

370 Annales Universitatis
Paedagogicae Cracoviensis

ISSN 2081-3333

Studia Politologica

28 • 2022

Rada Naukowa

dr hab. Gracjan Cimek (Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni), Polska
dr hab. Wojciech Grabowski (Uniwersytet Gdański), Polska
prof. Ekaterina Koldunova (MGIMO – University), Rosja
prof. dr Andrej Kreutz (University of Calgary), Kanada
prof. Jie-Hyun Lim (Uniwersytet Hanyang, Seul), Korea Południowa
prof. Marek Payerhin (University of Lynchburg), USA
dr hab. Beata Przybylska-Maszner (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Polska
prof. Alessandro Vitale (Università degli Studi di Milano), Włochy
dr hab. Jakub Zajączkowski (Uniwersytet Warszawski), Polska
prof. dr hab. Radosław Zenderowski (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), Polska

Redaktor Naczelny

Robert Kłaczyński

Sekretarz Redakcji

Sabina Sanetra-Półgrabi

Redaktorzy tematyczni

Doktryny polityczne i polska myśl polityczna – dr hab. Stanisław Kilian, prof. UP, dr Agata Tasak
Samorząd terytorialny – dr Ryszard Koziół
Stosunki międzynarodowe – dr Karol Bieniek, dr Przemysław Łukasik
Studia obszarowe – prof. dr hab. Jan Rydel
Italian Studies – dr hab. Stefan Bielański, prof. UP
Bezpieczeństwo międzynarodowe – dr hab. Grzegorz Nycz, prof. UP
System polityczny RP – dr Edyta Chrobaczyńska-Plucińska
Teoria polityki – dr hab. Radosław Marzęcki, prof. UP
Prawa człowieka i środki ich ochrony – dr Bogumił Naleziński
Media i komunikowanie społeczne – dr hab. Krzysztof Gurba, prof. UP
Zarządzanie publiczne – prof. dr hab. Jacek Sroka
Polityki publiczne – dr Joanna Podgórska-Rykała
Polityki lokalne – dr Sabina Sanetra-Półgrabi, mgr Paweł Ostachowski

Redaktor statystyczny

Grzegorz Forys

Redaktor tomu

Sabina Sanetra-Półgrabi

Zespół Recenzentów

dr hab. Marek Delong (PRz, PWSW w Przemysłu), prof. dr hab. Tadeusz Godlewski (UMK), dr hab. Agnieszka Hess (UJ), dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (UW), dr hab. Danuta Kabat-Rudnicka (UEK w Krakowie), dr hab. Dominika Kasprowicz (UJ), dr hab. Bogusław Kotarba (URz), dr hab. Tomasz Kubin (UŚ), dr hab. Julian Kwiek (prof. AGH), dr hab. Krzysztof Łabędź (WSF-P „Ignatianum”), dr hab. Paweł Malendowicz (prof. UKW), dr hab. Arkadiusz Modrzejewski (prof. UG), dr hab. Jarosław Nocoń (prof. UG), dr hab. Rafał Ożarowski (prof. WSAiB, Gdynia), dr hab. Danuta Plecka (prof. UMK), dr hab. Katarzyna Pokorna-Ignatowicz (Akademia Krakowska im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), dr hab. Leszek Porębski (prof. AGH), dr hab. Daniel Przastek (UW), dr hab. Marek Re-wizorski (prof. UG), prof. Marci Shore (Yale University), dr hab. Michał Strzelecki (prof. UMK), dr hab. Monika Ślufińska, prof. UJ, prof. dr hab. Jan Wiktor Tkaczyński (UJ), dr hab. Łukasz Tomczak (prof. USZ)

Redakcja AUPCSP

<https://prace-kgp.up.krakow.pl/index.php/studpol/>

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2022

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.28

Wydawnictwo Naukowe UP

30–084 Kraków, ul. Podchorążych 2

e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

Wstęp

Proces transformacji ustrojowej w Polsce datuje się zwykle na przełom lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, co oczywiście nie oznacza, że wcześniej nie były widoczne zjawiska, zachowania czy zmiany mogące stanowić symptomy późniejszej transformacji.

Przeobrażenia miały wymiar wieloaspektowy. Zmieniono nazwę państwa na „Rzeczpospolita Polska”, wprowadzono zasady typowe dla demokratycznego, w pełni suwerennego, sprawiedliwego, samorządnego i efektywnie działającego państwa prawnego. Przeprowadzono wiele reform w sektorach: gospodarczym, instytucjonalnym czy po prostu systemowym, tj. wprowadzono powszechne wybory prezydenckie oraz przywrócono samorząd terytorialny na poziomie gmin. Zagwarantowano także swobodę zrzeszania się w partiach politycznych oraz wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

Wprowadzone zmiany przyniosły różne skutki. Wiele z nich spotkało się z protestami, społecznym niezadowoleniem i strajkami. Po latach można zaobserwować negatywne reperkusje zmian, które – mierzone w ujęciu jakościowym i ilościowym – są dla przedstawicieli nauk społecznych dowodem na to, że trzeba i warto się zajmować zagadnieniami dotyczącymi transformacji ustrojowej.

Zgromadzone artykuły prezentują zróżnicowany obraz przemian, które następowały w Polsce i w innych krajach europejskich po 1989 roku. Z jednej strony przedstawiono opinie Polaków na temat zmiany ustroju i tego, czy warto było go reformować (Ryszard Kozioł), a także ukazano przeobrażenia obozu polskiej prawicy i jej roli na przestrzeni dekad (Jan Kujawski).

Z drugiej strony część opracowań jest związana z prawnym i ekonomicznym podejściem do skutków wprowadzanych reform. Na tego typu kwestie zwracają uwagę zwłaszcza Patryk Chmielarz – w odniesieniu do pozasądowych sposobów rozwiązywania sporów na przykładzie ewolucji i roli mediacji – oraz Ewa Durek, wskazująca na regulacje prawne dotyczące przestępczości ukierunkowanej na dobra kultury na terenie województwa małopolskiego. Z kolei Adam Reczuch przedstawia skutki wprowadzenia do krajowego porządku prawnego upadłości konsumenckiej i jej wpływu na kształtowanie się nierówności społecznych w Polsce po 1989 roku. Polską perspektywę patrzenia na przemiany uzupełniają teksty odnoszące się do ewolucji prawnej, organizacyjnej i strukturalnej służb specjalnych po 1989 roku (Arkadiusz Machniak) oraz do reformy systemu bezpieczeństwa informacyjnego (Andrzej Żebrowski).

Proces transformacji ustrojowej w Polsce był w szczególności powiązany ze zmianami, które zachodziły również w innych częściach Europy, w szczególności za wschodnią granicą kraju. Tego obszaru dotyczą teksty autorstwa Roberta Kłaczyńskiego, odnoszące się do Czeczenii, oraz Krystiana Pachuckiego-Włoska, badającego wpływ upadku żelaznej kurtyny na zmiany ekonomiczno-polityczno-społeczne w Kazachstanie i Uzbekistanie. Z kolei problematyka znaczenia programów współpracy transgranicznej w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej stanowi

przedmiot dociekań Agnieszki Pieniążek. Informacji o przeobrażeniach w systemie szkolnictwa, w tym w odniesieniu do edukacji obywatelskich, w czeskich placówkach oświatowych po 1989 roku dostarcza tekst Zuany Cieslarovej.

Ryszard Koziol*

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0001-7612-7022

Przemiany ustrojowe i procesy demokratyzacji w świetle badań polskiej opinii publicznej

Wprowadzenie

Przemiany w Polsce zapoczątkowane w 1989 roku miały bezprecedensowy charakter. Przejściu od systemu komunistycznego do demokratycznego, od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej oraz przebudowie instytucji państwa towarzyszyły zmiany w różnych obszarach życia społecznego, w kulturze, w religijności czy obywatelowości. Zakres i głębokość zachodzących procesów uniemożliwiają kompleksową ich analizę w ramach krótkiego opracowania. Warto jednak prześledzić zmiany zachodzące w społecznych postawach i opiniach dotyczących ogólnej oceny transformacji ustrojowej i kierunku dokonywanych przemian systemowych. Pozwoli to, bowiem udzielić odpowiedzi na pytanie o to, czy zdaniem Polaków warto było zmieniać ustrój. Odpowiedzenie na to pytanie z perspektywy analizy wyników badań opinii publicznej wydaje się uzasadnione, bowiem jednym z istotnych wymiarów polityki jest wymiar emocjonalno-wizerunkowy. Z tego też względu warto analizować ważne zjawiska polityczno-społeczno-gospodarcze z perspektywy ocen, opinii i postaw polskiego społeczeństwa. Prezentowane w tekście dane zostały zaczerpnięte głównie z wyników badań CBOS przeprowadzonych w okresie ostatnich trzech dekad, publikowanych w formie komunikatów, opinii i diagnoz, a w szczególności z dołączonych do nich tabel zróżnicowań socjodemograficznych.

Do głównych wyróżników panującego w Polsce do 1989 roku systemu monarchicznego zaliczyć można: skoncentrowanie całej władzy państwowej w jednym ośrodku decyzyjnym, rządzenie za pomocą monolitycznie i hierarchicznie zorganizowanego aparatu, pozbawienie społeczeństwa legalnych możliwości powoływania i wymiany rządzących oraz wpływu na programy i metody rządzenia. Antecedencjami zmiany

* ryszard.kozioł@up.krakow.pl

systemowej były próby ratowania dotychczasowego ustroju podejmowane w ostatniej dekadzie PRL. Przeprowadzane wówczas reformy polityczne, polegające na implementacji instytucji demokratycznych (sądownictwo administracyjne, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Rzecznik Praw Obywatelskich, referendum), odbierane były przez polskie społeczeństwo jako niewystarczające i niesatysfakcjonujące. Nieskuteczność ratowania dotychczasowego systemu wynikała z wyczerpywania się jego efektywności i atrakcyjności, przy jednoczesnym wzroście atrakcyjności systemu demokratyczno-rynkowego jako zapewniającego szybszy rozwój cywilizacyjny, większy dobrobyt i spokój społeczny oraz gwarancje wolności i przestrzeganie praw człowieka. Coraz szersze kręgi społeczeństwa demonstrowały rozczarowanie systemem i opowiadały się za znacznie głębszymi przeobrażeniami ustrojowymi. By jednak mogło do nich dojść, musiały zaistnieć odpowiednie przesłanki. Utracenie przez ZSRR zdolności blokowania siłą tendencji do zmian ustrojowych (czego wyrazem była klęska interwencji w Afganistanie), technologiczno-ekonomiczna niemożność sprostania wymogom wyścigu zbrojeń z USA na poziomie „gwiazdnych wojen” oraz skoncentrowanie elit radzieckich za rządów Michaiła Gorbaczowa na próbach usprawnienia ustroju tego mocarstwa pod hasłami „głasności” i „pierestrojki” to jedne z wielu zewnętrznych przesłanek przemian systemowych w Polsce. Równie ważne były jednak czynniki wewnętrzne. Źródłem klęski „systemu realnego socjalizmu” stał się paradoksalnie jego sukces, jakim był awans edukacyjny mas. Rosnący poziom aspiracji społecznych kolidował z niemożnością ich zaspokajania w warunkach gospodarki permanentnego niedoboru. Rozczarowaniu systemem towarzyszył wzrost poparcia dla działań opozycyjnych. Po czerwcu 1976 roku nastąpiło kształtowanie się sił politycznych wymuszających zmiany, opartych na sojuszu trojakiemu rodzaju opozycyjnych grupach: zawiedzionych masach robotniczych, rozczarowanych intelektualistach oraz pokrzywdzonymi i represjonowanymi w czasach terroru. Towarzyszyło temu pojawienie się nurtu reformatorskiego w ośrodkach partyjno-rządowych. Nieformalne kontakty środowisk „solidarnościowej” opozycji, reformatorskiego skrzydła PZPR oraz „ludzi środka”, wielorakie inicjatywy dialogowe, mainstreamowe koncepcje naprawcze, a przede wszystkim coraz powszechniejsza świadomość niereformowalności systemu oraz konieczności przeprowadzenia pokojowej, bezkrwawej transformacji i cywilizowanego rozwiązania sytuacji konfliktowej stały się podstawą porozumień zawartych w trakcie rozmów Okrągłego Stołu, prowadzonych w okresie od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 roku. W ich konsekwencji rozpoczął się proces przeobrażeń systemowych, których sednem stało się adaptowanie zachodnich reguł ustroju politycznego i ekonomicznego do polskich realiów polityczno-gospodarczych. W sferze politycznej doprowadzić to miało do: powszechnego upodmiotowienia politycznego wszystkich członków społeczeństwa, zapewniającego im realną równoprawność w zakresie swobód obywatelskich; wpływu na powoływanie i zmienianie piastunów władzy; swobody zrzeszania się aktywnych politycznie obywateli w partie; wyborczej rywalizacji o zdobycie władzy lub wpływania na władzę; podziału funkcji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądniczej między wzajemnie równoważące się instytucje.

Proces kształtowania się nowego systemu zachodził w Polsce ewolucyjnie oraz kilku etapowo. Upraszczając jego przebieg, można wyróżnić cztery główne fazy zmiany

systemowej. Pierwsza to inicjacja, wstępna faza zakończona porozumieniami Okrągłego Stołu. Druga to faza transformacji, trwająca do uchwalenia Konstytucji III RP. Trzecia to faza stabilizacji, cechująca się utrwalaniem demokratycznych przeobrażeń ustrojowych, zakotwiczeniem ich w życiu publicznym. Czwarta natomiast, trwająca obecnie, to faza kontestacji, przejawiająca się w reinterpretowaniu, negowaniu, podważaniu czy kwestionowaniu dotychczasowych narracji i poszukiwaniu alternatywnych zasad oraz funkcji instytucji publicznych. Limity objętościowe tekstu wymuszają koncentrację uwagi na dwóch pierwszych etapach, czyli na fazach inicjacji oraz transformacji ustrojowej.

Inicjacja

Jak oceniano Polską Rzeczpospolitą Ludową? Wyniki badań ukazują ambiwalentny stosunek Polaków do PRL. Uwidacznia się to w niemal zrównoważeniu pozytywnych i negatywnych ocen. Pozytywnie oceniało ten okres 44% badanych, a negatywnie – 46% badanych. Podobne zrównoważenie ocen pojawia się w latach 90. wśród odpowiedzi na pytanie o to, czy dla ludzi takich jak respondenci lepiej się żyło w PRL (43%) czy obecnie w III RP (43%). Wraz z upływem czasu wzrastał jednak odsetek odpowiedzi wskazujących na III RP jako na lepszy okres życia. W ciągu dekady nastąpił wzrost wskazań o 10 punktów procentowych (z 43 do 53%). Jedną z przyczyn tendencji wzrostowej były naturalne procesy demograficzne powodujące wymianę pokoleń. Wcześniej bowiem to seniorzy, trzy razy częściej niż młodsze kategorie wiekowe, demonstrowali sentyment do PRL. Badania dotyczące skojarzeń z PRL ukazują natomiast wyraźną przewagę skojarzeń negatywnych (42%) nad pozytywnymi (28%), przy czym wyłącznie pozytywne skojarzenia z PRL miał aż co drugi senior. Negatywne asocjacje to głównie: skojarzenia z niedoborami (puste półki, brak towarów, kolejki i kartki na żywność, talony na towary); skojarzenia społeczne i osobiste (brak perspektyw, stagnacja, strajki i protesty, bieda,); a także skojarzenia polityczno-ideologiczne (komuna, stan wojenny, represje, milicja, ZOMO, SB, podległość ZSRR, propaganda, ogłupianie ludzi, obłuda, reżim, nadużycia władzy, złodziejstwo). Wśród pozytywnych asocjacji dominowały natomiast skojarzenia osobiste (związane z konkretnym okresem życia, jak dzieciństwo czy młodość) oraz skojarzenia społeczne (w tym: łatwiejsze i spokojniejsze życie, lepsza polityka społeczna, lepszy dostęp do służby zdrowia, edukacji i przedszkoli, darmowa nauka, więcej równości, a przede wszystkim praca dla wszystkich i brak bezrobocia) [CBOS 2014d].

Zdecydowana większość Polaków nie miała wątpliwości dotyczących suwerenności Polski Ludowej. Na pytanie o to, czy PRL był krajem niepodległym, jedynie 5% badanych odpowiedziało twierdząco, dominowały natomiast odpowiedzi wskazujące na podporządkowanie (39%,) lub pełną zależność od ZSRR (24%). Jedynie 13% Polaków nie miało na ten temat zdania, a 20% udzielało odpowiedzi wymijającej (PRL nie była w pełni niepodległa, ale o większości spraw decydowały polskie władze). Przekonanie o braku lub ograniczonej suwerenności rzutowało na sposób postrzegania przyczyn „jesieni narodów”. W świadomości Polaków na upadek systemu komunistycznego miały wpływ przede wszystkim dwie siły sprawcze: po pierwsze, ruch „Solidarność”

i działania opozycji demokratycznej w PRL (50%), po drugie, pontyfikat Jana Pawła II (40%). Znacznie mniej, bo około 1/4 ankietowanych (23%) wskazywała na dysfunkcję samego systemu lub politykę pierestrojki (20%). Dominujące odpowiedzi na pytanie o to, kto w największym stopniu nadał kształt przemianom systemowym w Polsce, okazały się niemal analogiczne. Ponad połowa Polaków (55%) uważała, że to ruch społeczny „Solidarność” oraz politycy skupieni wokół niego (38%). Na drugim miejscu plasowały się odpowiedzi wskazujące na papieża Jan Paweł II (52%) oraz na Kościół katolicki (25%). Sporadycznie wskazywano również na zachodnich polityków (12%), gremia kierownicze PZPR (11%) czy tajne służby PRL (7%) [CBOS 2010b].

Wydarzeniem przełomowym, które zdaniem największej grupy badanych (od 34 do 40%) wyznaczało koniec PRL, były obrady Okrągłego Stołu. Późniejsze wydarzenia (tj. wybory czerwcowe, powołanie rządu Tadeusza Mazowieckiego, plan Balcerowicz, rozwiązanie PZPR, ustąpienie W. Jaruzelskiego, pierwsze wolne wybory parlamentarne) uzyskiwały wskazania od 2 do 17%. Co więcej, niezależnie od zróżnicowań socjo-demograficznych uznawano Okrągły Stół za początek i symbol przemian systemowych. Z perspektywy ćwierćwiecza największa grupa ankietowanych pozytywnie oceniała kompromis zawarty przy Okrągłym Stole (42%), jednakże aż 37% badanych miało obojętny stosunek do tego wydarzenia, a 11% nie potrafiło go ocenić. Negatywny stosunek deklarował jedynie co dziesiąty badany. Czym był Okrągły Stół? Według Polaków sens wydarzeń Okrągłego Stołu najtrafniej odzwierciedla określenie „porozumienie elit”. Prawie dwie piąte badanych (37%) były zdania, że władza i „Solidarność” zawarły zadowalający Polaków kompromis. O połowę mniejszy odsetek (17%) uważał, że to społeczny nacisk na władze był czynnikiem decydującym, a więc, że była to „demokratyczna rewolucja”. Mniejsze odsetki przychyliły się do krytycznych interpretacji, wybierając określenie „zmowa elit” (15%) lub dając wyraz wierze, że była to „przykrywka operacji Służby Bezpieczeństwa” umożliwiająca bezpieczne przejście komunistycznych elit władzy do systemu wolnorynkowego (6%). Niezależnie od różnic w interpretacji, większość Polaków była zdania, że Okrągły Stół miał wpływ również na upadek komunizmu w innych krajach bloku wschodniego, przy czym częściej postrzegano go jako czynnik przyspieszający transformację w innych krajach, rzadziej zaś jako jej niezbędny element, bez którego nie doszłoby do zmian (45 wobec 31%) [CBOS 2012]. W ocenach porozumienia zawartego przy Okrągłym Stole przeważał umiarkowany krytycyzm. Ponad dwie piąte (41%) wyrażały opinię, że przyjęty wówczas sposób przeprowadzenia przemian był dobry, ale ustępstwa wobec władzy zbyt duże, a kompromis za daleko posunięty. Tylko nieco ponad jedna czwarta badanych (27%) sądziła, że był to najlepszy, najwłaściwszy sposób postępowania w ówczesnej sytuacji. Należy jednak podkreślić, że trzy czwarte Polaków (75%) doceniały to, że porozumienie umożliwiło pokojowe i bezkrwawe przekazanie władzy. Jednocześnie ponad połowa badanych (57%) uważała, że to właśnie Okrągły Stół sprawił, że w Polsce nie doszło do rozliczenia minionego systemu.

Transformacja

Za kolejne ważne wydarzenia, wręcz za kroki milowe ku polskiej transformacji, uważano kontraktowe wybory parlamentarne z 4 czerwca 1989 roku oraz powołanie rządu Tadeusza Mazowieckiego we wrześniu 1989 roku. Z perspektywy czasu Polacy pamiętali, że wynik czerwcowych wyborów przyjęli z nadzieją (51% w 2009 roku – 41% w 2014 roku), entuzjazmem oraz radością (24–23%). Niewielu zareagowało na ten wynik niepokojem i poczuciem lęku (10–7%) lub zaskoczeniem (7–5%), a tylko naprawdę nieliczni (4–3%) czuli się nim rozczarowani [CBOS 2014f]. Również utworzenie rządu Mazowieckiego zostało entuzjastycznie przyjęte przez większość Polaków. Kojarzony z okresem sprawowania przez niego władzy termin „gruba kreska” nieco później stał się symbolem zaniechań w sferze rozrachunków z PRL, jednakże z perspektywy 25-lecia Polki i Polacy najczęściej oceniali, że decyzja o powstrzymaniu się od rozliczeń była słuszna. Prawie połowa badanych (48%) uważała, że po wyborach i utworzeniu rządu Mazowieckiego należało dążyć do porozumienia ponad podziałami i włączyć wszystkie siły polityczne w budowę III RP. Jedna trzecia ankietowanych (33%) miała jednak odmienne zdanie, uważając, że był to właściwy czas, by uruchomić procesy lustracji i dekomunizacji [CBOS 2014e].

Generalna ocena kierunku zmian systemowych zapoczątkowanych rządami Tadeusza Mazowieckiego wypada pozytywnie. Wśród podjętych działań szczególnie doceniono: otwarcie na zachód (81% oceniało dobrze, 5% oceniało źle); demokratyzację życia społecznego (65% – dobrze, 8% – źle); wprowadzenie samorządu gminnego (61% – dobrze, 8% – źle). Nieco rzadziej pozytywne oceny pojawiały się za: wprowadzenie religii do szkół (57% – dobrze, 25% – źle); plan Balcerowicza i rozpoczęcie reform gospodarczych (41% – dobrze, 24% – źle). Należy zauważyć, że wraz z upływem czasu obserwowalny jest spadek pozytywnych ocen we wszystkich wskazanych obszarach, z wyjątkiem otwarcia na zachód [CBOS: 2014a].

Spółeczny bilans ocen zmian systemowych nie jest jednoznaczny. W ciągu kolejnych lat oceny te ulegały fluktuacji. Od 1990 do 1995 roku oraz w latach 1999–2004 przeważały opinie, że zmiany przyniosły więcej strat niż korzyści, a dopiero od 2009 roku (właściwie do dziś) dominuje opinia odwrotna: że przyniosły one więcej korzyści niż strat. Badania pokazują również, że w ciągu całego okresu badawczego opinie wyśrodkowane – iż zmiany przyniosły tyle samo korzyści, co strat – oscyływały w granicach 30%, ale stałe się zmniejszały.

Respondenci oceniający, że zmiany przyniosły więcej korzyści niż strat, podkreślali przede wszystkim poszerzenie wolności (18%) w różnych jej wymiarach: wolności słowa (12%), swobody podróżowania (12%), wolnego rynku, wolności gospodarczej, swobody przepływu kapitału (12%), odzyskania niepodległości (5%). Podkreślano również różne kwestie dotyczące zmian ustrojowych: demokratyzację, pluralizm, upodmiotowienie jednostek, wolne wybory. Istotny wpływ na pozytywne oceny miała także sytuacja rynkowa i ogólna sytuacja gospodarcza: lepsze zaopatrzenie sklepów, większa liczba sklepów, lepszy dostęp do towarów, zniknięcie kolejek, rozwój gospodarczy kraju, nowe inwestycje, wzrost zamożności i stopy życiowej. Z kolei oceniający, że zmiany przyniosły więcej strat niż korzyści, jako uzasadnienia wymieniali kwestie związane

z rynkiem pracy: bezrobocie (53%), likwidację miejsc pracy (25%), brak perspektyw dla młodych (6%), emigrację zarobkową (5%), wzrost kosztów utrzymania (5%), biedę i obniżenie dochodów [CBOS 2013b]. Ponadto mówiono m.in. o zmarnowaniu dorobku PRL oraz pogorszeniu się bezpieczeństwa socjalnego: braku wsparcia ze strony państwa, pogorszeniu opieki medycznej, osłabieniu dostępu do służby zdrowia.

Jak wiadomo, społeczne opinie mają zawsze wymiar subiektywny, bowiem wynikają z indywidualnych doświadczeń oraz z oceny własnej sytuacji materialnej. Uwarunkowania te wpływają znacząco na postrzeganie siebie w kategoriach ofiary lub beneficjenta zmian systemowych [CBOS 2013a]. Uwzględniając tę perspektywę, należy podkreślić, że niemal w całym okresie przeprowadzania badań ponad połowa respondentów (54%) uważała, że transformacja w żaden sposób nie wpłynęła na sytuację ich oraz ich rodzin. Do beneficjentów przemian zaliczało się początkowo jedynie 6% badanych, a po 25 latach aż jedna czwarta badanych (24%) uważała, że zyskała na zmianach. Ponadto należy zaznaczyć, że w pierwszej dekadzie transformacji prawie 30% badanych uważało, że straciło na zmianach, a po 25 latach tylko co ósmy respondent (12%) był zdania, że on i jego rodzina stracili na zmianach. Podsumowując to badanie, należy zauważyć utrzymującą się dominację tych, którzy uważają, że ani nie stracili, ani nie zyskali, a także systematycznie wzrastający odsetek tych, którzy zaliczają się do beneficjentów zmiany systemowej [CBOS 2014a].

Polepszeniu bilansu społecznych transformacji towarzyszy fluktuacja ocen w postrzeganiu jej kosztów. W kolejnych badaniach respondenci w większości byli zgodni, że koszty zmian były duże (od 67% w 2009, przez 60% w 2013, do 58% w 2014 roku). Zmieniała się natomiast opinia co do tego, czy koszty te warte były poniesienia (od 49% w 2009, przez 33% w 2013, do 39% w 2014 roku). Równocześnie wzrastał odsetek uważających, że koszty przemian nie były zbyt duże (analogicznie 13%, 17%, 17%) oraz nieumiejących ich ocenić (analogicznie 19, 23%, 25%).

Transformacja może być oceniana także przez pryzmat wykorzystania szans, które za sobą niosła. Czy zatem Polacy wykorzystali możliwości jakie dawały przemiany ustrojowe? Wprawdzie w kolejnych badaniach przeważało przekonanie, że można było osiągnąć więcej, że szansa, jaką dawały przemiany ustrojowe, nie została wykorzystana w dostatecznym stopniu (analogicznie 50%, 59%, 49%), jednak opinie te były znacznie mniej krytyczne niż we wcześniejszych badaniach. Ponadto średnio co trzeci badany oceniał, że szansa, jaką dawały przemiany ustrojowe po 1989 roku, została przez Polskę i Polaków wykorzystana w takim stopniu, w jakim było to możliwe (analogicznie 34%, 27%, 33%). Należy również podkreślić, w świetle badań porównawczych przeprowadzonych w 2014 roku, że Polacy najlepiej spośród obywateli czterech państw wchodzących w skład Grupy Wyszehradzkiej oceniali skutki przemian – nieco gorzej Czesi, jeszcze gorzej Słowacy, a najgorzej Węgrzy [badania na reprezentatywnych próbach losowych przeprowadzono w 2014 roku w dniach: 3–10 lutego w Czechach, 27 stycznia – 5 lutego na Słowacji, 15–22 stycznia na Węgrzech; CBOS 2014a: 88]. Wśród Polaków dominowało przekonanie o korzyściach (45%) płynących z przemian, a wyłącznie na straty wskazywało jedynie 15% badanych. W Czechach oceny pozytywne były częstsze od ocen negatywnych (36 wobec 30%), jednak ogólny bilans wypadł mniej pozytywnie niż w Polsce i można zauważyć, że czeska opinia publiczna była w tej

kwestii bardziej podzielona. Słowacy z kolei częściej twierdzili, że zmiany, jakie zaszły w ich kraju po 1989 roku, przyniosły ludziom więcej strat niż korzyści (odpowiednio 35 i 27%). Węgrzy natomiast najczęściej twierdzili, że zmiany, które zaszły w ich kraju po 1989 roku, przyniosły ludziom więcej strat (42%) niż korzyści (27%).

Polacy nie są jednak bezkrytycznymi apologetami procesów zmiany systemowej. W 25. rocznicę początku przemian poddano ocenie 20 dziedzin życia społecznego i politycznego. Odpowiedzi respondentów uporządkowano na skali od 1 do 5, na której 1 oznaczało pogorszenie sytuacji w danym wymiarze, a 5 – poprawę sytuacji. Wyniki badania pokazują, że w opinii Polaków nie wszystkie zmiany, które zaszły po 1989 roku, zasługują na jednakowo wysoką ocenę. Za najkorzystniejsze uznano: poprawę bezpieczeństwa Polski (3,88), wzrost pozycji Polski świecie (3,81), lepsze relacje z sąsiadami (3,80), większą pracowitość rodaków (3,42), większą tolerancję dla odmiennych poglądów (3,37) oraz poprawę sytuacji gospodarczej (3,34). Nieco gorzej, choć nadal pozytywnie, postrzegane były zmiany w zakresie: materialnych warunków życia w Polsce (3,26), wpływu obywateli na sprawy kraju (3,26), poczucia własnej wartości (3,22), poziomu edukacji i szkolnictwa (3,21) oraz dumy Polaków z własnego kraju (3,21). Znacznie gorzej oceniane były: gotowość do pomocy innym (2,84), bezpieczeństwo społeczne (2,67), uczciwość Polaków (2,47), intensywność kontaktów towarzyskich (2,45) oraz siła więzi rodzinnych (2,43). Zdecydowanie najgorzej wypadły oceny przemian w zakresie poziomu przestępczości (2,34), życzliwości ludzi wobec siebie (2,28), jakości opieki zdrowotnej (2,25) oraz religijności Polaków (2,13) [CBOS 2014a: 92].

Mimo zgody co do słuszności transformacji ustrojowej większość Polaków dostrzegą, że w trakcie tego procesu popełniono wiele błędów i zaniedbań. Najczęściej wskazywano trzy rodzaje problemów. Pierwszy związany był z przekształceniami gospodarczymi i ich konsekwencjami. Zarzuty dotyczyły: zbyt szybkiej i źle przeprowadzonej prywatyzacji polskiej gospodarki oraz wyprzedaży majątku narodowego (36%); zbyt optymistycznego postrzegania neoliberalizmu gospodarczego, a co za tym idzie dopuszczenia do nadmiernego wzrostu nierówności społecznych (22%); zbyt szybkiego tempa i zbyt dużego zakresu reform gospodarczych (13%), a także minimalizacji roli państwa w gospodarce i innych dziedzinach życia (5%). Na drugim miejscu w hierarchii uchybień okresu przemian znalazły się kwestie dotyczące jakości klasy politycznej, a w szczególności tolerowanie korupcji i nieuczciwości w polityce (31%). Na trzecim miejscu pojawiły się wspomniane już wcześniej brak wystarczającej lustracji i rozliczenia współpracowników służb specjalnych (29%) oraz brak dekomunizacji i rozliczenia funkcjonariuszy państwowych i partyjnych PRL (24%). Dla licznej grupy respondentów (20%) patologicznym zjawiskiem było również uwłaszczenie nomenklatury i przejmowanie państwowego majątku przez ludzi związanych z ówczesnym systemem władzy [CBOS 2014a: 44–47].

Podsumowanie

Sygnalizowane we wstępie charakter i złożoność procesów zmiany systemowej utrudniają pogłębioną ich analizę na łamach krótkiego artykułu. Przedstawieniu opinii i postaw polskiego społeczeństwa wobec transformacji ustrojowej i przemian

zapoczątkowanych w 1989 roku powinno jednak towarzyszyć bardziej szczegółowe ujęcie przynajmniej dwóch dodatkowych kwestii. Po pierwsze, postawy Polaków wobec procesu demokratyzacji, a w szczególności: poczucia przynależności do wspólnoty politycznej; stosunku do ustroju demokratycznego i percepcji jego zasad; poziomu zadowolenia z funkcjonowania demokracji i gospodarki rynkowej; oceny wybranych instytucji politycznych i aktorów sceny politycznej [CBOS 2015; CBOS 2016; CBOS 2017a; CBOS 2017b; CBOS 2018a; CBOS 2021a; CBOS 2021b]. Po drugie, zmiany pozycji międzynarodowej związanej z otwarciem na Zachód [CBOS 1989; CBOS 1990; CBOS 1991], ze zmianą sojuszy wojskowych i z przystąpieniem do NATO [CBOS 2014b], a także z wejściem naszego kraju do Unii Europejskiej [CBOS 2014c]. Kwestie te, z uwagi na limitowaną objętość artykułu, zostały przez autora świadomie pominięte i przeznaczone do odrębnego opracowania. Wydaje się jednak, że przytoczone wyniki badań opinii publicznej uprawniają do sformułowania kilku wniosków finalnych.

Po pierwsze, znacząca część polskiego społeczeństwa krytycznie odnosiła się do polityczno-gospodarczych realiów PRL, a zatem upadek poprzedniego systemu wzbudził więcej pozytywnych niż negatywnych emocji. Po drugie, inicjację i początki procesu zmiany Polacy upatrują w trzech pozytywnie ocenianych wydarzeniach: w porozumieniach Okrągłego Stołu, w wyborach kontraktowych i w powołaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego. Po trzecie, Polacy są przekonani, że to raczej czynniki wewnętrzne bardziej niż zewnętrzne doprowadziły do zmian. Towarzyszy temu przeświadczenie o wpływie wydarzeń w Polsce na przeobrażenia w bloku państw demokracji ludowej. Po czwarte, generalna ocena kierunku oraz społeczny bilans korzyści wynikających ze zmian systemowych wypada pozytywnie. Polacy najlepiej spośród obywateli państw Grupy Wyszehradzkiej oceniali zmiany i korzyści wynikające z przeobrażeń ustrojowych. Nie są jednak bezkrytycznymi apologetami procesów zmiany systemowej. Społeczeństwo polskie doceniło osiągnięcia, ale jest również świadome dysfunkcji, usterek, zaniechań i błędów.

Ogólna ocena transformacji ustrojowej i przemian zapoczątkowanych w 1989 roku wypada zatem pozytywnie. Czy mimo dostrzeganych błędów i zaniechań warto było zmieniać ustrój? Pozytywną odpowiedź na powyższe pytanie potwierdzają także nowsze badania z 2019 roku [CBOS 2019a]. Należy podkreślić, że znacznie częściej sądzą tak ludzie, którzy mogą pamiętać czasy PRL, niż ci, którzy urodzili się lub wychowali w czasach III RP. Dowodzi tego także wzrost pozytywnych odpowiedzi w podjętej po trzydziestu latach ocenie własnej sytuacji materialnej i wzrost odsetka przekonanych o zyskaniu na zmianach. Większość Polaków nigdy nie wątpiła w sens transformacji ustrojowej. Ocena zmian, jakie zaszły w Polsce po 1989 roku, w każdym momencie związana była z konfliktami politycznymi, sytuacją gospodarczą i nastrojami społecznymi. Społeczne skutki przemian najgorzej oceniano pięć lat po obradach Okrągłego Stołu oraz w latach 2001–2003. Dzisiejsze oceny są najlepsze z dotąd notowanych. Obecnie bowiem aż 81% badanych twierdzi, że w 1989 roku warto było zmieniać ustrój. Również oceny transformacji w wymiarze jednostkowym, czyli w kontekście losu badanych i ich rodzin, są obecnie zdecydowanie lepsze niż notowane we wcześniejszych badaniach.

Bibliografia

- CBOS, 1989, Ewa Kościeszka-Jaworska (oprac.), *Opinie o polityce zagranicznej rządu i miejscu Polski w świecie*, „Komunikat z Badań” (52/10).
- CBOS, 1990, Jarosław Najdowski (oprac.), *Opinie o polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Komunikat z Badań” (BS/116/41). https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1990/K_042_90.PDF (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- CBOS, 1991, Jarosław Najdowski (oprac.), *Opinia publiczna wobec uczestnictwa Polski w wybranych organizacjach międzynarodowych*, „Komunikat z Badań” 84/28). https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1991/K_028_91.PDF (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- CBOS, 2010a, Mirosława Grabowska (red.), *Samorządność – władze lokalne – wybory lokalne*, „Opinie i Diagnozy” (18).
- CBOS, 2010b, Rafał Boguszewski (oprac.), *NSZZ „Solidarność” a przemiany ustrojowe w Polsce i innych krajach bloku wschodniego*, „Komunikat z Badań” (BS/92). https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_092_10.PDF (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- CBOS, 2012, Adam Mielczarek (oprac.), *Jak się różnimy w rozumieniu własnej historii*, „Komunikat z Badań” 167. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_167_12.PDF (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- CBOS, 2013a, Beata Roguska, Barbara Badora, Agnieszka Cybulska, Natalia Hipsz, Katarzyna Kowalczyk, Rafał Boguszewski (oprac.), *Struktura społeczna i jej wymiary*, „Opinie i Diagnozy” (27). <https://www.cbos.pl/PL/publikacje/diagnozy.php>
- CBOS, 2013b, Barbara Badora (oprac.), *Czy warto było zmieniać ustrój? Społeczna ocena przemian po 1989 roku*, „Komunikat z Badań” (BS/73). https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_073_13.PDF (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- CBOS, 2014a, Barbara Badora, Rafał Boguszewski, Agnieszka Cybulska, Michał Feliksiak, Mirosława Grabowska, Katarzyna Kowalczyk, Krzysztof Pankowski, Beata Roguska (oprac.), *25 lat wolności – bilans zmian*, „Opinie i Diagnozy” (29). <https://www.cbos.pl/PL/publikacje/diagnozy.php>
- CBOS, 2014b, Barbara Badora (oprac.), *15 lat członkostwa Polski w NATO*, „Komunikat z Badań” (32).
- CBOS, 2014c, Beata Roguska (oprac.), *10 lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Komunikat z Badań” (52).
- CBOS, 2014d, Rafał Boguszewski, *PRL – doświadczenia, oceny, skojarzenia*, „Komunikat z Badań” (61).
- CBOS, 2014e, Michał Feliksiak (oprac.), *Upadek komunizmu i geneza przemian w pamięci zbiorowej*, „Komunikat z Badań” (63).
- CBOS, 2014f, Krzysztof Pankowski (oprac.), *Wybory czerwcowe w 1989 roku i rząd Tadeusza Mazowieckiego z perspektywy ćwierćwiecza*, „Komunikat z Badań” (74).
- CBOS, 2015, Natalia Hipsz (oprac.), *25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej*, „Komunikat z Badań” (69).
- CBOS, 2016, Rafał Boguszewski, Michał Feliksiak, Katarzyna Kowalczyk, Małgorzata Omyła-Rudzka, Beata Roguska (oprac.), *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2016*, „Opinie i Diagnozy” (35). <https://www.cbos.pl/PL/publikacje/diagnozy.php>
- CBOS, 2017a, Mirosława Grabowska (red.), *Polacy wobec demokracji i systemu partyjnego*, „Opinie i Diagnozy” (39).
- CBOS, 2017b, Antoni Głowacki (oprac.), *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, „Komunikat z Badań” (95).

- CBOS, 2018a, Adam Gendźwiłł (oprac.), *Wybory samorządowe – znaczenie, gotowość uczestnictwa oraz zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*, „Komunikat z Badań” (23). https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_023_18.PDF (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- CBOS, 2018b, Rafał Boguszewski (oprac.), *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, „Komunikat z Badań” (33).
- CBOS, 2018c, Agnieszka Cybulska, Krzysztof Pankowski (oprac.), *O nieufności i zaufaniu*, „Komunikat z Badań” (35).
- CBOS, 2019a, Barbara Badora (oprac.), *Czy warto było zmieniać ustrój? Ocena przemian po 1989 roku*, „Komunikat z Badań” (76) https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_076_19.PDF (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- CBOS, 2019b, Michał Feliksiak (oprac.), *Polacy o demokracji*, „Komunikat z Badań” (68).
- CBOS, 2021a, Beata Roguska (oprac.), *Stosunek do demokracji i ocena jej funkcjonowania*, „Komunikat z Badań” (57).
- CBOS, 2021b, Michał Feliksiak (oprac.), *Zasady demokracji*, „Komunikat z Badań” (66).

Systemic transformation and democratization as presented in the public opinion surveys of Poles

Abstract

The systemic transformations, which began in 1989, often referred to as “Autumn of Nations”, were unprecedented in their character. The transition from communism to democracy, from centrally planned economy to market economy together with the transformation of the State were followed by considerable changes in various aspects of social, cultural and moral life. The complexity and depth of these changes cannot be fully analysed in such a short article. However, it is worth examining the changes in people’s views and attitudes concerning their general perception of systemic transformation and the course of systemic changes. This will help to answer the question: “Was the change of political system worthwhile, according to Polish people?”.

Keywords: systemic transformation, state transformation, democracy, public opinion

*Jan Kujawski**

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-0885-269X

Próby odtworzenia reprezentacji politycznej Obozu Narodowego. Prawo i Sprawiedliwość a partie narodowej prawicy

Wprowadzenie

Prawo i Sprawiedliwość jest obecnie najważniejszym ugrupowaniem polskiej prawicy. Od 2005 roku tworzyło rządy: Kazimierza Marcinkiewicza (2005–2006), Jarosława Kaczyńskiego (2006–2007), Beaty Szydło (2015–2017) oraz dwukrotnie Mateusza Morawieckiego (od 2017). W latach 2007–2015 pozostawało zaś największym ugrupowaniem opozycyjnym.

Na przestrzeni tych kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu lat, jeśli brać pod uwagę również Porozumienie Centrum, zmieniał się profil ideowy partii. Z jednej strony starała się ona poszerzać swoje społeczne zaplecze, wykazując pewne cechy partii masowego zintegrowania, z drugiej radykalizowała swój przekaz, co pozwalało jej na prezentowanie siebie jako jedyne istotnego aktora po prawej stronie sceny politycznej. To dostosowywanie się do jak najszerzego zaplecza wyborców (oczywiście do tych na prawo od centrum) przy jednoczesnym zaostrzeniu przekazu w przypadku zaistnienia realnych lub medialnych czynników generujących różnice społeczne (np. kwestia migracyjna) pozwoliło temu ugrupowaniu na osiągnięcie bardzo znaczącej pozycji na polskiej scenie politycznej.

Można stwierdzić nieco publicystycznie, że to zablokowanie przestrzeni na prawo od centrum uniemożliwiło instytucjonalizację w systemie innym ugrupowaniom pravicowym (także tym określanym jako narodowe czy antysystemowe). Niniejszy tekst będzie próbą odpowiedzi na pytanie, czy to rzeczywiście strategia polityczna tej partii uniemożliwiła trwałe zakorzenienie się w systemie politycznym partii pravicowych z nurtu narodowego czy antysystemowego.

* j.kujawski@is.uw.edu.pl

Geneza i powstanie Porozumienia Centrum

Powstanie Porozumienia Centrum, a więc partii, która stanowiła poprzedniczkę Prawa i Sprawiedliwości, nastąpiło jeszcze przed pierwszymi po 1989 roku wyborami prezydenckimi. Nieprzypadkowo, bo na konferencji prasowej, na której poinformowano o nowym ugrupowaniu, poparto również kandydaturę Lecha Wałęsy.

Porozumienie Centrum w pierwszym okresie swojego istnienia nie było formacją jednorodną. W jego skład wchodził m.in. wolnorynkowi „gdańscy liberałowie”, kilka pomniejszych ugrupowań o profilu chadeckim (Chrześcijańsko-Demokratyczne Stronnictwo Pracy, Młodzi Chrześcijańscy Demokraci) czy też ludowcy z PSL (mikołajczykowskiemu) [Dudek 2004: 124–125].

W sferze kulturowej Porozumienie Centrum starało się zachowywać dystans zarówno względem Unii Demokratycznej, w której dostrzegano silne wpływy solidarnościowej lewicy, jak i względem Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, postrzeganego jako anachroniczne. Świadczą o tym słowa wypowiedziane przez lidera PC, Jarosława Kaczyńskiego, w wywiadzie rzece udzielonym w 1993 roku Michałowi Bichniewiczowi i Piotrowi M. Rudnickiemu:

„Nie jestem zwolennikiem tego, co proponują konserwatyści z ZChN, czyli powrotu do rodziny tradycyjno-patriarchalnej [...]. To nie jest model możliwy do zaproponowania współczesnemu społeczeństwu [Kaczyński, Bichniewicz, Rudnicki 1993: 154].

Dalej lider Porozumienia Centrum przedstawił swoje stanowisko względem ZChN w jeszcze bardziej dosadnych słowach:

„Katolicyzm proponowany przez ZChN przejawia się w formie specyficznej, jako postulat państwa katolickiego. Tego typu katolicyzmu politycznego nie akceptuję [...]. Kiedyś powiedziałem o ZChN, że jest to najkrótsza droga do dechrystianizacji Polski. Całkowicie podtrzymuję tę opinię [...]” [Kaczyński, Bichniewicz, Rudnicki 1993: 159].

W tym samym wywiadzie znalazła się również negatywna opinia na temat „nacjonalizmu katolickiego” (czy nacjonalizmu w ogóle) i wiążącego się z nim antysemityzmu charakterystycznego dla części środowisk związanych z ZChN:

„Niektórzy członkowie ZChN popierają pewną wersję tradycyjnego nacjonalizmu. Jest to niebezpieczne tym bardziej, że w pewnych częściach Polski ma on jeszcze zwolenników. Nacjonalizm katolicki pojawił się późno. [...] Uważam, że każdy nacjonalizm jest zły. Ten, który lansuje część ZChN, prowadzi przede wszystkim do zafałszowania naszych rzeczywistych problemów społecznych i sprowadzenia ich do kwestii żydowskiej. Nietety jest to zresztą zgodne z gdzieniedzie u nas żywymi resentymentami [Kaczyński, Bichniewicz, Rudnicki 1993: 161].

Podobne sformułowania znalazły się w przeprowadzonym dwa lata wcześniej wywiadzie z liderem powstającego wówczas PC. Na pytanie Teresy Bochwic o różnice

pomiędzy ZChN a Porozumieniem Centrum Jarosław Kaczyński odpowiedział w następujący sposób:

„ZChN jest ugrupowaniem nawiązującym do tradycji zorganizowanego polskiego nacjonalizmu. My tę tradycję zdecydowanie odrzucamy. Po drugie, jest ugrupowaniem fundamentalistycznie katolickim, co również odrzucamy. Jesteśmy ugrupowaniem chadeckim, ale jesteśmy otwarci, można być członkiem PC i osobą niewierzącą [...]. Być może, mamy w naszych szeregach antysemitów [...] ale jest to margines, którego będziemy się pozbywać. A np. w ZChN trzon jest w oczywisty sposób taki właśnie. Nie jesteśmy partią parafialną, a oni ostatnio zwołali komitety parafialne, które będą tworzyć partię” [Bochwic 1991: 114–115].

Ponad dekadę później (2006) w wywiadzie rzece przeprowadzonym przez Michała Karnowskiego i Piotra Zarembę Kaczyńscy zdawali się podtrzymywać tezę o tym, że współpraca środowiska PC z ZChN była jeżeli nie niemożliwa, to przynajmniej bardzo trudna do zrealizowania. Ponownie padły słowa o anachronizmie koncepcji ZChN, o chęci stworzenia „katolickiego państwa narodu polskiego” zupełnie nieadekwatnej do postulatów głoszonych wówczas przez liderów Porozumienia Centrum [Kaczyński J., Kaczyński L., Karnowski, Zaremba 2006: 220].

Dodać jednak należy, że w książce wydanej dekadę później (2016) Jarosław Kaczyński przyznał, że słowa wypowiedziane pod adresem ZChN, w których określił on wskazaną partię jako torującą drogę do dechrystianizacji Polski, były niefortunne, a użył ich m.in. ze względu na nielojalne względem środowiska PC zachowanie przedstawicieli ZChN podczas kampanii samorządowej w 1990 roku [Kaczyński 2016: 110].

Wracając do Porozumienia Centrum, w raporcie Centrum Badania Opinii Społecznej z 1993 roku autorstwa Piotra Starzyńskiego elektorat PC został przedstawiony, co ciekawe, jako charakteryzujący się rzadkim uczestnictwem w praktykach religijnych i wyrażający zaufanie wobec partii politycznych jako takich oraz przekonanie, że politycy interesują się sprawami obywateli nie tylko w czasie wyborów. Jednocześnie był to elektorat raczej niezadowolony z panującej wówczas sytuacji gospodarczej, ambiwalentnie nastawiony do gospodarki rynkowej, jak również przeciwny wspieraniu rozwoju firm prywatnych. Autor raportu pozwolił sobie nawet na konstatację, że Porozumienie Centrum staje się partią populistyczną, skupiającą ludzi niezadowolonych i niechętnych własności prywatnej, zwłaszcza gdy jej beneficjentami jest tylko niewielka część społeczeństwa [CBOS 1993: 7].

Tymczasem jednak nawet daleki od przejawiania sympatii prawicowych tygodnik „Polityka” opisywał Porozumienie Centrum z początku lat 90. w dość stonowany sposób, pisząc o jego działaczach, że „[...] nie zapisali się do tej pory jako ekstremiści, nacjonaliści [...] i prezentowali program o wiele bardziej racjonalistyczny niż hałaśliwe grupki skrajnej prawicy polskiej [Chmielecki 2015: 89–90].. Sam profil partii został określony przez tygodnik jako „centrum z lekkim odchyleniem na prawo”. Mało tego, politycy Porozumienia Centrum (m.in. Jarosław Kaczyński) kilkakrotnie gościli na łamach „Polityki” [Chmielecki 2015: 90].

Ten stosunkowo pozytywny wizerunek medialny Porozumienia Centrum zaczął się zmieniać, gdy partia stawiała się ugrupowaniem współrządzącym, tworzącym rząd Jana Olszewskiego, zaś po próbie przeprowadzenia lustracji w czerwcu 1992 roku wizerunek ugrupowania w mediach innych niż kojarzone z prawicą stał się jednoznacznie negatywny. Co istotne jednak, publicyści i dziennikarze krytykowali raczej silnie artykułowaną potrzebę dekomunizacji i lustracji oraz głoszone hasło „przyspieszenia”, nie zaś kwestie o charakterze obyczajowym czy kulturowym zawarte w programie PC. Wydaje się, że w tym obszarze partia nadal była postrzegana jako umiarkowana prawica, w sposób mniej lub bardziej zdecydowany odcinająca się od klerykalizmu czy nacjonalizmu. Co interesujące, nieco wcześniej partii sugerowano nawet „instrumentalny stosunek do Kościoła katolickiego”. Tego typu zarzut, sformułowany jednak nie wprost¹, pojawił się w wystąpieniu Adama Michnika podczas zebrania założycielskiego Ruchu Obywatelskiego Akcja Demokratyczna [Michnik 1995: 249]. Odrębną kwestią jest to, że politycy Porozumienia Centrum sami zbyt nie eksponowali postulatów programowych dotyczących sfery kulturowej czy obyczajowej, roli Kościoła w państwie, a nawet charakterystycznych dla ugrupowań chadeckich tematów związanych ze społeczną gospodarką rynkową. Skupiali się zaś na wspomnianych hasłach dekomunizacji i lustracji, które spotykały się z niechęcią dziennikarzy i publicystów obozu lewicowego i liberalnego (mowa tu zwłaszcza o środowisku „Gazety Wyborczej” [Chmielecki 2015: 89]).

Innym zarzutem często podnoszonym pod adresem Porozumienia Centrum było zamykanie się partii na inne środowiska prócz własnego (w tym na środowiska innych ugrupowań prawicowych, także tych odwołujących się do ideologii narodowej). Stąd też wzięło się określenie „Zakon PC”², które miało symbolizować najbardziej zaufanych i najbardziej lojalnych współpracowników Jarosława Kaczyńskiego (w momencie, gdy określenie to pojawiło się w publicznym obiegu, był on już prezesem Prawa i Sprawiedliwości).

Dość należy, że na negatywny wizerunek Porozumienia Centrum wpływ miała również osoba samego prezesa Jarosława Kaczyńskiego, który nawet jeżeli porównywany był w przekazach medialnych ze swoim bratem, to takie porównania wypadały na niekorzyść lidera PC [Chmielecki 2015: 93]. W raporcie CBOS z września 1991 roku dotyczącym oceny działalności kluczowych instytucji, organizacji społeczno-politycznych oraz osobistości życia publicznego Jarosław Kaczyński znalazł się na ostatnim miejscu w rankingu polityków, z jednocześnie najniższym odsetkiem aprobaty (20%) i najwyższym odsetkiem dezaprobaty (49%). Wyżej uplasowali się np. wieloletni przewodniczący OPZZ Alfred Miodowicz (taki sam odsetek aprobaty co J. Kaczyński, jednak nieznacznie niższy odsetek dezaprobaty) czy będący główną twarzą przekształceń gospodarczych po 1989 roku Leszek Balcerowicz, minister finansów w rządach

¹ Wystąpienie Adama Michnika zostało w całości poświęcone Ruchowi Obywatelskiemu Akcja Demokratyczna, którego powstanie było odpowiedzią na utworzenie Porozumienia Centrum. W wystąpieniu znalazły się wyliczenia cech, jakimi nie powinien się odznaczać powstający ruch.

² Po raz pierwszy tego określenia użył prawdopodobnie Kazimierz Marcinkiewicz, gdy roztawał się z PiS w 2007 roku.

Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego (on jednak uzyskał odsetek aprobaty na poziomie 35%).

Trudno zatem dziwić się strategii partii, zgodnie z którą Jarosław Kaczyński, którego przywództwo w Porozumieniu Centrum w żaden sposób nie podlegało dyskusji, często pozostawał nieco w cieniu bieżących wydarzeń, z „tylnego siedzenia” analizując sytuację i podejmując decyzję w najistotniejszych kwestiach. Warto zauważyć, że w 1991 roku zrezygnował z ubiegania się o stanowisko premiera (na rzecz Jana Olszewskiego), zaś w 1995 roku nie ubiegał się o stanowisko prezydenta RP, ustępując miejsce swemu bratu Lechowi Kaczyńskiemu [Chmielecki 2015: 93].

Po upadku rządu Jana Olszewskiego następowała stopniowa marginalizacja Porozumienia Centrum. Ugrupowanie nie weszło w skład utworzonego w lipcu 1992 roku rządu Hanny Suchockiej, co poskutkowało uszczupleniem reprezentacji sejmowej PC, gdyż Jarosław Kaczyński zdecydował się na usunięcie z klubu grupy posłów opowiadających się za wejściem partii do koalicji rządzącej [Dudek 2004: 289]. Pod koniec stycznia 1993 roku doszło natomiast do przywoływanego później wielokrotnie w mediach pochodu sympatyków zarówno PC, jak i innych prawicowych partii (Ruch Trzeciej Rzeczypospolitej, Ruch dla Rzeczypospolitej), których spoiwem było poparcie dla gabinetu Jana Olszewskiego. Pod Belwederem, ówczesną siedzibą prezydenta, spalono kukłę Lecha Wałęsy opatrzoną napisem „Bolek” [Dudek 2004: 290]. Od tych radykalnych ulicznych akcji zdystansował się nawet były premier Olszewski, stwierdzając, że należy unikać sytuacji, w których najważniejsze problemy życia publicznego załatwiane są na ulicy [Dudek 2004: 291]. Wydaje się, że wspomniana manifestacja była symbolicznym końcem wizerunku Porozumienia Centrum jako partii umiarkowanej prawicy.

Powstanie Prawa i Sprawiedliwości

Komitety Prawa i Sprawiedliwości zaczęły powstawać w marcu 2001 roku i były one związane z osobą Lecha Kaczyńskiego, który w czerwcu 2000 roku został ministrem sprawiedliwości w rządzie Jerzego Buzka. Objęcie przez niego tego stanowiska umożliwiło Unii Wolności opuszczenie koalicji AWS-UW, co poskutkowało również rezygnacją Hanny Suchockiej zajmującej to stanowisko wcześniej. Lech Kaczyński jako nowy minister sprawiedliwości, a zarazem prokurator generalny, szybko zaczął zdobywać dużą społeczną popularność, co zaowocowało powstaniem nowej partii, w której tworzenie zaangażował się również Jarosław Kaczyński razem z wieloma innymi dawnymi działaczami Porozumienia Centrum [Dudek 2004: 494].

Podobnie jak Porozumienie Centrum na początku lat 90., Prawo i Sprawiedliwość u progu swojej aktywności, a więc w okolicach wyborów parlamentarnych z 2001 roku, nie eksponowało kwestii ideologicznych, kulturowych itd. Sztandarowymi tematami podczas kampanii wyborczej stały się poprawa bezpieczeństwa obywateli w ich codziennym życiu oraz kwestia „czystych rąk” w polityce [Piasecki 2012: 150].

Na pytanie o to, jakie cele postawiło sobie PiS w wyborach w 2001 roku, zadane przez autorów cytowanego wcześniej wywiadu rzeki z braćmi Kaczyńskimi, padła odpowiedź, w której dodatkowo pojawiła się kwestia przeciwstawienia się

zmierzającemu pewnie po zwycięstwo w wyborach parlamentarnych Sojuszowi Lewicy Demokratycznej:

„[...] przeciwstawienie się postkomunistom, którzy szykowali się do przejęcia pełni władzy, butni, pewni siebie, zamierzający, by iść na całość [...]” [Kaczyński], Kaczyński L., Karnowski, Zaremba 2006: 266].

Jednak głównymi hasłami w kampanii wyborczej, jak już wcześniej wspomniano, były: walka z korupcją w życiu publicznym, zwiększenie kar dla przestępców oraz poprawa ogólnie pojmowanego bezpieczeństwa. Zdecydowanie odmienne akcenty eksponowano w kampanii Ligi Polskich Rodzin, głównego aktora ówczesnej narodowej prawicy. W swoich programach wyborczych politycy Ligi krytykowali Unię Europejską, promowali tradycyjną rodzinę i odwoływali się do polskiego katolicyzmu [Piasecki 2012: 156–158].

Nie znaczy to, że akcenty światopoglądowe w ogóle nie były obecne w kampanii PiS; nie były jednak nadmiernie eksponowane. W programie Prawa i Sprawiedliwości z 2001 roku można było znaleźć następujące sformułowania ukazujące pewną aksjologiczną dychotomię wymierzoną w Sojusz Lewicy Demokratycznej, czyli w partię, która – jak już wspomniano – zmierzała wówczas po pewne wyborcze zwycięstwo:

„Nie da się, mimo wysiłku oszustów, zlać tradycji solidarnościowej i peerelowskiej, w jednym szeregu postawić katolickich duszpasterzy i urzędników od ateizacji, chrześcijaństwa i nihilizmu moralnego” [Klepka 2008: 154].

Wybory parlamentarne 2005. Koalicje z udziałem LPR

Przed wyborami w 2005 roku program PiS uległ znaczącemu uszczegółowieniu, zaś jego osią stała się nie tylko krytyka obozu sprawującego rządu w latach 2001–2005, lecz także dezaprobata dla całego okresu po 1989 roku. Zły stan państwa miał być zatem konsekwencją rozwiązań systemowych przyjętych po 1989 roku, a więc z jednej strony błędnie obranej drogi transformacji, z drugiej przyjęcia polityki kontynuacji zamiast zdecydowanego odcięcia się od dziedzictwa PRL [Klepka 2008: 156–157].

W programie Prawa i Sprawiedliwości pojawiły się również bardzo istotne kwestie natury gospodarczej. Wskazywano, że ze wzrostu gospodarczego muszą korzystać wszyscy, a nie tylko najbogatsi obywatele, w związku z czym odwoływano się do elektoratu, którego sytuacja ekonomiczna znacznie się pogorszyła na skutek procesu transformacji. Niejako w opozycji do głównego wyborczego rywala, Platformy Obywatelskiej, prezentującego w swoim programie rozwiązania typowe dla partii konserwatywno-liberalnych, w tym zasadę wolności gospodarczej, zaczęto odwoływać się do koncepcji solidaryzmu społecznego. Wskazywano potrzebę troski o ludzi wykluczonych z rozmaitych przyczyn z pełni życia społecznego. Opisywane problemy gospodarcze stały się głównym motywem kampanii wyborczej [Klepka 2008: 157].

Ponownie zatem kwestie aksjologiczne i kulturowe znalazły się na nieco dalszym planie – o ile można uznać za takie np. politykę prorodzinną, która zajmowała istotne

miejsce w programie PiS, a wyrażała się choćby poprzez postulaty wdrożenia programu mieszkaniowego „Rodzina na swoim”, zakładającego wybudowanie od 3 do 4 mln mieszkań w ciągu ośmiu lat, zachowanie wspólnego rozliczania się podatkowego małżonków, ułatwienia dla firm rodzinnych czy innego rodzaju ulgi prorodzinne [Klepka 2008: 157–1578].

Oczywiście należy pamiętać, że Prawo i Sprawiedliwość przed wyborami w 2005 roku głosiło hasło „rewolucji moralnej”, jednak oznaczało ono raczej likwidację układu powiązań o charakterze nieformalnym, niejawnym czy nawet kryminalnym, funkcjonujących zarówno w centrum polskiego życia publicznego, jak i na szczeblach lokalnych, aniżeli rewolucję o charakterze aksjologicznym.

Po wygranych przez PiS wyborach parlamentarnych i po fiasku przewidywanej przez dużą część komentatorów sceny politycznej, a także potwierdzonej wcześniej przez polityków obu ugrupowań koalicji z Platforma Obywatelską, partia dysponowała 155 mandatami w Sejmie. Aby mieć większością parlamentarną, Prawo i Sprawiedliwość zdecydowało się na zawarcie koalicji z Samoobroną i Narodowym Kołem Parlamentarnym skupiającym posłów wykluczonych z Ligi Polskich Rodzin (28 kwietnia 2006), do której wkrótce dołączyła sama Liga (5 maja 2006). Liga Polskich Rodzin uzyskała dwa ministerstwa: Ministerstwo Edukacji Narodowej, na którego czele stanął Roman Giertych (został on jednocześnie wicepremierem), oraz Ministerstwo Gospodarki Morskiej, którego kierownictwo objął Rafał Wiechecki. Przedstawicielem „neoendecji” w koalicyjnym rządzie był również Bogusław Kowalski z NKP, który objął funkcję wiceministra transportu.

Dodać należy, że zawarcie koalicji poprzedziło podpisanie tzw. paktu stabilizacyjnego (luty 2006), na mocy którego przedstawiciele Ligi Polskich Rodzin (R. Giertych) oraz Samoobrony (A. Lepper) zobowiązali się do wspierania powołanego pod koniec października 2005 roku rządu K. Marcinkiewicza wywodzącego się z PiS oraz poparcia dla 144 projektów ustaw, które planowano uchwalić w czasie kadencji parlamentu. Pakt był rozwiązaniem mającym chronić przed paraliżem władzy wykonawczej w czasie funkcjonowania rządu mniejszościowego. Po upływie niecałych trzech miesięcy zdecydowano się jednak na zawarcie formalnej koalicji.

Koalicja przetrwała do sierpnia 2007 roku, choć nieco wcześniej, we wrześniu 2006 roku doszło do jej krótkotrwałego rozpadu, którego przyczyną były niezgodnione wcześniej żądania budżetowe (podwyżki dla służby zdrowia i nauczycieli, sugestie wzrostu rent i emerytur, dopłaty do paliwa rolniczego, ubezpieczenia rolnicze itd.) wysunięte przez Samoobronę. W połowie października Samoobrona wróciła jednak do rządu.

Można śmiało stwierdzić, że koalicja ta była dość burzliwa, zaś tworzących ją partnerów nie łączyło wiele poza względami pragmatycznymi. Aleksander Hall napisał, że PiS było partią antykomunistyczną, konserwatywną i wywodzącą się z „Solidarności”, zaś Liga Polskich Rodzin – partią narodowo-katolicką, która wprawdzie odrzucała PRL, niemniej jednak była krytyczna wobec „Solidarności” [Hall 2011: 384]. Jeżeli szukać podobieństw pomiędzy obiema partiami, to w jakiejś mierze dotyczyły one Unii Europejskiej. Liga Polskich Rodzin miała do tej instytucji stosunek jednoznacznie wrogi, PiS zaś patrzyło na UE w sposób bardziej złożony, postulując konieczność realizowania

bardziej zdecydowanej polityki zagranicznej. W pewien sposób łączyły obie partie również krytyczny stosunek do przemian, które zaszły w Polsce po 1989 roku, jednak i w tym przypadku krytyka LPR była zdecydowanie bardziej dosadna.

Kwestie kulturowe także stanowiły pole do potencjalnego konfliktu pomiędzy PiS i LPR. Przykładem może tu być wystąpienie Romana Giertycha podczas spotkania ministrów edukacji Unii Europejskiej w Heidelbergu, podczas którego namawiał on do zakazu aborcji oraz do zaprzestania propagowania homoseksualizmu w szkołach na terenie Unii. Wystąpienie to spotkało się ze sprzeciwem Jarosława Kaczyńskiego, który zaznaczył, że nie zostało ono wcześniej uzgodnione na posiedzeniu Rady Ministrów. Roman Giertych skomentował te zarzuty, dając do zrozumienia, że gdyby zgadzał się z Jarosławem Kaczyńskim we wszystkich sprawach, to stworzyliby jedną partię [Jamro, Sławomirski 2015: 171].

Spory między PiS a LPR pojawiły się również w związku z innymi działaniami Romana Giertycha jako ministra edukacji – dotyczyły zmian w kanonie lektur (z którego usunięto m.in. dzieła Witolda Gombrowicza oraz Bruna Schulza), wprowadzenia wychowania patriotycznego jako odrębnego przedmiotu, wprowadzenia obowiązkowych mundurków do szkół podstawowych i gimnazjów oraz wliczania oceny z religii do średniej ocen [Gardynik, Waszkielewicz 2007]. Należy jednak zaznaczyć, że w wywiadzie opublikowanym w 2010 roku Lech Kaczyński przyznał, że niektóre z wyżej wymienionych działań w sferze szkolnictwa były w istocie jego pomysłami, choć nie omieszkał nazwać przy tym Romana Giertycha „narodowym i kulturowym radykałem” [Kaczyński, Warzecha 2020: 206]. Na pytanie Łukasza Warzechy o różnice światopoglądowe pomiędzy Lechem Kaczyńskim a Romanem Giertychem, wynikające z odwoływania się do jednej strony spuścizny piłsudczykowskiej, z drugiej do tradycji endeckiej, ówczesny prezydent odpowiedział w następujący sposób:

„Ja po prostu staram się patrzeć rozsądnie i odrzucam skrajności. Nie chcę retrospektywnej utopii. Nie chcę powrotu do patriarchalnej rodziny [...]. Nie chcę powrotu do świata bardzo restrykcyjnej obyczajowości. [...] [J]estem katolikiem, ale to nie oznacza, że państwo powinno nad tym czuwać i wtrącać się w nasze prywatne życie [...] [Kaczyński, Warzecha 2020: 107].

Różnice pomiędzy obiema partiami dotyczyły również polityki zagranicznej, jak choćby kwestii wysłania polskich wojsk do Afganistanu czy obecności polskiej misji stabilizacyjnej w Iraku. Liga Polskich Rodzin żądała przeprowadzenia referendum w tej ostatniej kwestii, co zostało odebrane przez polityków PiS jako chwyt populistyczny. Charakter relacji między PiS a LPR w dość dosadny sposób skomentował Marek Jurek, ówczesny Marszałek Sejmu, reprezentujący w PiS środowisko nieco bliższe LPR³.

³ Marek Jurek na przełomie lat 80. i 90. należał do Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego. Nieco później, już jako członek Prawa i Sprawiedliwości, na zjeździe partii opowiedział się razem z mniejszością działaczy przeciw uchwale wzywającej do głosowania w referendum za wstąpieniem do Unii Europejskiej.

Stwierdził on, iż „jeśli partie mają bez przerwy odrębne stanowiska, to trudno mówić o współpracy koalicyjnej” [Jamro, Sławomirski 2015: 173].

Zupełnie odrębną kwestią jest sama relacja pomiędzy Jarosławem Kaczyńskim a szefem LPR Romanem Giertychem. Wydaje się, że lider Prawa i Sprawiedliwości traktował jednego ze swoich partnerów koalicyjnych w najlepszym razie z pewną dozą ambiwalencji, zaś jego zapatrywania na świat i pozostawanie pod silnym wpływem tradycji Narodowej Demokracji w dalszym ciągu uważał za nieprzystające do współczesnej rzeczywistości. Świadczy o tym fragment z książki Jarosława Kaczyńskiego wydanej kilka lat po zerwaniu koalicji, gdzie wypowiada się o Romanie Giertychu w następujący sposób:

„Dziwny człowiek – zdolny, nawet bardzo sprawny prawnik, jednocześnie jest w nim [...] niebываła jak na jego wiek niedojrzałość. Miałem bardzo często wrażenie, iż rozmawiam z 16- czy 18-letnim chłopcem [...]. To, co było w nim bardzo trwałe, to przywiązanie do nauk dziadka; Jędrzeja Giertycha, autora niezliczonych książek pisanych ze skrajnie endeckich, antymasońskich i antyinsurekcyjnych pozycji. [...] Początkowo odwoływał się do tych mądrości wprost, potem zrozumiał, że się z niego śmieją i nieco to stonował. [...] Zobaczymy, czy jeszcze wypłynie. Jeśli Polska pójdzie w złym kierunku, to pewnie tak” [Kaczyński 2011: 154].

Koniec koalicji z PiS był w istocie końcem Ligi Polskich Rodzin jako znaczącego aktora na polskiej scenie politycznej. W przedterminowych wyborach parlamentarnych w 2007 roku Liga startowała w nieformalnej koalicji z Unią Polityki Realnej oraz Prawicą Rzeczypospolitej (przewodniczącym tej partii został wspomniany wcześniej Marek Jurek, który opuścił PiS w kwietniu 2007 roku, po upadku w Sejmie projektu dotyczącego wzmocnienia konstytucyjnych gwarancji ochrony życia). Liga Prawicy Rzeczypospolitej, bo tak nazywał się utworzony komitet wyborczy, uzyskała w wyborach 1,30% głosów i nie weszła do parlamentu.

Prawo i Sprawiedliwość a „obóz narodowy” po 2007 roku

Co ciekawe, wśród niektórych polityków związanych ze środowiskami narodowymi powstało przekonanie, że koalicja z udziałem LPR zawarta wiosną 2006 roku jest istotnym sygnałem świadczącym o przechodzeniu PiS na pozycje narodowe. Artur Zawisza, który do 2007 roku był związany z PiS, następnie zaś uczestniczył w różnych ugrupowaniach związanych z szeroko rozumianą narodową prawicą (Prawica Rzeczypospolitej, Libertas Polska, Ruch Narodowy), pokusił się nawet o analogię historyczną, sięgającą lat 30. XX stulecia:

„Postsanacyjny PiS przeszedł na pozycje Obozu Zjednoczenia Narodowego, gdzie mało ideowi państwowcy inkorporowali elementy doktryny narodowej, by utrzymać dialog z istotną częścią wyborców. Notabene, PiS-owi świetnie to się udało i dziś ludzie na prawo od PiS muszą się często tłumaczyć, że są za mało prawicowi, bo nie są w PiS-ie [...]” [Waniek 2014: 78, za: *Narodowiec nie jest prawicowym sekciarzem* 2010: 144].

Wydaje się, że katastrofa smoleńska z roku 2010 oraz powstałe wokół niej spory w pewnej mierze wpłynęły na radykalizację przekazu ze strony polityków Prawa i Sprawiedliwości. W wypowiedziach prezesa PiS zaczęła się pojawiać kategoria „prawdziwych Polaków”, do której wcześniej się nie odwoływał, a podczas wystąpień pod Pałacem Prezydenckim pojawiła się także fraza „Tu jest Polska”⁴. Mimo tego część polskich nacjonalistów nadal patrzyła z dużym dystansem na środowisko Prawa i Sprawiedliwości, mając mu za złe kultywowanie pamięci Józefa Piłsudskiego, a także fakt podpisania przez Lecha Kaczyńskiego traktatu lizbońskiego, który to dokument w środowiskach narodowych postrzegany był bardzo negatywnie [Waniek 2014: 82–83].

Nic zatem dziwnego, że gdy pod koniec 2014 roku Ruch Narodowy, będący dotychczas ruchem społecznym skupiającym kilkadziesiąt organizacji prawicowych, które łączył udział w Marszu Niepodległości, przekształcił się w regularną partię polityczną, spotkało się to z negatywną reakcją ze strony Prawa i Sprawiedliwości. Stanisław Pięta, jeden z bardziej prawicowych polityków PiS z przeszłością m.in. w Lidze Republikańskiej, wielokrotny uczestnik wspomnianego Marszu Niepodległości, posunął się nawet do stwierdzenia, że „Ta partia służy rozwalaniu środowisk prawicowych” [*Ruch Narodowy na prawo od PiS* 2014], zaś współorganizowany przez Ruch Narodowy Marsz Niepodległości został wykorzystany instrumentalnie do budowy marginalnego środowiska politycznego” [*Ruch Narodowy na prawo od PiS* 2014].

Mimo wszystkich wymienionych różnic pomiędzy Prawem i Sprawiedliwością a ugrupowaniami narodowej prawicy, związanych zarówno z odwoływaniem się do odmiennych tradycji ideowych (sanacyjna *versus* endecka), jak i z nieco odmiennym stosunkiem do „Solidarności” (PiS jako partia postsolidarnościowa, choć krytycznie oceniająca przemiany po 1989 roku *versus* postawa ambiwalentna w stosunku do „Solidarności”, reprezentowana choćby przez LPR), wydaje się, że od połowy pierwszej dekady XXI wieku partia zaczęła nieco przesuwac akcenty w swojej retoryce, zbliżając się momentami do retoryki narodowej prawicy. Dobrym przykładem jest tutaj stosunek do religii i wartości chrześcijańskich. Krzysztof Kowalczyk w tekście ukazującym stanowiska polskich partii wobec religii i Kościoła sformułował typologię, w której Prawo i Sprawiedliwość po roku 2005⁵ zostało zaklasyfikowane jako partia quasi-wyznaniowa (razem z ZChN, ROP oraz LPR). Charakterystyczne cechy tego typu partii to np. postrzeganie katolicyzmu jako ideologii politycznej, implementacja norm etyki katolickiej do ustawodawstwa państwowego czy pełna aprobata katolickiego życia rodzinnego [Kowalczyk 2015: 187]. Po roku 2005 w dokumentach partyjnych i wypowiedziach liderów Prawa i Sprawiedliwości coraz częściej akcentowano wartości chrześcijańskie, odwołując się choćby do nauczania Jana Pawła II.

Kwestią, która nawet w późniejszych latach w pewnej mierze odróżniała jednak Prawo i Sprawiedliwość od typowych partii narodowej prawicy, było stanowisko partii względem aborcji. W istocie oscyloowało ono pomiędzy utrzymaniem tzw. kompromisu

⁴ Podobne zabiegi socjotechniczne pojawiały się podczas pierwszej kadencji rządów PiS, np. słynne „My jesteśmy tu, gdzie wtedy, oni tam, gdzie stało ZOMO”, wypowiedziane przez Jarosława Kaczyńskiego w 2006 roku podczas wiecu w Stoczni Gdańskiej.

⁵ Zdaniem tego autora do roku 2005 Prawo i Sprawiedliwość sytuowało się wśród partii „odwołujących się wyłącznie do wartości chrześcijańskich”.

aborcyjnego⁶ a wprowadzeniem całkowitego zakazu przerywania ciąży. W Prawie i Sprawiedliwości, które w pierwszych latach swojego istnienia prezentowało się jako partia skupiająca różne nurty prawicy, funkcjonowali bowiem zarówno przedstawiciele nurtu umiarkowanego, jak i osoby stojące na straży czystości doktryny katolickiej [Kowalczyk 2015: 177].

Wybory 2015 roku – powrót Prawa i Sprawiedliwości do władzy

Wydaje się, że analitycy Prawa i Sprawiedliwości pomiędzy 2007 a 2015 rokiem, gdy partia była największą siłą opozycyjną, uważnie obserwowali społeczne trendy, starając się odpowiadać na zapotrzebowanie potencjalnych wyborców. Autorzy raportu *Prawicowy zwrot w polityce* przygotowanego przez Friedrich Ebert Stiftung stawiają tezę, że począwszy od 2001 roku mamy do czynienia ze stopniowym zanikiem orientacji lewicowej w społeczeństwie. Dla unaocznienia: odsetek samookreślenia siebie jako „skrajna lewica” i „umiarkowana lewica” spadł pomiędzy 2001 a 2015 rokiem z 34% (15 – skrajna, 19 – umiarkowana) do 11% (5 – skrajna, 6 – umiarkowana) [Szelewa, Polakowski 2017: 13]. Jeżeli natomiast spojrzymy na czynniki wpływające na samookreślenie się wyborców jako lewicowi bądź prawicowi, to w omawianych latach najwyższy wzrost znaczenia dla identyfikacji ideologicznej odnotowano w przypadku stosunku do Unii Europejskiej. Może to mieć związek z tzw. kryzysem uchodźczym – z poglądami na temat przyjmowania migrantów czy uchodźców oraz na wspólną politykę UE w tych kwestiach [Szelewa, Polakowski 2017: 16]. Z raportu wynika również, że od 2011 roku kwestie socjalne nabierają coraz większego znaczenia dla wyborców, z tym że w ostatnich latach nie są już one postrzegane jako domena lewicy [Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, *Zdrowie. Praca. Rodzina*: 13].

Prawo i Sprawiedliwość zaczęło wyraźnie akcentować obie te kwestie przed wyborami parlamentarnymi w 2015 roku. W programie wyborczym opublikowanym w 2014 roku, już w samej jego części wstępnej pod tytułem *Punkt Wyjścia. Nasze zasady i wartości. Diagnoza wśród głównych punktów programu* pojawił się akapit zatytułowany *Eurorealizm zamiast agresywnej politycznej poprawności*, w którym mogliśmy przeczytać:

„Odrzucamy polityczną poprawność, czyli ograniczenia coraz boleśniej uderzające w wielu Europejczyków, narzucane dziś już nie tylko poprzez agresję kulturową, ale także drogą działań administracyjnych i represji karnych. Nie akceptujemy niekontrolowanej erozji suwerenności europejskich ojczyzn. Naszej wolności będziemy bronić zdecydowanie, wprowadzając najmocniejsze z możliwych bariery prawne przed możliwością takich praktyk wobec Polski. To jest nasz eurorealizm” [Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, *Zdrowie. Praca. Rodzina*: 13].

⁶ Publicystyczne określenie Ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. z 1993 Nr 17 poz. 78). Ustawa przewidywała możliwość przeprowadzenia legalnej aborcji przy zaistnieniu jednej z trzech określonych przesłanek.

We wspomnianym dokumencie pojawia się również postulat, aby w relacjach Polska–Unia Europejska obowiązywała zasada prymatu kompetencji narodowych – stanowisko to jest określane jako jeden z fundamentalnych celów polskiej polityki zagranicznej [Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, *Zdrowie. Praca. Rodzina*: 151].

W samym dokumencie nie poświęcono zbyt wiele miejsca kwestii uchodźczej, jednak już we wrześniu 2015 roku, a więc niewiele ponad miesiąc przed wyborami parlamentarnymi, doszło do debaty sejmowej dotyczącej planów Unii Europejskiej związanych z relokacją 160 tys. uchodźców pomiędzy poszczególne kraje Unii (w tym Polskę, która miała przyjąć ponad 5 tys. osób). Rząd Ewy Kopacz odniósł się pozytywnie do kwestii przyjęcia uchodźców, co spotkało się z burzliwymi wystąpieniami parlamentarzystów prawicy, w tym Jarosława Kaczyńskiego. Wskazywał on, że rząd nie ma prawa bez zgody społeczeństwa i pod zewnętrznym naciskiem podejmować decyzji, które mogą negatywnie wpłynąć na bezpieczeństwo obywateli i życie publiczne. Sugerował również, że cudzoziemcy, którzy przybędą do Polski, nie będą respektować panujących w niej obyczajów, później zaś mogą nawet narzucać w „agresywny sposób” swoje wymogi w poszczególnych dziedzinach życia [„*Nie odwracajmy się plecami*”. „*Nie decydować pod obcym naciskiem*”. W Sejmie burzliwa debata o uchodźcach 2015]. W wystąpieniu prezesa PiS nie brakowało zwrotów, które w latach wcześniejszych były właściwe raczej dla narodowej antyeuropejskiej prawicy:

„Co się dzieje teraz w Szwecji? Są tam obszary z szariatem. Szwedzkim dziewczynkom nie można już tam chodzić w krótkich spódniczkach, bo to się nie podoba [...]. Czy chcecie państwo, żeby to samo pojawiło się w Polsce?” [„*Nie odwracajmy się plecami*”. „*Nie decydować pod obcym naciskiem*”. W Sejmie burzliwa debata o uchodźcach 2015].

W podobnym tonie podczas debaty sejmowej wypowiadał się Przemysław Wipler, reprezentujący partię KORWiN (w wyborach parlamentarnych 2015 roku na której listach znaleźli się działacze Ruchu Narodowego):

To już jest inwazja nielegalnych imigrantów. W tej chwili imigranci palą węgierskie wozy i ze złamaniem prawa międzynarodowego wdzierają się do Europy. Ten rząd przyłącza się do polityki kapitulacji [...] [„*Nie odwracajmy się plecami*”. „*Nie decydować pod obcym naciskiem*”. W Sejmie burzliwa debata o uchodźcach 2015].

Warto dodać, że Jarosław Kaczyński nie poprzestał na wystąpieniu sejmowym. Kwestia uchodźców pojawiła się również podczas kampanii wyborczej, zaś szczególnie ostrą formę przyjęła podczas spotkania wyborczego w Makowie Mazowieckim, gdzie padły następujące słowa:

„[...] są już przecież objawy pojawienia się chorób bardzo niebezpiecznych i dawno niewidzianych w Europie: cholera [...], dyzenteria [...], niektórzy mówią o jeszcze innych, jeszcze cięższych chorobach [...]. To nie oznacza, żeby kogoś dyskryminować, ale sprawdzić trzeba. Sprawdzić trzeba [...], to wygląda bardzo niedobrze” [Czornik 2017: 169].

Kwestia przeciwdziałania imigracji muzułmańskiej znalazła się także w opublikowanym ponad rok po kampanii wyborczej 2015 roku (w grudniu 2016) programie Ruchu Narodowego:

„Obserwując doświadczenia Europy Zachodniej z imigrantami z różnych części świata, uważamy za nieuzasadnione traktowanie na równi przybyszów praktykujących islam z innymi cudzoziemcami. Imigranci muzułmańscy są statystycznie trudniejsi do asymilacji i częściej wrogo nastawieni do gospodarzy [Suwerenny naród w XXI wieku. Program Ruchu Narodowego 2016].

Co ciekawe jednak, mimo negatywnego stosunku do uchodźców, zwłaszcza z krajów islamskich, politycy Ruchu Narodowego dopuszczają możliwość udziału Polski w tzw. mechanizmie relokacji w zależności od spełnienia przez UE określonych warunków politycznych i ekonomicznych, których jednak w dokumencie nie precyzują. Być może to złagodzenie stanowiska wynika z faktu, że program ten powstał ponad rok po przywoływanej wcześniej burzliwej debacie sejmowej:

„Unia Europejska usiłuje narzucić nam przyjmowanie imigrantów z państw islamskich, nie dając nic w zamian. Po dekadach ignorowania polskich interesów w polityce prowadzonej przez Niemcy i Francję [...] państwa te oczekują obecnie bezwarunkowego wsparcia w rozwiązywaniu problemów, które sami stworzyli. Dla prowadzenia racjonalnej polityki niezbędne jest odrzucenie wszystkich dotychczasowych ustaleń dotyczących „kwot imigranckich” i poważna debata nad tym, czy Polska w ogóle może sobie pozwolić na udział w mechanizmie relokacji, a jeśli tak – to spełnienie jakich warunków politycznych i ekonomicznych sprawi, że będzie się nam to opłacać [Suwerenny naród w XXI wieku. Program Ruchu Narodowego 2016: 18–19].

W październiku 2015 roku CBOS we współpracy ze specjalizującą się w badaniach Internetu firmą Newspoint zbadał nastawienie Polaków względem uchodźców⁷. W badaniu zrealizowanym przez CBOS wśród osób w wieku 18–24 lata aż 69% z nich deklarowało negatywny stosunek względem przyjmowania uchodźców, zaś wśród osób w wieku 25–34 lata negatywny stosunek deklarowało 51%. Co ciekawe, w najstarszej grupie osób, powyżej 65 lat, aż 57% deklarowało pozytywny stosunek wobec przyjmowania uchodźców. Jeszcze bardziej krytyczny stosunek do uchodźców wyłaniał się z badań Internetu, gdzie aż 81% wypowiedzi miało wydźwięk negatywny [Czornik 2017: 168–169]. Prawo i Sprawiedliwość, zaostrzając przekaz dotyczący uchodźców, wpisało się zatem w panujące nastroje społeczne, co mogło przyczynić się do uwiatrygodnienia partii również wśród elektoratu głosującego na ugrupowania bardziej radykalnej prawicy.

Jak już wcześniej wspomniano, Prawo i Sprawiedliwość przed wyborami 2015 roku zaczęło równie mocno akcentować kwestie socjalne, co można uznać za kontynuację

⁷ CBOS przeprowadził badanie kwestionariuszowe, zaś Newspoint badanie wpisów internetowych dotyczących uchodźców.

koncepcji „Polski solidarnej”, która pojawiła się przed wyborami 2005 roku. Jednym z filarów polityki społecznej PiS stała się aktywna polityka rodzinna, której głównymi założeniami były: podniesienie kwoty wolnej od podatku do 8 tys. zł rocznie, wprowadzenie comiesięcznego dodatku w wysokości 500 zł na każde drugie i kolejne dziecko w rodzinie⁸, wprowadzenie zerowej stawki VAT na ubranka dziecięce czy też uruchomienie programu budownictwa mieszkaniowego, zgodnie z którym zaplanowano budowę ok. 300 tys. mieszkań rocznie o cenie maksymalnej 3 tys. zł za metr kwadratowy [Zasępa 2017: 236–237].

Podsumowanie

Wydaje się, że rozwiązania zaproponowane przez Prawo i Sprawiedliwość w kampanii wyborczej 2015 roku w jakiejś mierze stanowiły kontynuację programu zapoczątkowanego w roku 2005., jednak z inaczej rozłożonymi akcentami. Prawo i Sprawiedliwość, tworząc koncepcję IV Rzeczypospolitej, chciało symbolicznie podkreślić potrzebę budowy nowego państwa: państwa solidarnego, państwa tworzonego w większym stopniu dla „zwykłych ludzi”, w mniejszym stopniu dla elit. „Państwo solidarne” z jednej strony stanowiło opozycję do liberalizmu, a raczej dla negatywnych konotacji, które przywoływał ten termin, z drugiej zaś strony było wyraźnym zwrotem ku dziedzictwu „Solidarności”. W roku 2015 wspomniane postulaty socjalne związane z polityką prorodziną, mieszkaniową oraz ze zmianami w systemie emerytalnym stanowiły kontynuację etatystycznego wymiaru „Polski solidarnej”. W kampanii wyborczej nie pojawiał się jednak termin „IV Rzeczypospolita” występowały zaś w sposób znaczący tematy odpowiadające na istotne problemy społeczne (jak np. „kryzys migracyjny”).

Jeżeli spojrzemy na badania przeprowadzone przez CBOS na przełomie kwietnia i maja 2015 roku, a więc tuż przed wyborami prezydenckimi i niecałe pół roku przed wyborami parlamentarnymi, zauważymy wyraźnie, że w zdecydowanej większości osoby deklarujące poparcie dla Prawa i Sprawiedliwości wyrażały postawy etatystyczne, uznając za pozytywne takie elementy, jak kontrola państwa nad większością przedsiębiorstw (79%) czy też progresywny system podatkowy (73%). Aż 85% badanych osób opowiadało się również za pełnieniem przez państwo funkcji opiekuńczych. Jednocześnie wyborców PiS charakteryzował duży sceptycyzm wobec pogłębiania się integracji europejskiej – za zachowaniem przez Polskę daleko idącej niezależności opowiedziało się 53% respondentów [CBOS 2015: 10].

Bibliografia

- CBOS, 1993, Piotr Starzyński (oprac.), *Preferencje polityczne społeczeństwa trzy tygodnie przed wyborami*, „Komunikat z Badań” (BS/132/109). https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1993/K_109_93.PDF (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Chmielecki Adam, 2015, *Od „oszołomów” do „zakonu PC”. Wizerunek medialny Porozumienia Centrum. Próba naszkicowania problemu*, „Horyzonty Polityki” 6(15): 81–95.

⁸ Od 1 lipca 2019 r. program ten rozszerzono, przyznając świadczenie również na pierwsze dziecko.

- Czornik Katarzyna, 2017, *Problematyka uchodźców (migrantów) z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w kampanii parlamentarnej z 2015 roku. Analiza stanowisk*, W: *Polskie Wybory 2014–2015. Kontekst krajowy i międzynarodowy – przebieg rywalizacji, konsekwencje polityczne*, t. 2, Mariusz Kolczyński (red.), Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 157–177.
- Dudek Antoni, 2004, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*. Kraków: Arcana.
- Hall Aleksander, 2011, *Osobista historia III Rzeczypospolitej*, Warszawa: Rosner & Wspólnicy.
- Jamro Mateusz, Radosław Sławomirski, 2015, *Prawo i Sprawiedliwość i Liga Polskich Rodzin we wspólnocie rządzenia 2005–2007. Obraz prasowy koalicji na podstawie analizy materiałów prasowych w dzienniku „Rzeczpospolita”*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 15(194): 65–174.
- Kaczyński Jarosław, 2011, *Polska naszych marzeń*, Lublin: Wydawnictwo Akapit.
- Kaczyński Jarosław, 2016, *Porozumienie przeciw monowładzy. Z dziejów PC*, Warszawa: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Kaczyński Jarosław, Lech Kaczyński, Michał Karnowski, Piotr Zaremba, 2006, *O dwóch takich... Alfabet braci Kaczyńskich*, Warszawa: Wydawnictwo M.
- Kaczyński Jarosław, Michał Bichniewicz, Piotr Rudnicki, 1993, *Czas na zmiany. Z Jarosławem Kaczyńskim rozmawiają Michał Bichniewicz i Piotr M. Rudnicki*, Warszawa: Editions Spotkania,
- Kaczyński Jarosław, Teresa Bochwic, 1991, *Odwrotna strona medalu. Mówi Jarosław Kaczyński*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Most, Wydawnictwo Verba.
- Kaczyński Lech, Łukasz Warzecha, 2010, *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*, Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Klepka Rafał, 2008, *Wizje państwa w programach wyborczych z 2005 r. Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości*, „Chorzowskie Studia Polityczne” (1): 153–168.
- Kowalczyk Krzysztof, 2015, *Stanowiska polskich partii politycznych wobec religii i Kościoła. Propozycja typologii*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 15: 156–189.
- Michnik Adam, 1995, *Diabeł naszego czasu. Publicystyka z lat 1985–1994*, Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.
- Piasecki Andrzej K, 2012, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków: Arcana.
- Szelewa Dorota, Michał Polakowski, 2017, *Prawicowy zwrot w polityce*, Warszawa: Friedrich Ebert Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA).
- Waniek Danuta, 2014, *Ruch narodowy w Polsce wczoraj i dziś. Ideologia, organizacja, praktyka działania*, Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”.
- Zasępa Bożena, 2015, *Wizja i kierunki rozwoju polityki rodzinnej w świetle programów komitetów wyborczych w wyborach parlamentarnych w Polsce w roku 2015*, [w:] *Polskie Wybory 2014–2015. Kontekst krajowy i międzynarodowy – przebieg rywalizacji, konsekwencje polityczne*, t. 2, Mariusz Kolczyński (red.), Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 232–256.

**Attempts to recreate the political representation of the National Camp.
Law & Justice and the parties of the National Right**

Abstract

The article concern Polish groups referring to the tradition of National Democracy and functioning after 1989 with focus on attempts to recreate political representation. The relations of national political parties with Law and Justice – main party of the Polish right in the last two decades – were particularly emphasized. The article presents the genesis of the Center Agreement and the Law and Justice party, as well as the relations of this political camp with the parties of the national right until 2015.

Keywords: contemporary history, nationalism, national parties after 1989, Law & Justice party

Adam Reczuch*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ORCID: 0000-0002-8788-6128

Kształtowanie się nierówności społecznych w Polsce po 1989 roku a wprowadzenie do krajowego porządku prawnego procedury upadłości konsumenckiej

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza (w ujęciu historycznym) kształtowania się nierówności społecznych w Polsce w związku z wprowadzeniem do krajowego porządku prawnego instytucji upadłości konsumenckiej. Nierówności społeczne są jedną z cech gospodarki postsocjalistycznej, mogą prowadzić do szeregu ujemnych zjawisk, w tym ubóstwa, wykluczenia społecznego i finansowego. W niniejszych rozważaniach przyjęto szersze spektrum badawcze, obejmujące zarówno zagadnienia ekonomiczne, jak i prawne oraz społeczno-kulturowe, bazowano przy tym na analizach danych statystycznych, aktów prawnych oraz literatury przedmiotu.

Można wyróżnić bardzo wiele cech różnicujących ludzi, począwszy od biologicznych (np. wzrost), a skończywszy na ekonomicznych (np. dochody). Nierówności są właściwie wpisane w relacje społeczne jako jeden z kluczowych warunków współbywania ludzi w ramach pewnej zróżnicowanej wspólnoty. Jeżeli jednak dojdzie do akumulacji rozmaitych asymetrii (uczestnictwo–wykluczenie), część osób może zyskać pełny dostęp do określonych dóbr, podczas gdy dla innych będą one całkowicie niedostępne. Współcześnie jedna z kluczowych nierówności o charakterze ekonomicznym jest powiązana z dostępem gospodarstw domowych do zasobów finansowych, w tym do kredytów [Solarz 2011: 78–79].

Nierówności społeczne wynikające z asymetrycznej alokacji zasobów są zjawiskiem złożonym i występują właściwie we wszystkich krajach, rodząc wiele problemów społecznych np. pauperyzacje czy wykluczenie społeczne. Píše o tym chociażby Tadeusz Pliszka [2005: 451–452], który rozumie nierówności jako różnice pomiędzy poziomem życia poszczególnych gospodarstw domowych spowodowane nich nadmiernym zadłużeniem, przyczyniającym się do doświadczania wielu trudności w różnych

* adam.reczuch@kronn.pl

sferach życia społeczno-ekonomicznego. Rozważania w niniejszym tekście będą się konstruować głównie wokół kształtowania się zjawiska nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych w Polsce w kontekście wprowadzenia do krajowego porządku prawnego instytucji upadłości konsumenckiej jako narzędzia do walki m.in. z nierównościami społecznymi.

Transformacja ustrojowa w Polsce na tle innych gospodarek postsocjalistycznych a problem nierówności społecznych

W latach osiemdziesiątych XX wieku gospodarki socjalistyczne pogrążyły się w coraz większym kryzysie, nie wytrzymując konkurencji zarówno ekonomicznej, jak i militarnej oraz politycznej z państwami kapitalistycznymi. Stąd też w ZSRR rozpoczął się proces zmiany gospodarki socjalistycznej na system w większym stopniu wolnorynkowy, zdemokratyzowany i oparty na bardziej efektywnych ekonomicznie zasadach gospodarowania [Gorbaczow 1988]. Reformy te, mające na celu częściową modernizację gospodarki, spowodowały jeszcze większe pogłębienie się problemów ekonomicznych, m.in. ze względu na opóźnienia technologiczne w stosunku do krajów zachodnich. Jednocześnie pierestrojka stanowiła katalizator do demokratyzacji życia społecznego, co finalnie spowodowało rozpad Związku Radzieckiego i innych satelickich państw socjalistycznych w latach 1989–1991 [Stępień-Kuczyńska 2020].

U progu przemian ekonomicznych Polska była jednym z najbiedniejszych krajów należących do bloku postsocjalistycznego (tabela 1). Dochód w Polsce mierzony w PKB *per capita* w roku 1990 (1731 \$) wynosił zaledwie 43% czeskiego PKB *per capita* (3941 \$). Na tle innych państw postsocjalistycznych w sposób szczególny wyróżniała się Ukraina, w której to spadek PKB *per capita* w latach dziewięćdziesiątych XX wieku był niemal dwukrotnie [Baza Banku Światowego]. Ilustruje to tabela 1.

Tabela 1. PKB *per capita* wybranych krajów postsocjalistycznych [w \$ USD]

Rok Państwo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Polska	1731	2235	2459	2497	2874	3686	4147	4123	4518	4398
Węgry	b.d.	3350	3735	3873	4137	4494	4525	4596	4744	4793
Czechy	3941	2896	3372	3956	4630	5824	6532	6034	6498	6337
Ukraina	1570	b.d.	1379	1257	1012	936	873	991	835	636

Źródło: opracowanie na podstawie danych Banku Światowego

Gospodarka socjalistyczna była oparta przede wszystkim na własności państwowej, zaś gospodarka kapitalistyczna bazuje na własności prywatnej, będącej głównym źródłem nierówności społecznych. Transformacja ustrojowa w Polsce spowodowała, iż zaczęła się zwiększać liczba gospodarstw domowych gromadzących majątek, ale pozostała część społeczeństwa, przy braku właściwej polityki zapewniającej redystrybucję dochodów, podlegała procesowi ubożenia. Ponadto budowa gospodarki wolnorynkowej przyczyniła się do wzrostu dochodów osób posiadających odpowiednio

wysokie, przydatne dla transformującej gospodarki kwalifikacje, ale jednocześnie spowodowała pogorszenie kondycji ekonomicznej osób o niższych kwalifikacjach, m.in. ze względu na słabnącą rolę związków zawodowych, na co wskazuje Ryszard Szarfenberg [2014: 47–49]

Początkowo głównym wyzwaniem dla przemian społeczno-ekonomicznych była wysoka hiperinflacja. Na początku lat 90. ubiegłego wieku nastąpiło znaczne osłabianie siły nabywczej pieniądza, gdyż finansowano deficyt budżetowy za pomocą dodruku tzw. pustego pieniądza, a presję inflacyjną zwiększyło dodatkowo uwolnienie cen towarów oraz rosnące płace i świadczenia społeczne [Skrzyński 2004: 77–78]. Inflacja sięgnęła 567% w rekordowym 1990 roku, a w ujęciu rocznym przekroczyła 1000% [Baza Banku Światowego], powodując spadek realnej wartości pieniądza, w tym dochodów gospodarstw domowych, co deprecjonowało ich oszczędności i przekładało się na pauperyzację społeczeństwa.

Wskutek zaostrzonej polityki monetarnej, będącej najbardziej kontrowersyjnym elementem „Planu Balcerowicza”, znacząco podwyższono raty kredytów, co spowodowało poważne problemy finansowe wielu przedsiębiorstw [Nowakowski 2015: 347–372]. Zastosowane rozwiązania, określanego mianem „terapii szokowej” mającej na celu szybką modernizację gospodarki, przyczyniły się do upadku wielu nierentownych państwowych zakładów, a następnie do wzrostu bezrobocia, w tym do szczególnie problematycznego bezrobocia strukturalnego: na ogół długotrwałego, wynikającego m.in. z likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR) oraz bankructwa szeregu przedsiębiorstw produkcyjnych [Rakowski 2008: 138–140].

Wychłodzenie gospodarki wprawdzie ustabilizowało siłę nabywczą pieniądza i inflacja spadła po roku 2000 poniżej 10%, ale też doprowadziło do znacznego wzrostu bezrobocia – większego niż w Czechach, na Węgrzech, czy nawet w Ukrainie (tabela 2). W szczytowym okresie niemal co piąty mieszkaniec Polski nie mógł znaleźć zatrudnienia [Baza Banku Światowego].

W pierwszych latach transformacji (1989–1993) przyczyny utraty pracy miały charakter na ogół niezależny od bezrobotnych i wynikały z czynników zewnętrznych, w tym przede wszystkim z likwidacji nierentownych i zacofanych technologicznie zakładów pracy. W późniejszych latach wzrost bezrobocia miał swoje źródła także w niechęci do zmiany kwalifikacji i podnoszenia kompetencji zawodowych, w trudnościach z dostosowaniem się do nowej rzeczywistości gospodarczej i w braku gotowości do podjęcia bardziej wydajnej pracy, co ilustrują dane w tabeli 2.

Tabela 2. Stopa bezrobocia w wybranych krajach postsocjalistycznych

Rok Państwo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Polska	14%	15%	14%	13%	11%	10%	12%	16%	18%	19%
Czechy	4%	4%	4%	3%	4%	5%	8%	8%	7%	7%
Węgry	12%	10%	10%	10%	8%	8%	6%	6%	5%	5%
Ukraina	2%	2%	5%	7%	8%	11%	11%	11%	11%	10%

Źródło: opracowanie na podstawie danych Banku Światowego

Pod koniec ostatniej dekady XX wieku wzrastały dochody Polaków, ale równocześnie zwiększała się stopa bezrobocia. Z jednej strony wiele gospodarstw domowych zyskiwało szansę na awans społeczno-ekonomiczny, z drugiej zaś pogłębiało się rozwarstwienie społeczne, gdyż nie wszystkie osoby były w stanie nadążyć za zmieniającymi się realiami ekonomicznymi i czerpać korzyści z systemu wolnorynkowego. Współczynnik Giniego dla gospodarstw domowych w początkowych latach przemian gospodarczych stale wzrastał, osiągając 38% w roku 2004, a następnie stopniowo spadał [Baza Banku Światowego].

Rozwarstwienie społeczne w początkowym okresie transformacji wynikało nie tylko z większej zaradności części osób zdolnych do lepszego dostosowania się do nowej rzeczywistości i wykorzystywania szans płynących z gospodarki wolnorynkowej. Miało swoje źródło także w korupcji, układach i znajomościach, pozwalającym bogatym na jeszcze większe czerpania korzyści. Ponadto większość społeczeństwa stawała się coraz mniej zamożna zarówno z przyczyn ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych, np. z powodu rozluźnienia obyczajów czy pijaństwa [Bochenek 2009: 147–172].

Ubóstwo a problem wykluczenia społecznego i finansowego

W pierwszym okresie przemian ustrojowych w Polsce głównym problemem społeczno-ekonomicznym było ubóstwo. Już w latach 80. nawet 25% społeczeństwa uzyskiwało dochody na poziomie socjalnego minimum. W kolejnej dekadzie, wraz ze zwiększaniem się stopy bezrobocia oraz spadkiem dochodów gospodarstw domowych, następowała pauperyzacja społeczeństwa (tabela 3). Wzrost ubóstwa wynikał także z nieodpowiedniej polityki socjalnej w początkowym okresie transformacji – z realizacji tzw. rozdawnictwa zamiast programów aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych [Bochenek 2009: 147–172]. Informuje o tym tabela 3.

Tabela 3. Odsetek mieszkańców Polski uzyskujących dochody na poziomie socjalnego minimum

1989	1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
15%	24%	25%	46%	46%	43%	47%	50%	50%	52%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Społeczne koszty przekształceń systemowych w Polsce w latach 1989–2009* [Bochenek 2009: 147–172]

Pod koniec lat 90. ponad połowa gospodarstw domowych osiągała dochody niepozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Większość osób została zmuszona do ograniczenia wydatków (89,8%). Co najbardziej niepokojące, część z nich zaczęła się zadłużać, np. u krewnych i znajomych (42,1%) czy w bankach (22,4%). Jedynie 3% gospodarstw domowych posiadało dochody pozwalające na zaspokojenie potrzeb i nie musiało ani ograniczać wydatków, ani sięgać do zewnętrznych źródeł finansowania. Należy dodać, że w ostatniej dekadzie XX wieku rynek usług finansowych był słabo rozwinięty, a dostęp do kredytów bankowych ograniczony [Bochenek 2009: 147–172].

Bezrobocie, będące jednym z największych wyzwań przełomu wieków, zaczęło się sukcesywnie obniżać i w 2018 roku spadło poniżej 4% [Baza Banku Światowego].

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej dynamicznie wzrastały wynagrodzenia, co poprawiało kondycję gospodarstw domowych. Według danych GUS pomiędzy wstąpieniem do UE a rokiem 2021 przeciętne wynagrodzenie zwiększyło się z 2289,57 zł do 5662,53 zł, czyli niemal o 250% [Baza Wiedzy ZUS].

Dopływ środków finansowych z funduszy europejskich i liczne zagraniczne inwestycje przyczyniały się do znacznego wzrostu gospodarczego, np. PKB *per capita* w roku 2020 mierzony parytetem siły nabywczej wynosił 3 4264 \$, a poziom życia Polaków był wyższy od poziomu mieszkańców Grecji i podobny poziomowi Portugalczyków, co oznacza, iż nastąpił w tym czasie znaczny awans ekonomiczny krajowych gospodarstw domowych [Baza Banku Światowego]. Zmniejszało się też zjawisko ubóstwa – odsetek osób żyjących na poziomie minimum socjalnego spadł do poziomu poniżej 5% [Baza Danych GUS], aczkolwiek należy dodać, iż w 2006 roku nastąpiła zmiana metodologii pomiaru ubóstwa, dlatego dane te nie są w pełni spójne z danymi przedstawionymi w tabeli 3.

Spadek ubóstwa jest cechą wielu gospodarek wysoko rozwiniętych, ale pojawiają się nowe wyzwania ekonomiczne, w tym wykluczenia z różnych sfer aktywności społeczno-gospodarczej ważnych dla danych jednostek. W coraz szybciej rozwijających się gospodarkach głównym problemem jest nie ubóstwo, ale ograniczenia w dostępie do określonych zasobów (np. edukacji, opieki zdrowotnej) i usług finansowych, w tym do kredytów pozwalających gospodarstwom domowym m.in. na nabycie lokum mieszkalnego czy finansowanie innych ważnych potrzeb.

Zjawisko wykluczenia finansowego stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla globalizującej się gospodarki. Z jednej strony bowiem następuje dynamiczny rozwój różnych instytucji finansowych, oferujących coraz szersze spektrum usług, z drugiej zaś ich oferta jest skierowana przede wszystkim do osób zamożnych. Gospodarstwom domowym o niższych dochodach oferowane są droższe i bardziej ryzykowne kredyty, np. w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku banki udzielały kredytów hipotecznych denominowanych lub indeksowanych we franku szwajcarskim. Raty kredytów były niższe, dlatego były one dostępne także dla uboższych gospodarstw domowych, ale po kilku latach, wskutek wzrostu kursu tej waluty, wielu kredytobiorców doświadczało dużych trudności w spłacie zadłużenia, włącznie z całkowitą utratą płynności finansowej.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż nadmierne zadłużenie prowadzi do szeregu trudności: początkowo zmusza gospodarstwa domowe do redukcji wydatków zaspokajających wiele potrzeb, czasami nawet podstawowych, ze względu na konieczność spłaty licznych zobowiązań kredytowo-pożyczkowych; następnie naraża na pułapkę spirali zadłużenia, czyli na spłacanie wcześniej zaciągniętych kredytów kolejnymi pożyczkami, udzielanymi z reguły na mniej korzystnych warunkach; finalnie prowadzi do całkowitej utraty płynności finansowej.

Wobec niewypłacalnych gospodarstw domowych zostaje wszczęte postępowanie windykacyjne – początkowo polubowne, a następnie sądowo-egzekucyjne – które jeszcze bardziej pogorszą ich kondycję ekonomiczną. Wartość zadłużenia wzrasta bowiem o znaczne koszty sądowe i egzekucyjne, a czynności egzekucyjne doprowadzają do zjęcia części dochodów i upłynnienia bardziej wartościowych aktywów majątkowych.

Proces pauperyzacji dłużnika wskutek nadmiernego zadłużenia w skrajnych przypadkach może spowodować nawet bezdomność, jeżeli w toku postępowania egzekucyjnego zostanie upłynnione lokum zaspakajające jego potrzeby mieszkaniowe.

Finalnie niewypłacalne gospodarstwo domowe zostaje narażone na wykluczenie finansowe, przejawiające się uniemożliwieniem dostępu do usług kredytowych, a także utrudnieniem korzystania z rachunku bankowego i usług transakcyjnych. Dalszą konsekwencją nadmiernego zadłużenia jest nie tylko doświadczenie trudności w dostępie do usług finansowych, ale także wykluczenie społeczne wynikające z braku dostępu do zasobów pieniężnych.

Niektórzy dłużnicy, zwłaszcza znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, rezygnują z legalnej pracy i poszukują zatrudnienia w ramach tzw. szarej strefy, gdyż dochody uzyskiwane w taki sposób, jako nieujawnione, nie podlegają egzekucji. Zatrudnienie w ramach gospodarki nieformalnej może przynieść pewne krótkookresowe pozytywne efekty i poprawić kondycję ekonomiczną gospodarstw domowych, pozwalając przetrwać najgorszą fazę kryzysu [Franciszkowska, Węgrzyn 2019]. Aczkolwiek w dłuższym okresie naraża takie osoby na jeszcze większe wykluczenie społeczne i ubóstwo, m.in. z powodu braku osłon ubezpieczeniowych w razie utraty możliwości pracy ze względu na stan zdrowia.

Kluczowe determinanty nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych w Polsce

Przyczyny zjawiska nadmiernego zadłużenia są złożone: z jednej strony może być spowodowane czynnikami typowo ekonomicznymi, np. brakiem dochodów i stabilnej pracy, z drugiej może mieć swoje podłoże w tzw. nadmiernej konsumpcji. Współcześnie konsumpcja stała się czymś więcej niż tylko sposobem na zaspakajanie potrzeb – jest modelem życia, a upowszechnienie kredytów umożliwiło zwiększenie poziomu konsumpcji osobom nieposiadającym odpowiednich zasobów pieniężnych [Reczuch 2015: 46–50].

Zjawisko to zdiagnozował dosyć dokładnie już na przełomie XIX i XX wieku amerykański socjolog i ekonomista Thorstein Veblen w swojej teorii klasy próżniaczej. Według niego poziom konsumpcji gospodarstw domowych nie wynika z ich obiektywnych potrzeb, ale z wydatków grupy społecznej, do której dane gospodarstwa aspirują i próbują naśladować jej życia. Ważną determinantą tych zachowań jest tzw. efekt pokazowy, przejawiający się m.in. w nabywaniu nieruchomości czy samochodów zbyt drogich dla danego gospodarstwa. Zjawisko ostentacyjnej konsumpcji odnosi się nie tylko do klas wyższych, ale także do klas średnich, a nawet do uboższych gospodarstw domowych [Veblen 1994: 43–63].

Od połowy lat 90. XX wieku w Polsce następował rozkwit nowych ośrodków konsumpcji, w tym hipermarketów i galerii handlowych. Wzrost liczby tego typu miejsc był zauważalny zwłaszcza po akcesji Polski do UE. Ośrodki te oferują nie tylko towary i usługi, ale także zaspakajają inne potrzeby konsumentów, np. w zakresie rozrywki, sportu, kontaktu z przyrodą czy z ludźmi. Ich działania są w dużym stopniu usystematyzowane i zracjonalizowane, a koncentrują się na stymulowaniu konsumpcji [Ritzer 2001: 22–26].

W Polsce, podobnie jak w innych krajach postsocjalistycznych, część konsumentów dąży do zbyt szybkiego podniesienia swojej stopy życiowej, aby wyrównać ją z poziomem charakterystycznym dla zamożniejszych gospodarek, głównie zachodniej Europy. W latach 90. ubiegłego wieku Polska, będąca jeszcze poza wspólnotą europejską, stanowiła kraj położony raczej peryferyjnie względem wielkich gospodarek. Umożliwienie wyjazdów zagranicznych i pojawienie się telewizji satelitarnej, a w późniejszym okresie Internetu, pozwoliło Polakom na obserwowanie i naśladowanie stylu życia sąsiadów z zamożniejszych państw.

Nazbyt wysoki poziom konsumpcji może być finansowany za pośrednictwem rozmaitych pożyczek i kredytów. Dla konsumenta bowiem często nie ma znaczenia, czy finansuje swoje wydatki dochodami obecnie uzyskiwanymi, czy dopiero przyszłymi, które mogą się okazać niższe od oczekiwanych.

Konsumenci mają do wyboru bogate spektrum usług finansowych, oferowanych na konkurencyjnym i dojrzałym rynku przez wiele instytucji finansowych. Oprócz instytucji bankowych działalność pożyczkową prowadzą również liczne parabanki funkcjonujące w różnych formach, począwszy od firm pożyczkowych, poprzez osoby udzielające prywatnych pożyczek, a skończywszy na lombardach [Koćwin 2016: 176–177].

Parabanki kierują swoją ofertą m.in. do uboższych klientów, czasami nawet do osób bez żadnych stałych dochodów. Pożyczkę mogą uzyskać także osoby wpisane do rejestrów dłużników, którym tradycyjne banki odmawiają kredytowania ze względu na ich problemy finansowe. Oferowane przez te instytucje pożyczki są z reguły bardzo kosztowne i mogą prowadzić do całkowitej niewypłacalności pożyczkobiorców, aczkolwiek są łatwo dostępne, co czyni je atrakcyjniejszymi od tańszej oferty banków, które jednak udzielają kredytów tylko osobom z odpowiednimi dochodami.

Istotny wpływ na pogorszenie się sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych miał również globalny kryzys finansowy, zapoczątkowany w roku 2008 upadłością banku inwestycyjnego Lehman Brothers. Przyczyny bankructwa tego banku są niezwykle złożone, ale z pewnością wiodącym czynnikiem było udzielenie zbyt wielu kredytów hipotecznych ubogim gospodarstwom domowym w USA, aby umożliwić im nabycie własnego lokum mieszkalnego. Kredyty były przyznawane przez banki bez należytej oceny zdolności ich obsługi przez gospodarstwa domowe, które to zaczęły tracić płynność finansową. Wskutek masowego wzrostu liczby przejętych przez banki i wystawionych na sprzedaż nieruchomości ich ceny się załamały i znacznie spadły. Ostatecznie niewypłacalne stawały się także instytucje kredytowe, gdyż kwoty uzyskiwane z przejęć mieszkań dłużników nie były w stanie pokryć nawet wartości udzielonych im kredytów [Taylor 2010: 111–112].

Globalny kryzys finansowy poważnie dotknął wielu krajów, w tym także Polski, prowadząc do wzrostu bezrobocia oraz spadku dochodów gospodarstw domowych, co wpłynęło również na zwiększenie się liczby osób niewypłacalnych. Wprawdzie w naszym kraju skutki tego kryzysu były łagodniejsze, m.in. ze względu na większą stabilność systemu finansowego opartego o rodzimą walutę, i uderzyły w gospodarkę nieco później niż w inne kraje, niemniej były wyraźnie odczuwalne [Nazarczuk 2013]. Stopa bezrobocia po wejściu do UE zaczęła spadać do poziomu 7% (2008), a w okresie spowolnienia gospodarczego wzrosła do 10% [Baza Banku Światowego].

Szereg gospodarstw domowych, których poziom życia zwiększył się po wstąpieniu do struktur unijnych, kilka lat po akcesji zostało zmuszonych do ograniczenia wydatków ze względu na malejące dochody. Problem ten dotyczył szczególnie rodzącej się wówczas klasy średniej, w tym osób wykształconych zatrudnionych w firmach z udziałem kapitału zagranicznego i aspirujących do szybkiego podniesienia stopy życiowej i awansu ekonomicznego. Gospodarstwa domowe tego typu nie były w stanie regulować wielu zaciągniętych wcześniej zobowiązań finansowych, co prowadziło do ich niewypłacalności.

Nadmierne zadłużenie w świetle danych statystycznych

W świetle dostępnych danych statystycznych biur informacji gospodarczej liczba nadmiernie zadłużonych konsumentów wzrasta i trend ten ma charakter stały, niezależny od lepszej czy też gorszej koniunktury gospodarczej. W okresie od 2009 do 2020 roku liczba niewypłacalnych konsumentów zwiększyła się o ponad 1 mln osób (tabela 4). Wzrost liczby nadmiernie zadłużonych następował zarówno w okresie stagnacji gospodarczej wywołanej globalnym kryzysem gospodarczym, jak i w późniejszym okresie ożywienia gospodarczego. Niepokojąco też wzrastało średnie zadłużenie konsumentów co prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Wzrost liczby osób nadmiernie zadłużonych [w mln]

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1,6	1,9	2	2,2	2,3	2,3	1,9	2,3	2,5	2,7	2,7	2,8	2,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych biur informacji gospodarczej

Liczba nadmiernie zadłużonych konsumentów zwiększyła się przede wszystkim w województwach mazowieckim oraz śląskim, w mniejszym zaś stopniu we wschodnich uboższych regionach. Mieszkańcy najbardziej zadłużonego regionu, tj. województwa mazowieckiego, posiadali w roku 2021 niemal 14 mld zaległości. Mieszkańcy Warszawy, najzamożniejszego w Polsce miasta, prawdopodobnie dążyli do zbyt szybkiego podnoszenia swojej stopy życiowej celem wyrównania jej ze stopą mieszkańców innych metropolii zachodniej Europy, finansując to za pomocą kredytów, których nie byli w stanie obsługiwać.

W przypadku Górnego Śląska większe problemy zadłużeniowe jego mieszkańców mogą wynikać ze specyfiki gospodarczej tego regionu i trudnej modernizacji przemysłu ciężkiego oraz górnictwa, powodujących długotrwałe bezrobocie strukturalne, które opóźniło i spowolniło rozwój tego regionu. Najmniejsza liczba dłużników, biorąc pod uwagę ich liczbę na 1000 mieszkańców, zamieszkuje regiony na ścianie wschodniej: województwo podkarpackie (45), małopolskie (57), podlaskie (60) lubelskie (63), co może wynikać z bardziej oszczędnych i zrjonalizowanych postaw mieszkańców tych z reguły uboższych regionów kraju [InfoMonitor].

Upadłość konsumencka

Procedura upadłościowa jest adresowana do trwale niewypłacalnych dłużników i polega na upłynnieniu majątku oraz przynajmniej częściowym zaspokojeniu roszczeń wierzycieli. Instytucja ta stanowi jeden z kluczowych instrumentów pozwalających gospodarstwu domowemu na pozbycie się balastu zadłużenia i umożliwienie im prowadzenia normalnego życia społeczno-gospodarczego. Inkluzja takich gospodarstw i włączenie ich do systemu ekonomicznego przyczynia się do spadku takich zjawisk, jak ubóstwo, „szara strefa” czy też wykluczenie społeczne, a tym samym sprzyja ograniczeniu nierówności społecznych.

Prace legislacyjne nad wprowadzeniem upadłości konsumenckiej do krajowego porządku prawnego były podejmowane czterokrotnie, zanim w roku 2009 uchwalono ustawę [Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz.U. z 2008 Nr 234 poz. 1572]. Polska była jednym z pierwszych krajów postsocjalistycznych, w których to zaczęły obowiązywać przepisy umożliwiające oddłużenie się konsumentom.

W początkowym okresie upadłość mogła być ogłoszona wyłącznie w sytuacji, gdy nadmierne zadłużenie powstało z przyczyn niezależnych od dłużnika, np. przez niespodziewane pogorszenie się stanu zdrowia, które uniemożliwiało osiąganie dochodów pozwalających na obsługę zadłużenia. Zgodnie z tą koncepcją dostęp do procedury oddłużeniowej winien być ograniczony do konsumentów, którzy ze względów moralnych zasługują na umorzenie zaległości, gdyż do powstania zadłużenia nie doszło z ich winy, ale z powodu uwarunkowań zewnętrznych, na które dłużnicy nie mieli wpływu. Ten typ restrykcyjnej procedury oddłużeniowej, kładącej nacisk na walory moralne dłużnika, charakterystyczny jest dla większości państw tzw. kontynentalnej Europy [Adamus, Witosz, Witosz 2009: 25].

Niestety, liczba ogłaszanych upadłości w latach 2009–2014 była znikoma (łącznie 120, zob. tabela 5), a zważywszy na liczbę nadmiernie zadłużenia konsumentów, przekraczającą 2 mln osób, procedura ta praktycznie nie miała żadnego wpływu na skuteczną redukcję zjawiska niewypłacalności gospodarstw domowych. Stąd też, w wyniku krytyki, zmieniono rozwiązania w kierunku ich znacznej liberalizacji [Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz.U. z 2014 poz. 1306].

Tabela 5. Liczba ogłoszonych upadłości

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
10	12	14	24	28	32	2 153	4 447	5 470	6 570	7 944	13 084	18 205

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości

Od 2015 roku upadłość mogli ogłosić niemal wszyscy dłużnicy, z wyjątkiem osób, które zadłużyły się z powodu „rażącego” niedbalstwa – wyłączono skrajne przypadki wyjątkowo nagannych zachowań finansowych, np. oszustwa. Inne osoby, które nawet

lekkomyślnie zaciągały zbyt wiele zobowiązań, m.in. pożyczek i kredytów, były w stanie się oddłużyć, o ile ich decyzje finansowe mieściły się w granicach „zwykłego” niedbalstwa. Nastąpił wówczas znaczący wzrost liczby upadłości: w 2016 roku wyniosła ona 2 153, a w 2019 – 7 944, aczkolwiek znowelizowana procedura upadłościowa niewyhamowana wzrostu liczby niewypłacalnych konsumentów.

Procedura oddłużeniowa została po raz kolejny zliberalizowana i od 24 marca 2020 roku właściwie każda niewypłacalna osoba może ogłosić upadłość [Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 poz. 1802]. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami sąd ogłaszający upadłość ogranicza się w zasadzie do zbadania faktu trwałej utraty płynności finansowej, pomijając ocenę moralną zachowania dłużnika, które doprowadziło go do niewypłacalności. Ten model tzw. otwartego powstępowania upadłościowego, nakierowany na sprawne i niepiętnujące umorzenie zaległości dłużnika, dominuje w państwach o prorynkowych gospodarkach, których porządek prawny został ukształtowany głównie w oparciu o angloamerykański system prawny Common Law. Zgodnie z koncepcją *fresh start* dłużnikowi należy anulować zaległości i dać ponowną szansę na prowadzenie normalnej gospodarki finansowej [Kabza 2009: 127]. Niemniej w krajowej procedurze oddłużeniowej wprowadzono obowiązkowy plan spłaty, którego długość mogła wynosić nawet siedem lat – okres ten był zależny od stopnia zawinienia dłużnika w powstaniu niewypłacalności.

Kolejna nowelizacja zaczęła obowiązywać tuż po wprowadzeniu restrykcji związanych z COVID-19 i stanowiła dodatkowy instrument łagodzenia skutków ograniczeń gospodarczych. Zresztą w latach 2020–2021 spadła liczba nadmiernie zadłużonych konsumentów, co wynikało prawdopodobnie z bardziej racjonalnych i oszczędnych postaw Polaków w tamtym okresie. Niestety, w dalszej perspektywie możliwy jest kolejny wzrost niewypłacalnych konsumentów, m.in. ze względu na turbulencje gospodarcze wywołane wojną w Ukrainie.

W Polsce w 2018 roku wielkość globalnego zadłużenia gospodarstw domowych wyniosła 198 mld \$, co stanowiło 35% PKB. Dla porównania, w USA wyniosła ona niemal 17 bln \$, stanowiąc 83% PKB, a w strefie EURO 7 bln \$, czyli 57% PKB [„BIS Statistical Bulletin”. 2019]. Mieszkańcy Polski prawdopodobnie będą się zadłużać w coraz większym stopniu, jednocześnie może także wzrastać liczba osób niewypłacalnych.

Podsumowanie

Nadmierne zadłużenie w Polsce cechują specyficzne uwarunkowania zarówno ekonomiczne, jak i kulturowe. Niektóre osoby starsze, które wyniosły jeszcze balast negatywnych doświadczeń z okresu przed 1989 rokiem, nie były w stanie przystosować się do nowych realiów ekonomicznych, zwłaszcza że pierwsze lata transformacji ustrojowej były wyjątkowo trudne: pozbawiały wiele osób pracy oraz regularnych dochodów, powodując ich niewypłacalność i pauperyzację. Przedstawiciele młodszych pokoleń mogą natomiast borykać się z problemem nadmiernego zadłużenia wynikającym głównie z postaw nadmiernie konsumpcyjnych, związanych ze zbyt szybkim podnoszeniem stopy życiowej i z finansowaniem podwyższonej konsumpcji

za pośrednictwem kredytów i pożyczek. Istotną rolę pełnią także uwarunkowania typowo ekonomiczne, wynikające z trudnej sytuacji finansowej wielu gospodarstw domowych, zmuszonych do zaciągania kredytów w celu zaspokojenia swoich potrzeb, czasami nawet podstawowych. Problem ten może dotyczyć zwłaszcza regionów dotkniętych w przeszłości problemem bezrobocia strukturalnego i może narastać w trakcie spowolnienia gospodarczego.

Zliberalizowana procedura oddłużeniowa pozwala na dosyć sprawne włączenie osób niewypłacalnych do szeroko pojętego systemu społeczno-ekonomicznego. Niemniej wciąż wzrasta liczba nadmiernie zadłużonych gospodarstw domowych, co może się przyczyniać do zwiększania nierówności społecznych pomiędzy gospodarstwami niewypłacalnymi a tymi, które dysponują pełną płynnością finansową i dostępem do usług finansowych, umożliwiającym gromadzenie majątku. Zwiększająca się liczba osób nadmiernie zadłużonych jest jednym z kluczowych wyzwań społeczno-ekonomicznych, a skoro procedura oddłużeniowa nie jest w stanie przeciwdziałać temu procesowi, konieczne są inne rozwiązania, związane przede wszystkim ze zwiększeniem stopnia ochrony konsumentów na rynku usług finansowych oraz szeroko pojętą edukacją finansową konsumentów.

Bibliografia

- Adamus Rafał, Antoni Witosz, Aleksander J. Witosz, 2009, *Upadłość konsumencka. Komentarz praktyczny*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Baza Banku Światowego, <https://data.worldbank.org> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Baza Danych GUS, <https://stat.gov.pl/banki-i-bazy-danych> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Baza InfoDług, <https://media.big.pl/publikacje?category=4915> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Baza Wiedzy ZUS, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/wskazniki/przecietne-wynagrodzenie-w-latach> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- BIS Statistical Bulletin, 2019 (December), BIS (Bank for International Settlements), <https://www.bis.org/statistics/bulletin1912.htm> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Bochenek Mirosław, 2009, *Společne koszty przekształceń systemowych w Polsce w latach 1989–2009*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” (24): 147–172.
- Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), 2013, *The over indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact*, Berlin: Publisher Civic Consulting.
- Dobrowolski Paweł, 2009, *O potrzebie naprawy upadłości konsumenckiej w Polsce*, Instytut Sobieskiego, <http://sobieski.org.pl/analiza-is-34> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Franciszkowska Sara, Anna Węgrzyn, 2019, *Zjawisko szarej strefy w Polsce – przyczyny, skutki i metody ograniczania*, „Finanse i Prawo Finansowe” 4(24): 33–48.
- Gorbaczow Michaił, 1988, *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju dla całego świata*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Kabza Ewa, 2009, *Wybrane problemy upadłości konsumenckiej w świetle nowej regulacji*, „Studia Iuridica Toruniensia” 5: 121–139.
- Koćwin Julitta, 2016, *Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Finanse Publiczne” 451: 175–186.

- Krzyminiewska Grażyna, 2013, *Nierówności a rozwój społeczny świata*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” (139): 50–59.
- Langer Maciej, 2020, *Liberalizacja przepisów dotyczących upadłości konsumenckiej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 9(1): 207–218.
- Ministerstwo Sprawiedliwości. Baza Statystyczna, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Nazarczuk Jarosław M., 2013, *Wpływ światowego kryzysu finansowego na gospodarkę Polski i jej regionów*, [w:] *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Roman Kisiel, Magdalena Wojarska (red.), Olsztyn: Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, 75–89.
- Nowakowski Emil, 2015, *Analiza i ocena osiągnięć gospodarczych Polski w latach 1989–2015*, „Świat Idei i Polityki” 14: 347–372.
- Pliszka Tadeusz, 2005, *Nierówności społeczne a zagrożenia z nich wynikające*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” (6): 449–458.
- Rakowski Witold, 2008, *Terapia szokowa z 1989 r. w Polsce, jej skutki i próba oceny po 18 latach*, „Rocznik Żyrardowski” 6: 133–144.
- Reczuch Adam, 2015, *Upadłość konsumencka a niewypłacalność gospodarstw domowych spowodowana ich nadmierną konsumpcją w Polsce*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” (3): 46–50.
- Ritzer George, 2001, *Magiczny świat konsumpcji*, Warszawa: Wydawnictwo Literackie Muza.
- Skrzyński Tomasz, 2004, *Programy walki z hiperinflacją – reformy Władysława Grabskiego i Leszka Balcerowicza*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2: 73–90.
- Solarz Małgorzata, 2011, *Wykluczenie społeczne jako nowy przejaw nierówności społecznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Nauki o Finansach” 2(7): 76–89.
- Stępień-Kuczyńska Alicja, 2020, *Między reformami a zmianą systemową w ZSRR/FR*, „Środoeuropejskie Studia Polityczne” 3: 39–63.
- Szarfenberg Ryszard, *Polityka społeczna a nierówności społeczne* 47 <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/tps/teksty/szarfenberg2014.pdf> (dostęp: 22 listopada 2022).
- Taylor John B, 2010, *Zrozumieć kryzys finansowy. Przyczyny, skutki, interpretacje*, Łukasz Goczek (tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Veblen Thorstein, 1994, *Theory of the Leisure Class*, New York: Dover Publications.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2014 poz. 1306 ze zm.; wejście ustawy w życie: 31 grudnia 2014).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 poz. 1802 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2008 Nr 234 poz. 1572 ze zm.; wejście ustawy w życie: 31 marca 2009).

**Formation of official procedures in Poland after 1989.
Completion of the compulsory consumer bankruptcy procedure**

Abstract

The aim of this article is to analyze the shaping of social inequalities in Poland in connection with the introduction of the institution of consumer bankruptcy into the legal order in a historical perspective. Social inequalities are one of the features of the post-socialist economy and may lead to a number of negative phenomena, such as poverty, social and financial exclusion. In these researches, taken into consideration a broader spectrum of research method, economic, legal and socio-cultural.

Keywords: consumer bankruptcy, social inequalities, over-indebtedness

Patryk Chmielarz*

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0003-0286-741X

Problematyka mediacji w sprawach społecznych i gospodarczych

Wprowadzenie

Podstawą i przyczyną mediacji jest pojawienie się konfliktów, których ludzie nie są w stanie sami rozwiązać. Konflikt ma wiele definicji, a jego rozwikłanie może być realizowane na szereg sposobów. W niniejszym artykule podjęto rozważania dotyczące sporów, które prowadzą do naruszenia przepisów prawa cywilnego. Konflikty te często uruchamiają procesy sądowe służące rozstrzygnięciu sporów, w których stosowane jest prawo procesowe, w tym postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych. Scharakteryzowano terminy dotyczące konfliktu, sporu i mediacji. Przedstawiono również znaczenie pojęć takich jak ADR (Alternative Dispute Resolution) i EDR (Effective Dispute Resolution) oraz wyjaśniono cele i funkcje mediacji. Omówiono instytucję mediacji online i pojęcie ODR (Online Dispute Resolution).

Znaczenie pojęcia konfliktu (sporu)

Etimologia terminu „konflikt” wywodzi się z łacińskiego czasownika *conflictio*, *conflictus* oznaczającego zderzanie się, walkę z kimś, spór [Dzięcielska-Machnikowska 1985]. Konflikt, obok neutralności i współdziałania, jest jednym z trzech uniwersalnych wzorów relacji społecznych. Stanowi układ skierowanych przeciw sobie zachowań dwóch podmiotów społecznych (jednostek, grup bądź ich organizacji), z których każdy dąży do realizacji własnych celów (interesów) i napotyka na przeciwdziałanie pozostałych uczestników konfliktu [Korybski 1993].

Ponieważ konflikt pomiędzy ludźmi jest stanem naturalnym, niemożliwe jest jego całkowite wykluczenie. U podstaw większości spraw sądowych leżą konflikty, których

* patryk.chmielarz@up.krakow.pl

podłoże jest znacznie szersze aniżeli wycinek sytuacji, o której w toku procesu rozstrzyga sąd [Łazarska 2012]. Zazwyczaj w czasie sporu po dwóch stronach stają skłócone strony oraz reprezentujący ich profesjonalni pełnomocnicy w osobach adwokatów lub radców prawnych (zarówno z wyboru, jak i z urzędu). Sytuacja konfliktu nie jest korzystna dla żadnej ze stron, a spór, który nie zostanie w odpowiednim momencie opanowany, z biegiem czasu może niekorzystnie wpłynąć na jego uczestników, a ostatecznie na negatywną ocenę całego wymiaru sprawiedliwości [Nowak, Kornacka 2016]. W stosunkach międzyludzkich nie jesteśmy w stanie uniknąć konfliktu, ale możemy nauczyć się go przezwyciężać [Nowak, Kornacka 2016]. Konflikt, podobnie jak wiele innych kategorii teoretycznych w naukach społecznych, nie posiada jednej zwięzłej definicji. W związku z tym w literaturze przedmiotu pojęcie konfliktu jest definiowane na wiele sposobów, w zależności od dziedziny życia, w której do niego dochodzi. Słownik współczesnego języka polskiego definiuje konflikt jako zetknięcie się sprzecznych, wykluczających się nawzajem dążeń, działań, poglądów [Wierzbicka 1998].

Według Józefa Pency konflikt to ostre przeciwieństwo współpracy, dążenie do tego, by punkt widzenia jednej strony przeważał nad punktem widzenia drugiej strony, a jednocześnie, by stała się ona stroną pokonaną [Penc 2011]. Konflikt określany jest też jako forma współzawodnictwa między ludźmi lub grupami ludzi. Jest to sytuacja, w której co najmniej dwie zależne od siebie osoby lub grupy spierają się o ograniczone zasoby bądź realizację interesów, które są – lub wydają się być – niemożliwe do pogodzenia [Cybulko 2014]. Konflikt jako wyodrębniony zespół zachowań jest zjawiskiem czasowym i dynamicznym [Myślińska 2018], a w jego przebiegu można wyodrębnić kilka faz – różnych, odpowiadających poglądom autora na teorie konfliktu. Andrzej Korybski dzieli konflikt na: ukształtowanie sytuacji konfliktowej, manifestacje przeciwstawnych zachowań stron, eskalację konfliktu, poddanie konfliktu obserwacji otoczenia społecznego oraz ewentualnego oddziaływania otoczenia społecznego na uczestników konfliktu, a finalnie – inicjację procesu rozwiązywania i rozstrzygnięcia sporu [Korybski 1993]. Z kolei Zbigniew Kmiecik dzieli konflikt na następujące etapy: sytuację poprzedzającą, okres prowokacji (inicjacja konfliktu), okres eskalacji i ostatecznie okres konfrontacji (prowadzenia walki o zwycięstwo) [Kmiecik 2004]. Ujawnienie konfliktu i poddanie go obserwacji otoczenia społecznego prowadzi do przekształcenia konfliktu w spór [Kurczewski 1979], a według Jerzego Rajskego konflikt może się przekształcić w spór lub go wywołać [Rajski 2001]. Sam spór jest uznawany za kwalifikowaną postać konfliktu ujawnioną otoczeniu. Należy zgodzić się z Eugeniuszem Moczukiem i Krystyną Leśniak-Moczuk, że najtrudniejsze do rozwiązania są konflikty emocjonalne, ponieważ są one związane z napięciami emocjonalnymi spowodowanymi negatywną postawą (np. wrogością) w interakcjach między jednostkami mającymi charakter personalny. W takich przypadkach przedmiot konfliktu jest zdaniem autorów trudny do uchwycenia ze względu na to, że dotyczy osobistych spraw ludzkich. Wydaje się, że konflikty rzeczowe powinny być łatwiejsze do rozwiązania ze względu na to, iż dotyczą określonych spraw w podziale dóbr i w procesie zmian, a jednocześnie mają charakter poza personalny [Moczuk, Leśniak-Moczuk 2014]. Prawo procesowe cywilne stosujemy, gdy naruszane są postanowienia prawa materialnego cywilnego, sam zaś proces służy rozstrzygnięciu sporów, konfliktów, nieporozumień. Najczęściej jedna ze

stron – powód – występuje do sądu z roszczeniem w procesie, a druga – pozwany – to kwestionuje. Bywa, że proces sądowy nie spełnia swojej roli, gdyż nie jest w stanie sprostać wymaganiom stron [Kowalczyk 2018]. Jest to związane z różnymi przyczynami, m.in. z występującymi brakami kadrowymi w wymiarze sprawiedliwości, zbyt dużymi kosztami i zawilgością procedury oraz z przewlekłością postępowania sądowego. Nadmierny formalizm procedury cywilnej nie jest w każdym przypadku dobry, stąd właściwym rozwiązaniem jest uzupełnienie formy sądowego rozwiązywania sporów poprzez stosowanie mediacji [Bieleński 2008].

Pojęcie mediacji

Mediacja to nowoczesne i skuteczne postępowanie, w którym strony dobrowolnie i aktywnie uczestniczą w rozwiązywaniu sporu przy pomocy osoby trzeciej [Cioch, Studzińska 2012]. Genezy terminu „mediacja” poszukuje się w greckim słowie *medos*, oznaczającym pośredniczącego, neutralnego i nieprzynależnego do żadnej ze stron [Pazdan 2004], oraz w słowach *mediare* – bycie w środku – i *mediatio* – pośrednictwo.

Mediacja to jedna z alternatywnych form rozwiązywania sporów, w ramach której niezależna osoba trzecia (mediator) asystuje stronom w czasie rozwiązywania konfliktu lub negocjacji i pomaga im osiągnąć korzystne porozumienie, przy czym mediator nie ma uprawnień władczych, by zmusić strony do zawarcia tego porozumienia [Białecki 2012].

Z kolei słownik terminologii prawniczych *Black's Law Dictionary* definiuje mediację jako niewiążącą metodę rozwiązywania sporów z udziałem neutralnej osoby trzeciej, której zadaniem jest pomoc stronom zaangażowanym w spór w osiągnięciu wspólnie akceptowalnego rozwiązania [Zienkiewicz 2007]. Według definicji zamieszczonej w słowniku wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych mediacja jest formą rozwiązywania sporów opierającą się na wyspecjalizowanej, nie władczej ingerencji osoby trzeciej, bezstronnej i neutralnej wobec stron konfliktu, której głównym zadaniem jest doprowadzenie do zawarcia przez strony sporu porozumienia – wzajemnie akceptowalnego i uwzględniającego interesy oraz potrzeby obu stron – a także odbudowanie pozytywnych relacji i podstaw współpracy pomiędzy stronami sporu [Kopaliński 1989].

Christopher Moore wskazuje, iż mediacja jest procesem rozwiązywania konfliktu polegającym na tym, że strona trzecia, akceptowana przez uczestników sporu, lecz nieuprawniona do podejmowania wiążących decyzji w ich imieniu, interweniuje w konflikt czy spór, by pomóc im poprawić relacje i komunikację oraz wykorzystać skuteczne procedury rozwiązywania problemów w celu osiągnięcia wzajemnego zrozumienia czy obopólnie akceptowanego, dobrowolnego porozumienia w sprawach spornych [Moore 2016]. Marcin Białecki jest zdania, że mediacja jest rozumiana jako określone podejście do rozwiązywania konfliktów, którego celem jest osiągnięcie wzajemnie satysfakcjonującej ugody [Białecki 2012]. Z kolei Aneta Jakubiak-Mirończuk zauważa, że mediacja to proces dobrowolny i poufny, w którym bezstronna osoba trzecia uczestniczy w sporze celem osiągnięcia wzajemnie satysfakcjonującej ugody [Jakubiak-Mirończyk 2008].

Według Rafała Morka mediacja jest w istocie królową alternatywnych metod rozwiązywania sporów, fenomenem społecznym, dostępnym sposobem, środkiem

zapobiegania i rozwiązywania sporów dzięki porozumieniu stron, do którego dochodzi za pomocą osoby trzeciej (mediatora) [Morek 2018]. Natomiast Maciej Bobrowicz definiuje mediację jako proces, w którym niezależna osoba trzecia pomaga stronom konfliktu rozwiązać spór [Bobrowicz 2004]. Pokojowy charakter procesu decyzyjnego mediacji podkreśla Zbigniew Kmiecik, wskazując, że podstawowymi celami aktywności mediatora są zbliżenie stanowisk stron, załagodzenie istniejących pomiędzy stronami napięć oraz wykreowanie warunków do osiągnięcia porozumienia [Kmiecik 2004]. W założeniu wielu badaczy mediacja ma być sposobem na usprawnienie wymiaru sprawiedliwości i ma wspomagać oraz uzupełniać postępowanie sądowe [Kowalczyk 2018], zwłaszcza w rozwiązywaniu konfliktów z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego, z karnego oraz stosunków prawa pracy; ma pomagać osobom fizycznym, prawnym i jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej, a także innym podmiotom, np. sądom [Rajski 2005].

Mediacja, nawiązując do potrzeby większej harmonii w stosunkach międzyludzkich, zachęca strony sporu do innego spojrzenia na konflikt, na swoje własne potrzeby i interesy, a także do wspólnego poszukiwania wspólnych rozwiązań oraz zmiany nastawienia do drugiej strony [Gmurzyńska 2006]. Zatem mediacja jest próbą doprowadzenia do ugodowego i satysfakcjonującego obie strony rozwiązania konfliktu na drodze dobrowolnych negocjacji, prowadzonych przy udziale osób trzecich – neutralnych wobec stron i ich konfliktu, które wspierają przebieg negocjacji, łagodzą powstające napięcia i pomagają w wypracowaniu porozumienia, nie narzucając jednak żadnego rozwiązania [Bieńkowska 2009]. Mediacja daje możliwość uzyskania rozstrzygnięcia bardziej dopasowanego do indywidualnych potrzeb niż rozstrzygnięcie w wyniku tradycyjnego postępowania przed sądem, gdyż nie skupia się jedynie na kwestiach prawnych. Do tego jest metodą szybszą, tańszą i mniej sformalizowaną [Banaszewska 2011].

Podstawowym zadaniem mediacji jest stworzenie stronom konfliktu warunków umożliwiających im osiągnięcie porozumienia, które strony konfliktu będą skłonne świadomie i dobrowolnie zaakceptować. Idealnym rozwiązaniem, do którego należy dążyć w procesie mediacji, jest porozumienie, które optymalnie godzi interesy zaangażowanych stron, sprawiając, że każda może się czuć zwycięzcą, coś zyskując, a niczego nie tracąc. Warto podkreślić, że do podstawowych zasad mediacji zalicza się przede wszystkim: dobrowolność, poufność i bezstronność oraz neutralność mediatora [Gójska 2011].

Konkludując powyższe rozważania, zasadnym wydaje się sformułowanie wniosku, że przedstawione w literaturze przedmiotu definicje zawierają wspólne elementy decydujące o istocie mediacji. Na tę formę rozwiązywania sporów (stanowiących kwalifikowaną formę konfliktów) składa się zawsze: cel (zakończenie sporu), proces decyzyjny oraz ingerencja osoby trzeciej (mediatora) w spór [Myślińska 2018]. Zasadnym wydaje się spojrzenie na mediację nie tylko jako na metodę rozwiązywania sporów już powstałych, ale i zapobiegania powstawaniu takich sporów w przyszłości.

Ogólne cechy „alternatywnych metod rozwiązywania sporów” ADR (Alternative Dispute Resolution) oraz „efektywnego zarządzania sporem” EDR (Effective Dispute Resolution)

Istnienie konfliktów i sporów wymaga nie tylko wypracowania mechanizmów społecznych mających na celu unikanie takich zjawisk, ale także oddziaływania na proces ich rozwiązywania. Aby rozwiązywać konflikty lub spory, należy wykorzystać całą paletę metod dochodzenia do konsensusu.

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele sposobów rozwiązywania konfliktów, które określa się jako alternatywne metody rozwiązywania sporów ADR i są to działania alternatywne w stosunku do postępowania sądowego. Termin ADR można zdefiniować jako polubowny i pojednawczy sposób rozwiązywania konfliktów i sporów oparty na idei dążenia do porozumienia oraz do znalezienia kompromisowego wyjścia z sytuacji konfliktowej [Kalisz, Zienkiewicz 2009]. Pojęcie ADR w ujęciu szerokim obejmuje katalog wszelkich typów działalności mających na celu minimalizowanie możliwości powstania sporu [Jakubiak-Mirończuk 2008]. Według R. Morka pojęcie ADR określa wiele różnych metod służących rozwiązywaniu sporu dzięki pomocy neutralnego i bezstronnego podmiotu trzeciego, będących jednocześnie alternatywą dla możliwości rozstrzygnięcia tego sporu przed sądem powszechnym [Morek 2004].

Cechą ADR nie jest jednak stosowanie prawa przejawiające się w rozstrzygnięciu sporów, ale możliwość odstąpienia od sformalizowanych reguł i próba rozwiązania konfliktów [Białecki 2012].

Współcześnie w literaturze przedmiotu zauważa się, że alternatywne metody rozwiązywania sporów niekoniecznie powinny być nazywane alternatywnymi w stosunku do postępowań sądowych. To sąd kieruje do mediacji spór sądowy (w sprawie, która się przed nim odbywa) oraz kontroluje i zatwierdza ugody stanowiące jej wynik. To spostrzeżenie spowodowało zmianę w traktowaniu nazewnictwa metod rozwiązywania sporów w zakresie przymiotnika alternatywne [Rol 2019], który nie oddaje w pełni charakteru i znaczenia takiego postępowania.

Obecnie pojawiają się nowe określenia, jak „efektywne zarządzanie sporem” EDR (ang. Effective Dispute Resolution), „komplementarne zarządzanie sporem” CDR (ang. Complementary Dispute Resolution) oraz „suplementarne zarządzanie sporem” SDR (ang. Supplementary Dispute Resolution) [Harris, Ray, Giener 1988: 1–13.].

W ciągu ostatnich kilkunastu lat ADR stało się postępowaniem uzupełniającym w stosunku do postępowania przed sądem i w obecnych uwarunkowaniach prawnych słuszna wydaje się zmiana nazewnictwa i używanie zamiast określenia „alternatywne” określeń „dodatkowe” i „odpowiednie” czy też terminu „metody rozwiązywania sporów przy pomocy osoby trzeciej” [Białecki 2012]. Za takim pojmowaniem ADR optuje A. Korybski, który uważa, że termin *dispute resolution* obejmuje wszystkie mechanizmy (formy) opanowywania sporów, łącznie z procesem sądowym – w rzeczywistości amerykańskiej uruchamianym po niepowodzeniu form rozwiązywania sporów opartych na rokowaniach [Korybski 1993]. Nie ulega wątpliwości, że ADR jest pojęciem wieloznacznym [Morawski 1993] i podlegającym przeobrażeniom jako naturalna konsekwencja rozwoju społecznego.

Cele i funkcje mediacji

W interesie wszystkich społeczeństw leży to, aby możliwie jak największa liczba sporów rozpatrywanych przez sądy powszechne kończyła się szybko poprzez podpisanie porozumienia. Mechanizmy opanowywania sporów, niezależnie od tego, czy wpisane w procesy ich rozstrzygnięcia, rozwiązywania czy zapobiegania, posiadają wspólny cel, którym jest opanowanie sytuacji konfliktowych. Wygaszanie konfliktów jest nadrzędnym celem prowadzonych postępowań sądowych, a najbardziej rozpowszechnioną i dopracowaną metodą umożliwiającą osiągnięcie tego celu jest właśnie mediacja.

Podstawowe cele mediacji sprowadzają się do odciążania sądów od napływających spraw, zapobiegania przewlekłości postępowań i zmniejszania ich kosztów. Mając na uwadze cele wprowadzenia instytucji mediacji, M. Białecki wskazuje na dążenie do odciążenia sądownictwa państwowego, na ułatwienie dochodzenia roszczeń cywilnych i gospodarczych oraz na udzielenie ochrony prawnej stronom, które wybiorą taką metodę rozwiązania sporu [Białecki 2012].

Przed wszystkim należy podkreślić, że mediacja zmierza do rozwiązania konfliktu, a nie do jego rozstrzygnięcia, tym samym jej celem jest osiągnięcie wzajemnego zrozumienia i obopólnie akceptowanego, dobrowolnego porozumienia [Moore 2016]. Podstawowy cel mediacji został sprecyzowany w art. 10 Kodeksu postępowania cywilnego [tj. Dz.U. z 2021 poz. 1805 ze zm., dalej k.p.c.] i jest nim „ugodowe załatwienie sprawy”. Mediacje stwarzają warunki do bezpośrednich rozmów między stronami konfliktu i wypracowania ich własnego, wspólnie akceptowanego porozumienia (ugody). Strony dążą do rozwiązania sporu, a przynajmniej do zapobieżenia dalszej antagonizacji stosunków pomiędzy nimi.

W postępowaniu mediacyjnym szczegółowe wyjaśnienie i rozważenie okoliczności natury faktycznej i prawnej sprawy nie jest bezwzględnie wymagane. Zadaniem mediacji nie jest bowiem ustalenie prawdy obiektywnej, lecz pojednanie stron. Mediacja umożliwia podmiotom konfliktu wyrażenie swoich uczuć, wyjaśnienie spornych kwestii, a także dotarcie do rzeczywistych źródeł konfliktu, które bardzo często mają charakter emocjonalny (jak np. w sprawach rodzinnych, sąsiedzkich itp.). W mediacji istotne jest więc znalezienie praktycznego rozwiązania sporu, a nie ustalenie, która ze stron ma rację. Fakt dobrowolnego przyjęcia oraz przestrzegania reguł i zasad mediacji przez strony sprawia, że wypracowane przez nie porozumienie jest bardziej efektywne niż rozstrzygnięcie narzucone orzeczeniem sądowym i ogranicza ryzyko wystąpienia dalszych problemów w przyszłości.

Postępowanie mediacyjne pełni szereg funkcji, z czego najważniejsze są związane z przekonaniem stron o słuszności danego rozwiązania, co z kolei stanowi gwarancję realizacji porozumienia, usuwa źródła konfliktu i wzmacnia poczucie odpowiedzialności za własne zachowanie. Katalog funkcji mediacji jest uniwersalny, a realizacja konkretnej jest uzależniona od rodzaju sporu, poziomu emocji, różnic kulturowych oraz przyjętej strategii mediacyjnej [Myślińska 2018]. Nadto mediacja promuje aktywność i przyczynia się do budowy świadomego społeczeństwa obywatelskiego.

Mediacja online i pojęcie ODR (Online Dispute Resolution)

Rozprzestrzeniająca się pandemia COVID-19 wpłynęła istotnie na sytuację społeczną, polityczną i gospodarczą na całym świecie. W Polsce w jej efekcie ogłoszono najpierw stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii, co zmieniło funkcjonowanie wielu instytucji, w tym mediacji. Możliwość wszczynania nowych spraw w postępowaniu cywilnym i gospodarczym nie została ograniczona, jednak ustawowe ograniczenie możliwości swobodnego poruszania się i obawy o zdrowie wpłynęły na sprawność postępowania. Powyższe czynniki mobilizowały do poszukiwaniach nowych sposobów na szybkie kończenie spraw, w tym na angażowanie się w wygaszanie sporów. Jednym z takich sposobów stała się mediacja online.

Mediacja online, inaczej nazywana e-mediacją (ang. *cybermediation*), to mediacja prowadzona za pomocą środków komunikowania się na odległość zarówno przez wideokonferencje, jak i telekonferencje, komunikatory internetowe oraz e-maile. Ten typ mediacji polega na tym, że strony sporu nie przebywają w trakcie postępowania mediacyjnego w tym samym pomieszczeniu, a komunikują się z mediatorem i ze sobą za pomocą Internetu [Skibińska 2016]. Dzięki technologii postępowanie mediacyjne można prowadzić na odległość [Katsh, Rifkin 2001: 93–116].

Tak rozumiana mediacja online mieści się w szerszym pojęciu ODR (Online Dispute Resolution), oznaczającym rozwiązywanie sporów online (Skibińska 2016). E-mediacja stanowi odpowiedź na postulaty uczynienia mediacji skutecznym mechanizmem na rynku internetowym. Online Dispute Resolution (ODR) jest rozszerzeniem Alternative Dispute Resolution (ADR) na rozwiązywanie sporów za pomocą Internetu (Mól 2005). Mediacja wirtualna przenosi postępowanie na inną płaszczyznę: nie zajmuje się emocjami czy postawami, które często zakłócają sprawny przebieg postępowania.

Rezygnacja z fizycznej obecności uczestników w tym samym pomieszczeniu nie musi stanowić niedogodności. Niektóre strony mogą nawet preferować taki właśnie układ, aby nie siedzieć naprzeciwko drugiej strony i mediatora. Przestrzenny dystans może się przyczynić do zmniejszenia ładunku emocji i bardziej racjonalnej atmosfery prowadzenia pertraktacji, a przesunięty w czasie przebieg rokowań może być czynnikiem sprzyjającym, jeśli strony znajdują się w różnych strefach czasowych [Białecki 2012]. W ten sposób e-mediacja wykracza poza granice państw i multilateralnych relacji prawnych.

W procedurze cywilnej mediator niezwłocznie ustala termin i miejsce posiedzenia mediacyjnego, ale samo wyznaczenie posiedzenia nie jest wymagane, jeżeli strony zgodzą się na przeprowadzenie mediacji bez niego. Dopuszczalne jest przeprowadzenie takiego posiedzenia online po uprzednim uzgodnieniu terminu spotkania i bezpiecznego sposobu komunikowania się w sieci.

Mediacja online może polegać na komunikowaniu się mediatora osobno z każdą ze stron, jak również ze wszystkimi stronami równocześnie.

W czasie trwania e-mediacji można także łączyć obydwie te formy. Mediacja przy udziale wszystkich stron i mediatora odbywa się za pośrednictwem dostępnych komunikatorów umożliwiających przeprowadzenie telekonferencji (np. Zoom, Discord, Skype, MS Teams). Prowadzenie połączeń na wizji, tzw. wideokonferencji, nie wyłącza

innych form komunikacji na odległość, np. wymiany e-maili czy udziału w czatach internetowych. W czasach epidemii i konieczności zachowania zaostrzonych rygorów sanitarno-epidemiologicznych kontakty inicjujące postępowanie mediacyjne odbywające się drogą elektroniczną (e-mailową) lub telefoniczną były bardzo wskazane i użyteczne.

W dobie szybkiego przemieszczania się osób oraz różnych zagrożeń wykorzystanie mediacji online niewymagającej osobistych i bezpośrednich spotkań jawi się jako wartość szczególnie pozytywna. Duża elastyczność i prostota prowadzenia mediacji umożliwiają dopasowanie sposobów i metod do potrzeb i możliwości elektronicznych stron sporu. E-mediacja może wpłynąć na zmniejszenie liczby spraw obecnie skumulowanych w sądach, a komunikacja na odległość może przynieść wiele korzyści zarówno dla samych stron, jak również dla sądów i profesjonalnych pełnomocników. Uprawnione jest przyjęcie prawdopodobieństwa graniczącego z pewnością, że pomimo upływu czasu i zakończenia się stanu pandemii rozwiązania stosowane obecnie w zakresie e-mediacji będą stosowane również w przyszłości. W czasie pandemii spory i konflikty nie zniknęły, a trudna sytuacja wynikająca z licznych obostrzeń zdrowotno-epidemiologicznych spowodowała nawet ich wzrost. Obecnie sądy zmagają się z napływem spraw cywilnych i gospodarczych związanych ze szkodami spowodowanymi pandemią, a potrzeba ich pilnego rozpoznania implikuje wprowadzenie wszelkich możliwych rozwiązań, które umożliwią ich wygaszenie.

Pojęcie sprawy cywilnej i gospodarczej

Postępowanie cywilne można zdefiniować jako prawnie zorganizowane działanie ludzkie służące m.in. załatwianiu spraw cywilnych i gospodarczych. Natomiast przez załatwianie spraw cywilnych należy rozumieć rozpoznawanie tych spraw, przymusowe wykonywanie orzeczeń sądowych i innych aktów w tych sprawach oraz przeprowadzanie innych czynności w tychże sprawach [Marcinak 2019].

Słowo „sprawa” w kodeksie postępowania cywilnego oznacza głównie to, co jest załatwiane w postępowaniu cywilnym [Broniewicz, Marciniak, Kunicki 2016]. Co więcej, definicja ustawowa „sprawy cywilnej” zgodnie z art. 1 k.p.c. oznacza sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których przepisy kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Sprawy gospodarcze z kolei zgodnie z art. 458² § 1 k.p.c. można podzielić na sprawy gospodarcze *sensu stricto* (związane z działalnością gospodarczą prowadzoną przez strony będące przedsiębiorcami) oraz sprawy gospodarcze *sensu largo* (niezwiązane z działalnością gospodarczą prowadzoną przez obie strony, ale co do których ustawodawca uznał, że powinny być rozpatrywane w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych z uwagi na swoją specyfikę). O sprawie gospodarczej w znaczeniu materialnym można mówić wówczas, gdy są spełnione kumulatywnie trzy przesłanki: 1) musi to być sprawa cywilna; 2) strony muszą mieć status przedsiębiorców w momencie istnienia stosunku prawnego, ale niekoniecznie w momencie wniesienia pozwu; 3) stosunek prawny musi powstać w zakresie prowadzonej przez strony działalności gospodarczej.

Sprawy gospodarcze są rozpoznawane przez sądy gospodarcze (czyli wyspecjalizowane jednostki będące wydziałami w sądach rejonowych i okręgowych) w postępowaniu cywilnym, ale z zachowaniem pewnych odrębności zawartych w przepisach działu IIa k.p.c.. Odrębność procedury gospodarczej jest przyspieszeniem rozpoznania spraw gospodarczych, czemu służą pewne ograniczenia, np. co do zmian przedmiotowych i podmiotowych, zgłaszania zarzutu potrącenia, wnoszenia pozwu wzajemnego czy prekluzji dowodowej. W zakresie możliwości zawierania ugód w sprawach gospodarczych i kierowania tych spraw do mediacji nie występują różnice w porównaniu do „zwykłych” spraw cywilnych.

Sprawą cywilną jest sprawa, w której żądana przez powoda ochrona prawna sprowadza się do wywołania skutku w zakresie stosunku cywilnoprawnego *sensu largo*, a więc stosunku osobistego, rodzinnego lub majątkowego istniejącego między podmiotami występującymi jako równorzędni partnerzy [Szanciło 2019]. Cechą identyfikującą sprawę, która jest sprawą cywilną ze swej istoty, jest zagwarantowanie udzielenia ochrony prawnej stanu (statusu) prawnego bądź stosunku prawnego o charakterze równorzędnym.

Zarówno sprawa cywilna, jak i gospodarcza, aby mogła zostać skierowana do mediacji, musi się charakteryzować tzw. podatnością ugodową, albowiem z art. 10 k.p.c. wprost wynika wniosek, że mediacja jest dopuszczalna we wszystkich sprawach cywilnych, w których dopuszczalne jest zawarcie ugody.

W doktrynie wskazuje się, że z niedopuszczalnością zawarcia ugody mamy do czynienia w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy ze względu na istotę stosunku materialnoprawnego wyłączona jest możliwość samodzielnego dysponowania uprawnieniami przez strony tych stosunków prawnych. Przede wszystkim chodzi tu o sprawy niemajątkowe z zakresu prawa rodzinnego, takie jak: o unieważnienie małżeństwa, rozwód czy separację lub dotyczące ustalenia pochodzenia dziecka. Z uwagi na niezwywalny charakter użytkownika wyłączona jest również możliwość przeniesienia uprawnień w drodze ugody (jednakże dopuszczalne jest ustalenie i modyfikowanie treści stosunku prawnego, takich jak czas trwania oraz prawa i obowiązki użytkownika). Niedopuszczalność zawarcia ugody zachodzi również w sprawach o uchylenie albo stwierdzenie nieważności uchwał zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz walnego zgromadzenia spółki akcyjnej. Po drugie, wyłączenie możliwości zawarcia ugody może być wynikiem wprowadzenia wyraźnego ograniczenia procesowego – jak w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych [Ereciński, Gudowski, Jędrzejewska 2007].

Zawarcie ugody nie będzie możliwe również w tych sprawach cywilnych, w których k.p.c. wyklucza oparcie wyroku wyłącznie na uznaniu powództwa lub przyznaniu okoliczności faktycznych.

W sprawach o rozwód i o separację istnieje jednakże szczególne uregulowanie dotyczące prowadzenia mediacji w sprawach małżeńskich, rodzinnych i opiekuńczych. Zgodnie bowiem z art. 436 § 1 k.p.c., jeżeli istnieją widoki na utrzymanie małżeństwa, sąd może skierować strony do mediacji. Dodatkowo w każdym stanie sprawy o rozwód lub separację sąd może skierować strony do mediacji w celu ugodowego załatwienia spornych kwestii (np. dotyczących zaspokojenia potrzeb rodziny, alimentów, sposobu

sprawowania władzy rodzicielskiej, kontaktów z dziećmi oraz spraw majątkowych) podlegających rozstrzygnięciu w wyroku orzekającym rozwód lub separację. W sprawach rodzinnych i opiekuńczych, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, sąd zawsze może skierować uczestników do mediacji, a jej przedmiotem może być także określenie sposobu wykonywania władzy rodzicielskiej.

Sprawy rozpoznawane w postępowaniu nieprocesowym zasadniczo nie posiadają zdolności ugodowej, mają bowiem z natury rzeczy najczęściej charakter niesporny. W nielicznych przypadkach, jak w szczególności w sprawach działowych, rozgraniczeniowych i dotyczących służebności, uczestnicy postępowania mogą zawrzeć ugodę w sytuacji zaistnienia sporu. W odróżnieniu od przysposobienia czy ubezwłasnowolnienia, które mogą być ustalone jedynie w drodze orzeczenia sądowego, sprawy dotyczące zniesienia współwłasności, działu spadku oraz podziału majątku wspólnego po ustaniu wspólności majątkowej między małżonkami mogą być uregulowane umownie nawet bez wszczynania postępowania sądowego. Stąd też w sprawach działowych położono silny akcent na zgodne przeprowadzenie podziału. Ustawodawca wprowadził dwa środki dla osiągnięcia omawianego celu. Pierwszym jest nałożenie na sąd obowiązku nakłaniania do uzyskania porozumienia oraz wskazywania uczestnikom sposobów mogących doprowadzić do podziału. Drugim – złożenie zgodnego wniosku co do sposobu zniesienia współwłasności. W takiej sytuacji sąd wydaje postanowienie odpowiadające treści tego wniosku. Dodatkowo, jeśli wniosek zawiera zgodny projekt podziału, pobierana jest znacznie niższa opłata. W sprawach działowych sąd może wydać postanowienie o skierowaniu uczestników postępowania do mediacji [Uliasz 2006], a nawet dodać, że mediacje w tego rodzaju sprawach są celowe i pożądane. Sprawy działowe, w których brak zgodnego wniosku uczestników, należą do spraw o największym stopniu skomplikowania. W trakcie postępowania rozstrzygane są różne żądania (m.in. ustalenia nierównych udziałów w majątku wspólnym, nakładów z majątku wspólnego na majątek odrębny, nakładów z majątku odrębnego na majątek wspólny), które wymagają długotrwałego postępowania dowodowego i opinii biegłych sądowych różnych specjalności. Mediacja zmierzająca do wygaszenia konfliktu stanowi w tego rodzaju sprawach realne wsparcie dla toczącego się postępowania sądowego.

Skierowanie sprawy do mediacji – mediacje sądowe

Kodeks postępowania cywilnego nakłada na sąd powinność dążenia w każdym stanie postępowania do ugodowego załatwienia spraw, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, w szczególności poprzez nakłanianie stron do mediacji. Jedną z podstaw prowadzenia mediacji wyodrębnionych przez kodeks postępowania cywilnego (poza umową o mediację, tzw. mediacja umowna) jest postanowienie sądu o skierowaniu sprawy do mediacji (tzw. mediacja sądowa) [Mroczek 2012].

W procedurze cywilnej nie prowadzi się mediacji, jeżeli przynajmniej jedna ze stron w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia lub doręczenia jej postanowienia kierującego strony do mediacji nie wyraziła zgody na mediację. Skuteczność sądowego skierowania do mediacji jest zatem „zawieszona” do czasu ewentualnego złożenia sprzeciwu którejkolwiek ze stron wobec mediacji [Sobolewski 2006].

W praktyce liczba spraw cywilnych kierowanych do ugodowego zakończenia w trakcie mediacji nadal nie jest duża i chociaż rośnie z każdym kolejnym rokiem, to wzrost ten należy ocenić zdecydowanie jako niedostateczny. Duży wpływ na skuteczność i efektywność mediacji ma podejście pełnomocników stron (adwokatów, radców prawnych) do mediacji. Często nie potrafią się odnaleźć w tej ciągle nowej dla nich roli i – kierując się stereotypowym myśleniem – nie wierzą w skuteczność mediacji albo prezentują podejście zachowawcze i nie angażują się w ugodowe zażegnanie konfliktu stron, które reprezentują [Dąbrowski 2013].

Wprowadzenie instytucji mediacji do procedury cywilnej stanowi istotną szansę na ugodowe zakończenie sporu. Szansa ta polega na pozostawieniu stronom decyzji co do sposobu rozwiązania sporu – w przypadku mediacji decyzja ta nie należy do sądu, lecz pozostaje w gestii samych stron [Dąbrowski 2013]. Czynnikiem sprzyjającymi mediacji są: poufność, dobrowolność i brak formalizmu. Zawarcie ugody wymaga również od pełnomocników stron dostrzeżenia korzyści wynikających z ugodowego zakończenia sporu.

W czasie pandemii sądy nie zostały ograniczone w możliwości kierowania spraw do mediacji i pomimo wprowadzenia znacznych ograniczeń w kontaktach międzyludzkich, nie zaistniały przeszkody dla prowadzenia postępowań mediacyjnych np. przy wykorzystaniu Internetu w trybie online.

Po pozytywnej ocenie zdadności mediacyjnej sprawy cywilnej sąd wydaje postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym – wówczas sąd z urzędu doręcza je obu stronom. Na postanowienie o skierowaniu do mediacji nie przysługuje zażalenie. Sąd może skierować strony do mediacji na każdym etapie postępowania.

Postępowanie mediacyjne rozpoczyna się z chwilą doręczenia mediatorowi postanowienia sądu o skierowaniu sprawy do mediacji. Kierując sprawę do mediacji, sąd wyznacza czas jej trwania na okres do trzech miesięcy (zakres podstawowy), ale na zgodny wniosek stron lub z innych ważnych powodów termin ten może zostać przedłużony, jeżeli będzie to sprzyjać ugodowemu załatwieniu sprawy (zakres rozszerzony). Ważne jest zarówno dla stron, jak i dla sądu, że czasu trwania mediacji nie wlicza się do czasu trwania postępowania sądowego, a nadto, zgodnie z art. 123 § 1 pkt 3 Kodeksu cywilnego [t.j. Dz.U. z 2020 poz. 1740 ze zm.], że wszczęcie mediacji powoduje przerwanie biegu przedawnienia.

Z przebiegu mediacji sporządza się protokół, w którym oznacza się miejsce i czas przeprowadzenia mediacji, imiona, nazwiska (nazwy) i adresy stron, imię i nazwisko oraz adres mediatora, a ponadto wynik mediacji. Protokół podpisuje mediator. Odpis protokołu mediator powinien doręczyć stronom.

W przypadku prowadzenia mediacji online wykonanie tego obowiązku jest możliwe np. przez przesłanie skanu podpisanego protokołu drogą elektroniczną lub kserokopii drogą pocztową. Jeżeli mediacja zakończy się zawarciem ugody, jej treść jest spisywana, a strony są zobowiązane do jej podpisania. W czasie e-mediacji strony mogą się posłużyć kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisać dokument własnoręcznie i przesyłać go sobie wzajemnie w celu skompletowania wszystkich potrzebnych podpisów [Skibińska 2016]. Niemożność podpisania ugody mediator

stwierdza w protokole. Przez podpisanie ugody strony wyrażają zgodę na wystąpienie do sądu z wnioskiem o jej zatwierdzenie, o czym mediator zobowiązany jest poinformować strony. Ugodę zamieszcza się w protokole albo załącza się ją do niego i zgodnie z art. 183¹³ § 1 i 2 k.p.c. przekazuje do sądu, który skierował sprawę do mediacji.

Ugoda zawarta w ramach mediacji powinna zostać zatwierdzona przez sąd. Jeżeli ugoda podlega wykonaniu w drodze egzekucji, sąd zatwierdza ją przez nadanie jej klauzuli wykonalności; w przeciwnym przypadku sąd zatwierdza ugodę postanowieniem. Ugoda zawarta przed mediatorem po zatwierdzeniu przez sąd ma moc prawną ugody zawartej przed sądem. Ugoda, którą zatwierdzono przez nadanie jej klauzuli wykonalności, jest tytułem wykonawczym. Na postanowienie sądu pierwszej instancji, którego przedmiotem jest zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem, przysługuje zażalenie tzw. poziome do innego składu sądu pierwszej instancji. Koszty przeprowadzonej mediacji podlegają rozliczeniu na zasadach ogólnych zawartych w procedurze cywilnej oraz zgodnie z zasadami ustalonymi Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym [Dz.U. z 2016 poz. 921]. Zgodnie z art. 183⁵ § 1 k.p.c. mediator może zrezygnować z przysługującego mu wynagrodzenia. Po zatwierdzeniu ugody przez sąd lub nadaniu jej klauzuli wykonalności sąd umarza postępowanie w sprawie.

Podsumowanie

Współcześnie dostrzega się zmianę świadomości i nastawienia do sposobów rozwiązywania sporów przez sędziów, prawników, przedsiębiorców, organy administracji państwowej, a przede wszystkim przez same strony. Zmiany te wiążą się z przekształceniami zachodzącymi w samym prawie, w społeczeństwie oraz w przedmiocie sporów. Prawo przeobraża swoją rolę w porządku społecznym z prawa jako rozkazu (monologu) na rzecz prawa jako rozmowy [Morawski 2003]. Podstawą procesów decyzyjnych jest porozumiewanie się w drodze bezpośredniego oddziaływania, a opanowanie konfliktów zamiast ich władczego rozstrzygnięcia opierać się powinno na uczciwej rozmowie [Habermas 2005]. Mediacja staje się powszechnie akceptowaną i stosowaną metodą rozwiązywania sporów.

Prawo zaczyna być postrzegane jako dialog, w którym aktorzy społeczni poprzez negocjacje i porozumienia samodzielnie lub w kooperacji z innymi rozwiązują swoje problemy [Morawski 2003]. Tradycyjny proces sądowy jest użyteczny szczególnie tam, gdzie konflikt stron ma charakter jednorazowy lub gdzie doszło już do zerwania więzi między stronami, zawodzi natomiast tam, gdzie strony – mimo sporów – pozostają lub muszą pozostawać w stałych stosunkach [Morawski 1993].

Podjęwane są konkretne inicjatywy mające na celu upowszechnienie mediacji w stosunkach gospodarczych, m.in. inicjatywa publicznego zobowiązania/przyrzeczenia do ADR [Gmurzyńska 2006]. Agencje rządowe oraz organizacje gospodarcze składające przyrzeczenie zobowiązują się, że ze względu na interes gospodarczy lub inny ważny cel będą zapobiegać wnoszeniu spraw do sądów i podejmować próby rozwiązywania sporów na drodze polubownej z wykorzystaniem metod ADR. Zgodnie

z treścią zobowiązania zainicjowanego przez CPR w Stanach Zjednoczonych (International Institute For Conflict Prevention and Resolution) organizacje, które je złożyły, w każdym przypadku przed wniesieniem sprawy do sądu badają, czy wykorzystanie metod ADR jest możliwe, a jeżeli ocena jest pozytywna, zobowiązują się do zaproponowania drugiej stronie sporu użycie takiej metody. Zastosowanie mediacji w sporach cywilnych i gospodarczych stale wzrasta, są one coraz częściej wykorzystywane jako metoda rozwiązywania indywidualnych sporów i wygaszania konfliktów.

Wobec zaistniałych zmian w wymiarze sprawiedliwości zmienia się optyka stron i podmiotów gospodarczych pozostających w sporze. Uczestnicząc w wielopłaszczyznowej i wielopodmiotowej komunikacji, otwierają się one na nowe umiejętności i kompetencje. Coraz częściej partnerzy w działalności gospodarczej zamieszczają w zawieranych kontraktach klauzule dotyczące zastosowania mediacji. Klauzule takie mogą przewidywać wielostopniowy model rozwiązywania i rozstrzygnięcia sporów, obejmujący negocjacje, mediacje, a następnie, jeśli mediacja nie przyniesie satysfakcjonującego rezultatu w postaci zawartej ugody, postępowanie arbitrażowe lub postępowanie przed sądami powszechnymi. Strony mogą również włączyć do kontraktu samoistną klauzulę mediacyjną, zgodnie z którą zobowiążą się do podjęcia prób rozwiązania sporu wynikającego z określonej umowy w drodze poufnej mediacji, zgodnie z określoną procedurą, zanim przekażą sprawę do arbitrażu lub sądu powszechnego.

Bibliografia

- Banaszewska Anna, 2011, *Mediacja w sprawach cywilnych w Republice Federalnej Niemiec – charakterystyka obecnego stanu prawnego oraz projektu ustawy mediacyjnej*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” (3): 5–24.
- Białecki Marcin, 2012, *Mediacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Bieliński Arkadiusz, 2008, *Uwagi wstępne na temat mediacji*, [w:] *Sądy polubowne i mediacja*, Jan Olszewski (red.), Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 37–46.
- Bieñkowska Ewa, 2009, *Mediacja w sprawach karnych*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Ministerstwo Sprawiedliwości.
- Bobrowicz Maciej, 2004, *Mediacje gospodarcze – jak mediować i przekonywać?*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Broniewicz Witold, Andrzej Marciniak, Ireneusz Kunicki, 2016, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Cioch Paweł, Joanna Studzińska, 2012, *Postępowanie cywilne*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Cybulko Anna, 2014, *Konflikt*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, Ewa Gmurzyńska, Rafał Morek (red.), Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, 51–67.
- Dąbrowski Marek, 2013, *Charakter prawny ugody mediacyjnej zawartej po wszczęciu postępowania cywilnego*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” (1): 41–55.
- Dzięcielska-Machnikowska Stefania, 1985, *Konflikt społeczny*, [w:] *Postawy i wartości w okresie konfliktu społecznego*, Stefania Dzięcielska-Machnikowska (red.), Łódź: Krajowa Agencja Wydawnicza; 77–91.

- Ereciński Tadeusz, Jacek Gudowski, Jędrzejewska Maria, 2007, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, cz. 1: *Postępowanie rozpoznawcze*, cz. 2: *Postępowanie zabezpieczające*, Tadeusz Ereciński (red.), Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Garner Bryan, Black Henry Campbell, 2009, *Black's Law Dictionary*, Bryan A. Garner (red.), St. Paul: West Publishing Company.
- Gmurzyńska Ewa, 2006, *Kierunki rozwoju mediacji sądowej w sprawach cywilnych w USA i w Europie*, „Europejski Przegląd Sądowy” (11): 14–22.
- Gójska Agata, 2011, *Mediacja w sprawach rodzinnych. Stan prawny na 1 września 2011*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Ministerstwa Sprawiedliwości.
- Goodman Joseph W, 2003, *The Pros and Cons of Online Dispute Resolution. An Assessment of Cyber-mediation Websites*, „Duke Law & Technology Review” 2(1): 1–16.
- Gudowski Jacek, 2012, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Habermas Jürgen, 2005, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Harris Chester R. Larry Ray, Clarke A. Giener, 1988, *Alternative Dispute Resolution. An ADR Primer For Judges*, Washington: D.C.
- Jakubiak-Mirończuk Aneta, 2008, *Alternatywne a sądowe rozstrzygnięcie sporów*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Kalisz Anna, Adam Zienkiewicz, 2014, *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Katsh Ethan, Janet Rifkin, 2001, *Online Dispute Resolution. Resolving Conflicts in Cyberspace*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Kmieciak Zbigniew, 2004, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków: Wydawnictwo Zakamycze.
- Kopaliński Władysław (red.), 1989, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Wiedza Powszechna.
- Korybski Andrzej, 1993, *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Kowalczyk Magdalena, 2018, *Mediacja w polskim postępowaniu cywilnym – fakty i mity*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” (4): 35–52.
- Kurczewski Jacek, 1979, *Spór i jego rozwiązanie*, [w:] *Konflikt i przystosowanie*, Maria Ziemska (red.), Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego: 71–86.
- Łazarska Aneta, 2012, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Manowska Małgorzata (red.), Andrzej Adamczuk, Piotr Pruś, Radwan Marcin, Małgorzata Sieńko, Ewa Stefańska, 2021, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–477*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Marcinak Andrzej, 2019, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–2015*, Andrzej Marciniak (red.), Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Moczuk Eugeniusz, Krystyna Leśniak-Moczuk, 2014, *Mediacja jako sposób rozwiązywania konfliktów w perspektywie socjologicznej*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” (4).
- Mól Alicja, 2001, *Pojęcie i znaczenie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów*, „Przegląd Prawa Handlowego” (12): 29–41.
- Mól Alicja, 2005, *Alternatywne rozwiązywanie sporów w Internecie*, „Przegląd Prawa Handlowego” (10): 44–51.

- Moore Christopher W., 2016, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Grzegorz Łuczkiwicz (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Morawski Lech, 1993, *Proces sądowy a instytucje alternatywne (na przykładzie sporów cywilnych)*, „Państwo i Prawo” (1): 12–24.
- Morawski Lech, 2003, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Morek Rafał, 2004, *ADR – alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach gospodarczych*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Morek Rafał, 2018, *Mediacja w sprawach cywilnych*, [w:] *Mediacje. Teoria i praktyka*, Ewa Gmurzyńska, Rafał Morek (red.), Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, 179–192.
- Mroczek Rafał, 2012, *Mediacja w sprawach cywilnych*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Myślińska Marzena, 2018, *Mediator w polskim porządku prawnym*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Nowak Piotr, Barbara Kornacka, 2016, *Mediacja i inne polubowne formy rozwiązywania sporów na rynku finansowym*, Warszawa: Komisja Nadzoru Finansowego.
- Pazdan Maksymilian, 2004, *O mediacji i projekcie jej unormowania w Polsce*, „Rejent” (2): 13–21.
- Penc Józef, 2011, *Zachowania organizacyjne w przedsiębiorstwie. Kreowanie twórczego nastawienia i aspiracji*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Rajski Jerzy, 2001, *Regulamin ADR Międzynarodowej Izby Handlowej z 2001 roku*, „Przegląd Prawa Handlowego” (11): 38–42.
- Rajski Jerzy, 2005, *Rola mediacji przy rozwiązaniu sporów związanych ze stosunkami w obrocie gospodarczym. Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi St. Sołtysińskiemu*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Rau Alan S., Edward F. Sherman, Scott R. Peppet, John S. Murray, 2002, *Mediation and Other Non-binding ADR Processes*, New York: Foundation Press.
- Rol Małgorzata, 2019, *Mediacja jako alternatywny sposób rozwiązywania sporów na tle stosowania prawa – wybrane zagadnienia*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” (2).
- Skibińska Małgorzata, 2016, *Mediacja a inne alternatywne formy rozwiązywania sporów na tle sporów rodzinnych – cz. III*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” (4): 86–91.
- Smoktunowicz Eugeniusz (red.), 2000, *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa–Białystok: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Sobolewski Przemysław, 2006, *Mediacja w sprawach cywilnych*, „Przegląd Prawa Handlowego” (2): 33–41.
- Spencer David, Brogan Michael, 2007, *Mediation Law and Practice*, Cambridge University Press.
- Szanciło Tomasz, 2019, *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Uliasz Mariusz, 2006, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wierzbicka Elżbieta, 1998, *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo Przegląd.
- Zienkiewicz Adam, 2007, *Studium mediacji. Od teorii ku praktyce*, Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.

Akty prawne

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym (Dz.U. z 2016 poz. 921 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 poz. 433).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz.U. z 2021 poz. 1805 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tj. Dz.U. z 2020 poz. 1740 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz.U. z 2020 poz. 755 ze zm.).

Problems of mediation in social and economic matters**Abstract**

The basis and reason for mediation is the emergence of conflicts that people are unable to resolve on their own. Conflict has many definitions and its resolution can be achieved in many ways. This article considers disputes that lead to violations of civil, economic law. These conflicts often result in litigation to resolve the dispute, in which procedural law, including separate proceedings in business cases, is applied. The concepts of conflict, dispute and mediation are characterized.

Keywords: mediation, settlement, civil cases, economic affairs

Ewa Durek*

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0001-5695-061X

Przestępczość przeciwko zabytkom na terenie województwa małopolskiego – studium przypadku

Wprowadzenie

Dziedzictwo kultury można określić mianem świadectwa przeszłości rozumianego jako dowód osiągnięć człowieka. Dzięki niemu możemy odpowiedzieć sobie choć częściowo na podstawowe pytania o to, kim jesteśmy i dokąd zmierzamy. Jest zarówno obrazem dziejów, jak i dokumentem dotychczasowych dokonań człowieka. Zabytki są natomiast najważniejszym elementem tworzącym materialne dziedzictwo kultury. Są pomnikiem minionych epok, pomnikiem kultury, źródłem tożsamości narodowej, a wreszcie udokumentowaniem historii ludzkości. Charakteryzuje je szczególna wartość społeczno-kulturowa, naukowo-dydaktyczna oraz, materialno-ekonomiczna.

W niniejszym tekście omówiono podstawowe typy przestępczości przeciwko zabytkom ze szczególnym uwzględnieniem roli ustawodawstwa, w tym art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [Dz.U. z 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.] i Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz.U. z 2003 Nr 162 poz. 1568 ze zm.]. Poza tym wskazano sposoby radzenia sobie z przestępczością przeciwko zabytkom oraz zbadano to zjawisko na przykładzie jednego z województw na przestrzeni pięciu lat. Niewątpliwie straty ponoszone w wyniku tego typu przestępczości są znaczące. Wskazano również na inne kwestie, w tym na znaczenie wartości historycznej i naukowej zabytków oraz na sposób ich definiowania, czyli uznanie, że stanowią najważniejszy element tworzący materialne dziedzictwo kultury, pomnik minionych epok, źródło tożsamości narodowej i udokumentowanie historii ludzkości.

Zagadnienia teoretyczne

Ochronę dziedzictwa narodowego, którego integralną częścią są zabytki, gwarantuje art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości

* ewa.durek@up.doktorant.up.krakow.pl

i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju [Dz.U. z 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.]. Podstawowym aktem prawnym, który reguluje kwestie związane z ochroną zabytków, jest natomiast Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz.U. z 2003 Nr 162 poz. 1568 ze zm.]. Według niej zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, jej części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Jednocześnie wskazuje się na typy zabytków, zaliczając do nich te o charakterze ruchomym, nieruchomym oraz archeologiczne, co ilustruje rysunek 1.

Rysunek 1. Podział zabytków zgodny z Ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz.U. z 2003 Nr 162 poz. 1568 ze zm.]

Omawiając powyższy akt prawny warto podkreślić, że ustawodawca wyraźnie dąży do wyeksponowania roli zabytków w kształtowaniu świadomości oraz tożsamości społeczeństwa, dlatego decyduje się na podkreślenie istoty niezbędnego dla realizacji celów ochronnych współuczestnictwa aparatu administracyjnego z czynnikami społecznym [Antoniak i in. 2010: 29]. Stąd też wyraźnie rozróżnia ochronę zabytków od opieki nad nimi (co można stwierdzić, zapoznając się już z samym tytułem ustawy). Rozgraniczenie to nawiązuje do doktryny konserwatorskiej przyjętej m.in. w Wielkiej

Brytanii i w Niemczech. W państwach tych został ugruntowany podział na ochronę, która jest rozumiana jako działania prawne, oraz na opiekę, przez którą rozumieć należy działania faktyczne. „

I tak, ochrona zabytków pozostaje realizowana przez organy administracji publicznej, obejmując tym samym działania o charakterze władczym, natomiast opieka nad zabytkami sprawowana jest przez inne podmioty, a w szczególności przez właścicieli lub posiadaczy zabytków [Kowalska-Benasiewicz 2015].

Ustawodawca nakłada szereg obowiązków na wspomniane podmioty, jak prowadzenie odpowiedniej ewidencji, niekiedy ogranicza nawet prawa wynikające z innych ustaw, np. prawo właściciela do rozporządzania jego rzeczą poprzez konieczność uzyskania pozwolenia na wywiezienie zabytku za granicę. Zabiegi te mają na celu nie tylko podkreślenie szczególnego charakteru zabytków jako dobra mającego znaczenie w zachowaniu i odkrywaniu jego tożsamości społeczeństwa, ale są również odpowiedzią na realny problem przestępczości przeciwko zabytkom, będący notorycznym i powszechnym zjawiskiem o charakterze międzynarodowym. Niepowtarzalna wartość artystyczna, historyczna, a niekiedy również wysoka wartość materialna zabytków powoduje, iż są one poszukiwane i często trafiają do nielegalnego obrotu handlowego. Specyfika „czarnego rynku” sztuki powoduje, iż obok kradzieży równie powszechnymi przestępstwami są paserstwo oraz przemyt. Obok przestępstw bezpośrednio związanych z nielegalnym obrotem tego typu przedmiotami, powszechne jest również niszczenie zabytków, będące wynikiem zarówno ludzkiej bezmyślności, jak też zamierzonych i planowo realizowanych działań, prowadzonych np. w formie ataku terrorystycznego bądź działań wojennych [Ogrodzki 2005: 136–144].

W regulacji prawnej dotyczącej ochrony zabytków zawarto również przepisy karne określające sankcje oraz rodzaje przestępstw, które można popełnić przeciwko zabytkom. Stanowi o tym rozdział 11, wskazujący m.in. karę pozbawienia wolności w wymiarze od 6 miesięcy do 8 lat za umyślne zniszczenie lub uszkodzenie zabytku oraz karę ograniczenia lub pozbawienia wolności do lat 2 za zniszczenie nieumyślne. Ponadto w przypadku skazania za umyślne zniszczenie zabytku sąd orzeka na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków nawiązkę w wysokości do wartości zniszczonego zabytku, w przypadku nieumyślnego uszkodzenia zabytku sąd orzeka obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki byłby niewykonalny – nawiązkę na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków w wysokości do wartości uszkodzenia zabytku. Nawiązka za działanie nieumyślne pozostaje opcjonalnie w gestii sądu orzekającego. Podrobienie lub przerobienie zabytku w celu użycia go w obrocie zabytkami zagrożone jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności do lat 2. Ustawa przewiduje również sankcje wobec właścicieli lub posiadaczy zabytków, którzy nie zabezpieczyli ich w należyty sposób przed uszkodzeniem, zniszczeniem, zaginięciem lub kradzieżą.

Istotnym problemem związanym z działaniami na szkodę zabytków jest ich nielegalne poszukiwanie (bez odpowiedniego pozwolenia lub wbrew jego warunkom). Dynamiczny rozwój działalności miłośników historii i archeologii polegający na prowadzeniu amatorskich poszukiwań zabytków za pomocą urządzeń elektronicznych odnotowuje się w Polsce od kilkunastu lat. Mimo że w przeważającej liczbie są to pasjonaci historii

chcący przyczyniać się do odkrywania zagadek przeszłości i poszerzania wiedzy o dawnych wiekach, którzy znalezione obiekty zabezpieczają i przekazują do muzeów, ich amatorska działalność eksploatorska przyczyniać się może do stymulowania nielegalnego obrotu artefaktami, a także niszczenie stanowisk archeologicznych [Duda 2015]. Osobną grupę poszukiwaczy zabytków stanowią mniej lub bardziej wyspecjalizowane osoby zajmujące się poszukiwaniem cennych przedmiotów w miejscach pochówków. Ochrona takich miejsc jest szczególnie ważna nie tylko ze względu na znaczenie dla dziedzictwa kulturowego, ale przede wszystkim ze względu na cześć zmarłych.

Przepisy określone Ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zostały uzupełnione przez wprowadzenie do Kodeksu karnego typu kwalifikowanego przestępstwa przeciwko dobrom o szczególnym znaczeniu dla kultury. Pojęcie to nie jest tożsame z pojęciem zabytku i nie ma swojej bezpośredniej definicji ustawowej. W doktrynie wytworzył się pogląd, iż szczególne znaczenie dobra dla kultury wiąże się z jego unikatowym i niepowtarzalnym charakterem lub znaczną wartością, które może wynikać np. z objęcia go ochroną prawną poprzez wpisanie do rejestru zabytków lub uznanie za pomnik historii. Wyznacznikiem szczególnego charakteru może być również zaliczenie konkretnego obiektu do światowego dziedzictwa kulturalnego w ramach ratyfikowanej przez Polskę Konwencji UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu w dniu 16 listopada 1972 r. [Dz.U. z 1976 Nr 32 poz. 190; Tyburcy 2017: 33–34; Klekot 2016: 7–13].

Powyższe rozważania teoretyczne nakreślają problem, jakim jest przestępczość wobec zabytków, i przedstawiają przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania. W celu sprawdzenia, jak przekładają się one na funkcjonowanie w rzeczywistości, postanowiłam przeanalizować przestępczość przeciwko zabytkom na terenie województwa małopolskiego w latach 2017–2022 w formie studium przypadku.

Studium przypadku w ujęciu teoretycznym i praktycznym

Chociaż część badaczy podchodzi do metody studium przypadku z pewną ostrożnością ze względu na jej generalizujący charakter, jest ona niewątpliwie użytecznym narzędziem w dziedzinie nauk społecznych. Z definicji zaproponowanej przez Roberta K. Yin'a w książce *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody* wynika, że „studium przypadku jest badaniem empirycznym, które zgłębia współczesne zjawisko («przypadek») w kontekście rzeczywistości, zwłaszcza gdy granice między zjawiskiem a kontekstem nie są zupełnie oczywiste” [Yin 2015: 48–49]. O ile przeanalizowanie zjawiska przestępczości wobec zabytków na terenie tylko jednego województwa może nie być reprezentatywne dla całego kraju, pozwoli jednak zbadać, jak zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązania funkcjonują w praktyce oraz jak na przestrzeni lat kształtowały się ogólne tendencje popełniania czynów zabronionych w stosunku do zabytków. Co więcej, wybrane przeze mnie województwo charakteryzuje się szczególnym bogactwem nie tylko zabytków, ale i dóbr kultury w ogóle (szacuje się, że w małopolskich zbiorach państwowych, kościelnych i kolekcjach prywatnych znajduje się 20% wszystkich polskich dzieł sztuki) [Ziernicka-Wojtaszek, Zawora 2010: 119–130], co może je czynić niezwykle atrakcyjnym dla potencjalnych przestępców.

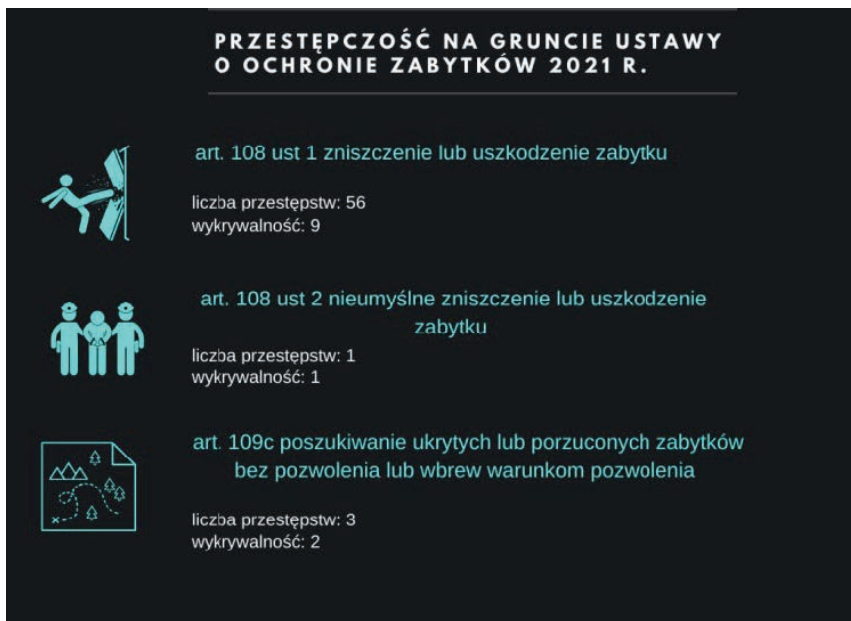
Przestępczość przeciwko zabytkom na terenie województwa małopolskiego w latach 2017–2022

Przestępczość przeciwko dziedzictwu kulturowemu zarówno w ujęciu jakościowym, jak i ilościowym nie stanowi znaczącej widocznej kategorii na tle przestępczości w ogóle, co potwierdzają statystyki przekazane przez Wydział Dochodzeniowo-Śledczy Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie.

Na przestrzeni lat 2017–2022 w województwie małopolskim popełniono w sumie 306 przestępstw na gruncie Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, których wykrywalność wyniosła niecałe 13%. W 2017 roku było to 46 przestępstw: 40 z nich dotyczyło zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, 4 – nieumyślnego zniszczenia lub uszkodzenia, a 2 – poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków bez pozwolenia lub wbrew jego warunkom. Wykrywalność w roku 2017 wyniosła 1% i dotyczyła zniszczenia lub uszkodzenia zabytku.

W roku 2018 roku suma przestępstw wyniosła 41: 36 dotyczyło zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, 1 – nieumyślnego zniszczenia lub uszkodzenia, 1 – zbycia rzeczy ruchomej jako zabytku z wiedzą, że jest przerobiony lub podrobiony, a 3 – poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków bez pozwolenia lub wbrew jego warunkom. Wykryto 5 przestępstw dotyczących zniszczenia lub uszkodzenia zabytku.

Rysunek 2. Katalog przestępstw zgodny z Ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – studium przypadku województwa małopolskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz.U. z 2003 Nr 162 poz. 1568 ze zm.]

W 2019 roku suma przestępstw wyniosła 47, wykryto sprawców 7 z nich: 43 dotyczyły zniszczenia lub uszkodzenia zabytku (sprawców wykryto w 6 przypadkach), 2 dotyczyły nieumyślnego zniszczenia lub uszkodzenia (wykryto sprawców jednego), 2 dotyczyły poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków bez pozwolenia lub wbrew jego warunkom.

W roku 2020 liczba przestępstw popełnionych przeciwko zabytkom na terenie województwa małopolskiego wzrosła dwukrotnie i wyniosła 95: 90 dotyczyło zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, 4 – nieumyślnego zniszczenia lub uszkodzenia, a 2 – poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków bez pozwolenia lub wbrew jego warunkom. Wykrywalność w roku 2020 wynosiła 11 przypadków, z czego 10 dotyczyło zniszczenia lub uszkodzenia, a 1 – nieumyślnego zniszczenia lub uszkodzenia.

W 2021 roku przestępczość przeciwko zabytkom na terenie województwa małopolskiego spadła, jednak dalej pozostawała wyższa niż przed rokiem dwutysięcznym. Liczba przestępstw wyniosła 60: 56 dotyczyło zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, 1 – nieumyślnego zniszczenia lub uszkodzenia, 1 – zbycia rzeczy ruchomej jako zabytku z wiedzą, że jest przerobiony lub podrobiony, a 3 – poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków bez pozwolenia lub wbrew jego warunkom. Wykryto 10 przestępstw dotyczących zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, 1 dotyczące nieumyślnego zniszczenia lub uszkodzenia oraz 2 związane z nielegalnym poszukiwaniem lub wbrew warunkom pozwolenia.

Statystyki za pierwszy kwartał 2022 roku wynoszą 17 przestępstw z wykrywalnością 2. Wpisuje się to w stałą tendencję relatywnie niewielkiej liczby przestępstw przeciwko zabytkom na tle przestępczości w ogóle, idącą w parze z niewielkim procentem ich wykrywalności.

Rysunek 3. Ewolucja przestępczości przeciwko dobrom o szczególnym znaczeniu dla kultury na terenie województwa małopolskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Przestępczość przeciwko dobrom kultury w Polsce* [<https://stratyzabytkow.nimoz.pl/?p=5507>]

Słaba wykrywalność przestępstw przeciwko zabytkom została zasygnalizowana już w 2016 roku przez Bartłomieja Morka w opracowaniu *Specyfika przestępczości przeciwko zabytkom na terenie województwa małopolskiego. Problemy związane ze ściganiem sprawców tego typu przestępstw*. Autor skupia się na omówieniu trudności, z którymi borykają się małopolskie organy ścigania w stosunku do omawianego typu przestępstw [Morek 2016: 269]. Jak można wywnioskować ze statystyk przekazanych przez Wydział Dochodzeniowo-Śledczy Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie, zasygnalizowane przez B. Morka trudności nadal są aktualne.

W literaturze pojawia się szereg rozwiązań proponowanych przez ekspertów, mogących przyczynić się do poprawy ochrony karnoprawnej dóbr kultury. Autorzy proponują m.in.: wprowadzenie do kodeksu karnego osobnego rozdziału zawierającego przepisy dotyczące wyłącznie tej ochrony [Trzciniński 2011: 51]; zacieśnienie współpracy policji z tzw. instytucjami poza policyjnymi, takimi jak Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Narodowy Instytut Dziedzictwa Kulturowego; regularną wymianę informacji pomiędzy służbami zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym [Czaplicka 2016: 13]; dobrze zorganizowaną działalność edukacyjną, dzięki której społeczeństwo osiągnie wysoki poziom świadomości, jak wielką wartością jest dziedzictwo kulturowe i jak ważne jest jego zachowanie dla przyszłych pokoleń [Siemionkiewicz 2016: 279].

Zauważyć należy, że o ile wykrywalność przestępstw popełnionych na gruncie Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie należy do wysokich, o tyle małopolskie organy ścigania skutecznie działają w zakresie wykrywania i przeciwdziałania przestępczości przeciwko dobrom o szczególnym znaczeniu dla kultury. Od 2017 roku liczba przestępstw tego typu sukcesywnie spada.

W 2017 roku popełniono 14 przestępstw przeciwko dobrom o szczególnym znaczeniu dla kultury: 5 z nich dotyczyło niszczenia lub uszkodzenia rzeczy, 2 – oszustwa, 4 – paserstwa, a 3 – zabrania w celu przywłaszczenia. Wykrywalność wyniosła 5: 4 dotyczące niszczenia i 1 dotyczące oszustwa.

W roku 2018 liczba przestępstw znacznie spadła i wyniosła 5: 2 dotyczące niszczenia lub uszkodzenia, 2 – oszustwa, 1 – zabierania w celu przywłaszczenia. Wykryto 2 z nich: 1 dotyczące zniszczenia i 1 dotyczące zabrania w celu przywłaszczenia.

W 2019 roku liczba przestępstw oraz ich wykrywalność utrzymały się na stałym poziomie, z tym że popełniono 1 przestępstwo związane z niszczeniem dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury i 4 związane z zabranieniem w celu przywłaszczenia (wykryto 2 z nich).

W 2020 roku liczba przestępstw spadła. Popełniono w sumie 4 przestępstwa przeciwko dobrom o szczególnym znaczeniu dla kultury i nie wykryto żadnego z nich.

W 2021 popełnione zostały tylko 2 przestępstwa w związku z omawianym typem kwalifikowanym: 1 dotyczące niszczenia i 1 dotyczące zabrania w celu przywłaszczenia. Wykrywalność wyniosła 1 i dotyczyła przestępstwa niszczenia, uszkodzenia lub czynienia niezdatną do użytku cudzej rzeczy stanowiącej dobro o szczególnym znaczeniu dla kultury.

Podsumowanie

Z przedstawionych statystyk śmiało można wywnioskować skuteczność małopolskiej policji w zwalczaniu przestępczości dotyczącej dóbr o szczególnym znaczeniu dla kultury. Wspomniana już specyfika obszaru województwa małopolskiego, jak i nagromadzenie na jego terenie znaczących dla kultury dóbr wyjaśnia priorytetowe traktowanie przez organy ścigania spraw o tego typu charakterze.

W związku z faktem, że przeważająca liczba przestępstw przeciwko zabytkom popełnionych na gruncie ustawy o ich ochronie miała związek z umyślnym ich niszczeniem lub uszkodzaniem, najtrafniejszym rozwiązaniem mogącym przyczynić się do zmniejszenia tego typu przestępczości wydaje się prewencja. Postulowane wyżej zaangażowanie instytucji związanych z szeroko pojętą ochroną zabytków w działania o charakterze edukacyjnym, mające na celu uświadomienie społeczeństwa w zakresie rangi i znaczenia zabytków, skierowane zarówno do dorosłych mieszkańców województwa, jak i młodzieży szkolnej, niewątpliwie wpłynie na zmniejszenie liczby przestępstw skierowanych przeciw zabytkom i sprawi, że społeczeństwo zacznie w bardziej świadomy sposób dbać o swoje dziedzictwo.

Bibliografia

- Antoniak Patrycja i in., 2010, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Maksymilian Cherka (red.), Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Czaplicka Katarzyna, 2016, *Przestępczość przeciwko dziedzictwu kulturowemu w statystykach policyjnych. Sposoby i kierunki ochrony w świetle inicjatyw międzynarodowych*, [w:] *Przestępczość przeciwko dziedzictwu kulturowemu. Diagnoza, zapobieganie, zwalczanie*, Maciej Trzciniński, Olgierd Jakubowski (red.), Wrocław: Katedra Kryminalistyki Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 13–18.
- Duda Maciej, 2015, *Nielegalne poszukiwania zabytków jako zagrożenie dla dziedzictwa kulturalnego*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Wiesław Pływaczewski, Bartłomiej Gadecki (red.), Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 152–168.
- Klekot Ewa, 2016, *Dziedzictwo i jego antropologia*, „Rocznik Antropologii Historii” 6(9): 7–13.
- Kowalska-Benasiewicz Ewelina, 2015, *Katalog form prawnych ochrony zabytków*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Wiesław Pływaczewski, Bartłomiej Gadecki (red.), Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 171–185.
- Morek Bartłomiej, 2016, *Specyfika przestępczości przeciwko zabytkom na terenie województwa małopolskiego. Problemy związane ze ściganiem sprawców tego typu przestępstw*, [w:] *Przestępczość przeciwko dziedzictwu kulturowemu. Diagnoza, zapobieganie, zwalczanie*, Maciej Trzciniński, Olgierd Jakubowski (red.), Wrocław: Katedra Kryminalistyki Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 269–278.
- Ogrodzki Piotr, 2005, *Przestępczość przeciwko zabytkom (krótka charakterystyka zagrożenia)*, [w:] *Międzynarodowa współpraca służb policyjnych, granicznych i celnych w zwalczaniu przestępczości przeciwko zabytkom*, Mirosław Karpowicz, Piotr Ogrodzki (red.), Szczytno: Wydział Wydawnictw Wyższej Szkoły Policji, 136–144.

- Przestępczość przeciwko dobrom kultury w Polsce*, 2021, <https://stratyzabytkow.nimoz.pl/?p=5507> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Siemionkowicz Marek, 2016, *Problematyka prowadzenia dochodzeń w sprawach związanych z przestępczością przeciwko dziedzictwu*, [w:] *Przestępczość przeciwko dziedzictwu kulturowemu. Diagnoza, zapobieganie, zwalczanie*, Maciej Trzciniński, Olgierd Jakubowski (red.), Wrocław: Katedra Kryminalistyki Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 279–287.
- Trzciniński Maciej, 2011, *Przestępczość przeciwko zabytkom*, „Prokuratura i Prawo” (6): 36–52.
- Tyburcy Tomasz, 2017, *Kradzież dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury (art. 294 § 2 k.k.)*, „Młody Jurysta” (3): 30–42.
- Yin Robert K., 2015, *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, Joanna Gilewicz (tłum.), Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Zajadło Jerzy, Kamil Zeidler, 2010, *Wartość zabytku*, [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Kamil Zeidler (red.), Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 376–384.
- Ziarnicka-Wojtaszek Agnieszka, Tadeusz Zawora, 2010, *Dziedzictwo kulturowe obszarów wiejskich Małopolski jako atrakcja agroturystyczna*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” (2): 119–130.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 1976 Nr 32 poz. 190).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 Nr 162 poz. 1568 ze zm.).

Crime against historical monuments in the Małopolskie Voivodeship – a case study

Abstract

In my article I've decided to focus on ways of dealing with crime against national heritage and to study the phenomenon in one of the voivodship over the course of five years in order to estimate its evolution. The losses incurred as a result of committing crimes against national heritage are irreparable. The value of monuments lays not only in its material representation but most of all in their historical and educational value. They are one of the most important elements in creating the material cultural heritage, a monument to past eras, the source of national identity and documenting the history of mankind.

Keywords: monument, property of special importance for culture, crime against monuments, crime against items of special importance for culture, detectability of crimes, Małopolskie Voivodeship

Robert Klaczyński*

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0002-9150-9958

**Republika Czeczenii w dwie dekady po wojnie:
bezpieczeństwo, gospodarka, społeczeństwo****Wprowadzenie**

Potrzeba było rosyjskiej interwencji zbrojnej w Ukrainie, aby przeciętny mieszkaniec Europy Środkowo-Wschodniej przypomniał sobie o istnieniu niewielkiej północnokaukaskiej republiki. Nie tak dawno jednak, bo w latach 90. XX wieku, o Czeczenii było równie głośno jak teraz o Ukrainie. Wydarzenia związane z konfliktem rosyjsko-czeczeńskim ogniskowały uwagę całego niemalże świata. Podobnie, jak ma to miejsce w przypadku konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, opinia publiczna stała po stronie rebeliantów, bez względu zresztą na interes Europy definiowany przez pryzmat kulturowy, jak również polityczny. Po wygaśnięciu rosyjsko-czeczeńskiego konfliktu wydawać się mogło, że wszystko wróciło do normy. Trudno było natknąć się w mediach na informacje dotyczące sytuacji w tej niewielkiej kaukaskiej republice, a jeśli już, odnosiły się one do niekonwencjonalnych pomysłów rządzącego republiką Ramzana Kadyrowa.

Wszystko zmieniło się w momencie pojawienia się na froncie rosyjsko-ukraińskich zmaganiań czeczeńskich oddziałów pułku specjalnego przeznaczenia imienia Ahmeda Kadyrowa, który zginął w zamachu terrorystycznym w Groznych w 2004 roku – ojca współczesnego przywódcy republiki. O Czeczenii zaczęto ponownie mówić i pisać, choć – co oczywiste z przyczyn politycznych – w odmiennym od wcześniejszego przekazie. Zresztą udział formacji czeczeńskich jest nagłaśniany przez samych Czeczenów, gdyż stanowi przykład znaczenia kultu broni, a w końcu również i wojny, w systemie wartości tego niewielkiego kaukaskiego narodu.

* robert.klaczynski@up.krakow.pl

Położenie geopolityczne republiki

Czeczenia to niewielka obszarowo, zajmująca nieco ponad 15,7 tys. km² republika leżąca na rosyjskim Kaukazie Północnym. Połowę obszaru republiki zajmują rozległe niziny zwieńczone rzeką Terek. Stolicą republiki jest miasto Grozny, położone w geometrycznym centrum republiki. Przez republikę przepływa wiele rzek, potoków i strumieni, w tym – obok wspomnianego już Tereku – rzeki Argun, Sunzha, Gekhi. Czeczenia graniczy z Inguszetią, Dagestanem oraz Krajem Stawropolskim. Sąsiaduje również z niepodległą od 1990 roku Gruzją. Drugą, wyraźnie odmienną geograficznie część Czeczenii zamykają potężne masywy Kaukazu, z najwyższym wzniesieniem republiki sięgającym 4492 metrów nad poziom morza. Republika zamieszkała jest przez blisko 1,4 mln mieszkańców, z których większość stanowią Czeczenii, mający prawie 70% udziału w całej populacji. Wśród mniejszości, które odgrywają pewien – choć ograniczony – wpływ na życie w republice, należy wymienić Inguszy, stanowiących nieco poniżej 17%, oraz Rosjan z niespełna 15% udziału w całej populacji [ZPE 2016].

Pomimo niewielkich rozmiarów, a także ograniczonego potencjału demograficznego, Czeczenia odgrywa istotną rolę w polityce Federacji Rosyjskiej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest jej położenie geopolityczne. Od południa graniczy ze stanowiącą dla Zachodu, jak również dla ChRL „tranzytowe okno na świat” Gruzją, zaś od północy z newralgicznym, bowiem posiadającym dostęp do Morza Kaspijskiego, rosyjskim Dagestanem. Ma to kluczowe znaczenia dla kontroli obszaru Morza Kaspijskiego w kontekście zarówno politycznych relacji z państwami Azji Centralnej oraz Azerbejdżanem, jak również realizacji strategicznych celów na osi Moskwa–Teheran. Należy przy tym wspomnieć, iż w tle wydarzeń związanych z konfliktem rosyjsko-czeczeńskim toczyła się międzynarodowa „gra” o dostęp do surowców energetycznych, w tym zwłaszcza do ropy naftowej. Region Morza Kaspijskiego to jedno z miejsc o kluczowym znaczeniu dla dostaw ropy naftowej, realizowanych obecnie poprzez rurociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan, jak również przy wykorzystaniu linii kolejowych, którymi surowiec jest transportowany cysternami do portu Poti, skąd przeładowywany jest na tankowce [Falkowski 2016].

O znaczeniu Czeczenii w polityce wewnętrznej Federacji Rosyjskiej, jak również – choć w mniejszym stopniu – w jej relacjach międzynarodowych świadczy też trudna (można zaryzykować twierdzenie, że tragiczna) historia stosunków rosyjsko-czeczeńskich, którą z przerwami międzypokoleniowymi wypełnia trwający lub przynajmniej tłący się niemalże od trzystu lat konflikt. Obecne relacje, dosyć umiejętnie ukształtowane przez stronę rosyjską w otwierającej XXI wiek dekadzie, determinują w miarę konstruktywną współpracę, aczkolwiek – co należy podkreślać i o czym nie należy zapominać – nie jest to ten rodzaj relacji, które można by określić słowem *constans*. Trudno też, biorąc pod uwagę powyższe determinanty, kreślić strategiczne plany w dłuższym wymiarze czasowym. Obecna w miarę stabilna sytuacja jest determinowana raczej wypaleniem trwającego od połowy lat 90. XX wieku do końca pierwszej dekady wieku XXI konfliktu o podłożu narodowościowym, religijnym, a w końcu również społecznym, niż trwałymi, opartymi na rozwiązaniach prawnych, gospodarczych i społecznych, uwarunkowaniami. Nie można więc wykluczyć żadnego scenariusza.

Stąd też często obszar Kaukazu, którego częścią jest Czechenia, bywa przyrównywany do Bakanów. Formułowane są więc w odniesieniu do republiki opinie – i to bynajmniej nie na wyrost – o „beczce prochu” i „węźle gordyjskim” [Zajac 2016].

Zarys historyczny konfliktu rosyjsko-czecheńskiego

Pierwsze próby kolonizacji Kaukazu Północnego, w tym obszarze Czechenii, miały miejsce w XVIII wieku. W 1721 roku rosyjskie wojska zmierzające poprzez kaukaskie doliny na wojnę z Persją przeszły przez terytorium Czechenii nie ponosząc strat i nie będąc niepokojone przez miejscowe plemiona. Jednakże już rok później doszło do otwierających ponad trzy stulecia konfliktu starć zbrojnych z Czechenami, którzy postanowili wspomóc Persów w konflikcie z imperium rosyjskim, będącym w ich opinii większym zagrożeniem dla wolności i swobód tejpowych niż słabnące państwo Szacha. O ile jednak starcia te miały charakter ograniczony, o tyle w 1785 roku Czechenii zbuntowali się na znacznie większą skalę przeciwko rosyjskiej obecności, wzniciając powstanie pod przywództwem szejka Mansura. Powstanie miało charakter masowy i zostało wsparte przez większość miejscowych tejpów. Po kilku latach bunt wygasł, co umożliwiło armii rosyjskiej zajęcie większej części obszaru Czechenii i utworzenie osady Grozny o charakterze obronnym, która z czasem stała się stolicą republiki. W latach 1834–1864 trwało najdłuższe wystąpienie zbrojne przeciwko Rosjanom, które przeszło do historii jako wojna kaukaska. Na czele powstania stanął Imam Szamil. Ten niewątpliwie najzdolniejszy w historii rosyjsko-czecheńskich zmagani przywódca stawiał heroiczny opór Rosjanom, kontrolując przez dłuższy okres górską część obszaru Czechenii. Straty, które poniosła w okresie trzech dekad walk miejscowa ludność, szacuje się współcześnie na blisko 75% całości populacji. Wystarczyło jednak, aby wyrosło nowe pokolenie, a już w 1877 roku Czecheni ponownie zerwali się do walki. Rosjanie zastosowali znane już z wojny kaukaskiej metody, polegające na pacyfikacji nieprzyjaznych im wiosek, odcinając tym samym powstańców od niezbędnego do prowadzenia działań zbrojnych zaplecza logistycznego. Przyczyniło się to do klęski tego kolejnego zrywu. Następne lata przyniosły kaukaskiemu regionowi imperium rosyjskiemu względny spokój. Rosyjskojęzyczna ludność gromadziła się głównie w stolicy republiki, mieście Grozny, podczas gdy na prowincji dominowały czecheńskie tejpy. Wybuch I wojny światowej i porażka carskiej armii przyczyniły się do wzniesienia przez zrewoltowane masy robotniczo-chłopskie oraz powracających z frontu żołnierzy rewolucji październikowej. Tak definiowana rzeczywistość sprzyjała umocnieniu mocno wydawałoby się przygasłych w minionym stuleciu tendencji separatystycznych. Szybka interwencja bolszewickich sił zbrojnych przyniosła kres marzeniom czecheńskich elit o własnym suwerennym państwie. Przez cały niemalże okres dwudziestolecia międzywojennego na terytorium Czechenii dochodziło do mniejszych lub większych wystąpień o charakterze zbrojnym. Kres rewolucji położyły dopiero wydarzenia związane II wojną światową. Próbujący zająć kaukaskie zagłębia naftowe Niemcy dotarli do linii rzeki Terek, oddzielającej równinę od górzystych terenów republiki. Część Czechenów wystąpiła zbrojnie przeciwko Armii Czerwonej, wspierając nacierających Niemców, którzy obiecywali bitnym kaukaskim narodom szeroką

autonomię w ramach bliżej nieokreślonego bytu politycznego, który miał się wyłonić po zwycięstwie III Rzeszy. Wynikiem porażki niemieckiej ofensywy stała się decyzja władz radzieckich o deportacji Czeczenów z terenu republiki w głąb ZSRR, konkretnie do regionu Azji Centralnej. Celem tak definiowanej polityki było pozbawienie czeczeńskiego ruchu oporu oparcia w ludności cywilnej oraz zakończenie trwającego od dwóch wieków kosztownego dla Rosjan konfliktu. Deportacje przeprowadzono w 1944 roku, czyli jeszcze w czasie trwania operacji wojskowej przeciwko Niemcom, co świadczy o wadze problemu i determinacji w jego rozwiązaniu ze strony władz radzieckich. Do 1956 roku Czeczenom nie wolno było wracać na obszar republiki. Odwilż postalinowska i dojście do władzy Nikity Chruszczowa umożliwiły ludności czeczeńskiej powrót na Kaukaz Północy. Aż do 1990 roku w republice panował względny spokój. Wydarzenia związane z upadkiem państwa radzieckiego i wyłonieniem się nowych podmiotów polityki międzynarodowej przyniosły ożywienie tendencji separatystycznych w Czeczenii. Ze zdwojoną mocą wybuchł konflikt zbrojny. Czeczenii przejęli po Armii Czerwonej potężne magazyny broni i amunicji, których wielkość porównywano z wyposażeniem grupy armijnej. Pierwsza rosyjska interwencja zbrojna przeprowadzona w celu przywrócenia kontroli ze strony Federacji Rosyjskiej nad republiką w latach 1994–1996 zakończyła się spektakularną porażką wojsk rosyjskich, które zostały zmuszone do opuszczenia terytorium republiki. Doprowadziło to do pogłębienia dezintegracji Kaukazu Północnego, zagrażając w poważny sposób integralności państwa rosyjskiego. Lata 1996–1999 w Czeczenii to okres walki o władzę w republice i nasilenia się licznych patologii w obszarze polityki wewnętrznej, w tym zjawisk o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym mających podłoże w radykalnych nurtach islamu, w tym zwłaszcza w zyskującym na popularności wahhabizmie. W 1999 roku Czeczenii oraz sprzymierzeni z nimi najemnicy napływający z szeroko definiowanego „świata arabskiego” zaatakowali sąsiadujący z Czeczenią Dagestan, chcąc utworzyć wyznaniowe państwo islamskie. Rozpoczęła się druga wojna czeczeńska. Podstawowa faza operacji wojskowej zamknęła się w latach 1999–2001, choć walki partyzanckie na terenie republiki, jak również – choć w mniejszym stopniu – w Inguszetii, Czeczenii i Kabardo-Bałkarii trwały jeszcze przez dekadę. Federacji Rosyjskiej przyszło się również zmagać z zamachami terrorystycznymi inspirowanymi przez radykalne grupy islamskie, które przejęły kierownictwo zbrojnego wystąpienia przeciwko Rosjanom na Kaukazie Północnym. Ci ostatni w realizacji zadań związanych ze stabilizacją sytuacji wewnętrznej postawili na klan Kadyrowów z Centaraj (rodzinnej wioski Ahmeda Kadyrowa i jego syna Ramzana Kadyrowa), co z perspektywy czasu okazało się korzystną dla polityki Kremla decyzją. Ustabilizowało to sytuację nie tylko w republice, ale i na całym Kaukazie Północnym. Przyniosło jednak za sobą również i negatywne skutki w postaci powszechnego i akceptowanego przez stronę rosyjską łamania praw człowieka oraz braku poszanowania prawa federalnego, które za cichym przyzwoleniem strony rosyjskiej zastąpił szariat. Taki był i jest koszt zachowania integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej, na który istnieje, dodajmy, szerokie przyzwolenie ze strony społeczeństwa rosyjskiego, a do pewnego stopnia również społeczności międzynarodowej [Ciesielski 2003: 10–320; Falkowski 2007: 1–44].

Odbudowa republiki ze zniszczeń wojennych

Po zakończeniu działań bojowych władze rosyjskie wprowadziły szereg ułatwień dla republiki w obszarze gospodarczym, umożliwiających podniesienie czecheńskich miast i wsi z gruzów. Zwolniono Czechenów z konieczności wnoszenia do budżetu federalnego podatków, które zasilaty wyłącznie miejscowy budżet, przeznaczono również poważne subsydia na odbudowę kaukaskiej republiki ze zniszczeń wojennych oraz rozpoczęto proces budowy infrastruktury energetycznej i gazowej, nadrabiając tym samym wieloletnie zaniedbania. W latach 2016–2020 zrealizowano kosztem ponad 50 mln USD program gazyfikacji pozbawionych dostępu do tego surowca regionów republiki. Na lata 2021–2025 przewidziano dokończenie prac, które przyniosą efekt w postaci uzyskania dostępu do gazu ziemnego dla tych, którzy zgłosili taką potrzebę, merytorycznie ją uzasadniając. Koszty tak definiowanego przedsięwzięcia szacuje się na blisko 16,3 mln USD. Podobne działania zostały podjęte w ramach sektora energetycznego. Czecheńskie władze chcą doprowadzić linie wysokiego napięcia do najdalej od centrum położonych osad. Problemem pozostają nadal nieuregulowane płatności za surowce (gaz, ropa naftowa) oraz energię elektryczną. Obejmują one zarówno zadłużenie z przeszłości, jak i generowane obecnie, choć – co należy podkreślić – w ostatnim okresie widoczna jest pewna poprawa, o czym informowały choćby władze Gazpromu [*Gazyfikacja Czechenii...* 2020].

Ze zniszczeń wojennych odbudowano wszystkie czecheńskie miasta, w tym Grozny, stolicę republiki, który stał się swoistą „wizytówką” sukcesu przywódcy republiki Ramzana Kadyrowa. W centralnej części miasta znajduje się zbudowana od podstaw dzielnica wieżowców z luksusowymi biurami i apartamentami z ultranowoczesnym zapleczem logistycznym, wzorowana na bliskim duchowo i ideowo przywódcy czecheńskiemu Dubajowi. Nawet leżące w górach i trudno przez lata dostępne Wiedeno, będące w czasie konfliktu rosyjsko-czecheńskiego matecznikiem islamskich radykałów, z wolna przekształca się w bazę turystyczną sportów zimowych. Od zakończenia konfliktu zmniejsza się bezrobocie, które jeszcze dekadę temu wynosiło ponad 50%. Ruszyły roboty publiczne, w ramach których remontowane są drogi i budowane nowe połączenia służące transportowi towarów, zaś Grozny posiada po raz pierwszy od początku swojego istnienia międzynarodowy port lotniczy. Trwają prace nad modernizacją i rozbudową istniejącej rafinerii w Groznych, prowadzone przez rosyjską firmę Rosneft. Ta sama firma, na mocy podpisanych w 2010 roku porozumień, prowadzi również poszukiwania i eksploatację ropy naftowej ze złóż zlokalizowanych w republice. Ich wielkość ocenia się na blisko 50 mln ton surowca, choć według niektórych źródeł wielkość zasobów nie przekracza 20 mln ton, a maksymalny czas ich eksploatacji – zakładając utrzymanie obecnego wydobycia na poziomie nieco ponad 2 mln ton rocznie – to nie więcej niż 7–8 lat [Jakóbiak 2017]. W republice działa kontrolowana przez miejscowe władze firma Czechenneftiechimprom (CNPC), której aktywa są szacowane na blisko 80 mln USD. Do firmy należą m.in. dwie rafinerie, ponad 1100 szybów naftowych i gazowych, liczne przedsiębiorstwa napraw górniczych oraz ponad 500 kilometrów lokalnych gazociągów wraz z przyległą infrastrukturą. CNPC dysponuje także licznymi działkami przeznaczonymi zarówno na cele przemysłowe, jak i na rozwój budownictwa

mieszkańcowego. 15 listopada 2018 roku firma uzyskała pełną niezależność od rosyjskiego giganta Rosneft oraz innych spółek rosyjskiego sektora paliwowego, zostając tym samym w pełni samodzielnym graczem na kaukaskim rynku paliw. Przywódca Czeczenii Ramzan Kadyrow, który osobiście negocjował z Władimirem Putinem kwestię przyszłości czeczeńskiego sektora energetycznego, obiecał napływ licznych inwestycji. Jako donatorów projektów energetycznych wymienił m.in. ChRL oraz państwa Bliskiego Wschodu [Zaniewicz 2018].

Innym projektem realizowanym przez władze Czeczenii jest budowa nowoczesnej fabryki akumulatorów. Na obrzeżach Groznego, w Taszkale, na terenie należącym do CNPC ma powstać przedsiębiorstwo produkujące akumulatory litowo-jonowe. Całość inwestycji ma zostać sfinansowana przez południowokoreańską firmę KOKAM [Kuczyński 2017]. Warto przy tym podkreślić, iż inwestycje zagraniczne, które są obecnie realizowane w Czeczenii, pochodzą albo od krajów azjatyckich, takich jak ChRL oraz Korea Południowa, albo też od państw reprezentujących Bliski Wschód. Państwa te nie kierują się bowiem zasadami demokracji w wydaniu „euroatlantyckim”, tylko możliwością zysku. Inna sprawa, że dobrze orientują się i poruszają po trudnym rynku obszaru Kaukazu Północnego.

Ceną za tak definiowany sukces w postaci stabilności politycznej oraz gospodarczej jest podległość wobec Federacji Rosyjskiej oraz podporządkowanie ludności republiki czeczeńskiemu przywódcy Ramzanowi Kadyrowowi, który stał się niemalże „właścicielem” Czeczenii z własnymi siłami zbrojnymi, ocenianymi wraz z rezerwistami na blisko 70 tys. żołnierzy, policjantów, służb pomocniczych. Rozbudowany aparat władzy, w tym środków przymusu, wzbudza respekt nawet na Kremlu. Współczesna Czeczenia to rodzaj państwa w państwie, gdzie decyzje podejmowane są przez przywódcę klanu rodzinnego z Centaraj, czyli wspomnianego już wcześniej Ramzana Kadyrowa. Gdy jego decyzje wykraczają poza pisany czy też niepisany zakres kompetencji, czeczeński przywódca może liczyć na przychyłność prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina, wobec którego deklaruje bezwarunkową lojalność. I jak na razie, co trzeba przyznać, słowa w tym zakresie dotrzymuje.

Udział Republiki Czeczenii w systemie politycznym, wojskowym i militarnym Federacji Rosyjskiej

Czeczenia, mimo niewielkich rozmiarów, pełni kluczową rolę w systemie bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Stanowi newralgiczny punkt dla zapewnienia integralności terytorialnej państwa rosyjskiego na obszarze Kaukazu Północnego. Pozytywnie wpływa to choćby na uspokojenie sytuacji społecznej Czeczenii, zwłaszcza na neutralizację źródła napięć w tym regionie Rosji, jakim może być i do pewnego stopnia nadal jest islam. Siła i znaczenie islamu na obszarze Północnego Kaukazu systematycznie rośnie od momentu upadku ZSRR. Obecnie jest to religia dominująca zarówno na terenie czeczeńskiej republiki, jak również w Dagestanie, Inguszetii i Kabardo-Bałkarii. Dominuje islam ludyczny, przyjazny symbiozie z innymi religiami i nacjami. Niestety, wydarzenia związane z rozpadem ZSRR, a także te odległe, ale istotne dla kształtowania się sytuacji w północnokaukaskim regionie, jak choćby wojna w Afganistanie czy powstanie

ISIS, doprowadziły do wzrostu znaczenia radykalnych nurtów islamu. Ich zwolennicy wprost nawołują do utworzenia Emiratu Kaukaskiego i wprowadzenia zasad podobnych do obowiązujących choćby w Afganistanie [Falkowski 2016].

Wskutek zaangażowania władz lokalnych, w tym zwłaszcza czeczeńskich sił specjalnych (wojska specjalnego przeznaczenia, milicje), zmniejszono aż o 75% w stosunku do 2010 roku liczbę aktów terrorystycznych lub kryminalnych na terenie republiki. Podobny efekt osiągnięto na całym Kaukazie Północnym, co w dużym stopniu wynika z braku poważnego wsparcia ze strony sukcesywnie słabnącego w Czeczenii podziemia islamskiego dla innych nielegalnych organizacji działających na obszarze sąsiednich republik [Benedyczak 2019].

Czeczeni wspierają czynnie również siły rosyjskie w walkach na obszarze byłego ZSRR. Przykładem może być interwencja w Gruzji, w której zaznaczyli swoją obecność pod postacią udziału w działaniach bojowych silnej grupy batalionowej „Wastok”. Blisko tysięcy czeczeńskich bojowników walczy po stronie reżimu Baszszara al-Asada w Syrii, wspierając rosyjską interwencję w tym państwie. Co najmniej kilku ekspertów ze ścisłego otoczenia Ramzana Kadyrowa doradza lub czynnie uczestniczy w realizacji rosyjskich interesów w państwach afrykańskich. Punktem kulminacyjnym rosyjsko-czeczeńskiej współpracy w sferze bezpieczeństwa jest udział po stronie armii rosyjskiej Pułku Achmeda Kadyrowa, jak również innych wydzielonych z Czeczenii oddziałów, w trwających obecnie działaniach bojowych prowadzonych przez Federację Rosyjską wobec Ukrainy, a będących kontynuacją wojny z 2014 roku. Według różnych, niestety mało wiarygodnych danych, w ramach sił zbrojnych Federacji, biorących udział w walkach na Ukrainie, uczestniczy od jednej do dwóch grup batalionowych z Czeczenii. Trudno również odnieść się do pełnego znaczenia militarnego tej pomocy ze względu na rozbieżne informacje od stron konfliktu. Zaangażowanie tak zwanych Kadyrowców przez Rosjan do zdobywania Mariupola, Popasny może jednak świadczyć o wysokim morale, determinacji, a przede wszystkim o pewnej dozie zaufania ze strony niedawnych jeszcze wrogów, którzy obecnie są sojusznikami. Świadczy to również o nietrwałości sojuszy, o możliwości zmian politycznych w niestabilnych warunkach tworzącego się na naszych oczach nowego ładu oraz o polaryzacji postaw przyspieszonych uwarunkowaniami geopolitycznymi, o czym należy pamiętać formułując opinie, wnioski, a w końcu kreśląc długofalowe wizje relacji międzynarodowych [Benedyczak 2019; Wolska-Liśkiewicz 2014].

Podsumowanie

Republika Czeczenii odgrywa istotną rolę w systemie politycznym Federacji Rosyjskiej, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa państwa. Bez stabilnej i związanej z Rosją Czeczenii nie ma możliwości budowy choćby kruchego systemu rządów na Kaukazie Północnym. Błędy popełnione w czasie upadku ZSRR, polegające na braku decyzywności władz centralnych, przyniosły efekt w postaci krwawego konfliktu zbrojnego z Czeczenią, którego główna część trwała niemalże dwie dekady. Rosjanom z trudem udało się pokonać rebeliantów. Zapewnili sobie tym samym pełną kontrolę nad obszarem republiki, co przyniosło pożądany skutek w postaci uspokojenia sytuacji

na całym obszarze Kaukazu Północnego. Odkonano to kosztem dopuszczenia do władzy klanu z Centaraj, na czele którego w pierwszym okresie rządów stał Ahmed Kadyrow, a po jego śmierci w zamachu w 2004 roku i po krótkiej przerwie związanej z wymogami formalnymi wynikającymi z procesu przejmowania władzy – Ramzan Kadyrow. Sprawowane przez niego rządy na terenie republiki odbiegają w istotnym stopniu od systemu sprawowania władzy w innych podmiotach Federacji Rosyjskiej. Nawet jak na standardy rosyjskie, dalekie są od zasad demokracji i poszanowania praw człowieka.

To, co się dzieje obecnie w Czeczenii w szeroko definiowanej przestrzeni społecznej, można określić jako quasi-totalitaryzm. Jeśli nie chce się być podległym władzy sprawowanej przez obecną ekipę, należy wyjechać do innego regionu w Federacji Rosyjskiej lub za granicę, a i to czasem jest niewystarczające. Każdy głos sprzeciwu lub protestu jest bowiem odbierany przez klan z Centaraj jako przejaw agresji w stosunku do obecnych władz republiki. Jednocześnie feudalny system sprawowania władzy z pewną zwierzchnością ze strony rosyjskiego centrum utrzymuje się od ponad dwustu lat, zapewniając stabilność i wykluczając najgorszy scenariusz, czyli kolejny konflikt zbrojny. Stąd też o Czeczenii zarówno w Federacji Rosyjskiej, jak również na Zachodzie, pisze się i mówi niewiele, przystając tym samym na obecne status quo i traktując ten stan rzeczy jako zło mniejsze od tego, którego byliśmy świadkami w latach 90. XX wieku oraz w otwierającej XXI wiek pierwszej dekadzie. I to w zasadzie jedyny powód do optymizmu, na więcej liczyć nie należy: taka bowiem, a nie inna, jest rzeczywistość relacji międzynarodowych, jak również spraw wewnętrznych pozostających w gestii Federacji Rosyjskiej.

Bibliografia

- Benedyczak Jakub, 2019, *Znaczenie Czeczenii w polityce wewnętrznej i zagranicznej Rosji*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” (86), https://pism.pl/publikacje/Znaczenie_Czeczenii_w_polityce_wewnetrznej_i_zagranicznej_Rosji (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Ciesielski Stanisław, 2003, *Rosja – Czeczenia. Dwa stulecia konfliktu*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Czeczenia nie płaci za prąd*, 2009, Wpn. pl, <https://www.wnp.pl/energetyka/czeczenia-nie-placi-za-prad,75875.html> (dostęp: 18 kwietnia 2022).
- Falkowski Maciej, 2007, *Czeczenia między kaukaskim dżihadem a „ukrytym” separatyzmem*, „Punkt Widzenia. Ośrodek Studiów Wschodnich”. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2007-01-15/czeczenia-miedzy-kaukaskim-dzihadem-a-ukrytym-separatyzmem> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Falkowski Maciej, 2016, *Rosyjski „Bliski Wschód”: eskalacja konfliktów religijnych na Kaukazie Północnym*, „Komentarze. Ośrodek Studiów Wschodnich” (207): 1–8, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-04-04/rosyjski-bliski-wschod-eskalacja-konfliktow-religijnych-na> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Gazyfikacja Czeczenii. Gazprom da trzy razy więcej pieniędzy*, 2020, Warsaw Institute, <https://warsawinstitute.org/pl/gazyfikacja-czeczenii-gazprom-da-trzy-razy-wiecej-pieniedzy> (dostęp: 1 marca 2022).

- Irina Nowochatko, 2010, *Rosnieft będzie działał w Czeczenii*, Wpn. pl, <https://www.wnp.pl/nafta/rosnieft-bedzie-dzialal-w-czeczenii,104104.html> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Jakóbk Wojciech, 2017, *Putin rozszedł spór oligarchów o ropę Czeczenii*, Biznes Alert, <https://biznesalert.pl/rbk-putin-rozsadzil-spor-oligarchow-o-ropę-czeczenii> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Kuczyński Grzegorz, 2017, *Ramzan vs Igor, czyli bitwa o czeczeńską ropę*, Biznes Alert, <https://biznesalert.pl/kuczynski-ramzan-vs-igor-czyli-bitwa-o-czeczenska-ropę> (dostęp: 22 kwietnia 2022).
- Molga Tomasz, 2022, *Mariupol. To będzie bitwa do ostatniego żołnierza i naboju. Czeczeńcy grożą ścinaniem głów*, WP Wiadomości, <https://wiadomosci.wp.pl/mariupol-to-bedzie-bitwa-do-ostatniego-zolnierza-i-naboju-czeczenicy-groza-scinaniem-glow-6751105950276544a> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Wachnicki Michał, 2014, *Z ruin Groznego wystrzelił kaukaski Dubaj. Cena: całkowita lojalność wobec Putina*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl/7,75399,16134853,z-ruin-groznego-wystrzelil-kaukaski-dubaj-cena-calkowita-lojalnosc.html> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Wolska-Liśkiewicz Ewa, 2014, *Czeczeński ślad na Ukrainie*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” (3): 39–46.
- Zajac Patrycja, 2016, *Geopolityczne znaczenie Czeczenii w polityce Federacji Rosyjskiej*, Geopolityka, <https://geopolityka.net/geopolityczne-znaczenie-czeczenii-w-polityce-federacji-rosyjskiej> (dostęp: 28 kwietnia 2022).
- Zaniewicz Maciej, 2018, *Kadyrow zamierza uczynić z Czeczenii republikę petrodolarową*, Energetyka, <https://energetyka24.com/ropa/kadyrow-zamierza-uczynic-z-czeczenii-republike-petrodolarowa> (dostęp: 23 kwietnia 2022).
- ZPE, 2016, *Czeczenia – kraj na Kaukazie*, Zintegrowa Platforma Edukacyjna, <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/D1FrL6Grg> (dostęp: 28 kwietnia 2022).

The Republic of Chechnya in two decades after the war: security, economy, society

Abstract

The article *The Republic of Chechnya in Two Decades After the War: Security, Economy, Society* describes in many aspects, including social, economic and security, the situation of this small Caucasian republic that is part of the Russian Federation. The author enumerates and then analyzes the main paradigms of Chechnya's policy, emphasizing the role and importance of the Teipan society as well as the informal role of the Shari'a, a group of legal principles (including what is particularly important in regard to Chechnya, customary law) regulating behavior and customs in the Muslim world. He emphasizes the growing importance of this small republic, both in the sphere of internal relations and, to some extent, in international relations, as exemplified by the participation of Chechens in the Georgian and Syrian conflict, or Ukraine, which is now heavily publicized by the Chechen social media. In the author's opinion, the achievements of the Chechen authorities in rebuilding the republic from the war damage, reflected in the creation of a modern urban agglomeration in Grozny, almost from scratch, deserve attention. It is impossible not to notice, however, that all this takes place at the expense of the failure to respect human rights, the lack of respect for the law of the Russian Federation, as well as the actions taken by the republic's authorities, the nature of which is often criminal offenses. On the other hand, it is difficult not to notice that the Caucasian region has never in its history been an area susceptible to European values stemming from the international achievements in the area of respect for civil liberties and liberties. In this respect, Chechnya is far from only the countries of

Western Europe, but even the authoritarian Russian Federation. The author of the publication *The Republic of Chechnya Two Decades After the War: Security, Economy, Society* also outlines the prospects for further development of the situation in this North Caucasian republic as well as in its closer and more distant external environment, which directly or indirectly affects both Chechnya and the Russian Federation.

Keywords: Chechnya, military conflict, economy, society

Krzysztof Pachucki-Włosek*

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

Instytut Rosji i Europy Wschodniej

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ORCID: 0000-0002-4527-5441

Wpływ upadku żelaznej kurtyny na zmiany ekonomiczno-polityczno-społeczne w Kazachstanie i Uzbekistanie

Wprowadzenie

Według Davida Robertsona termin „żelazna kurtyna” został użyty po raz pierwszy przez Josepha Goebbelsa w latach 20. XX wieku [Robertson 2009: 524]. Termin ten został spopularyzowany 5 marca 1946 roku, kiedy to Winston Churchill w swoim przemówieniu nazwał tak linię podziału na kontynencie europejskim, przebiegającą od Szczecina aż do Triestu [Churchill 1946]. Symbolicznym zakończeniem rozdzielenia Europy był upadek muru berlińskiego 9 listopada 1989 roku [Trzcielińska-Polus 2018: 11–30]. Doszło wówczas do zjednoczenia dwóch państw niemieckich – Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD) i Republiki Federalnej Niemiec (FRG). Pozostałe państwa tak zwanej demokracji ludowej uzyskały swobodę wyboru własnej drogi rozwoju i sojuszków. Bułgaria, Czechosłowacja, Polska, Rumunia i Węgry obrały kurs proeuropejski. Wiązało się to z koniecznością przeprowadzenia transformacji systemu polityczno-ekonomicznego przy szerokim wsparciu finansowo-doradczym ze strony państw hemisfery zachodniej i organizacji międzynarodowych.

W 1991 roku rozpadł się Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), w wyniku czego powstało piętnaście niepodległych państw, które stanęły przed koniecznością samodzielnego określenia wektora współpracy zagranicznej. Kazachstan i Uzbekistan, podobnie jak większość członków Wspólnoty Niepodległych Państw, zadeklarowały gotowość budowy relacji ze wszystkimi zainteresowanymi państwami. Umożliwiło

* krzysztof.pachucki97@gmail.com

to zachowanie dobrych relacji z Rosją oraz pozyskanie nowych partnerów, z którymi współpraca w okresie radzieckim była niemożliwa ze względu na kuratelę Moskwy.

W pierwotnych planach miano nawiązać współpracę z Zachodem jedynie w kwestiach ekonomicznych. Według założeń Nursułtana Nazarbajewa i Islama Karimowa miał to być sposób na szybkie wyjście z kryzysu. Rozpoczęcie zmian doprowadziło do powstania modelu przechodniego z koniecznością dążenia w kierunku wolnego rynku. Zaangażowanie się nowych partnerów wpłynęło na rozrost sieci kontaktów, które mogły zostać wykorzystane do oddziaływania na system polityczny Kazachstanu i Uzbekistanu [Bojarczyk, Ziętek 2008]. Pojawienie się zewnętrznej presji nie podobało się prezydentom tych państw. Musieli jednak ulec żądaniom, ponieważ istniało ryzyko ograniczenia kooperacji z Zachodem, co uniemożliwiłoby wyjście z recesji gospodarczej powstałej po rozpadzie ZSRR, a porażka w pokonywaniu trudności makroekonomicznych mogłaby zostać wykorzystana do ich obalenia. Było to bardzo prawdopodobne, gdyż ich pozycja nie była ugruntowana – dopiero rozpoczynali proces konsolidacji władzy. Utrzymanie trwałych kontaktów z Zachodem dostarczało najwyższym urzędnikom państwowym instrumentów wpływających na umocnienie legitymizacji rządów wewnątrz państwa i na arenie międzynarodowej, dlatego też, pomimo zastrzeżeń, zdecydowali się na akceptację nowych warunków.

Głównym celem artykułu jest odpowiedzenie na pytania: jakie korzyści i straty odniósł Kazachstan i Uzbekistan, decydując się na współpracę z partnerami z Zachodu po upadku żelaznej kurtyny? czy istnieje zależność pomiędzy wdrażanymi zmianami a poszerzeniem współpracy z państwami hemisfery zachodniej? Znalezienie odpowiedzi stało się możliwe dzięki przeanalizowaniu kluczowych inicjatyw ustawodawczych i działań liberalizujących podejmowanych przez rządy tych państw w latach 1991–2021 przy uwzględnieniu tego, co elity polityczne chciały osiągnąć przez podjęcie takich kroków. W procesie badawczym zostały zastosowane następujące metody badawcze: synteza, indukcja i dedukcja oraz analiza. Umożliwiły one porównanie sytuacji w obu państwach, kojarzenie przyczynowe konkretnych działań rządów, zrozumienie i wnioskowanie poprzez podobieństwa, dając tym samym możliwość wyciągnięcia wniosków.

Zmiany ekonomiczne

Warunkiem koniecznym do przyciągnięcia kapitału zagranicznego było okazanie gotowości do przeprowadzenia transformacji gospodarczej. Kazachstan i Uzbekistan, chcąc otrzymać pomoc z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) i Banku Światowego (BŚ), musiały zaakceptować warunki zawarte w konsensusie waszyngtońskim. Do najważniejszych założeń tego dokumentu należą: utrzymanie dyscypliny finansowej, liberalizacja handlu, likwidacja barier dla inwestorów zagranicznych i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych [Soszyńska 2013: 112–121].

Już na wstępnym etapie negocjacji pojawiły się rozbieżności pomiędzy stanowiskiem Ałmaty¹ i Taszkentu. Dyferencje dotyczyły podejścia do wyprzedazy majątku

¹ W 1994 roku władze Kazachstanu podjęły decyzję o przeniesieniu stolicy z miasta Ałmaty do Akmoły. Oficjalnie miasto otrzymało status miasta stolicznego 10 grudnia 1997, a 6 maja 1998 zmieniono jego nazwę na Astana.

państwowego. Prezydent Kazachstanu wyraził pełną aprobatę dla takiego rozwiązania. Poprosił nawet o wsparcie doradcze w układaniu plan prywatyzacyjnego. W tym celu do Kazachstanu przybyła delegacja niemiecka składająca się z byłych pracowników Treuhandanstalt – niemieckiej spółki powierniczej odpowiedzialnej za przekształcenia majątkowe na terenach NRD [Cumming 2000: 245–246]. Prezydent Uzbekistanu nie chciał oddawać kontroli nad strategicznymi przedsiębiorstwami, gdyż sam wolał czerpać z nich korzyści finansowe. Presja wewnętrzna w postaci Ludowo-Demokratycznej Partii Uzbekistanu, która domagała się przeprowadzenia reform rynkowych, i nacisk ze strony MFW zmusiły prezydenta do wyrażenia zgody na tworzenie spółek pomiędzy przedsiębiorstwami państwowymi i inwestorami zewnętrznymi z gwarancjami możliwości wykupu [Szukalski 2014: 46–47].

Przyjęcie konsensusu waszyngtońskiego uruchomiło pomoc finansowo-doradczą MFW i BŚ. Dzięki ich wsparciu Kazachstanowi udało się obniżyć wskaźnik inflacji z 1997% w 1994 roku do 1,88% w 1998 roku [*Инфляция в Казахстане...*]. W Uzbekistanie inflacja spadła z 1238,6% do 39% w analogicznym okresie [*Как менялась...*]. Taszcent przy współpracy z Bankiem Światowym dodatkowo zredukował deficyt budżetowy z 12,5% w 1992 roku do 1,8% w 1998 roku [Kuryłowicz 2014: 87]. Poza tym Międzynarodowy Fundusz Walutowy odegrał kluczową rolę w stabilizowaniu walut narodowych – tenge i suma. Twarda polityka monetarna umożliwiła uwolnienie kursu kazachskiego tenge w kwietniu 1999 roku [1999 год...]. Uzbecki sum został poddany takiemu zabiegowi dopiero w sierpniu 2018 roku [*Узбекистан пустил...* 2019].

Różnice w gotowości i tempie przeprowadzania transformacji zaważyły na wielkości wsparcia finansowego ze strony Banku Światowego. Republika Kazachstanu w latach 1992–2019 uzyskała 8 mld USD z BŚ, natomiast Republika Uzbekistanu w latach 1992–2018 pozyskała 2,9 mld USD [*«Всемирный Банк»...*]. Rozbieżność kwotowa wynikała również z potencjału obu gospodarek, jednak decydującym czynnikiem była gotowość do liberalizacji systemu ekonomicznego.

Środki z MFW i BŚ ułatwiły przejście przez wszystkie kryzysy, jakie dotknęły oba państwa po rozpadzie ZSRR. Ostatnim przykładem jest wsparcie udzielone podczas pierwszej fali COVID-19. W 2020 roku Kazachstan otrzymał kredyty na łączną kwotę 1,5 mld USD, natomiast Uzbekistan pozyskał 1,38 mld USD. Kwoty te pokazują, jak ważne było dołączenie do międzynarodowych organizacji finansowych w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Warto zwrócić uwagę na fakt, że gdyby państwa te nadal funkcjonowały w ramach gospodarki radzieckiej, to musiałyby zabiegać o udziały w puli przyznanej państwu związkowemu. Niepodległość dała im możliwość unikania pośrednictwa Moskwy w zwracaniu się o pomoc międzynarodową.

Bezprecedensowa była również rola doradcza MFW i BŚ przy tworzeniu regulacji gwarantujących bezpieczeństwo zagranicznym inwestorom. Karimow podpisał stosowne rozporządzenie w 1992 roku, natomiast Nazarbajew w 1994 roku [*Об иностранных...*]. Uregulowanie prawne tej kwestii pobudziło zainteresowanie rynkiem kazachskim i uzbeckim wśród kapitałodawców z Europy i USA.

Na początku okresu niepodległości oba państwa skupiły się na rozwijaniu relacji ekonomicznych ze Stanami Zjednoczonymi, jednak ich zaangażowanie było niewystarczające. Z tego powodu przywódcy Kazachstanu i Uzbekistanu rozpoczęli kampanię

promującą na Starym Kontynencie poprzez podróże zagraniczne do najważniejszych europejskich stolic, m.in. do Berlina, Londynu, Paryża i Rzymu. Wizyty poskutkowały pojawieniem się inwestorów z wyżej wymienionych państw, jednakże Astana i Taszkent liczyły na zaangażowanie się większej liczby podmiotów z kontynentu europejskiego. Niemożność prowadzenia szerokiego dialogu ze wszystkimi państwami skłoniła Kazachstan i Uzbekistan do podjęcia rozmów z Unią Europejską. Krokiem regulującym stosunki z organizacją europejską było podpisanie umowy o partnerstwie i współpracy: Kazachstan zrobił to w 1995 roku, ratyfikując ją w 1997, natomiast Uzbekistan odpowiednio w 1996 i 1999 roku. Następtwem stało się poszerzenie współpracy o takie państwa, jak Holandia i Hiszpania. Po rozszerzeniu UE w 2004 roku do grona tego dołączyły: Czechy, Polska i Węgry.

Chociaż aktywność inwestycyjna USA i państw zrzeszonych w UE jest mniejsza niż rosyjska czy chińska, to stały się one motorem zmian zwyczajów i ustawodawstwa w aspekcie prowadzenia biznesu w samym Kazachstanie i Uzbekistanie. Do najważniejszych należą: walka z korupcją, redukcja biurokracji, narodziny społecznej odpowiedzialności biznesu i przekonanie do efektywności prywatnego zarządzania.

Wkraczające na rynek kazachski i uzbecki, firmy amerykańskie i europejskie już na wstępie spotkały się z problemami natury biurokratycznej i korupcją na niespotykaną wcześniej skalę. Miejscowi urzędnicy myśleli, że będą mogli budować układy z nowymi partnerami, tak jak robili to z Rosjanami. Tymczasem kapitałodawcy zaczęli skarżyć się na utrudnienia prawne i wymuszanie łapówek, co z kolei negatywnie wpływało na budowanie wizerunku Kazachstanu i Uzbekistanu jako państw o dobrym klimacie inwestycyjnym. Działaniem naprawczym miała być walka z korupcją, która zaczęła się od przyjęcia ustaw antykorupcyjnych – Uzbekistan uczynił to w 1994 roku, Kazachstan w 1998 roku. Zmagania z korupcją niosły zagrożenie dla stabilności rządów prezydentów, którzy przyzwalając na ten proceder, zapewniali sobie lojalność elit, dlatego też chętniej spoglądano na kapitał chiński i rosyjski, które nie miały problemu z panującymi uwarunkowaniami. Ich ekspansywna polityka dążąca do jak największego uzależnienia uświadomiła elitom Kazachstanu i Uzbekistanu znaczenie inwestorów z Zachodu w utrzymaniu równowagi względem sąsiednich mocarstw. Kryzys 2015/2016 pokazał dobitnie destrukcyjny wpływ szerokiego łapówkarstwa na kondycję ekonomiczną, dlatego prezydent Nursułtan Nazarbajew i Szawkat Mirzijojev zapowiedzieli uskutecznienie działań w zwalczaniu tego zjawiska. Potwierdzeniem zmian w dobrym kierunku jest wzrost pozycji obu państw w rankingu Index Perception Corruption. W latach 2014–2020 Kazachstan awansował ze 126 pozycji na 94, natomiast Uzbekistan – ze 166 na 146 miejsce [Corruption Perception Index...]. Dodatkowo od 2016 roku Astana i Taszkent starają się uprościć formalności związane z prowadzeniem działalności biznesowej poprzez ułatwienie procedury rejestracji czy rozliczenia z podatków. Stwierdzić to można na podstawie poprawy oceny obu państw w rankingu Index of Economic Freedom. W latach 1998–2021 ocena Kazachstanu wzrosła z 57,3 do 71,7 punktu, natomiast Uzbekistanu z 31,5 do 58,3 punktu [Index of Economic Freedom...]. W ciągu dwudziestu trzech lat dokonano przełomowych zmian. Kazachstan z państwa, w którym raczej nie było wolności, stał się państwem raczej wolnym – awans o dwie kategorie.

Uzbekistan przekształcił się z państwa zniewolonego w państwo, gdzie raczej nie ma wolności – awans o jedną kategorię.

Zmiany ewidentnie były ukierunkowane na przyciągnięcie inwestorów z państw demokratycznych. Skorzystali na nich jednak również miejscowi przedsiębiorcy, dla których obciążenie łapówkami i problemy z aparatem biurokratycznym stanowiły podobnie poważną przeszkodę dla niezaburzonego funkcjonowania. Wprowadzenie zmian prowadzi do aktywizacji miejscowych i zakładania przez nich małych i średnich firm, które stanowią filar gospodarki wolnorynkowej.

Współpraca z państwami hemisfery zachodniej pokazała pozytywne skutki przekształceń własnościowych zakładów produkcyjnych. Prywatyzacja spowodowała wzrost ich efektywności i wcale nie doprowadziła do spadku dochodów budżetu państwa, gdyż firmy zachodnie przestrzegają litery prawa i regulują wszystkie zobowiązania podatkowe. Dodatkowo podejmują działania na rzecz miejscowych społeczności poprzez modernizację placówek oświatowych i ośrodków zdrowia. Skłoniło to władze Kazachstanu do ogłoszenia w 2016 roku planu stopniowej sprzedaży przedsiębiorstw państwowych tworzących holding Samruk-Kazyna [Анастасия Маркова 2020]. W Uzbekistanie projekt taki ogłoszono w 2020 roku [Приватизация госактивов... 2018]. Rozpoczęto również próbę egzekwowania społecznej odpowiedzialności biznesu wobec krajowych producentów. Na razie funkcjonuje to jako forma łapówki dla urzędników za przyznanie kontraktu, dzięki czemu mogą się oni wykazać przed swoimi przełożonymi, jak doskonale dbają o powierzone im budynki użyteczności publicznej, jednak buduje to postawę odpowiedzialności biznesmenów za otaczające środowisko i społeczność.

Zmiany polityczno-społeczne

Chcąc przyciągnąć kapitał z Ameryki i Europy, prezydenci Kazachstanu i Uzbekistanu musieli pokazać swoje przywiązanie do wartości demokratycznych. Szczególnie po upadku reżimu komunistycznego dotyczyło to kwestii praw i wolności człowieka. Dali temu wyraz przy tworzeniu najważniejszego dokumentu w państwie.

W Konstytucji Republiki Uzbekistanu z 1992 roku drugi rozdział został poświęcony podstawowym prawom, swobodom i obowiązkom obywatela i człowieka. Artykuły od 24. do 35. mówią o osobistych prawach i wolnościach oraz o prawach politycznych, natomiast te od 43. do 46. nakładają na państwo obowiązek ochrony praw i swobód człowieka. W rozdziale trzecim artykuły 53–62 mówią o możliwości rozwoju własnej działalności gospodarczej i o zrzeszaniu się w organizacjach [Конституция Республики Узбекистан]. W Konstytucji Republiki Kazachstanu z 1995 roku rozdział drugi, tak jak w uzbeckiej wersji, został poświęcony prawom i wolnościom człowieka. Artykuły od 12. do 26. gwarantują podstawowe prawa i wolności człowieka i możliwość zrzeszania się w organizacjach [Конституция Республики Казахстан].

Większość z tych przepisów miała na celu jedynie zaspokojenie oczekiwań partnerów z Zachodu. Ci zaś, świadomi iluzoryczności deklaracji, postanowili wzmocnić zobowiązania tych państw do przestrzegania praw i wolności człowieka poprzez zaproponowanie im członkostwa w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Kazachstan i Uzbekistan wyraziły zainteresowanie tą organizacją, gdyż akt

końcowy KBWE, którego zapisy przyjmuje każde państwo członkowskie, nakazuje m.in. poszanowanie dla integralności terytorialnej innych państw, nienaruszalność granic, powstrzymywanie się od użycia siły [Jach 2017: 163–164]. Poza wymienionymi, znajdują się tam zapisy dotyczące poszanowania podstawowych praw i wolności człowieka. Członkostwo w OBWE i podjęcie zobowiązań z aktu końcowego KBWE daje państwom hemisfery zachodniej możliwość wydawania rezolucji o stanie przestrzegania praw człowieka w Kazachstanie i Uzbekistanie. Przez pierwsze dziesięciolecie po upadku ZSRR władze tych państw nie przejmowały się takimi kwestiami, co doprowadziło do zmian wizerunkowych na arenie międzynarodowej. Skłoniło to prezydentów do mniej opresyjnych działań wobec przeciwników panującego systemu politycznego: zamiast zabójstw – wieloletnie kary więzienia. Podobny wpływ mają inne umowy międzynarodowe dotyczące praw i wolności człowieka, które zostały ratyfikowane przez Kazachstan i Uzbekistan. Ich nieprzestrzeganie podważa wiarygodność Astany i Taszkontu w przestrzeganiu zaciągniętych zobowiązań – nie tylko w sferze politycznej, ale także ekonomicznej.

Integracja ze strukturami zachodnimi wymusiła podjęcie dyskusji na temat kary śmierci. Pierwsze prace dążące do zmniejszenia ilości przestępstw karanych śmiercią zostały podjęte jeszcze w latach 90. XX wieku. Kazachstan w 2003 roku wprowadził memorandum zawieszające karę śmierci, natomiast Uzbekistan znacząco przyspieszył prace nad jej likwidacją po wydarzeniach andiżańskich z 12–14 maja 2005 roku, podczas których oficjalnie zastrzelono 187 osób [*О введении в Республике...*]. Islam Karimow chciał zatrzeć negatywny wizerunek Uzbekistanu, który powstał po rozstrzelaniu własnych obywateli, dlatego nakazał przyspieszenie prac nad tym projektem. Oficjalnie kara śmierci została zniesiona w republice 1 stycznia 2008 roku [*Указ Президента...*]. Prace w Kazachstanie zostały zakończone dopiero w 2021 roku [*Казачстан оstateczне...*]. Jest to jedna z kluczowych zmian, jakie zaszły w kodeksie karnym byłych republik radzieckich po upadku żelaznej kurtyny i rozpadzie ZSRR. Była to sprawa zasadnicza dla dysydentów politycznych z Europy.

Władze postanowiły same zrealizować zapisy konstytucyjne dotyczące działalności niezależnych organizacji pozarządowych. Tworząc podporządkowane struktury, chciały zapewnić sobie pełną kontrolę nad ich działalnością i zablokować rozwój inicjatywy społecznej, która mogła doprowadzić do powstania ośrodków alternatywnych wobec władzy.

Według statystyk strony kazachskiej w 2020 roku w kraju były zarejestrowane 22 334 organizacje pozarządowe, z czego 16 426 uznano za działające. Najwięcej odnotowano ich w takich sferach, jak: ochrona praw i interesów prawnych obywateli i organizacji (1863), edukacja (1149) i ekologia (542) [*Гражданское общество*]. Statystyki uzbeckie za rok 2018 podają liczbę 9235 zarejestrowanych organizacji pozarządowych. Do najliczniejszych należały zajmujące się: rozwojem przedsiębiorczości i farmerstwa (1995), sportem (1268), rozwojem demokracji (830), rozwojem nauki i wychowania młodzieży (816), kwestiami ekologicznymi (103) oraz związki zawodowe (584) [*Почему в Узбекистане...*].

Większość z tych organizacji jest odgórnie sterowana, lecz ich rozbudowane struktury uniemożliwiają całkowitą kontrolę. Władza, skupiając ludzi wokół wspólnych

problemów, niejako sama doprowadziła do pobudzenia inicjatywy społecznej, co nie było jej założeniem. Mimo utrudnień dla swobodnej działalności, organizacje są miejscami wzajemnego poznawania się aktywistów i tworzenia pomiędzy nimi więzi. Niektóre organizacje zostały zarejestrowane w wyniku nacisku zewnętrznego i są finansowe przed podmioty zagraniczne, co z kolei utrudnia ich zwalczanie, gdyż stoją za nimi silni gracze.

Zgoda na działalność organizacji zajmujących się rozwojem demokracji oraz ochroną praw i interesów obywateli doprowadziła do nagłaśniania w kraju i za granicą przypadków niesprawiedliwych procesów politycznych i prześladowania oponentów władzy. W ograniczonym stopniu przekłada się to na mniejszą opresyjność aparatu państwowego, gdyż generuje wzrost liczby oponentów reżimu.

Stworzenie organizacji zajmujących się edukacją i wychowaniem młodzieży miało zapewnić kontrolę nad kształtowaniem młodego pokolenia. Jednocześnie Kazachstan i Uzbekistan, zdając sobie sprawę ze słabej jakości własnego systemu szkolnictwa, zdecydowały się przyjąć propozycję UE i państw członkowskich dotyczącą poszerzenia współpracy w sferze nauki. Uczelnie podpisały umowy umożliwiające przeprowadzanie wymian bilateralnych dla studentów. Unijny program TEMPUS rozwinął wymiany dla kadry naukowej i dydaktycznej. Wyjazdy zagraniczne spowodowały napływ nowych idei do środowiska akademickiego, zmniejszając tym samym kontrolę państwa nad przekazywanymi treściami.

Akceptacja tworzenia organizacji ekologicznych i skupiających rolników w założeniu władz miała doprowadzić do wzrostu świadomości obywateli w takich kwestiach, jak segregacja śmieci czy oszczędzania wody, oraz pozwolić na utrzymanie przewodniej roli państwa w rozwoju sektora rolnego. W rzeczywistości stały się one platformą do nagłaśniania problemów, które są drażliwe dla przywódców.

W aspekcie ekologicznym tematem numer jeden w Kazachstanie stał się smog, a także przypadki łamania norm środowiskowych przez zakłady przemysłowe [*Загрязняют воздух*...]. Bierność władz w tym zakresie doprowadziła do wzrostu niezadowolonia. Próbą rozładowania napięcia stało się wprowadzenie 2 stycznia 2021 roku Kodeksu Ekologicznego [*Экологический Кодекс*...]. Zawarte tam zapisy nakładają na organy państwowe kolejne zobowiązania, których niezrealizowanie doprowadzi do jeszcze większego niezadowolonia społecznego z nieefektywności działań państwa.

W Uzbekistanie zabiegi organizacji ekologicznych przyczyniły się do konsolidacji społeczności poszkodowanej wysychaniem Morza Aralskiego i wyniesienia tego przedmiotu na forum krajowej debaty. Jasne zadeklarowanie niezadowolonia przysłużyło się zintensyfikowaniu współpracy z Bankiem Światowym i rozpoczęciu prac nad kodeksem ekologicznym [*Восстановление ландшафтов*...; *В Узбекистане разработают*...].

Problemy wodne są ściśle powiązane z polityką rolną Uzbekistanu. Po upadku ZSRR istniał nakaz uprawy bawełny, która była skupowana przez państwo po zaniżonych cenach, przez co gospodarstwa znajdowały się na skraju przeżycia. Chcąc ratować swoją sytuację, rolnicy zaczęli prowadzić nielegalny eksport do Kazachstanu. Władze próbowały z tym walczyć, ale zorganizowana działalność i wzrost oporu wymusił zmiany. W 2020 roku Szawkat Mirzijojev zniósł obowiązek uprawy białego złota. Prezydent uzasadnił to zużywaniem nieproporcjonalnie dużych ilości wody w stosunku

do otrzymywanych zysków. Zaproponował w zamian skupienie się na uprawie warzyw i owoców przy jednoczesnym wprowadzeniu preferencyjnych stawek na dzierżawę ziemi z możliwością podpisania wieloletniej umowy [Pachucki-Włosek 2020: 183–197]. Wszystkie te zmiany zostały osiągnięte dzięki uporczywej walce rolników zorganizowanych w pozarządowych organizacjach farmerskich – zarówno tych kontrolowanych przez państwo, jak i niezależnych. Pokazuje to przeobrażenia mentalnościowe, jakie zaszły na uzbeckiej wsi względem okresu radzieckiego.

Organizacje zajmujące się rolnictwem w Kazachstanie stanowiły miejsce dialogu agronomów z ekspertami unijnymi realizującymi projekty unijne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Podczas tych spotkań uświadomiono rolnikom znaczenie posiadania dużego areału dla prowadzenia dochodowych gospodarstw rolnych. Wielu z nich postanowiło uzyskać większe nadziały ziemi, spotkali się jednak z odmową ze strony władz. Jak się później okazało, część gruntów ornych była wynajmowana obcokrajowcom, głównie Chińczykom. Stało się to jedną z przyczyn wybuchu protestów rolniczych w 2016 roku. Pierwszy raz społeczność wiejska w otwarty sposób sprzeciwiła się polityce rządu. Protesty rozlały się po całym kraju, dlatego władza zaczęła szybko działać i ogłosiła 5-letnie moratorium zakazujące sprzedaży ziemi obcokrajowcom. Determinacja rolników w dążeniu do osiągnięcia własnych celów nie zmalała w ciągu tych 5 lat. Potwierdzeniem tego były protesty ostrzegawcze w 2021 roku, które zmusiły prezydenta Tokajewa do podpisania ustawy zakazującej dzierżawy i sprzedaży ziemi obcokrajowcom [*Токаев поднудил...* 2021]. Ciekawym faktem jest to, że na czele protestów stał przewodniczący prorządowego związku farmerów, co pokazuje, że nawet ludzie zależni od władzy dostrzegają konieczność zmian w pewnych regulacjach prawnych.

W Uzbekistanie utworzono organizacje skupiające przedsiębiorców, aby ich kontrolować. Tymczasem funkcjonowanie organizacji dało perspektywę wykreowania się sieci powiązań pomiędzy przedsiębiorcami. Powstawanie prywatnych firm rozwijało gospodarkę, ale stanowiło poważny problem dla władzy. Uniezależnienie się finansowe obywateli zabrało podstawowe narzędzie do wymuszania posłuszeństwa wobec organów państwowych poprzez nacisk ekonomiczny, objawiający się groźbą zwolnienia z pracy. Dodatkowo zatrudnieni w prywatnym sektorze otrzymywali lepsze pensje, dlatego tak ochoczo popierali rozwój prywatnej inicjatywy. Potwierdzeniem takiego podejścia były protesty w Andizanie w 2005 roku, gdzie społeczeństwo stanęło w obronie zapewniających godziwe warunki płacowe biznesmenów, którzy w oczach lokalnej społeczności wyrosli na doskonałych zarządców, w przeciwieństwie do aparatu państwowego.

Współpraca z partnerami ze Starego Kontynentu wymusiła przywiązywanie większej uwagi przez Karimowa i Nazarabajewa do tego, że są postrzegani jako przywódców państw. Prezydenci budujący swój wizerunek wśród elit europejskich musieli się zmierzyć z zarzutem o uzurpację władzy. Sposobem na to stało się przeprowadzanie zmian konstytucyjnych odnośnie kadencyjności i niewielkie osłabienia własnej pozycji w systemie politycznym.

Wstępnym zabiegiem w sprawie kadencyjności było przeprowadzenie referendum w 1995 roku, które wydłużyło pierwszą kadencję Nazarabajewa i Karimowa do 2000 roku [Czachor 2019: 35–50]. Takie rozwiązanie nie zostało dobrze odebrane

przez świat demokratyczny, dlatego zastosowano kolejne środki zaradcze. W 1998 roku w Kazachstanie wprowadzono poprawkę wydłużającą kadencję prezydenta do 7 lat, powodując tym samym kasację pierwszej kadencji Nazarbajewa. Po raz kolejny nie zostało to przyjęte z aprobatą w stolicach europejskich, dlatego Karimow, wcielając w życie tę poprawkę, przeprowadził referendum, które miało pokazać poparcie narodu uzbeckiego dla takich zmian. Nie zmieniło to stanowiska nowych partnerów, jednak umożliwiło przedłużenie urzędowania o kolejną kadencję. Ostatnim zabiegiem było przywrócenie 5-letniej kadencji w 2011 roku [Czachor 2019: 35–50].

Drugim sposobem umożliwiającym odrzucenie zarzutów o uzurpację władzy było wdrożenie zmian umacniających pozycję parlamentu w systemie politycznym. Prezydent Islam Karimow w latach 2010–2011 zezwolił na wzmocnienie funkcji kontrolnej parlamentu wobec rządu i ustawowe poszerzenie roli społeczeństwa w życiu społecznym [Мухамеджанов, Тультеев 2017: 253–269]. Nie przełożyło się to na rzeczywistość, ale ułatwiło odbudowanie zaufania pomiędzy Taszkentem i Brukselą po okresie zamrożenia stosunków (2005–2010). Kazachski prezydent Nursułtan Nazarbajew w 2016 roku ogłosił rozpoczęcie reformy konstytucyjnej, która miała osłabić pozycję prezydenta i rozproszyć jego kompetencje na rzecz parlamentu. Zmiany te miały prowadzić w kierunku parlamentarno-gabinetowego systemu rządów [Nazarbajew 2018: 254–256]. Przekształcenia w tym zakresie zostały docenione przez Zachód, a także odpowiadają oczekiwaniom społecznym w Kazachstanie, co pokazały styczniowe protesty.

Podsumowanie

Upadek żelaznej kurtyny i rozpoczęcie współpracy z Zachodem zmieniło ekonomiczne, polityczne i społeczne oblicze Kazachstanu i Uzbekistanu. Wiele rozwiązań zostało zaimplementowanych od nowych partnerów.

Odpowiadając na postawione pytania badawcze, Kazachstan odniósł wiele korzyści ze współpracy z Zachodem. Największe zmiany zaszły w sferze ekonomicznej, co z kolei pociągnęło przemiany społeczne i w ograniczonym stopniu polityczne. Dzięki otwarciu się na nowych inwestorów gospodarki tych państw przeszły dynamiczny rozwój, postęp technologiczny i zwiększyły wolumen handlu zagranicznego. Pomimo tego, że współpracownicy z Europy i USA odpowiadają jedynie za około 30% handlu zagranicznego, wprowadzili wzorce, które zmieniły model ekonomiczny Kazachstanu i Uzbekistanu. Dzięki tym zmianom Kazachstan w 2015 roku stał się członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO), natomiast Uzbekistan zintensyfikował rozmowy w tej sprawie, co potwierdza pozytywną ocenę nawiązania kooperacji z państwami zza żelaznej kurtyny.

W kwestiach społecznych nastąpiła zmiana mentalności, objawiająca się wzrostem aspiracji społecznych do partycypowania w procesie zarządzania państwem. Najbardziej widoczne jest to w Kazachstanie, co potwierdzają styczniowe protesty: społeczeństwo domaga się zmian. W Uzbekistanie zmiany są mniejsze, ale i tak postępują.

Co się tyczy strat, są one widoczne jedynie z punktu widzenia autorytarnej władzy. Przystanie na wdrażanie rozwiązań zachodnich doprowadziło do liberalizacji systemu politycznego i wzrostu samodzielności społeczeństwa, zagrażając stabilności autorytarnych rządów.

Bez wątpienia istnieje zależność pomiędzy wdrażanymi zmianami a poszerzeniem współpracy z państwami hemisfery zachodniej. Wiele reform zostało bowiem przeprowadzonych z myślą o poprawie wizerunku państwa i przyciągnięciu nowych inwestycji. Pokazuje to słuszność mechanizmu „więcej za więcej”, stosowanego przez UE bez wywierania presji. Doprowadziło to do sytuacji, w której korzyści płynące ze zmian były dostrzegane przez prezydentów Kazachstanu i Uzbekistanu, a państwa zachodnie służyły jedynie pomocą finansową i doradcą przy ich wdrażaniu.

Podsumowując, upadek żelaznej kurtyny i rozpad ZSRR przyniosły Kazachstanowi i Uzbekistanowi korzyści w postaci unowocześnienia kraju, nowego i skutecznego modelu ekonomicznego oraz instrumentów umacniających podstawy państwowości. Wymiana idei i rozwiązań nadal trwa i jest poszerzana, co daje nadzieję na głębsze przemiany w tych centralnoazjatyckich republikach, które – podobnie jak inne dawne demoludy – były odcięte od nowoczesnego świata.

Bibliografia

- «Всемирный Банк» *Краткая информация о деятельности компании в РК*, Казахстанский Совет иностранных инвесторов, <https://fic.kz/ru/kfica/members/5> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- «Загрязняют воздух». *Казakhstanско-китайские предприятия и их секреты*, Radio Azattyq, <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-chinese-plants/31546318.html> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- 1999 год: тенге в свободном плавании, DKN World News, <https://dknews.kz/ru/eksklyuziv-dk/195167-1999-god-tenge-v-svobodnom-plavanii> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Bojarczyk Bartosz, Agata Ziętek (red.), 2008, *Region Azji Centralnej jako obszar wpływów międzynarodowych*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Churchill Winston, 1946, *The Sinews of Peace*, Fulton.
- Corruption Perception Index. Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Cumming Sally N., 2000, *The Political Elite in Kazakhstan Since Independence (1991–1998). Origins, Structure and Policies*, London: London School of Economics and Political Science.
- Czachor Rafał, 2019, *Reformy konstytucyjne w państwach Azji Środkowej. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” (12): 35–50.
- Index of Economic Freedom, <https://www.heritage.org/index/heatmap> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Jach Anna, 2017, *Akt końcowy KBWE i jego wpływ na instytucjonalizację ruchu praw człowieka w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej 1975–1991 (wybrane aspekty)*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2(13): 157–175.
- Kazachstan ostatecznie zniósł karę śmierci. Wcześniej przez blisko 20 lat obowiązywało moratorium, Polskie Radio, <https://polskieradio24.pl/5/1223/Artykul/2650828,Kazachstan-ostatecznie-zniosl-kare-smierci-Wczesniej-przez-blisko-20-lat-obowiazywalo-moratorium> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Kuryłowicz Michał, 2014, *Polityka zagraniczna Uzbekistanu wobec Rosji*, Kraków: Księgarnia Akademicka.

- Nazarbajew Nursułtan, 2018, *Era niepodległości*, Galina Palacz, Andrzej Palacz (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Inicjał.
- Pachucki-Włosek Krystian, 2020, *Zmiana polityki władz Uzbekistanu wobec uprawy bawełny jako następstwo nieposłuszeństwa obywatelskiego*, „Wschód Europy. Studia Humanistyczno-Społeczne” 6(2): 183–197.
- Robertson David, 2009, *Słownik polityki*, Małgorzata Dera (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Soszyńska Elżbieta, 2013, *Postwaszyngtoński konsensus, czyli: czy istnieją reguły budowy zdrowej gospodarki?*, „Studia Ekonomiczne” (139): 112–121.
- Szukalski Jerzy, 2014, *System konstytucyjny Uzbekistanu*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Trzcieleńska-Polus Aleksandra, 2018, *Mur berliński jako granica i linia frontu w czasach zimnej wojny*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 6(1): 11–30.
- Анастасия Маркова, 2020, *Приватизация объектов «Самрук-Казыны» может быть перенесена*, Kursiv, <https://kursiv.kz/news/kompanii/2020-10/privatizaciya-obektov-samruk-kazyny-mozhet-byt-perenesena> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- В Узбекистане разработают Экологический кодекс*, Podrobno, <https://www.podrobno.uz/cat/obchestvo/v-uzbekistane-razrobotayut-ekologicheskij-kodeks-/> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Восстановление ландшафтов Узбекистана: Первый опыт виртуальной командировки*, World Bank, <https://blogs.worldbank.org/ru/europeandcentralasia/restoring-uzbekistans-landscapes-lessons-virtual-field-trip> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Инфляция в Казахстане*, Fin-Plus.Ru, https://fin-plus.ru/info/inflation_index/kazakhstan (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Как менялась инфляция с 1992 по 2018 год. Комментирует экономист*, Anhor, <https://anhor.uz/society/kak-menyalasy-inflyaciya-s-1992-po-2018-god-kommentiruet-ekonomist> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Каримова Алтынай, 2022, *Сколько денег получили страны Центральной Азии для борьбы с COVID-19?*, Cabar. Проект Института По Освещению войны И Мира, <https://cabar.asia/ru/skolko-deneg-poluchili-strany-tsentralnoj-azii-dlya-borby-s-covid-19> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Мухамеджанов Омон, Ильяс Тультеев, 2017, *Парламент Республики Узбекистан в условиях трансформационных процессов в обществе*, „Studia Politologiczne” 44: 253–269. *Почему в Узбекистане сложно открыть НПО?*, Cabar Asia, <https://cabar.asia/ru/pochemu-v-uzbekistane-slozhno-otkryt-npo> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- О введении в Республике Казахстан моратория на смертную казнь, Adilet. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, https://adilet.zan.kz/rus/docs/T030001251_ (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Об иностранных инвестициях. Закон Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года, Adilet. Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940009000_ (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Президент Узбекистана принял делегацию Всемирного банка*, UZA. O'zbekiston Milliy axborot agentligi, <https://uza.uz/ru/posts/prezident-uzbekistana-prinyal-delegatsiyu-vsemirnogo-banka-18-01-2018> (dostęp: 27 stycznia 2022).
- Приватизация госактивов принесла в бюджет свыше \$420 млн с начала года*, 2018, Gazeta.Uz, <https://www.gazeta.uz/ru/2021/11/08/privatization> (dostęp: 27 stycznia 2022).

Токаев подписал закон о запрете продажи земли иностранцам, 2021, Kursiv, <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2021-05/tokaev-podpisal-zakon-o-zaprete-prodazhi-zemli-inostrancam> (dostęp: 27 stycznia 2022).

Узбекистан пустил сум в свободное плавание, Таджикистан понизил курс сомони, 2019, Radio Azattyq, <https://rus.azattyq.org/a/30119592.html> (dostęp: 27 stycznia 2022).

Экологический Кодекс Республики Казахстан, Adilet. Информационно правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400> (dostęp: 27 stycznia 2022).

Akty prawne

Гражданское общество, Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан, <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/activities/142?lang=ru> (dostęp: 27 stycznia 2022).

Конституция Республики Казахстан, Adilet. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_#z11 (dostęp: 27 stycznia 2022).

Конституция Республики Узбекистан, Lex.Uz, <https://lex.uz/docs/35869> (dostęp: 27 stycznia 2022).

Указ Президента Республики Узбекистан. О мерах по стимулированию внешнеэкономической деятельности, привлечению и защите иностранных инвестиций в Республике Узбекистан, Lex.Uz, <https://www.lex.uz/docs/167703> (dostęp: 27 stycznia 2022).

Указ Президента Республики Узбекистан. Об отмене смертной казни в Республике Узбекистан, Lex.Uz, <https://lex.uz/docs/1264449> (dostęp: 27 stycznia 2022).

The impact of the fall of the Iron Curtain on economic, political and social changes in Kazakhstan and Uzbekistan

Abstract

The work aims to present the impact of the fall of the Iron Curtain on economic, political and social transformations in Kazakhstan and Uzbekistan. Consideration was focused on the participation of Western countries in the economic transformation process in both countries by examining the impact of their participation on combating corruption, reducing bureaucracy, and popularizing corporate social responsibility. In the political and social aspect, the influence of the West on the formation of the legal order concerning human and civil rights and freedoms was examined. The main objective of the paper is to find answers to the questions: what benefits and losses did Kazakhstan and Uzbekistan gain by deciding to cooperate with Western partners after the fall of the Iron Curtain? is there a correlation between the changes being implemented and the expansion of cooperation with countries in the western hemisphere? Finding the answer became possible by examining key legislative initiatives and liberalization efforts undertaken by their governments between 1991 and 2021. Considering what the political elite, wanted to achieve by taking such steps. The following research methods were used in the research process: synthesis, induction and deduction, and analysis. They made it possible to compare the situations in the two countries, to make causal associations between given government actions, and to understand and infer through similarities.

Keywords: Kazakhstan, Uzbekistan, Europe, USA, transformation

Agnieszka Pieniążek*

Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska w Przemysłu

ORCID: 0000-0001-8886-2710

Ewolucja tematycznych obszarów współpracy transgranicznej w ramach programów UE w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Wprowadzenie

W Europie rozwój współpracy transgranicznej jest wspierany od lat 80. XX wieku [Murzyn 2015: 65]. Zgodnie z art. 2 tzw. Konwencji madryckiej, sporządzonej 21 maja 1980 roku, za współpracę transgraniczną uważa się;

„każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń” [Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Dz.U. z 1993 Nr 61 poz. 287].

W Europejskiej Karcie Regionów Przygranicznych z 1981 roku [od 1995 roku Europejskiej karcie regionów granicznych i transgranicznych] wskazano, że:

„współpraca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, a także w przewyżnianiu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności. Współpraca ta obejmować powinna wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego oraz związanej z nimi infrastruktury”.

Zatem, jak zwraca uwagę Małgorzata Giełda, „zakres przedmiotowy współpracy terytorialnej jest ograniczony właściwie tylko jednym ogólnym kryterium: prowadzeniem

* agnieszka.pieniazek@gmail.com

takich działań, które mają na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi” [Giełda 2015: 125].

Jak podkreśla Andrzej Żuk, w latach 80. XX wieku obszary graniczne zaczęto postrzegać jako obszary synergii, a granica państwowa przestała być postrzegana wyłącznie jako przeszkoda, która utrudnia „równowagę i racjonalne ekonomicznie rozmieszczenie dóbr w przestrzeni, a obszar pograniczny jako peryferyjny i nieaktywny” [Żuk 2015: 2014]. Pod koniec XX wieku powstała również Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG (Dołzbłasz, Raczyk 2011: 59). Jej celem ogólnym było dążenie do tego, aby granice narodowe nie były przeszkodą w zrównoważonym rozwoju i integracji Europy [Dołzbłasz, Raczyk 2010: 42; Gajdoš 2004: 24]. Podkreśla się, że współpraca transgraniczna znacząco przyczyniła się do spójności i stabilności w regionie [Turnock 2002: 19].

W Europie Środkowo-Wschodniej współpraca transgraniczna była rozwijana m.in. za sprawą środków przedakcesyjnych, np. Programu Pomocy Współpracy Przygranicznej Phare. Członkostwo Polski, Słowacji i Czech w Unii Europejskiej z pewnością przyspieszyło jej rozwój w tej części Europy i otworzyło nowe źródła finansowania wspólnych działań. Z kolei przystąpienie do strefy Schengen poprawiło warunki współpracy [Więckowski i in. 2012: 50]. W literaturze podkreślana jest rola współpracy transgranicznej w rozwoju obszarów przygranicznych. Wymiana doświadczeń i wspólne działania transgraniczne przyczyniają się do wzrostu atrakcyjności gospodarczej i społecznej regionów [Buczek-Kowalik, Mitura 2018: 63].

Celem artykułu jest zbadanie zmian w zakresie celów i tematycznych obszarów wsparcia podejmowanych w ramach programów współpracy transgranicznej Republika Czeska–Polska, Republika Słowacka–Polska i Polska–Białoruś–Ukraina. Artykuł jest próbą odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy, a jeśli tak, to w jaki sposób zmieniły się cele współpracy transgranicznej stawiane w ramach programów współpracy?
2. Czy istnieją różnice w zakresie tematycznych obszarów współpracy transgranicznej?
3. Czy pomiędzy tematycznymi obszarami współpracy transgranicznej na pograniczu czesko-polskim i słowacko-polskim oraz polsko-białorusko-ukraińskim istnieją różnice?

Analizie poddano dane zastane, wykorzystując przede wszystkim metodę badania dokumentów programowych trzech programów współpracy transgranicznej realizowanych w dwóch okresach unijnego programowania: 2004–2006 oraz 2014–2020.

Perspektywa finansowa 2004–2006

W pierwszej perspektywie finansowej Polska uczestniczyła w siedmiu programach współpracy transgranicznej: Meklemburgia-Pomorze Przednie–Brandenburgia–Polska, Polska–Brandenburgia, Saksonia–Polska, Czechy–Polska, Polska–Republika Słowacka, Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej. Na terenie Republiki Czeskiej wdrażano z kolei pięć programów współpracy transgranicznej: Bawaria–Republika Czeska, Republika Czeska–Austria, Republika Czeska–Polska, Republika Czeska–Saksonia, Słowacja–Republika Czeska. Republika Słowacka uczestniczyła w realizacji trzech

programów współpracy transgranicznej: Austria–Słowacja, Węgry–Słowacja–Ukraina, Polska–Słowacja. Beneficjenci z Ukrainy mogli skorzystać z programów współpracy transgranicznej: Węgry–Słowacja–Ukraina oraz Polska–Białoruś–Ukraina [Keep.eu. Programmes].

Zdecydowanie największy obszar objęto realizacją Programu Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC (188 tys. km²), najmniejszy zaś – Programem INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka (36 tys. km²). Programem Polska–Białoruś–Ukraina objęto: po polskiej stronie podregiony białostocko-suwalski, łomżyński, białkopodlaski, chełmsko-zamojski, lubelski, rzeszowsko-tarnobrzelski, krośnieńsko-przemyski, ostrołęcko-siedlecki; po stronie białoruskiej obwody grodzieński i brzeski oraz zachodnią część obwodu mińskiego; po stronie ukraińskiej obwody wołyński, lwowski i zakarpaci [Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006: 7]. Obszar ten był jednocześnie zamieszkały przez największą liczbę mieszkańców (13,9 mln osób). Programem Republika Czeska–Polska INTERREG IIIA wdrażano w pięciu czeskich krajach: libereckim, hradeckim, pardubickim, ołomunieckim i morawsko-śląskim, oraz w czterech polskich podregionach: jeleniogórsko-wałbrzyskim, opolskim, rybnicko-jastrzębskim oraz bielsko-bialskim [Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska: 5]. Najmniej osób zamieszkiwało obszar objęty Programem Polska–Republika Słowacka (4,2 mln osób). Po polskiej stronie były to podregiony: bielsko-bialski, nowosądecki i krośnieńsko-przemyski, po słowackiej stronie regiony: Żylna i Preszów [INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka Program Inicjatywy Wspólnotowej na lata 2004–2006: 5]. Zestawienie danych dotyczących trzech badanych programów zamieszczono w tabeli 1.

Tabela 1: Powierzchnia oraz liczba mieszkańców na obszarze wsparcia w ramach trzech programów w okresie programowania 2004–2006

Obszar wsparcia	Pogranicze		
	polsko-czeskie	polsko-słowackie	polsko-ukraińsko-białoruskie
Powierzchnia [w tys. km ²]	46,6	36	188
Liczba mieszkańców [w mln osób]	7,1	4,2	13,9

Źródło: Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska 2006: 28; Program Inicjatywy Wspólnotowej na lata 2004–2006 INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka: 6; Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006: 9

Jako mocne strony dla całego terenu objętego wdrażaniem trzech programów współpracy transgranicznej zdefiniowano w dokumentach programowych: dogodną lokalizację dla tranzytu towarów i osób, bazę surowcową dla przetwórstwa rolno-spożywczego i przetwórstwa drewna, unikalną wartość środowiska naturalnego, chronione obszary o międzynarodowym znaczeniu i atrakcyjności. Cechą charakterystyczną analizowanego obszaru było również bogate dziedzictwo kulturowe współtworzone

przez liczne grupy etniczne. Jako mocną stroną terenów objętych programami współpracy transgranicznej Polska–Republika Czeska i Polska–Republika Słowacka wskazywano dodatkowo podobieństwo kultury i języków po obu stronach granicy. Z kolei wśród słabych stron wspólnych dla całego obszaru wskazywano: wskaźnik bezrobocia powyżej średniej krajowej, spadek liczby mieszkańców (zwłaszcza młodzieży) we wsiach i na obszarach peryferyjnych, zły stan sieci komunikacyjnych, słabo rozwinięty system wodociągowy, sieci kanalizacyjnej i systemu utylizacji odpadów (w przypadku pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego wręcz zły stan infrastruktury służącej do oczyszczania ścieków i gospodarki odpadami), słabo rozwiniętą infrastrukturę w rejonach wiejskich, szczególnie wzdłuż granicy. W przypadku pogranicza polsko-czeskiego dodatkowo negatywny obraz bazy ekonomicznej (podupadający przemysł ciężki, przestarzałe technologie), zaś w przypadku pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego: niewystarczającą liczbę przejść granicznych, niedostosowany do obsługi istniejącego natężenia ruchu stan techniczny przejść oraz zamykanie przejść granicznych dla małego ruchu przygranicznego. Szans rozwoju obszaru upatrywano zaś w rosnącym znaczeniu środowiska w kontekście oczekiwań społecznych i wymogów UE, w rozwoju infrastruktury informatycznej i komunikacyjnej, we współpracy między lokalnymi społecznościami zapoczątkowanej w ramach wcześniejszych programów. W przypadku pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego dodatkowo też w rozwoju infrastruktury przejść granicznych oraz w otwarciu przejść granicznych dla małego ruchu przygranicznego [Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska: 14–15; Program Inicjatywy Wspólnotowej na lata 2004–2006 INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka: 14–15; Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006: 19, 53–54].

Głównym celem programu wdrażanego na pograniczu polsko-czeskim była poprawa warunków i standardów życia na obszarze przygranicznym poprzez wspólne działania społeczeństw i instytucji z obydwu stron granicy [Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska 2006: 18]. Z kolei celem programu wdrażanego na pograniczu polsko-słowackim było wspieranie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego polsko-słowackich terenów przygranicznych [INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka. Uzupełnienie Programu: 3]. W przypadku Programu Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC strategiczny cel został określony jako poprawa standardu życia oraz integracja społeczno-gospodarcza sąsiadujących regionów [Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006. Uzupełnienie Programu: 6–7]. Odzwierciedleniem przedstawionych celów były obszary tematyczne wyrażone w priorytetach i działaniach (tabela 2). Ogromne potrzeby w zakresie modernizacji infrastruktury oraz szeroko rozumianej poprawy jakości życia w przygranicznych regionach spowodowały, iż zasadniczo cele i tematyczne obszary wsparcia były bardzo zbliżone we wszystkich programach. Badania ewaluacyjne potwierdziły, że oddziaływanie programów współpracy transgranicznej widoczne było jednak głównie w skali lokalnej [Celińska-Janowicz i in. 2010: 34].

Tabela 2: Priorytety i działania w ramach programów współpracy transgranicznej w okresie programowania 2004–2006

Program	INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska	INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka	INTERREG IIIA/ TACIS CBC Polska–Białoruś–Ukraina
Priorytet	1. Dalszy rozwój i modernizacja infrastruktury w celu poprawy konkurencyjności obszaru przygranicznego	1. Rozwój infrastruktury	1. Wzrost konkurencyjności regionów przygranicznych poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury transgranicznej
Działanie	1.1. Wsparcie rozwoju infrastruktury o znaczeniu transgranicznym	1.1. Infrastruktura techniczna i komunikacyjna	1.1. Modernizacja i rozbudowa istniejących systemów transportowych w celu poprawy dostępności regionu
	1.2. Infrastruktura ochrony środowiska oraz zapobiegania powodziom (i ochrony przeciwpowodziowej)	1.2. Infrastruktura ochrony środowiska	1.2. Rozwój wspólnego transgranicznego systemu ochrony środowiska naturalnego
	1.3. Rozwój infrastruktury turystycznej i okołobiznesowej	–	1.3. Rozwój infrastruktury okołobiznesowej i turystyki
Priorytet	2. Rozwój społeczności lokalnej na obszarze przygranicznym	2. Rozwój społeczno-gospodarczy	2. Rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej oraz poprawa bezpieczeństwa na granicach UE
Działanie	2.1. Rozwój turystyki	2.1. Rozwój zasobów ludzkich i promocja przedsiębiorczości	2.1. Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego
	2.2. Wsparcie dla inicjatyw lokalnych (mikroprojekty)	2.2. Ochrona dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego	2.2. Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych (mikroprojekty)
	2.3. Rozwijanie i wspieranie struktur i sieci organizacyjnych o charakterze transgranicznym	2.3. Wsparcie inicjatyw lokalnych (mikroprojekty)	–
Budżet [w mln EUR]	34,5 (EFRR)	20 (EFRR)	37,8 (EFRR) 8,0 (TACIS CBC)

Źródło: Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska: 22, 70; Program Inicjatywy Wspólnotowej na lata 2004–2006 INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka: 22–27, 30; Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006: 30–35

Perspektywa finansowa 2014–2020

W kolejnej z analizowanych perspektyw finansowych UE w Polsce wdrażano siedem programach transgranicznych: Polska–Słowacja, Czechy–Polska, Polska–Saksonia, Brandenburgia–Polska, Meklemburgia–Pomorze Przednie–Brandenburgia–Polska, Południowy Bałtyk, Litwa–Polska [Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa]. W Republice Czeskiej realizowano pięć programów współpracy transgranicznej: Austria–Republika Czeska, Republika Czeska–Polska, Bawaria–Republika Czeska, Saksonia–Republika Czeska, Słowacja–Republika Czeska. Z kolei Słowacja uczestniczyła w pięciu programach współpracy transgranicznej: Polska–Słowacja, Słowacja–Austria, Słowacja–Republika Czeska, Słowacja–Węgry oraz w programie współpracy Węgry–Słowacja–Rumunia–Ukraina. Beneficjenci z Ukrainy korzystali z programów współpracy transgranicznej: Węgry–Słowacja–Rumunia–Ukraina, Polska–Białoruś–Ukraina oraz Rumunia–Ukraina [European Commission. Programmes; Keep.eu. Programmes].

Program INTERREG V-A Republika Czeska–Polska wdrażano na obszarze niewiele większym niż w pierwszej perspektywie finansowej, tj. na obszarze 39,1 tys. km², obejmującym pięć czeskich krajów: liberecki, hradecki, pardubicki, ołomuniecki i morawsko-śląski, oraz sześć polskich podregionów: bielski i rybnicki, jeleniogórski i wałbrzyski, nyski i opolski i powiaty strzeliński oraz pszczyński, zamieszkiwanym przez 7,1 mln osób [Program INTERREG V-A Republika Czeska–Polska: 6].

Podobnie przedstawiała się sytuacja z Programem INTERREG V-A Polska–Słowacja. Był realizowany na zbliżonym powierzchniowo obszarze jak w perspektywie finansowej 2004–2006 (47,01 tys. km²), obejmującym po stronie polskiej podregiony: krośnieński, przemyski, nowosądecki, oświęcimski i bielski, a także powiat pszczyński w podregionie tyskim, powiat rzeszowski i miasto Rzeszów w podregionie rzeszowskim oraz powiat myślenicki w podregionie krakowskim. Po stronie słowackiej obszar wsparcia obejmował kraje: Preszowski i Zżyliński oraz powiat Spiska Nowa Wieś w kraju koszyckim. Obszar ten zamieszkiwało 5,2 mln osób [Program Współpracy Transgranicznej INTERREG V-A Polska–Słowacja: 4].

Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska–Białoruś–Ukraina wdrażano na obszarze o ponad 68% większym niż w perspektywie finansowej 2004–2006, tj. o powierzchni 316,3 tys. km², obejmującym: po stronie polskiej podregiony główne krośnieński i przemyski, białostocki, łomżyński i suwalski, bialski i chełmsko-zamojski, ostrołęcko-siedlecki oraz podregiony przyległe rzeszowski i tarnobrzeski, puławski i lubelski; na Białorusi obwody główne grodzieński i brzeski oraz obwody przyległe miński (łącznie z miastem Mińsk) oraz homelski; w Ukrainie zaś obwody główne lwowski, wołyński, zakarpacki i obwody przyległe rówieński, tarnopolski, iwanofrankowski. Obszar ten był zamieszkiwany przez blisko 21 mln osób [Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina: 5–7]. Porównanie danych dotyczących obszaru wdrażania trzech z analizowanych programów przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3: Powierzchnia oraz liczba mieszkańców na obszarze objętym realizacją trzech programów w okresie programowania 2014–2022

Obszar objęty wsparciem	Pogranicze		
	polsko-czeskie	polsko-słowackie	polsko-ukraińsko-białoruskie
Powierzchnia [w tys. km ²]	47,01	39,1	316,3
Liczba mieszkańców [w mln osób]	7,1	5,2	20,9

Źródło: Program INTERREG V-A Republika Czeska–Polska: 6; Program Współpracy Transgranicznej INTERREG V-A Polska–Słowacja: 4; Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina: 5–7

Jako mocne strony całego obszaru w dalszym ciągu wskazywano: korzystne położenie tranzytowe w Europie i znaczące europejskie korytarze transportowe oraz wysoką koncentrację cennych pod względem ekologicznym obszarów. Zwracano również uwagę na długą tradycję i szeroki zakres współpracy transgranicznej pod względem tematycznym i instytucjonalnym. W przypadku pogranicza polsko-czeskiego wskazywano ponadto na rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej przedsiębiorców oraz na istnienie struktur ich wspierających, zaś w odniesieniu do pogranicza słowacko-polskiego i polsko-białorusko-ukraińskiego – na dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe. Jako słabą stronę definiowano koncentrację regionów, w których występuje niekorzystna sytuacja gospodarcza (duże bezrobocie, niska efektywność, utrzymujące się problemy strukturalne jako następstwa transformacji gospodarczej). Dodatkowo w przypadku pogranicza polsko-czeskiego wskazywano na znaczne zróżnicowanie obszaru pod względem charakterystyk demograficznych (koncentracja problemów w górskich regionach, wysoka koncentracja dawnych obciążeń ekologicznych, zanieczyszczenie cieków wodnych oraz wysoki poziom zanieczyszczenia powietrza we wschodniej, uprzemysłowionej części obszaru). W przypadku pogranicza polsko-słowackiego wskazano zaś na niewystarczające wykorzystywanie największego potencjału regionu – dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz słabo rozwiniętą infrastrukturę komunikacyjną. W przypadku pogranicza czesko-polskiego i słowacko-polskiego wskazano także na niewystarczający poziom edukacji i znaczne rozbieżności między wymogami rynku pracy a programem szkolnictwa. W przypadku pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego jako słabe strony definiowano natomiast: reżim graniczny związany z zewnętrzną granicą UE (w tym dysfunkcje występujące na przejściach granicznych), różnice w systemie prawno-instytucjonalnym, niedorozwój infrastruktury technicznej (transportowej i przejść granicznych), bariery kulturowe (w tym negatywne stereotypy), transgraniczne zanieczyszczenie środowiska (zwłaszcza w zlewni rzeki Bug). Z kolei szans rozwoju całego regionu upatrywano w pogłębianiu się wspólnego podejścia do ochrony środowiska naturalnego, w integracji lokalnych społeczności na obszarach przygranicznych, w rozwoju wymiany handlowej między Unią Europejską a Białorusią i Ukrainą [Program INTERREG V-A Republika Czeska–Polska: 8–26; Program Współpracy Transgranicznej

INTERREG V-A Polska–Słowacja: 18; Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina: 23–24].

W okresie programowania 2014–2020 zdefiniowano 11 celów tematycznych (CT), które były związane z priorytetami Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu [Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu 2010]. Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1299/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu Europejska współpraca terytorialna, co najmniej 80% przydziału środków z EFRR dla każdego programu transgranicznego powinno koncentrować się na maksymalnie 4 celach tematycznych określonych w art. 9 Rozporządzenia nr 1303/2013. Dla Programu INTERREG V-A Republika Czeska–Polska wybrano następujące cele tematyczne: promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem (CT 5); promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników (CT 8); inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie (CT 10); wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej (CT 11) [INTERREG VA – Republika Czeska–Polska: 28].

Głównym celem Programu INTERREG V-A Polska–Słowacja było promowanie międzynarodowej współpracy i wzmacnianie integracji pogranicza polsko-słowackiego [Makowiecka, Reichel 2019:17]. Dla programu wybrano 4 cele tematyczne: zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami (CT 6); promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej (CT 7); inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie (CT 10) [Program Współpracy Transgranicznej INTERREG V-A Polska–Słowacja: 14–18].

W Dokumencie programowym dla wsparcia UE na rzecz współpracy transgranicznej EIS (2014–2020) wymieniono z kolei 10 celów tematycznych, spośród których uczestniczące państwa mogły wybrać 4 cele [Document programming for UE support to ENI Cross-Border Cooperation (2014–2020)]. W przypadku programu Polska–Białoruś–Ukraina wybrane zostały: promocja kultury lokalnej i zachowanie dziedzictwa historycznego (CT3); poprawa dostępności regionów, rozwój trwałego i odpornego na klimat transportu oraz sieci i systemów komunikacyjnych (CT 7); wspólne wyzwania w obszarze bezpieczeństwa i ochrony (CT 8); promocja zarządzania granicami oraz bezpieczeństwem na granicach, zarządzanie mobilnością i migracjami (CT 10) [Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska–Białoruś–Ukraina: 9]. Osiągnięcie przedstawionych celów zakładano za pośrednictwem osi i priorytetów (tematycznych obszarów współpracy) zdefiniowanych w poszczególnych programach (tabela 4). Analizując tematyczne obszary współpracy, można stwierdzić, iż z pewnością uległy one zawężeniu i konkretyzacji. Zdefiniowane zostały w sposób bardziej odpowiadający potrzebom poszczególnych regionów.

Tabela 4: Osie priorytetowe oraz priorytety w ramach programów współpracy transgranicznej w okresie programowania 2014–2020

Program	INTERREG V-A Republika Czeska–Polska	INTERREG V-A Polska–Republika Słowacka	Polska–Białoruś–Ukraina
Oś/cel	1. Wspólne zarządzanie ryzykiem	1. Ochrona i rozwój dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego obszaru pogranicza	1. Promocja kultury lokalnej i zachowanie dziedzictwa historycznego (Dziedzictwo)
Priorytet	1.1. Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami	1.1. Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego	1.1. Promocja kultury lokalnej i historii
		1.2. Zwiększanie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi	1.2. Promocja i zachowanie dziedzictwa naturalnego
Oś/cel	2. Rozwój potencjału przyrodniczego i kulturowego na rzecz wspierania zatrudnienia	2. Zrównoważony transport transgraniczny	2. Poprawa dostępności regionów, rozwoju trwałego i odpornego na klimat transportu oraz sieci i systemów komunikacyjnych (Dostępność)
Priorytet	2.1. Wspieranie wzrostu gospodarczego sprzyjającego zatrudnieniu poprzez rozwój potencjału endogenicznego jako elementu strategii terytorialnej dla określonych obszarów, w tym poprzez przekształcanie upadających regionów przemysłowych i zwiększenie dostępu do określonych zasobów naturalnych i kulturowych oraz ich rozwój	2.1. Rozwój i usprawnienie niskoemisyjnych systemów transportu przyjaznych środowisku, w tym o obniżonej emisji hałasu, w tym śródlądowych dróg wodnych i transportu morskiego, portów, połączeń multimodalnych i infrastruktury portów lotniczych, w celu promowania zrównoważonej mobilności regionalnej i lokalnej	2.1. Poprawa i rozwój usług transportowych i infrastruktury
			2.2. Rozwój infrastruktury technologii informacyjno-komunikacyjnych
Oś/cel	3. Edukacja i kwalifikacje	3. Rozwój edukacji transgranicznej i uczenia się przez całe życie	3. Wsparcie dla rozwoju ochrony zdrowia i usług społecznych (Bezpieczeństwo)

Priorytet	3.1. Inwestowanie w kształcenie, szkolenia, w tym szkolenie zawodowe, na rzecz zdobywania umiejętności, uczenia się przez całe życie poprzez rozwój i wdrażanie wspólnych systemów kształcenia, szkolenia zawodowego i szkolenia	3.1. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe, na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój i wdrażanie wspólnych systemów kształcenia, szkolenia zawodowego i szkoleń	3.1. Wsparcie dla rozwoju ochrony zdrowia i usług społecznych
			3.2. Podejmowanie wspólnych wyzwań związanych z bezpieczeństwem
Cel	-	-	4. Promocja zarządzania granicami oraz bezpieczeństwem na granicach, zarządzanie mobilnością i migracjami (Granice)
Priorytet			4.1. Wsparcie dla efektywności i bezpieczeństwa granic
			4.2. Poprawa operacji zarządzania granicami, procedur celnych i wizowych
Budżet z EFRR [w mln EUR]	226,2	178,6	183

Źródło: INTERREG V-A Republika Czeska–Polska: 38; Program Współpracy Transgranicznej INTERREG V-A Polska–Słowacja: 21–52; Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska–Białoruś–Ukraina: 10–13

Dnia 4 marca 2022 roku, w związku z rosyjską agresją na Ukrainę, Komisja Europejska zawiesiła współpracę z Federacją Rosyjską i Białorusią w ramach programów współpracy transgranicznej Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS) oraz INTER-REG Region Morza Bałtyckiego [Komisja Europejska b].

Podsumowanie

Obszar objęty wdrażaniem trzech programów współpracy transgranicznej w pierwszej perspektywie finansowej wynosił 270,6 tys. km² i był zamieszkiwany przez ponad 25 mln osób. Jego powierzchnia w trzecim okresie unijnego programowania zwiększona została o 67%, do 402,41 tys. km², i była zamieszkiwana przez ponad 33 mln osób (o 8 mln osób więcej niż w pierwszej perspektywie). Łączny budżet programów współpracy transgranicznej w trzeciej perspektywie wynosił 587,8 mln EUR i był blisko sześciokrotnie większy w porównaniu z pierwszym okresem programowania.

Cele współpracy transgranicznej w pierwszej perspektywie finansowej we wszystkich badanych programach przedstawiały się w bardzo podobny sposób i generalnie dotyczyły poprawy standardu życia oraz integracji społeczno-gospodarczej sąsiadujących regionów. W ostatniej perspektywie cele te były zdecydowanie bardziej zróżnicowane

i bardziej precyzyjnie powiązane z ówczesnymi potrzebami regionów objętych wsparciem. W przypadku pogranicza polsko-czeskiego i polsko-słowackiego wspólnym celem było inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie. Natomiast w przypadku pogranicza polsko-słowackiego i polsko-białorusko-ukraińskiego wspólne okazały się następujące cele: zachowanie i ochrona środowiska naturalnego (w tym kulturowego), oraz poprawa dostępności regionów i rozwój transportu oraz sieci i systemów komunikacyjnych. Tematyczne obszary współpracy odpowiadały zdefiniowanym celom w ramach poszczególnych programów. W perspektywie 2004–2006 współpraca transgraniczna dotyczyła przede wszystkim rozwoju i modernizacji infrastruktury oraz szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego, co potwierdzało istnienie ogromnych potrzeb w tym zakresie. Jak jednak wynika z ewaluacji programów, przedsięwzięcia te miały głównie lokalny charakter. W okresie 2014–2020 widoczna była konkretyzacja i specjalizacja obszarów wsparcia. W przypadku pogranicza polsko-białorusko-ukraińskiego szczególną uwagę zwrócono na zarządzanie granicami, mobilnością i migracjami oraz bezpieczeństwem na granicach. Obecnie nie ma możliwości oceny oddziaływania przedsięwzięć z tego okresu programowania z uwagi na fakt, iż niewiele projektów zostało zakończonych, do czego przyczyniała się przede wszystkim pandemia COVID-19, a następnie agresja rosyjska na Ukrainę.

Bibliografia

- Buczek-Kowalik Małgorzata, Teresa Mitura, 2018, *Cross-border cooperation on the Polish-Slovak Borderland – examples of joint tourism initiatives*, „Folia Geographica” 60(2): 62–82.
- Celińska-Janowicz Dorota, Mikołaj Herbst, Adam Płoszaj, Maciej Smełkowski, 2010, *Zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru wsparcia Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006 w latach 2004–2008/2009*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/2447/celiska-janowicz2010-zmiany_sytuacji_spoeczno-gospodarczej_obszaru_wsparcia_programu_ssiedztwa_polska-biaoru-ukraina_int.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Dołzbłasz Sylwia, Andrzej Raczyk, 2010, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Dołzbłasz Sylwia, Andrzej Raczyk, 2011, *Projekty współpracy transgranicznej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej – przykład Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne” (3): 59–80.
- European Commission. Programmes, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- European Commission b, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_1526. (dostęp: 25.04.2022).
- Gajdoš Peter, 2004, *Vývojové zmenysociálne-priestorovejsituácie slovenska s prihliadnutím na prihraničné regióny*, [w:] *Regionálny rozvoj Slovenska v európskych integračných kontextoch. (Regióny, prihraničné regióny, euroregióny)*, Ľubomír Faltán (red.), Bratislava: Vydavateľstvo Interlingua, 24–35.

- Giełda Małgorzata, 2015, *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Renata Kusiak-Winter (red.), Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 121–139. https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/71621/PDF/Wspolpraca_transgraniczna_w_administracji_publicznej.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Keep.eu. Programmes, <https://keep.eu/programmes> (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Makowiecka Monika, Marek Reichel, 2019, *Ocena współpracy terytorialnej Polski i Słowacji w kontekście realizowanych programów operacyjnych współpracy transgranicznej*, „Studia Ekonomiczne. Gospodarka, Społeczeństwo, Środowisko” (1): 7–23, http://studiaekonomiczne.pwsw-ns.edu.pl/images/czasopismo/2019/05_M_Makowiecka_M_Reichel.pdf. (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Murzyn Dorota, 2015, *Innowacyjność w programach współpracy transgranicznej realizowanych przy udziale polityki spójności UE w Polsce*, [w:] *Wyzwania polityki regionalnej w aspekcie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów transgranicznych*, t. 1, Katarzyna Świerczewska-Pietras, Mariusz Pyra (red.), Biała Podlaska: Wydawnictwo Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II, 64–73.
- Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach> (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Turnock David, 2002, *Cross-border cooperation: A major element in regional policy in East Central Europe*, „Scottish Geographical Journal” 118(1): 19–40.
- Więckowski Marek, Daniel Michniak, Maria Bednarek-Szczepańska, Bronislav Chrenka, Vladimír Ira, Tomasz Komornicki, Piotr Rosik, Marcin Stępiak, Vladimír Székely, Przemysław Śleszyński, Dariusz Świątek, Rafał Wiśniewski, 2012, *Pogranicze polsko-słowackie. Dostępność transportowa a turystyka*, Warszawa–Bratysława: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Geografický ústav SAV.
- Żuk Andrzej, 2015, *Europejskie programy współpracy transgranicznej Polski z państwami członkowskimi Unii Europejskiej w latach 2004–2013. Analiza finansowania i kierunków wydatkowania*, [w:] *Polska – 10 lat członkostwa Polski w UE*, Ewa Małuszyńska, Grzegorz Mazur, Ida Musiałkowska (red.), „Rocznik Integracji Europejskiej” (11): 213–229.

Akty prawne

- Programming document for UE support to ENI Cross-Border Cooperation (2014–2020), https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 Nr 61 poz. 287).
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=PL> (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Program Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA Republika Czeska–Polska, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91950/PIW_INTERREG_III_A_PL_CZ.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).

- Program Inicjatywy Wspólnotowej na lata 2004–2006 INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91952/PIW_INTERREG_III_PL_SK.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- INTERREG IIIA Polska–Republika Słowacka. Uzupełnienie Programu, 2008, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91953/PIW_INTERREG_III_PL_SK_uzupelnienie.pdf. (dostęp: 25.04.2022).
- INTERREG V-A – Republika Czeska–Polska, 2016, https://www.ewt.gov.pl/media/41040/Program_Czechy_Polska_10_2017.pdf. (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91956/INTERREG_III_A_PUB.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Program Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006. Uzupełnienie Programu, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91957/INTERREG_III_A_PUB_uzupelnienie.pdf. (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska–Białoruś–Ukraina 2014–2020, https://www.pbu2020.eu/en/pdfviewer?url=../files/uploads/JOP/JOP%20PBU14-20_v.%2013.12.2016_PL.pdf#book (dostęp: 25 kwietnia 2022).
- Program Współpracy Transgranicznej INTERREG V-A Polska–Słowacja, <https://pl.plsk.eu/documents/15954/316978/Program+Polska-Slowacja+2014-2020+-+27.09.2019/e4b75e08-3566-453e-919b-7a66ea4cca7d> (dostęp: 25 kwietnia 2022).

Evolution of thematic areas of cross-border cooperation under EU programs in selected countries of Central and Eastern Europe

Abstract

Cross-border cooperation of Polish regions with neighboring regions in the Czech Republic, Slovakia, and Ukraine was supported through community programmes as early as the 1990s. However, it has developed on a much larger scale through cross-border programmes implemented after the accession of Poland, Slovakia, and the Czech Republic to the European Union. The article aims to present the changes in the objectives and thematic areas of support undertaken in the cross-border cooperation programmes: the Czech Republic–Poland, the Slovak Republic–Poland, and Poland–Belarus–Ukraine in two EU financial perspectives: 2004–2006 and 2014–2020. The article is an attempt to answer the following research questions: Have the goals of cross-border cooperation changed and if so, how? Are there differences in the thematic areas of cross-border cooperation? Are there any differences between the thematic areas of cross-border cooperation on the Czech–Polish, Slovak–Polish, and Polish–Belarusian–Ukrainian borderlands? The existing data was analyzed, using mainly the method of examining programme documents of three cross-border cooperation programmes implemented in two periods of EU programming. The study showed that the goals of cross-border cooperation in the first financial perspective in all the analyzed programmes were very similar and generally concerned with the improvement of the standard of living and the socio-economic integration of the neighboring regions. In the last perspective, these objectives were much more diversified and corresponded to the needs of the supported regions at that time. In the case of the Polish–Czech and Polish–Slovak borderlands, the common goal was to invest in education, training, and vocational training for skills and lifelong learning. On the other hand, in the case of the Polish–Slovak and Polish–Belarusian–Ukrainian borderlands, the following objectives turned out to be common: preservation and protection of the natural environment (including the cultural one) as well as improvement of the accessibility of regions and development of transport as well as communication networks and systems. Thematic

areas of cooperation corresponded to the defined goals within individual programmes. In the 2004–2006 perspective, the cross-border cooperation concerned mainly the development and modernization of infrastructure and the broadly understood socio-economic development. In the last financial perspective, the specification and specialization of the areas of support were visible. In the case of the Polish–Belarusian–Ukrainian borderland, special attention was paid to border management, mobility and migration, and border security.

Keywords: cross-border cooperation, programmes UE, Programming periods

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 28 (2022)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.28.9

Andrzej Żebrowski*

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0002-2779-9444

Izabela Szkurlat**

Akademia Pomorska w Słupsku

ORCID: 0000-0001-6320-8421

Reforma systemu informacyjnego w Polsce po 1989 roku. Wybrane aspekty

Wprowadzenie

Zmiany systemowe w Polsce zapoczątkowane pod koniec lat 80. XX wieku objęły wszystkie sfery działania państwa. Szczególny obszar to system informacyjny państwa, zabezpieczający potrzeby informacyjne uprawnionych podmiotów politycznych, cywilnych i wojskowych właściwych w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa. Podjęte decyzje polityczne w pierwszej kolejności objęły ministerstwa spraw wewnętrznych, obrony narodowej i spraw zagranicznych, w tym usytuowane tam służby wywiadu i kontrwywiadu. Zapoczątkowane reformy to przede wszystkim zmiany personale: w następstwie weryfikacji funkcjonariuszy i żołnierzy zwolniono wielu wartościowych pracowników kadrowych tych służb. Polityka ta była (jest) kontynuowana przy każdej zmianie władzy wykonawczej, co bezpośrednio przekłada się na skuteczność wykonywanych zadań. Jednocześnie reformowano ogólnokrajowy system ochrony informacji niejawnych, szczególnie że w efekcie podejmowanych decyzji system ten został naruszony. W artykule wskazane zostały reformy, które jednocześnie naruszyły bezpieczeństwo informacyjne państwa oraz system ochrony informacji niejawnych, co bezpośrednio przekłada się na bezpieczeństwo i obronność państwa.

Postawiono główny problem badawczy w postaci pytania: jakie zmiany wprowadziła reforma systemu informacyjnego w Polsce po 1989 roku? W celu odpowiedzi

* andrzej.zebrowski@up.krakow.pl

** izabela.szskurlat@apsl.edu.pl

na główny problem badawczy zostały sformułowane problemy szczegółowe: 1) Jak zmiany ustrojowe w latach 1989–2003 wpłynęły na ogólnopństwowy system informacyjny w Polsce?; 2) Jaki wpływ miała zmiana systemu ochrony informacji niejawnych w Polsce? Przeprowadzono analizę dokumentów, a dodatkowe obserwacje i opis pozwoliły odnieść się do tego złożonego problemu z uwzględnieniem poglądów różnych autorów.

Charakterystyka problemu

Druga połowa XX wieku to wiele złożonych i następujących po sobie wydarzeń, które w znaczący sposób zmieniały środowisko międzynarodowe. Ich przyczyn i skutków należy upatrywać w postępującej erozji bipolarnego podziału świata. Ówczesne mocarstwa prowadziły ofensywne działania polityczno-gospodarcze, mające na celu wpływy w różnych regionach świata, wspierane przez operacje informacyjne realizowane w ramach prowadzonej wojny informacyjnej. Wykorzystywano metody i środki właściwe dla wojny psychologicznej, gospodarczej i naukowo-technicznej, kończąc na ograniczonym użyciu sił zbrojnych. Obie strony trwającego wówczas konfliktu ideologicznego w procesie realizacji swoich celów strategicznych podejmowały, obok działań oficjalnych m.in. z udziałem dyplomacji, wiele przedsięwzięć o charakterze niejawnym z udziałem wojsk specjalnego przeznaczenia i służb specjalnych.

Pod koniec lat 80. XX wieku Polska przynależna była do bloku polityczno-wojskowego, jakim był Układ Warszawski. Po przeciwnej stronie tego muru znajdowały się państwa członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego. Dwaj pierwszoplanowi aktorzy tego układu, z dominującą pozycją Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego, mieli decydujący wpływ na kształt ówczesnego bezpieczeństwa międzynarodowego. Każdy z nich w trwającej walce informacyjnej w sferach: politycznej, ideologicznej, kulturowej, gospodarczej, militarnej, naukowo-technicznej itp. wyznaczał swoje cele strategiczne:

„Polityka uprawiana przez Stany Zjednoczone przy aktywnym wsparciu państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego i siły odśrodkowe w państwach Układu Warszawskiego (np. Polska, Czechosłowacja) doprowadziły do naruszenia istniejącego *status quo*. Rozpad bipolarnego systemu to istotne zmiany społeczno-polityczne, ekonomiczne i wojskowe w Europie i na świecie. Dotychczasowy porządek w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego został naruszony. Zmieniło się także bezpieczeństwo narodowe (państw Europy Środkowo-Wschodniej) i regionalne (region bałkański, południowa Azja). Był to początek wielu sprzeczności natury politycznej i społecznej, religijnej, etnicznej i gospodarczej, które z uwagi na skalę zagrożenia zostały umiędzynarodowione i stały się przedmiotem zbrojnej krucjaty” [Żebrowski 2005: 9].

Należy mieć na uwadze, że zmiany politycznego i wojskowego układu sił to także procesy towarzyszące globalizacji. Warto również pamiętać, że bezpieczeństwo w okresie bipolarnego podziału świata postrzegane było wyłącznie w kategoriach politycznych i militarnych, a po jego rozpadzie ustępowało bezpieczeństwu pozamilitarnemu.

W epoce dwubiegunowego podziału świata, a także po jego rozpadzie, strony będące w ciągłym konflikcie rozbudowywały (i nadal rozbudowują) swoje organy administracji państwowej realizujące eskapistyczną politykę przekładającą się na stosunki międzynarodowe i wewnętrzne poszczególnych państw [Żebrowski 2006: 330]. Ta nowa rzeczywistość przekłada się na działalność podmiotów ogólnych i wyspecjalizowanych w zakresie zdobywania informacji o otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym państw. Na szczególną uwagę zasługują jednak informacje niejawne dotyczące bezpieczeństwa i obronności, które mają szczególną wartość zarówno dla strony ofensywnej, jak i defensywnej, a jednocześnie są prawnie chronione.

Oznacza to, że w zmieniającej się przestrzeni bezpieczeństwa międzynarodowego władza wykonawcza poszczególnych państw, celem realizacji polityki wewnętrznej i zagranicznej, tworzy ogólnopaństwowy system informacyjny, pozwalający na zabezpieczenie własnych potrzeb informacyjnych. Źródła informacji (jawne, niejawne, osobowe, techniczne, rzeczowe, czynnościowe) znajdowały się (i usytuowane są) w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym (bliższym i dalszym) państwa. Ogólnopaństwowy system informacyjny był (i jest) zasilany i eksploatowany przez podmioty o właściwości ogólnej i wyspecjalizowane agendy rządowe, realizujące zadania w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa. Ponadto wymagało to (i nadal wymaga) budowania i utrzymywania w stałej gotowości systemu powiadamiania i alarmowania własnego społeczeństwa, a także uprawnionych podmiotów państw członkowskich Układu Warszawskiego (a po jego rozwiązaniu państw członkowskich NATO i Unii Europejskiej):

„Sojusz Północnoatlantycki i Układ Warszawski były niewątpliwie źródłem napięć i stwarzały potencjalne zagrożenie wybuchu konfliktu zbrojnego z użyciem broni masowego rażenia. Podstawę ewentualnej konfrontacji zbrojnej stanowiły liczne doktryny strategiczno-polityczne” [Żebrowski 2006: 329].

Obecnie sytuacja polityczno-militarna w skali globalnej jest bardziej skomplikowana, niż nam się wydaje. Asymetryczne i turbulentne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego jest nieprzewidywalnym źródłem wielu złożonych zagrożeń, co oznacza, że świat jest coraz bardziej niebezpieczny.

Ta ewoluująca sytuacja i towarzyszące jej zjawiska, zdarzenia i procesy miały (i mają) kluczowy wpływ na zainteresowania uprawnionych podmiotów politycznych i wojskowych, co bezpośrednio przełożyło się na funkcjonujące systemy informacyjne państwa (państw), a przede wszystkim na zadania aparatu zasilającego w informacje (jawne i niejawne).

W systemie tym szczególną pozycję zajmują służby specjalne z uwagi na usytuowanie w strukturze władzy wykonawczej, wykonywane zadania w kraju i poza jego granicami, posiadane uprawnienia do prowadzenia pracy operacyjnej, a przede wszystkim ze względu na prowadzenie niejawnych działań chronionych obowiązującymi przepisami prawa. Służby specjalne w ramach swoich uprawnień – na ich granicy, jak również poza nią – stosują niejawne środki i metody działania jako podstawowe narzędzie pracy, określanej jako praca operacyjna [Libera 2007: 175].

„Środowisko międzynarodowe i decyzje ówczesnych mocarstw miały wpływ na podstawy prawne, zadania, struktury organizacyjne, zakres posiadanych uprawnień w aspekcie wykonywanych czynności operacyjno-rozpoznawczych służb specjalnych. Na uwadze należy także mieć kierunki zainteresowań operacyjnych, co kształtowało system (podsystemy) informacyjny wywiadu i kontrwywiadu. Przemiany, jakie zachodziły w poszczególnych państwach, przekładały się na reorganizację służb specjalnych. Działaniom tego typu towarzyszyły zarówno doświadczenia, jak i przewartościowania, które pozwoliły na poszukiwanie swojego miejsca w zmieniającym się systemie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Procesom tym poddane zostały również polskie służby specjalne, które w złożonych warunkach wykonywały swoje zadania. Warto mieć na uwadze to, że służby te, jak każda organizacja czy jednostka, popełniają błędy. Bowiem nie myli się tylko ten, który nic nie robi. Odnosi się to praktycznie do wszystkich służb specjalnych w każdym państwie” [Żebrowski 2011: 164].

Przyjmując, że służby specjalne stanowią systemy oparte na wiedzy, ich zaplecze stanowią: wiedza, umiejętności kadrowych pracowników i osobowych źródeł informacji, systemy informacyjne i bazy danych. Informacje należy traktować jako układ nerwowy służb, który łączy w jedną całość elementy systemu zarządzania tak złożonymi organizacjami, jakimi są cywilny i wojskowy wywiad i kontrwywiad. W procesie zarządzania służbami jakość posiadanych informacji decyduje wręcz o jakości tego zarządzania, co bezpośrednio przekłada się na wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa [Żebrowski 2010: 214].

Warto mieć na uwadze, że środowisko bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego sprawia, iż informacje stawiane są na równi z innymi zasobami, a nawet wyżej. Można nawet przyjąć, że informacje stanowią o sile i przewadze kierujących (nadzorujących) służbami, pod warunkiem, że są właściwie wykorzystywane w procesie umacniania bezpieczeństwa państwa (sojuszników).

Istniejące systemy informacyjne (modyfikowane co do treści) zasilane były nie tylko przez podmioty oficjalne państwa (np. misje dyplomatyczne i konsularne), ale przede wszystkim przez służby specjalne, będące wyspecjalizowaną agendą informacyjną uprawnionych podmiotów władzy wykonawczej. Szczególną wartość miały i mają informacje operacyjne, czyli: każda informacja (ustna, pisemna) utrwalona technicznie bądź posiadająca jakąś inną formę (np. urządzenie, dokumentacja), zdobyta w niejawnym sposobie za pośrednictwem osobowego źródła informacji lub uzyskana za pomocą środków techniki operacyjnej [Larecki 2007: 260]. Podstawowa funkcja służb specjalnych to pozyskiwanie, analiza i ocena oraz przekazywanie informacji o przeciwniku uprawnionym podmiotom politycznym i wojskowym. Obejmuje ona szerokie spektrum tej działalności, która ma związek praktycznie ze wszystkimi obszarami wiedzy i znajduje się w sferze zainteresowania strony ofensywnej. Na uwadze należy mieć również totalny charakter służb specjalnych, który wyróżnia je na tle innych służb, instytucji i organizacji. Oznacza wszechstronne zainteresowania służb specjalnych (ze szczególnym wskazaniem na służbę wywiadu), gdzie obok pozyskiwania informacji prowadzona jest działalność wywrotowa, dywersja polityczna i ekonomiczna, spiski, morderstwa, szantaż i prowokacje [Żebrowski 2006: 330].

W okresie istnienia państw o różnych systemach politycznych, państw dysponujących bronią nuklearną, niezależnie od przedsięwzięć w dziedzinie powszechnego rozbrojenia trwała ostra walka o dokładne rozpoznanie zamierzeń, planów i możliwości przeciwnika [Bielak 1985: 10]. Oznaczało to rozwój służb specjalnych każdej ze stron trwającego konfliktu ideologicznego, dla których ważne były informacje dotyczące m.in.: osób, ugrupowań, instytucji, organizacji, faktów, zdarzeń i zjawisk znajdujących się w ich interesowaniu, bez względu na źródło ich pochodzenia oraz sposób i formę ich uzyskania. Informacja jest (była) uzyskiwana w wyniku świadomego i celowego ukierunkowania działań operacyjnych lub przypadkowo, ale zawsze w trakcie planowych i zorganizowanych przedsięwzięć prowadzonych i podejmowanych przez pion operacyjny służb specjalnych [Larecki 2007: 259]

System informacyjny państwa i znajdujące się w nim zasoby informacyjne, szczególnie z uwagi na niejawny charakter, znajdują się w obszarze zainteresowania przeciwnika, stanowią atrakcyjny obiekt ataku i są podatne na wszelkiego rodzaju zakłócenia.

„Od najdawniejszych czasów zdobywanie cudzych tajemnic i związana z tym ochrona własnych sekretów było traktowane jako zajęcie niezwykle pożyteczne dla interesów najwyższych czynników władzy. Dyskretnie uzyskiwane szczególnie cenne informacje dotyczące głównych zamiarów i potencjału zbrojnego państw ościennych (wrogich i zaprzyjaźnionych), a także ściśle strzeżone własne tajemnice, zawsze służyły rządzącym do podejmowania decyzji politycznych i w sferze militarnej” [Michalski 1999: 5].

W przestrzeni politycznej lat 1989–2003 zmiany ustrojowe miały znaczący wpływ na ogólnopaństwowy system informacyjny, w tym i na ochronę tajemnicy (informacji niejawnych). Informacje tego charakteru zawsze miały i mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i znajdują się w zainteresowaniu państw obcych. Zakłócenie systemu informacyjnego uderza zawsze w system bezpieczeństwa i obronność państwa zaatakowanego.

Zapoczątkowane zmiany w systemie informacji niejawnych państwa dotknęły przede wszystkim wyspecjalizowane agendy rządowe wykonujące zadania ofensywne (wywiadowcze) i defensywne (kontrwywiadowcze). Motywy podejmowane w tej dziedzinie miały przede wszystkim podłoże polityczne, co niejednokrotnie skutkowało naruszeniami szczelności tego systemu. Mimo obowiązujących przepisów chroniących tajemnicę państwową i służbową, praktyka pozostawała wiele do życzenia:

„Penetrowanie Polski (z faktycznym przyzwoleniem władz) przez międzynarodowe instytucje finansowe, jak Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, zwłaszcza w związku z negocjacjami dotyczącymi zadłużenia zagranicznego i udzielaniem nowych kredytów, stworzyło taką sytuację, że tajemnica gospodarcza państwa niemal przestała istnieć. Współpraca wojskowa z krajami zachodnimi zobowiązywała wręcz do przekazywania danych dotyczących obronności kraju. Najważniejsze sprawy związane z obronnością stały się dostępne państwom obcym. Szerokie korzystanie z ekspertyz firm zagranicznych, nawet w sferze wojskowości, zlecane opracowania opinii wymagających udostępniania danych niejawnych obcym firmom konsultingowym, korzystanie

z zagranicznych ekspertów i ciągle zabiegi o przyciągnięcie kapitału zagranicznego – stworzyło sytuację, że tajemnica była bardziej chroniona przed Polakami, niż obcymi. W tych warunkach swobodnie i bezkarnie mogły działać obce służby wywiadowcze” [Kunicka-Michalska 2000: 243–244].

W okresie przynależności Polski do Układu Warszawskiego obowiązywała Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej [Dz.U. z 1982 Nr 40 poz. 271], która była krytykowana zarówno w parlamencie, jak i w środkach masowego przekazu. Była tendencyjna, a towarzyszące jej decyzje i działania naruszały istniejący system ochrony tajemnicy państwowej i służbowej w państwie. Zapoczątkowany został proces wymiany kadry centralnej i terenowej administracji państwowej oraz w gospodarce. Na jej miejsce zatrudniano częstokroć osoby nieprzygotowane merytorycznie do wykonywania zadań w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa z zachowaniem rygorów ochrony tajemnicy. Likwidacji uległo Biuro do Spraw Koordynacji Ochrony Tajemnicy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – jednostka wykonawcza wobec ministra, spełniającego rolę organizatora i koordynatora systemu ochrony tajemnicy w państwie [Żebrowski 2006: 133].

System informacyjny państwa pod koniec 1989 roku

Właściwości i charakter zadań wykonywanych przez służby specjalne sprawiają, że znajdują się one w obszarze zainteresowania różnych środowisk politycznych, mediów, a także pojedynczych ludzi. Były i są nie zawsze pozytywnie postrzegane; najczęściej przypisuje się im totalny charakter w odniesieniu do działań podejmowanych na terytorium własnego kraju, utożsamiając je tym samym ze służbą bezpieczeństwa (policją polityczną).

„W Polsce pod koniec 1989 r. funkcjonowały dwie niezależne służby specjalne – cywilna i wojskowa, które usytuowane były w resortach spraw wewnętrznych i obrony narodowej, wpisując się jednocześnie w ówczesny system informacyjny państwa. Za obszar cywilny odpowiedzialne były Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i jego organy terenowe: Wojewódzkie Urzędy Spraw Wewnętrznych (WUSW) i Rejonowe Urzędy Spraw Wewnętrznych (RUSW). Ówczesny minister spraw wewnętrznych na początku lat osiemdziesiątych XX wieku przeprowadził na szczeblu centralnym wiele istotnych zmian organizacyjnych. Mając na uwadze wykonywane zadania i wzajemne relacje, utworzył pionory funkcjonalne, gdzie podstawową rolę odgrywały: wywiad i kontrwywiad, służba bezpieczeństwa i jednostki zabezpieczające” [Żebrowski 2005: 290].

Tabela 1: Struktura organizacyjna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na początku 1989 roku

Lp.	PIONY FUNKCJONALNE MSW
1.	Służba wywiadu i kontrwywiadu: <ul style="list-style-type: none"> • Departament I – wywiad cywilny; • Departament II – kontrwywiad cywilny;

	<ul style="list-style-type: none"> • Biuro „A”; • Biuro Paszportów; • Radiokontrywiad
2.	<p>Służba bezpieczeństwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departament III – opozycja; • Departament IV – Kościół katolicki; • Departament V – ochrona przemysłu i komunikacji; • Departament VI – ochrona rolnictwa i leśnictwa; • Biuro Śledcze
3.	Służba polityczno-wychowawcza
4.	Służba kadr i doskonalenia zawodowego
5.	<p>Służba zabezpieczenia operacyjnego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departament Techniki; • Departament PESEL; • Biura „B”, „C”, „W”; • Zarząd Łączności
6.	<p>Szefostwo Wojsk MSW:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zarząd Wojskowej Służby Wewnętrznej Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSW; • Zarząd Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza
7.	Komenda Główna Milicji Obywatelskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dominiczak 1997: 250

Tabela 2: Jednostki wspierające działania wywiadu i kontrwywiadu MSW

Lp.	JEDNOSTKI WSPIERAJĄCE
1.	Departament Techniki (Wydział „T” w WUSW)
2.	<p>Departament PESEL (PESEL – Państwowy Elektroniczny System Ewidencji Ludności):</p> <ul style="list-style-type: none"> • CBD – Centralne Biuro Danych; • TBD – terenowa Baza Danych
3.	Biuro Paszportów (Wydziały Paszportów WUSW)
4.	Biuro „A” – system łączności tajnej, szyfry itp. (Sekcja „A” w WUSW)
5.	Biuro „B” – tzw. betka, inwigilacja i obserwacja (Wydziały „B” w WUSW)
6.	Biuro „C” – ewidencja operacyjna i archiwum (Wydziały „C” w WUSW)
7.	Biuro „W” – perlustracja korespondencji, również zadania dla wojskowych służb specjalnych (Wydziały „W” w WUSW)
8.	Zarząd Łączności
9.	Zarząd Wojskowej Służby Wewnętrznej Nadwiślańskich Wojsk MSW
10.	Zarząd Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza
11.	Radiokontrywiad.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zybortowicz 1993: 168–172

Z kolei w resorcie obrony narodowej zadania właściwe służbom specjalnym wykonywały Zarząd II Sztabu Generalnego WP (wywiad wojskowy) i Wojskowa Służba Wewnętrzna – WSW (kontrywiad wojskowy).

„W całości działalności wywiadowczej Zarząd II Sztabu Generalnego WP pełnił rolę strategicznego wywiadu wojskowego. W sferze jego zainteresowań obok zagadnień wojskowych znajdowały się także wojskowo-polityczne i wojskowo-ekonomiczne. Posiadał strukturę oddziałową, gdzie obok komórek wywiadu pływającego prowadzono rozpoznanie operacyjne z wydziałami: amerykańskim, brytyjskim, francuskim, niemieckim, skandynawskim, izraelskim, dalekowschodnim. Interesowano się również Grecją, Hiszpanią, Portugalią. Ponadto w jego strukturze znajdowały się komórki: analityczno-studyjne, techniki operacyjnej, łączności specjalnej, atlasatów, kartoteka i archiwum, zabezpieczenia. Z kolei zadania związane z rozpoznaniem radioelektronicznym realizowały: 1 Pułk Rozpoznania Radioelektronicznego w Grójcu, 2 Pułk Rozpoznania Radioelektronicznego w Przasnyszu i 6 Pułk Rozpoznania Radioelektronicznego w Jelitkowie” [Żebrowski 2005: 291].

Zadania kontrwywiadowcze w resorcie obrony narodowej wykonywała Wojskowa Służba Wewnętrzna, która pełniła również funkcję policji wojskowej (porządkowo-dochodzeniowej). Szef WSW podlegał bezpośrednio ministrowi obrony narodowej, a instytucja centralna, którą kierował, otrzymała nazwę Szefostwo WSW.

Tabela 3: Struktura Wojskowej Służby Wewnętrznej pod koniec 1990 roku

Lp.	STRUKTURA WSW
1.	<p>Szefostwo WSW:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zarząd I – kontrwywiadowcza ochrona instytucji centralnych Ministerstwa Obrony Narodowej; • Zarząd II – dochodzeniowo-porządkowy (w Oddziałach Terenowych Wydziały II, Delegatury WWSW); • Zarząd III – kontrwywiadowczy (w Oddziałach Terenowych Wydziały III); • Zarząd IV – inwigilacja (obserwacja) i technika operacyjna (w Zarządach WSW usytuowanych przy Okręgach Wojskowych i rodzajach sił zbrojnych Oddziały IV); • Zarząd V – administracja, szkolenie (w Oddziałach Terenowych Wydziały V); • Oddział WSW Warszawa; • jednostka radiokontrwywiadu
2.	<p>Terenowe jednostki WSW:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zarządy WSW Okręgów Wojskowych: <ul style="list-style-type: none"> a) Warszawskiego Okręgu Wojskowego (Oddziały: Modlin, Rzeszów, Lublin, Kraków, Kielce, Białystok; Wydziały: Orzysz, Wesoła – 1DZ, Kraków – 6PDPD); b) Śląskiego Okręgu Wojskowego (Oddziały: Wrocław, Krosno Odrzańskie, Poznań, Opole, Gliwice, Wydziały związków operacyjnych i taktycznych); c) Pomorskiego Okręgu Wojskowego (Oddziały: Koszalin, Szczecin, Gdańsk, Bydgoszcz, Olsztyn, Toruń, Łódź, Wydziały związków operacyjnych i taktycznych). • Zarządy WSW Rodzajów Sił Zbrojnych: <ul style="list-style-type: none"> a) Marynarki Wojennej (Oddział Gdynia; Wydziały: Hel, Ustka, Świnoujście); b) Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej. • Zarządom były podporządkowane Oddziały i Wydziały WSW, których zadaniem była operacyjna ochrona korpusów, dywizji, pułków, brygad, samodzielnych batalionów (kompanii) i innych obiektów o specjalnym przeznaczeniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zybortowicz 1993: 174

Wojskowa Służba Wewnętrzna w trakcie wykonywania swoich zadań współpracowała z Zarządem II Sztabu Generalnego WP i wyspecjalizowanymi jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (w zakresie perlustracji korespondencji – z Biurem „W”, w zakresie podsłuchów zakładanych w systemie cywilnej łączności telefonicznej – z Departamentem „T” MSW). Likwidacja wskazanych struktur to naruszenie procesu związanego z wykonywaniem zadań w systemie informacyjnym państwa, w tym w ogólnopaństwowym systemie ochrony ówczesnej tajemnicy państwowej i służbowej.

Pierwsza reforma systemu informacyjnego

Cywilne służby specjalne

W następstwie podjętych decyzji politycznych Rada Ministrów uchwałą nr 171 z 11 grudnia 1989 roku powołała Polityczne Komitety Doradcze Ministrów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych, dzięki czemu w nowej sytuacji zapewniła sobie polityczną kontrolę nad wskazanymi resortami, w tym nad nowo tworzonymi cywilnymi i wojskowymi służbami specjalnymi.

Nowa cywilna służba specjalna – Urząd Ochrony Państwa (UOP) – została utworzona Ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa [Dz.U. z 1990 Nr 30 poz. 180], która weszła w życie 10 maja 1990 roku. W lipcu 1990 roku rozpoczął się proces weryfikacji funkcjonariuszy ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Spośród 24 tys. funkcjonariuszy do weryfikacji przystąpiło ponad 14 tys. Wojewódzkie komisje kwalifikacyjne pozytywnie zaopiniowały 8658 osób (61,7%), natomiast negatywnie – 5376 osób (38,3%). Spośród negatywnie zaopiniowanych do Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej (CKK) odwołało się 4771 osób, z czego pełniąc funkcję odwoławczą CKK zaopiniowała pozytywnie 1781 osób, zaś wobec 2990 osób podtrzymała wcześniejsze negatywne decyzje. W sumie zatem spośród osób, które poddały się weryfikacji, pozytywnie zaopiniowano 10 439, natomiast negatywnie 3 595 [Piotrowski 2008]. Po weryfikacji zatrudniono 4,5 tys. osób.

Urząd Ochrony Państwa w latach 1990–1996 był pionem funkcjonalnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a jego szef bezpośrednio podlegał ministrowi. Po reformie administracji publicznej (która wchodziła w życie w dwóch etapach: 1 października 1996 roku i 1 stycznia 1997 roku) Urząd Ochrony Państwa z dniem 1 października 1996 roku został wyłączony z resortu spraw wewnętrznych i bezpośrednio podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów. Z kolei 1 stycznia 1997 roku został powołany minister bez teki – Koordynator do Spraw Służb Specjalnych. Urząd realizował ustawowe zadania do chwili rozwiązania, tj. do 2002 roku. W tym okresie pracą UOP kierowało 11 szefów, co niewątpliwie miało wpływ na wykonywane zadania.

„Charakterystycznym zjawiskiem, które towarzyszyło każdej zmianie na scenie politycznej, była wymiana kadry w służbach specjalnych. W latach 1990–2003 przyjmowano do służby nierzadko młodych, najczęściej przypadkowych ludzi związanych z określoną opcją polityczną. Szczególnie było to widoczne w UOP, który znajdował się w stałym zainteresowaniu ówczesnych elit politycznych. Wielu z nich, z im tylko znanych pobudek,

niewpowodzenia w państwie wiązało z funkcjonowaniem służb specjalnych. W okresie funkcjonowania UOP stanowiska w urzędzie obejmowała młoda kadra, która nie posiadała żadnego przygotowania merytorycznego ani doświadczenia. Zmiany rządów skutkowały znaczną fluktuacją kadr, co wpływało niekorzystnie na realizację bieżących i długofalowych zadań. Istniał podział na starych i nowych. Służba pozwoliła sobie na usunięcie w krótkim czasie około pięciuset funkcjonariuszy, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani w 1990 r. Ich wiedza i doświadczenie, w szczególności profesjonalizm pozwalają w latach 1990–1996 na tworzenie nowego wizerunku polskich służb specjalnych” [Żebrowski 2005: 295].

Ta sytuacja powtarzała się każdorazowo po zmianach m.in. na stanowisku szefa UOP. Przykładowo, w 1998 roku szefem urzędu został Zbigniew Nowek, za kierownictwa którego zwolniono 1400 funkcjonariuszy, co przez opozycję zostało uznane za czystkę.

Taka polityka osłabiała nie tylko potencjał i możliwości operacyjne UOP, ale także funkcjonujący system informacyjny państwa, co bezpośrednio przekładało się na poziom jego bezpieczeństwa i obronności.

Tabela 4: Struktura Urzędu Ochrony Państwa w 1990, 1997 i 2002 roku

STRUKTURA URZĘDU OCHRONY PAŃSTWA		
1990*	1997**	2002***
<ul style="list-style-type: none"> • Zarząd Wywiadu, • Zarząd Kontrwywiadu, • Zarząd Śledczy, • Biuro Prezydialne, • Biuro Koordynacji i Prognoz, • Biuro Analiz i Informacji, • Biuro Techniki, • Biuro Obserwacji, • Biuro Szyfrów, • Biuro Ewidencji i Archiwum, • Biuro Kadr, • Biuro Finansów, • Biuro Administracyjno-Gospodarcze 	<ul style="list-style-type: none"> • Gabinet Szefa, • Zarząd Wywiadu, • Zarząd Kontrwywiadu, • Zarząd Ochrony Ekonomicznych Interesów Państwa, • Zarząd Śledczy, • Biuro Analiz i Informacji, • Biuro Bezpieczeństwa Łączności i Informatyki, • Biuro Techniki, • Biuro Obserwacji, • Biuro Ewidencji i Archiwum, • Biuro Prawne, • Biuro Finansów, • Biuro Kadr i Szkolenia, • Biuro Administracyjno-Gospodarcze, • Inspektorat Nadzoru, Kontroli i Bezpieczeństwa Wewnętrznego 	<ul style="list-style-type: none"> • Zarząd Wywiadu, • Zarząd Kontrwywiadu, • Zarząd Ochrony Ekonomicznych Interesów Państwa, • Zarząd Śledczy, • Zarząd Zabezpieczenia Technicznego, • Biuro Analiz i Koordynacji, • Biuro Bezpieczeństwa Łączności i Informatyki, • Biuro Ewidencji i Archiwum, • Biuro Prawne, • Biuro Finansów, • Biuro Kadr, • Biuro Administracyjno-Gospodarcze, • Inspektorat Nadzoru, Kontroli i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Źródło: * Zarządzenie Nr 39 Prezesa Rady Ministrów z 4 lipca 1990 r.; ** Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 6 grudnia 1996 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Państwa [Dz.U. z 1996 Nr 145 poz. 675]; *** Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 19 sierpnia 1998 r. [Dz.U. z 1998 Nr 113 poz. 721]; 12 maja 1999 r. [Dz.U. z 1999 Nr 42 poz. 426]; 9 kwietnia 2001 r. [Dz.U. z 2001 Nr 32 poz. 367] zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Państwa

Urząd Ochrony Państwa posiadał 15 delegatur terenowych (Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Radom, Rzeszów, Szczecin, Wrocław, Zielona Góra) i 37 wydziałów zamiejscowych utworzonych przez ministra spraw wewnętrznych na wniosek szefa UOP [Larecki 2007: 700].

Reforma służb specjalnych w latach 1990–2002 dotyczyła praktycznie dwóch obszarów:

- pierwszy związany był z rozszerzeniem uprawnień UOP o stosowanie przesyłki niejawnie nadzorowanej i zakupu kontrolowanego;
- drugi dotyczył polityki kadrowej realizowanej w UOP i WSI, która sprowadzała się do zwalniania funkcjonariuszy i żołnierzy przez siły polityczne wygrywające wybory parlamentarne.
- Polityka ta zawsze była przedmiotem wzajemnych oskarżeń i posądzania o personalne czystki [Żebrowski 2005: 305].

Należy zaznaczyć, że każde wybory parlamentarne, w trakcie których wyłaniana była (i jest) nowa opcja polityczna przejmująca władzę, powodują zmiany na kierowniczych stanowiskach w państwie, co odnosi się także do szefów cywilnych i wojskowych służb specjalnych. Praktyka ta jest również stosowana wobec pracowników merytorycznych cywilnych i wojskowych służb specjalnych. Taka głęboka fluktuacja kadrowa, podyktowana nie względami merytorycznymi, a decyzjami politycznymi, na pewno nie wpływa dobrze na efektywność pracy wywiadu i kontrwywiadu, co bezpośrednio przekłada się na jakość systemu informacyjnego państwa. Każda weryfikacja stanów osobowych służb specjalnych to osłabienie ich potencjału, a więc zasobów osobowych i informacyjnych, możliwości i skuteczności, a tym samym bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa.

W okresie budowania nowych służb specjalnych (cywilnych i wojskowych) miały miejsce (i nadal mają) zjawiska wskazujące na angażowanie służb do umacniania jednopartyjnego sprawowania władzy. Służą temu zasoby informacyjne i prowadzone działania. Realizowanie bieżących zamówień politycznych ukierunkowane było (i jest) na pognębienie przeciwników politycznych i zapewnienie komfortu rządzącym, co niekoniecznie służy interesom społecznym. Takim przykładem były i są:

1. zmiany personalne w służbach specjalnych według kryteriów politycznych,
2. zwalnianie z pracy w służbach profesjonalistów i przyjmowanie w ich miejsce ludzi tzw. pewnych ideologicznie,
3. kierowanie służbami specjalnymi w imieniu szefa rządu przez polityka kierującego się swoimi preferencjami politycznymi,
4. ukrywanie przed opinią publiczną celów politycznych rządzących, przekładanych na działalność służb specjalnych,
5. brak woli politycznej władzy ustawodawczej i wykonawczej, by stworzyć w oparciu o podstawy prawne mechanizmów uniemożliwiających traktowanie służb specjalnych jako instrumentu gry politycznej [Żebrowski 2005: 307].

Usankcjonowaniem trwającej walki o nowy kształt służb specjalnych zgodnie z wolą ówczesnie rządzącego ugrupowania politycznego (SLD–UP), a tym samym przejęciem (nawet chwilowo) pełnej kontroli politycznej, było rozwiązanie Urzędu Ochrony Państwa. W następstwie tej decyzji 29 czerwca 2002 r. utworzono dwie

odrębne cywilne służby specjalne: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencję Wywiadu (AW).

Wojskowe służby specjalne

Reforma systemu informacyjnego państwa objęła system ochrony tajemnicy państwowej i służbowej, a także służby specjalnych (cywilne i wojskowe). Przekształcenia w pierwszej kolejności dotknęły służb specjalnych, co zostało zapoczątkowane w drugiej połowie 1989 roku. Przejęto pełną kontrolę nad resortami: obrony narodowej, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych.

„Głośne były np. koncepcje Lecha Falandysza domagającego się rozwiązania MSW, oddania całego wywiadu wojsku i usamodzielnienia policji. Jacek Merkel w liście skierowanym do gen. Czesława Kiszczaka zaproponował utworzenie osobnej agencji wywiadowczej podległej rządowi i wyłączenie jej z gestii MSW” [Bereś, Burnetko 1991: 52].

„Pierwszą wielką reorganizację wojskowych służb specjalnych podjęto 27 lipca 1990 r., częściowo wzorując się na przykładzie przedwojennej organizacji wojskowych służb specjalnych II Rzeczypospolite, włączając część WSW (pion kontrwywiadu) do Zarząd II Sztabu Generalnego WP. Nazwę zmieniono na Zarząd II Wywiadu i Kontrwywiadu Sztabu Generalnego WP. Struktury likwidowanej WSW Zarząd I, III i IV Szefostwa WSW zajmujące się kontrwywiadem wojskowym weszły w skład Zarządu II Wywiadu i Kontrwywiadu Sztabu Generalnego WP. Druga część, tj. Zarząd II Szefostwa WSW z jego terenowymi komórkami organizacyjnymi, które były odpowiedzialne za pracę prewencyjno-dochodzeniową, utworzyły Żandarmerię Wojskową” [Wojskowe Służby Informacyjne].

Zarząd II Wywiadu i Kontrwywiadu Sztabu Generalnego WP funkcjonował do 22 lipca 1991 roku, kiedy utworzono Wojskowe Służby Informacyjne (WSI), które znajdowały się poza strukturą Sztabu Generalnego WP. W latach 1991–1994 WSI podlegały bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej i były usytuowane w strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej jako Inspektorat Wojskowych Służb Informacyjnych. W lutym 1994 roku utworzone zostało Biuro Ministra Obrony Narodowej do Spraw Wojskowych Służb Informacyjnych, a WSI do 1996 roku były podporządkowane Szefowi Sztabu Generalnego WP.

„Tym samym minister obrony narodowej został pozbawiony nie tylko dostępu do informacji, kierownictwa ich działalnością, ale i możliwości sprawowania cywilnego nadzoru. Ówczesny szef Sztabu Generalnego WP stworzył na bazie tego sztabu ośrodek, który traktowany był jako drugie ministerstwo obrony narodowej i faktycznie (choć nieoficjalnie) podlegał prezydentowi RP” [Żebrowski 2005: 305].

Za taką decyzją stał ówczesny Prezydent RP Lech Wałęsa. Po przegranych przez niego wyborach prezydenckich WSI ponownie powróciły pod cywilną kontrolę Ministra Obrony Narodowej i pozostało tak do likwidacji tej służby w 2006 roku.

Tabela 5: Struktura Wojskowych Służb Informacyjnych w latach 1991–2003

Lp.	STRUKTURA WSI
1.	Zarząd Kontrwywiadu – powstał na bazie pionu kontrwywiadu byłej WSW
2.	Zarząd Wywiadu Operacyjnego – powstał na bazie byłego Zarządu II Sztabu Generalnego WP
3.	Biuro Studiów i Analiz
4.	Biuro Ataszatów Wojskowych: <ul style="list-style-type: none"> • Oddział Ataszatów Polskich – nadzór nad ich rolą poza rezydenturami wywiadu wojskowego; • Oddział Ataszatów Obcych
5.	Biuro Zabezpieczenia Technicznego – obserwacja i technika operacyjna
6.	Biura Bezpieczeństwa Wewnętrznego – kontrola wewnętrzna
7.	Ośrodek Szkolenia WSI
8.	Biuro Bieżącej Obsługi Finansowo-Technicznej – zabezpieczenie finansowo-logistyczne

Źródło: [Hasło: Wojskowe Służby Informacyjne]

Reformie strukturalnej towarzyszyły zmiany personalne, które były podporządkowane ówczesnym decyzjom politycznym.

„Przez 12 lat Wojskowymi Służbami Informacyjnymi kierowało 9 szefów, co niewątpliwie rzutowało niekorzystnie na merytoryczną pracę tej służby. Z chwilą utworzenia WSI dokonano zmiany na 33 najwyższych stanowiskach w połączonym wywiadzie i kontrwywiadzie, a więc wymieniono w 70% kierowniczą kadre. W następstwie reorganizacji struktur terenowych kontrwywiadu wojskowego zmieniono obsadę kierowniczych stanowisk w oddziałach w 70%, a w wydziałach w 60%” [Żebrowski 2005: 295].

Łącznie w latach 1990–1992 zwolniono i przeniesiono poza Wojskowe Służby Informacyjne 798 żołnierzy z kontrwywiadu i wywiadu wojskowego [Kosobudzki 1998: 150–151]. Był to pierwszy etap weryfikacji żołnierzy Wojskowych Służb Informacyjnych, kolejne następowały wraz ze zmianami rządów, ministrów obrony narodowej i szefów tej służby. Ten proces naruszył nie tylko system informacyjny państwa, ale i system ochrony kontrwywiadowczej Sił Zbrojnych RP i podmiotów wykonujących zadania na rzecz obronności państwa.

W następstwie wprowadzanych reform służb specjalnych ich pozycja została wzmocniona poprzez wejście w życie Ustawy z 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych [Dz.U. z 2003 Nr 139 poz. 1326], co zakończyło okres działania tej służby na podstawie rozproszonych regulacji prawnych. Ustawa w sposób kompleksowy regulowała jej usytuowanie, zakres i strukturę, w tym zadania służby oraz uprawnienia i obowiązki jej żołnierzy.

Tabela 6: Struktura Wojskowych Służb Informacyjnych w 2004 roku

Lp.	STRUKTURA WSI
1.	Skład Wojskowych Służb Informacyjnych: <ul style="list-style-type: none"> • Inspektorat WSI – jednostka organizacyjna szczebla centralnego i organ wykonawczy Szefa WSI zapewniający realizację funkcji kierowania i dowodzenia WSI oraz zarządzania ich bieżącą działalnością służbową, a także przygotowania do realizacji zadań WSI; • Terenowe jednostki organizacyjne WSI: <ol style="list-style-type: none"> a) Szefostwa WSI, b) Oddziały WSI, c) Wydziały WSI, d) Sekcje WSI, • Specjalistyczne jednostki organizacyjne WSI: <ol style="list-style-type: none"> a) Centrum Techniki Operacyjnej i Obserwacji, b) Centrum Bezpieczeństwa Teleinformatycznego, c) Centrum Szkolenia WSI, d) Oddział Kontrwywiadu Radioelektronicznego, e) Oddział Łączności, f) Oddział Zabezpieczenia Inspektoratu WSI
2.	Skład Inspektoratu Wojskowych Służb Informacyjnych: <ul style="list-style-type: none"> • Kierownictwo WSI, • Zarząd Studiów i Analiz, • Zarząd II, • Zarząd III, • Zarząd Ochrony Informacji Niejawnych, • Sztab WSI, • Biuro Bezpieczeństwa Wewnętrznego, • Szefostwo Finansów, • Logistyka, • Oddział Kontaktów i Koordynacji, • Oddział Ochrony, • Oddział Szyfrów, • Zespół Specjalistów, • Audyt Wewnętrzny

Źródło: Zarządzenie Nr 21/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie nadania statutu Wojskowym Służbom Informacyjnym [Dz.Ur. MON 2004.9.98].

Kolejna reforma wojskowych służb specjalnych to likwidacja WSI, która była zawarta w tzw. pakcie stabilizacyjnym, czyli porozumieniu podpisanym w lutym 2006 roku przez Jarosława Kaczyńskiego (PiS), Romana Giertycha (LPR) i Andrzeja Leppera (Samoobrona). 24 maja 2006 roku Sejm podjął decyzję o likwidacji WSI (za było 375 posłów, przeciw – 48). W miejsce WSI powołano Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) i Służbę Wywiadu Wojskowego (SWW). Likwidatorem WSI był Antoni Macierewicz, mianowany także na stanowisko wiceministra Obrony Narodowej. WSI ostatecznie zostały zlikwidowane 30 września 2006 roku. Wynikiem prac komisji weryfikacyjnej był tzw. Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI z 16 lutego 2007 roku [M.P. z 2007 Nr 11 poz. 110].

Sposób rozwiązania WSI to nie tylko ujawnienie zadań i kierunków zainteresowania operacyjnego oraz zasobów informacyjnych tej służby (kartoteki i archiwa), ale także żołnierzy realizujących ustawowe zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze pod przykryciem (dokumenty legalizacyjne), osobowych źródeł informacji (agentury) będących na łączności żołnierzy wywiadu i kontrwywiadu w kraju i poza jego granicami, instrukcji pracy operacyjnej wywiadu i kontrwywiadu, instrukcji zabezpieczenia operacyjnego wywiadu i kontrwywiadu, jak również zwolnienie żołnierzy wywiadu i kontrwywiadu, które należy postrzegać w kategorii czystek personalnych. Nowo przyjmowana kadra nie posiadała merytorycznego przygotowania wywiadowczego i kontrwywiadowczego, a tym samym przygotowania do prowadzenia pracy operacyjnej, co miało znaczący wpływ na wykonywane zadania i zabezpieczanie potrzeb informacyjnych uprawnionych użytkowników politycznych, wojskowych i własnych. Takie działania naruszyły żywotne interesy państwa, w tym istniejący system informacyjny państwa, system ochrony informacji niejawnych w siłach zbrojnych i podmiotach realizujących zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, tym bardziej, że Polska uczestniczyła w misjach humanitarnych z udziałem komponentów Sił Zbrojnych RP. W następstwie rozwiązania WSI siły zbrojne zostały pozbawione skutecznej osłony kontrwywiadowczej i zabezpieczenia wywiadowczego w kraju i zagranicą.

W następstwie takiego spustoszenia naruszony został potencjał informacyjny, czyli zasoby, siły, środki i możliwości, którymi dysponowały Wojskowe Służby Informacyjne i które umożliwiały skuteczne działanie, czyli całość infrastruktury osobowej, technicznej, materiałowej i strukturalnej pionów funkcjonalnych WSI (wywiadu i kontrwywiadu) wykorzystywanej do realizacji zadań statutowych (operacyjnych, analitycznych i wspomagających). Na szczególną uwagę zasługują: kadrowi żołnierze i pracownicy WSI, osobowe źródła informacji (w tym agentura czynna w kraju i za granicą) oraz formy i metody pracy operacyjnej.

*

Po wyborach z jesieni 2005 roku partia PIS zapowiedziała likwidację WSI. Z kolei 9 czerwca 2006 roku Sejm uchwalił ustawy: o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (SWW); o służbie funkcjonariuszy SKW oraz SWW, a także przepisy wprowadzające obie wskazane ustawy [Dz.U. z 2006 Nr 104 poz. 709, 710, 711]. Dnia 22 lipca 2006 roku Premier (w randze Wiceministra Obrony Narodowej) mianował Antoniego Macierewicza nadzorującym WSI, ich likwidatorem, przewodniczącym komisji weryfikacyjnej kadry WSI oraz pełnomocnikiem ds. tworzenia SKW [Larecki 2007: 724]. Należy zaznaczyć, że sposób rozwiązania służb doprowadził do ujawnienia zasobów informacyjnych (osobowych źródeł informacji, kadrowych pracowników WSI pracujących pod przykryciem, dokumentów pracy operacyjnej). Takie decyzje i działania naruszyły ówczesny system informacyjny państwa i system ochrony informacji niejawnych. Warto mieć na uwadze, że nowe służby nie miały czysto wojskowego charakteru – ich pracownicy byli po części żołnierzami, funkcjonariuszami (przeniesionymi z innych agencji) i cywilami (nawet na stanowiskach szefów). Oznacza to brak merytorycznego przygotowania do prowadzenia działalności kontrwywiadowczej i wywiadowczej, co bezpośrednio przełożyło się na bezpieczeństwo państwa,

wykonawstwo zadań poza granicami kraju w ramach misji humanitarnych z mandatu ONZ, Unii Europejskiej, NATO, OBWE.

System ochrony tajemnicy państwowej i służbowej (informacji niejawnych)

Czas przemian systemowych to okres intensywnych kontaktów służbowych przedstawicieli administracji państwowej i gospodarczej z zagranicą.

„Niebywale nasiliły się kontakty służbowe jednostek i instytucji resortu obrony narodowej z zagranicą. Tylko znikoma liczba tych kontaktów wynikała z przyjętych przez Polskę zobowiązań traktatowych, np. traktatu CFE-1. W kontaktach tych dochodziło niejednokrotnie do nadmiernego otwarcia polegającego na przekazywaniu kontrahentom zagranicznym – niekiedy ku ich wielkiemu zdziwieniu – wiadomości o Siłach Zbrojnych RP w szerszym zakresie, niż określały przyjęte zobowiązania” [Żebrowski 2005: 133].

Zachodni kontrahenci uważali, że istniejący wówczas system ochrony tajemnicy państwowej i służbowej nie odpowiada standardom obowiązującym w państwach członkowskich NATO. Tym samym dawano do zrozumienia, że Polska nie daje rękojmi zachowania w tajemnicy przed stroną trzecią istotnych wiadomości uzyskanych w ramach ewentualnej wymiany informacji.

Obowiązujące wówczas prawo w dziedzinie ochrony tajemnicy straciło swoje praktyczne i dotychczasowe znaczenie. Warunkiem sine qua non zbudowania ogólnopaństwowego systemu ochrony tajemnicy było przyjęcie nowych, dostosowanych do ówczesnych wyzwań (ze szczególnym wskazaniem na przyjęcie Polski do struktur NATO) regulacji normatywno-prawnych. Warto zaznaczyć, że:

„3 listopada 1994 r. została zawarta przez rząd RP z NATO *Umowa o bezpieczeństwie*, w związku z udziałem naszego państwa w Partnerstwie dla Pokoju. Polska zobowiązała się do przestrzegania m.in. zachodnich standardów w dziedzinie ochrony tajemnicy. Standardy te zostały przedstawione przez Biuro Bezpieczeństwa NATO przedstawicielom rządu polskiego. Rzeczypospolita Polska zawarła umowę o bezpieczeństwie z Unią Zachodnioeuropejską, której celem była ochrona informacji wymienianych z tą organizacją” [Hoc 2010: 16–17].

W Sojuszu Północnoatlantyckim obowiązują reguły, które w zakresie ochrony tajemnicy są bezwzględnie przestrzegane. W państwach członkowskich NATO funkcjonuje Krajowa Władza Bezpieczeństwa odpowiedzialna za ochronę tajemnicy. W sierpniu 1997 roku rząd RP poinformował NATO, że funkcje bezpieczeństwa będą spełniać: Wojskowe Służby Informacyjne – w zakresie obronności, i Urząd Ochrony Państwa – w sprawach z nią niezwiązanych [Hoc 2010: 17].

„Po zmianach zapoczątkowanych w 1989 r. zaprezentowano stanowisko, iż istnieje pilna potrzeba uchwalenia nowej ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, gdyż obowiązującej ustawie postawiono wiele zarzutów, a w szczególności to, że była

niedemokratyczna, przestarzała, niehumanitarna, komunistyczna, że nie odpowiadała wymogom państwa prawnego, że nosiła piętno stanu wojennego. Mimo to ustawa obowiązywała jeszcze 10 lat – do 1999 r.” [Hoc 2010: 14].

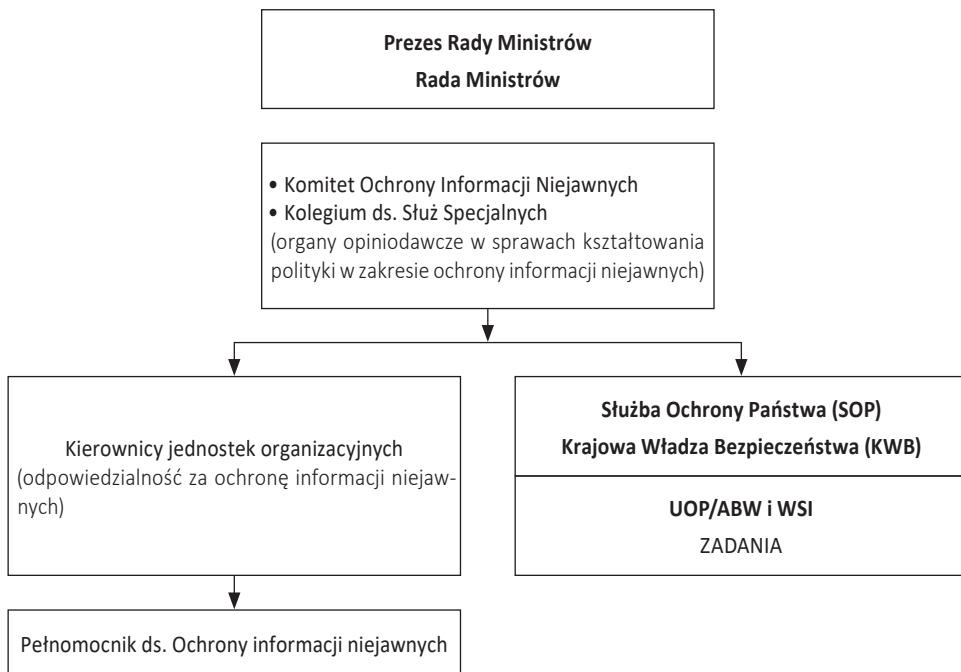
Był to okres, kiedy obowiązująca ustawa była martwym aktem prawnym, ponieważ nie była przestrzegana, co miało wpływ na funkcjonowanie ówczesnego systemu informacyjnego państwa i ochrony tajemnicy państwowej i służbowej. Proces legislacyjny związany z pracami nad tekstami ustaw o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej przebiegał bardzo wolno.

„Z inicjatywy rządu Sejm uchwalił 27 sierpnia 1997 r. *ustawę o zmianie ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej* [Dz.U. z 1997 r. nr 110, poz. 714], której celem było wstępne przygotowanie do przyjęcia rozwiązań stosowanych w państwach Sojuszu. Należy zaznaczyć, że nowelizacja zawierała kilka delegacji dla: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Obrony Narodowej i Szefa Urzędu Ochrony Państwa, zobowiązujących te organy państwowe do uregulowania w trybie rozporządzeń kilku ważnych problemów. Regulacje te miały być wykonane do połowy kwietnia 1998 r., lecz niestety nie zostały przyjęte i opublikowane” [Hoc 2010: 15].

Sytuacja się zmieniła, kiedy Sejm przyjął 22 stycznia 1999 roku Ustawę o ochronie informacji niejawnych [Dz.U. z 1999 Nr 11 poz. 95]. Mimo swojej niedoskonałości stanowiła ona prawny system ochrony informacji niejawnych, pozwalający na racjonalne wykorzystywanie potencjału osobowego i informacyjnego, będącego w dyspozycji cywilnych i wojskowych służb specjalnych. Ten akt prawny zawiera przyjęte i zaadaptowane do naszych warunków standardy obowiązujące w NATO. Ustawodawca w formie załącznika do ustawy określił Wykaz rodzajów informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową. Katalog ten jest otwarty, co oznacza, że zakłada się jego systematyczne uzupełnianie w nowe rodzaje informacji niejawnych, w tym związane z trwającym postępem w technikach teleinformatycznych i komunikacyjnych.

„Ustawa o ochronie informacji niejawnych wraz z 12 aktami wykonawczymi weszła w życie 11 marca 1999 r., jednocześnie utraciła moc obowiązująca ustawa z 14 grudnia 1982 r. *o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej*. Ustawa określała zasady ochrony informacji niejawnych, a także wiele innych elementów, które wpływają na system ochrony informacji niejawnych. Stanowią one rozwiązania prawno-organizacyjne, wiedzę, praktyczne wdrażanie i przestrzeganie przepisów, odpowiedzialność. Przede wszystkim Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., ustawa z 22 stycznia 1999 r. *o ochronie informacji niejawnych*, rozporządzenia wykonawcze: Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów do spraw wewnętrznych i administracji, obrony narodowej, ustawy o ochronie tajemnicy zawodowej innych tajemnic prawnie chronionych, kodeks karny, ustawy określające zasady, tryb działania i kompetencje służb specjalnych w zapewnianiu bezpieczeństwa informacji charakteru niejawnego” [Żebrowski 2005: 135–136].

Rysunek 1: Organizacja systemu ochrony informacji niejawnych w Rzeczypospolitej Polskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych [Dz.U. z 1999 Nr 11 poz. 95]

Był to początek jakościowo nowego systemu ochrony informacji niejawnych w Polsce, który przekładał się na system informacyjny państwa. Według postanowień ustawy [Dz.U. z 1999 Nr 11 poz. 95] składały się na niego Komitet Ochrony Informacji Niejawnych [art. 5 ust. 1] oraz Służby Ochrony Państwa (SOP) w składzie: Urząd Ochrony Państwa i Wojskowe Służby Informacyjne [art. 2 pkt 3], Szef Urzędu Ochrony Państwa i Szef Wojskowych Służb Informacyjnych (w stosunkach międzynarodowych pełnili funkcję krajowych władz bezpieczeństwa – KWB) [art. 15].

Niniejsza ustawa określa zasady ochrony informacji, które wymagają ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem jako stanowiące tajemnicę państwową lub służbową – niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania, także w trakcie ich opracowywania, a w szczególności:

1. organizowania ochrony informacji niejawnych;
2. klasyfikowania informacji niejawnych;
3. udostępniania informacji niejawnych;
4. postępowania sprawdzającego w celu ustalenia, czy osoba nim objęta daje rękojmię zachowania tajemnicy;
5. szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych;
6. ewidencjonowania, przechowywania, przetwarzania i udostępniania danych uzyskiwanych w związku z prowadzonymi postępowaniami o ustalenie rękojmi

zachowania tajemnicy, w zakresie określonym w ankiecie bezpieczeństwa osobowego oraz w ankiecie bezpieczeństwa przemysłowego;

7. organizacji kontroli przestrzegania zasad ochrony informacji niejawnych;
8. ochrony informacji niejawnych w systemach i sieciach teleinformatycznych;
9. stosowania środków fizycznych ochrony informacji niejawnych [art. 1 ust. 1, Dz.U. z 1999 Nr 11 poz. 95].

Ustawodawca, powierzając SOP tak szeroki zakres zadań, dla ich większej operatywności przypisał im odpowiednie uprawnienia oraz wyposażył je w szereg możliwości prawnych. Warto mieć na uwadze, że przyjęcie 24 maja 2002 r. Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu [Dz.U. z 2002 Nr 74 poz. 676] zakończyło reformę cywilnych służb specjalnych. Tym samym ABW, obok nowych zadań, przejęła także zadania realizowane przez UOP (z wyjątkiem zadań o charakterze wywiadowczym), w tym dotyczące ochrony informacji niejawnych.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wojskowe Służby Informacyjne, uczestnicząc w realizacji funkcji Służby Ochrony Państwa, koncentrują się na trzech zasadniczych kierunkach, do których zalicza się:

1. prowadzenie postępowań sprawdzających (bezpieczeństwo osobowe i przemysłowe);
2. bezpieczeństwo systemów i sieci teleinformatycznych;
3. kontrola ochrony informacji niejawnych.

Polska, w związku z członkostwem w NATO, obok ratyfikowanych umów o znaczeniu generalnym podpisała wiele dwustronnych porozumień międzynarodowych o ochronie wymienianych informacji niejawnych, m.in. ze Stanami Zjednoczonymi, Holandią, Litwą, Szwecją, Turcją, Finlandią, Estonią, Danią, Francją, Republiką Czeską, Niemcami, Norwegią, Belgią.

*

Należy podkreślić, że Ustawa o ochronie informacji niejawnych z 1999 r. była aktem prawnym wyjątkowo niespójnym i niekonsekwentnym, co było przedmiotem krytyki ze strony różnych środowisk. W związku z tym podjęto prace legislacyjne, w następstwie których 16 czerwca 2005 r. weszła w życie znowelizowana Ustawa o ochronie informacji niejawnych [Dz.U. z 2005 Nr 196 poz. 1631]. Okazało się jednak, że niniejszy akt prawny również miał wiele wad, co jeszcze bardziej pogłębiło istniejące wątpliwości prawne.

Mając powyższe na uwadze, w 2009 roku w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów uznano, że istnieje uzasadniona konieczność podjęcia prac nad nową ustawą o ochronie informacji niejawnych.

„Istotą projektu nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych było takie unormowanie systemu ich ochrony, aby był on maksymalnie efektywny zarówno w sferze krajowej, jak i zagranicznej, przy jednoczesnej prostocie i elastyczności funkcjonowania, ale bez uszczerbku bezpieczeństwa informacji niejawnych. Podstawowym celem stało się uproszczenie istniejącego systemu i jego aktualizacja” [Hoc 2010: 28].

W trakcie prac zrezygnowano m.in. z:

1. nadawania klauzul bardzo ważnym informacjom z powodu konieczności ich szybkiego przetwarzania i przekazywania do odbiorców;
2. podziału informacji niejawnych na tajemnicę państwową i służbową;
3. rozbudowanych wykazów informacji niejawnych na rzecz jednoznacznego zobowiązania wytwórców informacji do kierowania się nowymi definicjami poszczególnych klauzuli;
4. ze ścisłej kontroli dokumentów niejawnych.

Prace legislacyjne zakończyły się przyjęciem 5 sierpnia 2010 roku nowej Ustawy o ochronie informacji niejawnych [Dz.U. z 2010 Nr 182 poz. 1228]. Tym aktem prawnym wprowadzono jedną krajową władzę bezpieczeństwa, zgodnie z modelem dominującym w państwach NATO i Unii Europejskiej.

„Przyjęto jako zasadę, że Szef ABW pełni funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa, która jest właściwa do nadzorowania systemu ochrony informacji niejawnych w stosunku do RP z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi i wydawania dokumentów upoważniających do dostępu do informacji niejawnych NATO, Unii Europejskiej lub innych organizacji międzynarodowych. Nie jest to jednak w pełni jedna krajowa władza bezpieczeństwa, gdyż Szef ABW pełni swoją funkcję w odniesieniu do: Ministra Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podległych temu Ministrowi lub przez niego nadzorowanych, ataszatów obrony w placówkach zagranicznych, żołnierzy w służbie czynnej wyznaczonych na stanowiska służbowe w innych niż wcześniej wymienionych jednostkach organizacyjnych – za pośrednictwem Szefa SKW” [Hoc 2010: 111].

*

W aspekcie prowadzonych rozważań funkcjonowanie systemu informacyjnego państwa, w tym ogólnopaństwowego systemu ochrony informacji niejawnych, wymaga monitorowania, które powinno być procesem. Zachodzące zmiany w przestrzeni bezpieczeństwa międzynarodowego, rewolucja w systemach teleinformatycznych i komunikacyjnych oraz towarzyszące im zagrożenia (w tym takie, których jeszcze nie znamy) w osobowej i technicznej przestrzeni informacyjnej to wyzwanie na miarę XXI wieku.

Asymetryczne i ewoluujące środowisko sprawia, że obce podmioty (wewnętrzne i zewnętrzne) będą prowadziły wzmożoną penetrację wywiadowczą, która ma zabezpieczyć potrzeby informacyjne uprawnionych użytkowników politycznych, wojskowych i aparatu zasilająco-informacyjnego (służb specjalnych). W tym procesie ważna jest stabilność kadrowa, której wiedza, doświadczenie i umiejętności mają wpływ na skuteczność działania aparatu zasilająco-informacyjnego. Brak stabilności personalnej niewątpliwie narusza nie tylko wykonawstwo ustawowych zadań, ale osłabia system informacyjny państwa, co bezpośrednio przekłada się na jego bezpieczeństwo. Należy podkreślić, że elity polityczne muszą być świadome miejsca i roli tego aparatu w systemie informacyjnym państwa i systemie ochrony informacji niejawnych. Ich wiedza i racjonalne decyzje powinny być ukierunkowane na bezpieczeństwo i obronność państwa, a nie na walkę z przeciwnikami politycznymi i społeczeństwem.

Podsumowanie

System informacyjny państwa, w tym system ochrony informacji niejawnych, ma kluczowy wpływ na system bezpieczeństwa państwa, a jego naruszenie stanowi zagrożenie dla żywotnych interesów państwa. Warto mieć na uwadze, że podjęte reformy wskazanych systemów naruszyły bezpieczeństwo państwa. Były i są one prowadzone bez uzasadnienia merytorycznego, jedynie ze względów politycznych. Ujawnianie zasobów informacyjnych państwa, w tym kadrowych pracowników wywiadu i kontrwywiadu pracujących pod przykryciem oraz czynnej agentury (osobowe źródła informacji) w kraju i za granicą, to praktycznie pozbawienie uprawnionych podmiotów władzy wykonawczej możliwości wykonywania ustawowych zadań. Przemiany w służbach specjalnych prowadzone są w trakcie trwania globalnego konfliktu informacyjnego, podczas gry prowadzone operacje informacyjne wspierają działania podmiotów państwowych i pozapaństwowych w czasie pokoju, w stanie kryzysu i konfliktu zbrojnego. Reforma to także naruszenie istniejącego porządku prawnego, który reguluje m.in. działalność aparatu zasilającego w informacje. Decyzje te uderzają bezpośrednio w system bezpieczeństwa państwa, a podmioty odpowiedzialne za taki stan muszą mieć świadomość istniejących zagrożeń.

Bibliografia

- Bereś Witold, Krzysztof Burnetko, 1991, *Gliniarz z „Tygodnika”. Rozmowy z byłym ministrem spraw wewnętrznych Krzysztofem Kozłowskim*, Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”.
- Bielak Feliks, 1985, *Służby wywiadowcze Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa: Wydawnictwo MON.
- Dominiczak Henryk, 1997, *Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990. Rozwój i działalność w świetle dokumentów MSW*, Warszawa: Wydawnictwo Bellona.
- Hasło: Wojskowe Służby Informacyjne, Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Wojskowe_Służby_Informacyjne (dostęp: 29 stycznia 2022).
- Hoc Stanisław, 2010, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Kosobudzki Tadeusz, 1998, *Bezpieka w MSZ. Służby specjalne w polityce zagranicznej RP w latach 1987–1997*, Kielce–Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”.
- Kunicka-Michalska Barbara, 2000, *Przestępstwa przeciwko ochronie informacji i wymiarowi sprawiedliwości. Rozdział XXX i XXXIII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Larecki Jan, 2007, *Wielki leksykon służb specjalnych świata. Organizacje wywiadu, kontrwywiadu i policji politycznych świata, terminologia profesjonalna i żargon operacyjny*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Libera Bogdan, 2007, *Podstawy wiedzy o służbach specjalnych, [w:] Urzędnik i biznesmen w środowisku międzynarodowym. Wybrane aspekty pragmatyki zawodowej*, Jan Barcz, Bogdan Libera (red.), Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska: 136–173.
- Michalski Zbigniew C., 1999, *Dostosowanie regulacji prawno-organizacyjnych w ochronie tajemnicy państwowej i wojskowej do standardów NATO*, „Zeszyt Problematyki Towarzystwa Wiedzy Obronnej” (3).

- Piotrowski Paweł (red.), 2008, *Aparat bezpieczeństwa w Polsce. Kadra kierownicza*, t. 3: 1975–1990, Warszawa: IPN – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
- Zybertowicz Andrzej, 1993, *W uścisku tajnych służb. Upadek komunizmu i układ postnomenklaturowy*, Komorów: Wydawnictwo „Antyk”.
- Żebrowski Andrzej, 2005, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*, Kraków: Oficyna Wydawnicza ABRYS.
- Żebrowski Andrzej, 2006, *Ewolucja cywilnych i wojskowych służb specjalnych*, [w:] *Druga wojna światowa w 60 lat po zakończeniu i jej konsekwencje. Muzeum Historyczne – Pałac w Dukli. Międzynarodowa konferencja naukowa, Dukla, 27 kwietnia 2005*, Wiesław Wróblewski (red.), Krosno: Wydawnictwo RUTHENUS: 154–178.
- Żebrowski Andrzej, 2010, *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku*, Lublin: Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.
- Żebrowski Andrzej, 2011, *Polskie służby specjalne w latach 1989–1993. Wybrane aspekty*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 5: 158–172.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. z 1982 Nr 40 poz. 271).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990 Nr 30 poz. 180).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. z 1997 Nr 110 poz. 714).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 1999 Nr 11 poz. 95).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 Nr 74 poz. 676).
- Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (Dz.U. z 2003 Nr 139 poz. 1326).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2006 Nr 104 poz. 709, 710, 711).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 Nr 182 poz. 1228).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2005 Nr 196 poz. 1631).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1996 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Państwa (Dz.U. z 1996 Nr 145 poz. 675).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 19 sierpnia 1998 r. (Dz.U. z 1998 Nr 113 poz. 721), 12 maja 1999 r. (Dz.U. z 1999 Nr 42 poz. 426), 9 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2001 Nr 32 poz. 367) zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Państwa.
- Zarządzenie Nr 21/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie nadania statutu Wojskowym Służbom Informacyjnym (Dz.Urz. MON 2004.9.98).
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników

WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2007 Nr 11 poz. 110).

The reform of the information system In Poland after 1989. Selected aspects

Abstract

Information about certain parameters is always of interest to entities performing, among others tasks in the field of internal and external security of the state. They play a key role in the decision-making process, which directly transfers into state security. The state information system supporting the activities of the authorised entities of the executive power, as well as non-state entities, have to play the role of a notification and alarm system. It should be adapted to the changing operating environment of the state, which justifies the introduced reforms. However, in this process, its content cannot be disclosed, with particular emphasis on the HR employees of secret services, agents, databases, directions of operational work, etc. It requires responsibility and rational decisions not to violate the existing information system of the state and the national system of protection of the classified information.

Keywords: state security, information security, threats, reforms

Arkadiusz Machniak*

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-8092-9973

Historyczno-polityczne przesłanki reformy polskich służb specjalnych w latach 1989–1990

Wprowadzenie

Schyłek ostatniej dekady komunizmu w Polsce skutkował istotnymi zmianami. 4 czerwca 1989 roku miały miejsce pierwsze częściowo wolne wybory, zakończone zwycięstwem opozycji reprezentowanej przez Komitet Obywatelski zorganizowany przez „Solidarność”. Poparcie społeczne poskutkowało uzyskaniem przez „Solidarność” 35% możliwych mandatów w tzw. Sejmie kontraktowym oraz 99 ze 100 mandatów w Senacie. Zaplanowano szereg reform mających przebudować państwo ekonomicznie, jak również zagwarantować Polsce bezpieczeństwo i dobre stosunki międzynarodowe. Pojawiły się pierwsze aspiracje związane z akcesem do NATO oraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Rozpoczęto dyskusję o niezbędnym rozliczeniu z przeszłością.

Jak zauważa Antoni Dudek:

„Polska, podobnie jak wiele innych państw mających za sobą długi okres rządów nie-demokratycznych, po roku 1989 stanęła przed problemem związanym z dziedzictwem epoki dyktatury” [Dudek 2011: 33].

Jednym z istotnych elementów uwzględnianych w procesie transformacji miało być zreformowanie służb specjalnych i dopasowanie ich do funkcjonowania w realiach demokratycznego państwa prawa. Było to zadanie niełatwe i dziś, z perspektywy ponad trzech dekad, wielokrotnie krytykowane z powodu przyjętych rozwiązań.

Termin „służby specjalne” utożsamiany jest generalnie z wywiadem i kontrwywiadem. Służby tego typu realizują zadania w zakresie zapewnienia państwu i jego czynnikom decyzyjnym funkcji informacyjnej poprzez czynności ukierunkowane

* machniakarkadiusz@gmail.com

na pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i analizę strategicznych informacji z perspektywy widzenia bezpieczeństwa państwa [Swoboda 2018: 265].

Służby specjalne są niezwykle istotnym elementem w procesie decyzyjnym każdego państwa, pozyskując strategiczne informacje, poddając je analizie i wykorzystując w interesie własnego państwa. W wyniku działalności służb specjalnych podejmowane są ważne decyzje, głównie na płaszczyźnie dyplomacji i spraw wewnętrznych. Kolejnym zasadniczym kierunkiem działalności służb specjalnych jest ochrona porządku konstytucyjnego w państwie polegająca na neutralizowaniu zagrożeń wobec instytucji władzy oraz procesów decyzyjnych władz publicznych [Swoboda 2012: 69].

Inną niezwykle ważną funkcję służb specjalnych można zdefiniować pojęciem „weryfikacyjna”. Na tej płaszczyźnie należy wyartykułować te przedsięwzięcia służb, których celem jest przeciwdziałanie dezinformowaniu, głównie zaplanowanemu, władz państwa i jego decydentów na innych szczeblach administracji krajowej odnośnie do zdarzeń istotnych dla bezpieczeństwa państwa. W tym zakresie służby specjalne odgrywają rolę weryfikującą przepływ informacji z danych celowo wprowadzanych, aby destabilizować procesy decyzyjne [Bodziony 2012: 159].

Nie jest dziwne, że reforma służb specjalnych w latach 1989–1990 była jednym z głównych wyzwań dla Polski okresu transformacji ustrojowej. Autor jako hipotezę badawczą przyjmuje założenie, że reforma służb specjalnych odziedziczonych po ustroju komunistycznym była jednym z głównych zadań dla dawnego obozu opozycyjnego, który przejmował władzę w Polsce i stanął przed zadaniem przeprowadzenia transformacji ustrojowej Polski.

Aparat bezpieczeństwa w okresie PRL

Kluczowy dla formowania się aparatu bezpieczeństwa w Polsce był rok 1944, który przyniósł niezwykle istotne przemiany polityczne i społeczne. Polska weszła w radziecką strefę wpływów i znalazła się pod pełną kontrolą ZSRR, który traktował ją jako swoją strefę bezpieczeństwa. Rząd polski na emigracji i powiązane z nim koła polityczne uznawały, że Polska przeszła spod okupacji niemieckiej pod okupację radziecką, że należy nadal walczyć o odzyskanie suwerenności państwowej. Stalin podkreślał suwerenny aspekt funkcjonowania Polski, jednocześnie planował wprowadzić w państwie daleko idące wpływy [Czubiński 1992: 47]. Jesienią 1944 roku stało się jasne, jak będzie wyglądać kwestia podległości tworzonego aparatu represji. Resort miał być organizowany zgodnie z modelem obowiązującym w ZSRR, miał być scentralizowany od dołu do góry oraz oddany pod nadzór Polskiej Partii Robotniczej [Dominiczak 2000: 15].

Aparat bezpieczeństwa był nie tylko narzędziem komunistycznego systemu, ale również spoiwem kadr i partyjnych elit władzy. Organami bezpieczeństwa rządziła komunistyczna partia i to ona wskazywała wrogów oraz proponowała metody walki. Aparat bezpieczeństwa zwalczał wrogów komunistycznego systemu, ale jego czujnej uwadze nie uchodziły także rozgrywki wewnętrzne w obozie sprawującym władzę w Polsce [Terlecki 2007: 5].

Jak słusznie wskazuje Andrzej Paczkowski, istotną rolę w kształtowaniu oblicza Polski miała dominująca doktryna marksistowska, zwłaszcza po 1944 roku. Odpowiednie

funkcjonowanie „dyktatury proletariatu” uwarunkowane było stałym umacnianiem aparatu państwowego. Wiadomo było, że członkowie partii są niezbędni we wszystkich ogniwach aparatu państwowego, w tym w organach bezpieczeństwa [Paczkowski 2003: 125]. Partia komunistyczna w aparacie bezpieczeństwa widziała swojego naturalnego sojusznika. Taki układ polityczny podparty sojuszem z komunistycznymi organami bezpieczeństwa był gwarancją przejścia i utrzymania władzy, walki z politycznym przeciwnikiem oraz dawał możliwość dostępu do informacji [APRz, zesp. 1118, sygn. 2, P-7103: 11].

Aparat bezpieczeństwa był jednym z głównych instrumentów, dzięki którym komuniści zdobyli władzę w Polsce i utrzymali ją aż do 1989 roku. Jest to szczególnie wyraziste dla lat 1944–1956, w których zostały zorganizowane główne elementy systemu, a powszechny terror i masowe represje stanowiły zasadnicze, choć rzecz jasna nie jedyne formy sprawowania władzy [Kopla 2011: 7]. Aparat bezpieczeństwa w Polsce Ludowej pełnił jedną z głównych ról w zakresie instalowania władzy komunistycznej, jej utrwalenia i organizacji systemu represji. Struktury władzy komunistycznej w Polsce – analogicznie jak w innych krajach poddanych wpływowi ZSRR – których podstawowym zadaniem była ochrona interesów władzy komunistycznej, zostały utworzone zgodnie z sowieckim modelem [Iwaneczko 2004:9].

Zasadniczym zadaniem aparatu bezpieczeństwa była kontrola nad wszystkim i wszystkimi (łącznie, choć z ograniczonym zarysem, z partią komunistyczną) przy zapewnieniu wysokiego poziomu represyjności. Elementy te były ściśle ze sobą związane, gdyż zbieranie informacji, czyli kontrola, było warunkiem podstawowym do stosowania represji, z kolei strach przed represjami ułatwiał kontrolę [Dudek, Paczkowski 2000: 10]. Priorytetem w działaniu aparatu represji była chęć zastraszenia narodu polskiego oraz eliminacja rzeczywistych oraz fikcyjnych wrogów systemu. Tych, których zamknięto w więzieniach, „obciążały” sfabrykowane zarzuty. Poddawano ich torturom, a w konsekwencji skazywano na wieloletnie więzienia lub karę śmierci [Dybkowska, Żaryn, Żaryn 1995: 316].

Należy zaznaczyć, iż wzory sowieckie oraz nadzór ze strony ZSRR powodowały, że i komunistyczny kontrwywiad wojskowy w Polsce po 1944 roku był organem represji i pomagał w utrwalaniu totalitarnego ustroju, wykonując bezwzględnie wszelkie rozkazy władzy komunistycznej [Tkaczew 1994: 281].

Wojskowy aparat bezpieczeństwa po 1944 roku bardzo szybko utracił swój kontrwywiadowczy charakter, stając się wojskową policją polityczną i jednym z narzędzi represyjnej polityki państwa. Powodem tego było przyjęcie przez obóz komunistyczny, który zdobył władzę w Polsce, określonego kursu polityki wewnętrznej, którego podstawą była nieufność i podejrzliwość w stosunku do obywateli, psychoza sugerująca infiltrację przez obce wywiady wszystkich dziedzin życia społecznego jako główną metodę funkcjonowania tzw. wroga klasowego [Palski 1990: 60].

Kontrwywiadowcza ochrona sił zbrojnych w Polsce po 1944 roku, a głównie sprawowanie nad wojskiem nadzoru politycznego, było powodem skonstruowania tzw. bazy operacyjnej, to jest faktycznych lub wyimaginowanych przeciwników ustroju komunistycznego. W realiach państwa klasowego typowano ją na podstawie wytycznych polityczno-ideologicznych, to jest pochodzenia społecznego, przeszłości,

reprezentowanych poglądów politycznych i światopoglądu czy też zwykłych wypowiedzi. Można zatem uznać, że władze polityczne w Polsce wyznaczyły komunistycznemu kontrwywiadowi wojskowemu rolę w zakresie nadzoru policyjnego w stosunku do sił zbrojnych [Palski 2016: 156–157].

Od 1957 roku wojskowy aparat bezpieczeństwa realizujący zadania związane z kontrwywiadową osłoną sił zbrojnych w zakresie przeciwdziałania aktywności wywiadów państw kapitalistycznych w dużej części „zabezpieczał” środowisko wojskowe przed wpływem propagandowym wrogich „ośrodków ideologicznych” i wykrywał w wojsku przestępczość – zwłaszcza o charakterze politycznym [AIPNOR sygn. 00341/35: 6].

Wojskowe służby realizowały ponadto czynności ukierunkowane na kreowanie postawy „ideowo-politycznej” polskich żołnierzy w zakresie podtrzymania silnej motywacji patriotycznej w duchu „internacjonalizmu”, co miało być zasadniczym źródłem siły w przeciwdziałaniu trudnościom życia wojskowego i szkolenia oraz miały ułatwić proces skutecznego działania wojska w sytuacji konfliktu zbrojnego [AIPNOR sygn. 00341/35: 6].

Dekada 1980–1990 – uwagi ogólne

Okres ten był najbardziej przełomowy, stał się symbolem odejścia od totalitaryzmu. Ruch odnowy przechodził przez wszystkie segmenty społeczeństwa, nie pokrywając się z żadną orientacją światopoglądową czy ideologiczną. Już na początku dekady w społeczeństwie polskim nastąpiła wyraźna polaryzacja, której katalizatorem stał się wielki ruch uosabiany przez NSZZ „Solidarność”. Tendencje radykalne ujawniały się w różnych obozach politycznych. Ostatnia dekada PRL zapowiadała nowe czasy oraz eliminację anachronicznych form ideologicznych [Andrusiewicz 1995: 7].

Doświadczenie komunizmu w Polsce po 1944 roku było jednym z najbardziej przejmujących w polskich dziejach. Stanowiło też pewne odniesienie dla reform z lat 1989–1990 realizowanych przez opozycję jako przeciwwaga do okresu PRL. Było to widoczne, aczkolwiek krytykowane w różnych refleksjach politycznych. Starano się odpowiedzieć na pytania: czym był komunizm? czym była jego polska wersja? jakie były jego skutki? jak się rozliczyć z tym okresem? Pytania te powodowały gorący poziom debaty historycznej, tworzyły podziały w obozie opozycji. Były również instrumentem walki o pamięć i przestrzeń symboliczną oraz wizję przyszłości [Macała 2011: 433].

W 1989 roku nastąpił oficjalny koniec PRL. Cechy charakteryzujące PRL to brak zasad demokratycznych oraz skumulowanie władzy w rękach jednej odgórnie powołanej partii komunistycznej, przy czym podstawy i trwanie tej władzy gwarantowały przymus oraz prześladowania. Gospodarka została podporządkowana regułom sterowania centralnego, podobnie jak życie społeczno-polityczne. Pojawiające się tendencje demokracji i oporu wobec władzy oraz sprzeciw wobec łamania praw człowieka ograniczały cenzura oraz mocno rozbudowany aparat represyjny. W takich realiach wzrastało kilka pokoleń Polaków: powojenna warstwa entuzjastów nowych szans edukacyjnych i pracowniczych dla młodzieży robotniczo-rolniczej, pokolenie

organizujących się struktur demokratyczno-wolnościowych wyznaczonych wydarzeniami marca 1968 i grudnia 1970 oraz następnie pokolenie ruchów solidarnościowych zakończone transformacją ustrojową [Chodkowska, Kazanowski 2018: 131–132].

Służby specjalne po 1989 roku

Wydarzenia w 1989 roku stały się symbolem przełomu, który przeprowadzony został w istotnych segmentach funkcjonowania Polski. Etap transformacji ustrojowej kraju mógł generować zagrożenie w chwilowym osłabieniu bezpieczeństwa Polski w aspekcie wewnętrznym oraz zewnętrznym. Wprowadzając zmiany ustrojowe, zasadnym było szczególnie skupić się na instytucjach, które odpowiadały za ochronę państwa, czyli na wojsku, policji i służbach specjalnych. Reforma służb specjalnych miała być jednym z istotniejszych wyzwań, gdyż aparat bezpieczeństwa PRL funkcjonował pod kontrolą ZSRR i w dużej części wykorzystywany był do walki z opozycją czy Kościołem. Negatywna przeszłość tych formacji, zarówno cywilnych, jak i wojskowych, utrudniała zadanie, którym było zorganizowanie w ich miejsce nowych służb funkcjonujących w ramach demokratycznego państwa prawa. Istotne było również to, że autorami tych reform byli dawni opozycjoniści, którzy wielokrotnie osobiście doświadczali, jakie były metody działania aparatu represji komunistycznej Polski [Gałka 2013: 173].

Przemiany polityczne mające miejsce w Polsce były uważnie obserwowane przez kierownictwo MSW, wywodzące się na przełomie 1989 i 1990 roku wyłącznie z komunistycznego aparatu. Generał Czesław Kiszczak oraz jego współpracownicy aktywnie obserwowali deklarowane przez dawną opozycję solidarnościową nowe plany związane z reformą służb specjalnych, którym byli przeciwni [Leśkiewicz 2016: 169]. Faktyczne zmiany w MSW rozpoczęły się z chwilą powołania na stanowisko Wiceministra Spraw Wewnętrznych Krzysztofa Kozłowskiego – senatora z listy solidarnościowego Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Nominacja ta oznaczała, iż w przypadku tego resortu priorytetowym wyzwaniem będzie decyzja w zakresie dalszego kształtu i sposobu tworzenia cywilnych służb specjalnych, funkcjonujących w ramach demokratycznego państwa. Problemem dla środowisk opozycyjnych, które przejęły władzę, był kompletny brak dotychczasowych doświadczeń, zatem nie było możliwości odwołania się do konkretnego przykładu. Podjęto decyzję o wzorowaniu się na unormowaniach i praktykach funkcjonowania tego typu instytucji w krajach demokratycznych [Galij-Skarbińska 2020: 209].

Geostrategiczne i geopolityczne położenie Polski spowodowało, że ówczesne sfery polityczne po upadku żelaznej kurtyny poszukiwały adekwatnych do zaistniałej sytuacji gwarancji bezpieczeństwa. Wyzwaniem priorytetowym była integracja ze strukturami UE oraz NATO. Aspiracje stworzenia nowych gwarancji bezpieczeństwa przez decyzję przyłączenia do międzynarodowych organizacji wymuszały na ówczesnych władzach Polski przygotowanie nowych i racjonalnych koncepcji w zakresie narodowych możliwości obronnych oraz bezpieczeństwa wewnętrznego [Żebrowski 2014: 68–69].

O genezie powstania Urzędu Ochrony Państwa pisze Jan Widacki w następujący sposób, wspominając wydarzenia z jesieni 1989 roku:

„Przy okazji prac zespołowych, odbyliśmy konferencję prasową z udziałem telewizji. Przedstawiałem na niej założenia naszego projektu. Powiedziałem wtedy, że SB zostanie rozwiązana, a w miejsce tej formacji zostanie powołany, potrzebny przecież także w państwie demokratycznym, Urząd Ochrony Państwa. W swoim przekonaniu, nie podałem nazwy urzędu, tylko opisałem jego rolę. Chodziło o urząd, który będzie zwalczał zagrożenia dla państwa i jego porządku konstytucyjnego i w tym sensie je ochraniał. Określenie to poszło w świat. Odtąd ten właśnie opis funkcji urzędu, podchwycony przez media i pracujących nad projektem rządowym, stał się nazwą własną” [Widacki 2010: 20].

Dyskusje związane z reformą w polskich służbach specjalnych dotyczyły wizji tzw. opcji zerowej i modelu mieszanego. Opcja zerowa uwzględniała rozwiązanie komunistycznych służb i zorganizowanie instytucji opartych na nowej, odmłodzonej i jakościowo innej strukturze kadrowej. Ten model generować mógł praktyczną dezorganizację pracy, a w konsekwencji skutkować istotnym osłabieniem bezpieczeństwa Polski. Opcja mieszana zakładała natomiast weryfikację byłych funkcjonariuszy oraz jednocześnie przyjęcie do służby nowych. Taki model działania przyjął wspomniany powyżej K. Kozłowski, z wykształcenia filozof, pierwszy szef nowej struktury państwowej, tj. Urzędu Ochrony Państwa, powołanego do życia decyzją Sejmu 6 kwietnia 1990 roku. Jak tłumaczył, całkowita likwidacja służb i sięgnięcie wyłącznie po nowych ludzi nie było wówczas możliwe:

„Wyrzucić wszystkich, to znaczy rozbroić państwo. Sięgnąć po nowych? Po kogo? Po pierwsze, w 1990 r. chętnych, którzy przyszliby i powiedzieli, że chcieliby pracować w resorcie spraw wewnętrznych, było jak na lekarstwo. Z reguły odmawiano pracy w służbach [...]. Przyszli młodzi, poniżej 30 lat: harcerze, trochę anarchizującej młodzieży, trochę młodzieży pacyfistycznej. I to właśnie oni budowali służby specjalne III RP. Oni zasiedli w fotelach, które do niedawna zajmowali generałowie SB” [Gałka 2013: 175].

W podobnym tonie co Kozłowski wypowiadał się jego zastępca w UOP oraz późniejszy Minister Spraw Wewnętrznych Andrzej Milczanowski:

„do służby w UOP trzeba było wybrać najlepszych spośród pozytywnie zweryfikowanych oficerów. Jednak pozytywna weryfikacja nie oznaczała automatycznego przyjęcia do służby. Była jednak warunkiem podstawowym. Odrzucając opcję zerową, uważaliśmy z Ministrem Kozłowskim, że w okolicznościach zasadniczych zmian ustrojowych Polska musi posiadać „od zaraz” sprawnie działające służby specjalne. Otwarte granice, wynaturzenia i patologie towarzyszące procesowi powstawania gospodarki wolnorynkowej, niski poziom dyscypliny społecznej, chęć wielu osób do bogacenia się za wszelką cenę, również w sposób naruszający prawo, zmiana sojuszy, coraz wyraźniejsze oznaki poważnego kryzysu politycznego i gospodarczego w ZSRR – cały ten, niepełny zresztą, zestaw okoliczności aż nadto przemawiał za odrzuceniem opcji zerowej” [Milczanowski 2010: 46].

Powołana do życia służba uzyskała prerogatywy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Do historii przeszła rozwiązana SB [Pietrzekiewicz 2016:

30]. Na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów precyzującego zadania oraz strukturę organizacyjną UOP w jego ramach utworzono Zarząd Wywiadu i Zarząd Kontrwywiadu. Trzonem kadry UOP zostali jednak pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze SB [Graca, Spustek 2019: 100].

Powyższe kroki oznaczały, że w okresie transformacji systemowej w Polsce, zapoczątkowanej w 1989 roku, zadania oraz kompetencje cywilnego wywiadu i kontrwywiadu scedowano na UOP. Odpowiedzialność za sferę wojskową przejęły utworzone rok później Wojskowe Służby Informacyjne [Swoboda 2018: 279].

Powołany do życia Polityczny Komitet Doradczy przy Ministrze Spraw Wewnętrznych opiniował projekty aktów prawnych wydawanych przez Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczące organizacji zadań służb specjalnych. Wojskowe Służby Informacyjne utworzone w 1991 roku stały się instytucją odrębną i niezależną od Sztabu Generalnego WP i podporządkowaną Ministrowi Obrony Narodowej. W WSI przeprowadzono zwolnienia osób na 33 decyzyjnych stanowiskach, co objęło ok. 70% kadry kierowniczej. W pierwszych latach demokratycznej Polski zwolniono lub przeniesiono poza WSI 798 żołnierzy tych służb. Nerozwizywanym problemem WSI był brak podstawowej ustawy definiującej ich organizację i zadania. Funkcjonowanie WSI określono w przepisach ustaw: o UOP, o powszechnym obowiązku obrony RP, o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz w ustawie o ochronie informacji niejawnych z 1999 roku. Ustawę o WSI, precyzyjnie opisującą ich status i zadania, uchwalono dopiero w 2003 roku, po 12 latach ich funkcjonowania [Gałka 2013: 176].

Wojskowe Służby Informacyjne uzyskały uprawnienia do prowadzenia niejawnych czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak również analityczno-informacyjnych. Nie posiadały jednak prawa do wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych [Pietrzakiewicz 2016: 33].

Słusznie zauważa Artur Gruszczak, wskazując, że:

„struktura organizacyjna służb specjalnych powinna być przejrzysta, spójna i funkcjonalnie zintegrowana. Ma odzwierciedlać prawny rozdział uprawnień i zadań, organizację i dystrybucję zasobów finansowych, materialnych i kadrowych, a także podległość służbową wobec organów władzy wykonawczej i odpowiedzialność wobec organów kontroli i nadzoru, w szczególności właściwej komisji parlamentarnej” [Gruszczak 2019: 2].

Oceny reform w zakresie funkcjonowania służb specjalnych

Transformacja systemowa w Polsce w latach 1989–1990 była istotnym zwrotem w dalszym rozwoju polskich służb specjalnych. Oczekiwanie społeczne na zmianę organizacji funkcjonowania państwa skutkowało też reorganizacją służb specjalnych. Z kolei struktury bezpieczeństwa same w sobie miały być istotnymi elementami funkcjonowania demokratycznego państwa [Domian 2012: 46]. Ustalenia poczynione podczas Okrągłego Stołu i powołanie Tadeusza Mazowieckiego na urząd Prezesa Rady Ministrów wymusiło reformę służb specjalnych. Komunistyczne służby z oczywistych względów nie mogły dłużej istnieć. SB utożsamiana była z komunistycznym

złem, a funkcjonariusze tej formacji odpowiedzialni byli za wiele represji, włącznie z morderstwami [Leśkiewicz 2016: 186].

Zreformowane służby specjalne stanęły wobec wielu ważnych wyzwań, takich jak zmiany w kierunkach polityki zagranicznej państwa, trudności w doborze nowej kadry i ich szkoleniu, a następnie, po 1999 roku, dostosowanie się do wysokich standardów NATO. Nowe służby specjalne ukierunkowano na ochronę bezpieczeństwa Polski w zakresie neutralizowania i zwalczania szpiegostwa, zagrożeń terrorystycznych oraz przestępstw międzynarodowym jak nielegalne wytwarzanie, posiadanie i obrót środkami pola walki i narkotykami, ochronę tajemnicy państwowej, przygotowywanie analiz oraz kryptograficzną ochronę informacji niejawnych. W związku z tym, że przekształcenia własnościowe w gospodarce narodowej generowały wzrost przestępstw o profilu ekonomicznym, UOP zaczął wkrótce realizować czynności zmierzające do neutralizowania afer gospodarczych, godzących w podstawy ekonomiczne państwa [Gałka 2013: 176]. Formacja otrzymała za zadanie nie tylko zapobiegać przestępstwom o charakterze ekonomicznym zagrażających bezpieczeństwu Polski, ale również je wykrywać [Tokarz 2007: 211].

Po latach wielu ekspertów krytycznie podchodzi do rozwiązań przyjętych w omawianym okresie. Warto przytoczyć jedną z takich opinii:

„W 1990 r. postanowiono przeciąć strukturalne zrośnięcie milicji i esbecji. Było to w pełni zrozumiałe, ale zrodziło wątpliwości dotyczące podziału obowiązków. Gdyby UOP nie posiadał uprawnień dochodzeniowo-śledczych (uprawnień organu ścigania), to rozpoczęte przezeń sprawy musiałyby w procesie karnym prowadzić inny organ, czyli najpewniej Policja. To zaś wymuszałyby bliską współpracę obu instytucji. Aby je rozdzielić, UOP-owi nadano kształt policyjno-specjalnej hybrydy, rezygnując tym samym z klasycznego podziału na intelligenceagency (służba wywiadowcza zajmująca się zbieraniem informacji) i law enforcementagency (instytucja ścigająca sprawców przestępstw). W cieniu prac nad przekształceniem SB swojego miejsca w systemie poszukiwały wojskowe służby specjalne. Na początku lat 90-tych tylko nieliczni zdawali sobie sprawę z tego, że były patologią nie mniejszą niż cywilna безпеka. Wprawdzie część polityków solidarnościowych miała swoje przejścia z Wojskową Służbą Wewnętrzną, ale większość wyobrażała sobie, że służby wojskowe to głównie fachowcy od kryptografii i sądziła, że trzeba zostawić ich w spokoju” [Nyzio 2021].

Jednak reformy ustrojowe w Polsce w latach 1989–1990 zapoczątkowały daleko idące zmiany na wielu dziedzinach. Aparat bezpieczeństwa sprzed 1990 roku, kontrolujący działalnością większość dziedzin życia Polaków, poddany został istotnemu przemodelowaniu celem dopasowania go do realiów wolnej Polski. Po transformacji w latach 1989–1990, kiedy to miały miejsce obrady Okrągłego Stołu, wybory parlamentarne, a następnie wybory prezydenckie, służby specjalne musiały zaakceptować wymogi nowej epoki [Domian 2012: 50]. W demokratycznym państwie prawa wywiad i kontrwywiad są jednymi ze strategicznych narzędzi ochrony bezpieczeństwa narodowego, głównie w zakresie ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego oraz ustroju konstytucyjnego państwa.

Jednym z głównych zadań przekształceń ustrojowo-politycznych w Polsce w latach 1989–1990 było rozwiązanie starych służb i powołanie nowych. Służby te miały być neutralne politycznie. W pierwszej kolejności przeprowadzono zmiany organizacyjne i kadrowe. Jednak precyzyjne określenie kompetencji nowych służb wymagało czasu istotnego dla rozwoju demokratycznych instytucji państwa prawa. Równoległe do rozwoju demokracji w Polsce ważne było, aby kształtowanie zadań i uprawnień nowych służb uwzględniało zachodzące zmiany polityczno-społeczne zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym [Kolaszyński 2012: 307].

Zagadnienie politycznego miejsca służb specjalnych widoczne było i jest nadal nie tylko w państwach przechodzących transformację systemową. Kwestie działalności tajnych służb specjalnych w państwie to uniwersalny problem współczesnych demokracji, na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia budziły społeczną dyskusję na ten temat. Nie można wykluczyć, iż uwarunkowania funkcjonowania polskich służb specjalnych nie zostały do chwili obecnej w pełni rozwiązane, być może w przyszłości nastąpią kolejne zmiany. Wynika to z przypadków ich wykorzystywania w rozgrywkach politycznych, bowiem niekiedy osoby z kręgów kierowniczych służb specjalnych ulegają naciskom polityków. Pewne jest, iż kwestią priorytetową dla sprawnego funkcjonowania tych służb jest uświadomienie politykom, że mają one stać na straży bezpieczeństwa państwa i muszą być apolityczne [Tokarz 2007: 218].

Podsumowanie

Należy wyartykułować, jak niezwykle ważną rolę odgrywają służby specjalne w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski w okresie aktualnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych naszego kraju. Analiza bezpieczeństwa w poszczególnych elementach państwa zmusza do konkluzji, że jest ono gwarantowane na różnych poziomach. W sektorze militarnym oczekiwanym przedmiotem bezpieczeństwa jest państwo wraz z terytorium, jak również liczba ludności. W sektorze politycznym zapewniana jest niezależność wewnętrzna państwa, stabilność polityczna i porządek konstytucyjny [Dziambor 2015: 178].

Z dzisiejszej perspektywy wyraźnie wydać, że wydarzenia z lat 1989–1990 i ich skutki były wynikiem działania wielu zależnych czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych [Wallas 2010: 361]. Wydarzenia z przełomu lat 80. i 90. były niezwykle istotne dla sporej części reprezentantów współczesnego polskiego społeczeństwa i dlatego są oceniane przez pryzmat osobistych doświadczeń oraz oczekiwań co do wyników zmian w przypadku Polaków, którzy wystarczająco długo żyli w PRL. Wydarzenia te były ponadto jednym z głównych tematów aktualnej publicznej debaty o historii Polski. Jednocześnie konsekwencje przemian ustrojowych nadal mają istotny wpływ na teraźniejszość [Tatarenko 2019: 303–304].

Koniec komunizmu był szybki oraz niespodziewany. Zainicjowanie przemian ustrojowych stanowiło spore zaskoczenie. Przebieg transformacji, rozpoczęty jesienią 1989 roku (dlatego nazywany jesienią ludów bądź jesienią narodów) i trwający w latach 90. XX wieku, był dynamiczny i pełen niespodzianek [Mikucka-Wójtowicz 2015: 23].

W Polsce po 1989 roku zainicjowany został proces istotnych przemian polegających na przejściu od społeczeństwa socjalistycznego do społeczeństwa demokratycznego. W sferze ekonomicznej przemiany ukierunkowane zostały na przejście od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej. Nastroje społeczne oraz wprowadzenie zasady „grubej kreski” oddzielającej komunistyczną przeszłość wpłynęły na polskie elity polityczne, które wybrały neoliberalny kurs pomimo kompletnego braku praktycznego i teoretycznego doświadczenia w tym zakresie. Nowe polskie elity polityczne wywodzące się z dawnej opozycji, bazując na poparciu społecznym, były przekonane, że obrany kurs modernizacji państwa polskiego będzie gwarantem rozwoju gospodarczego i przemian ustrojowych [Lubbe 2010: 60].

Na początku lat 90. panowało przekonanie, że zmiany mają charakter modernizacyjny i są próbą przejścia do sprawdzonych wariantów zachodnich [Kolaszka-Nowak 2010: 43].

Likwidacja komunistycznego aparatu bezpieczeństwa po wydarzeniach z 1989 roku musiała być faktem koniecznym. Ocena jego działalności z dzisiejszego punktu widzenia wydaje się być jednoznacznie negatywna. Tym samym oczywista była reforma polskich służb specjalnych, realizowana równoległe do transformacji ustrojowej. Nowe służby specjalne w Polsce musiały zostać dostosowane do nowych realiów politycznych i wyzwań, przed jakimi stanęła demokratyczna Polska. Aspiracje Polski do członkostwa w europejskich strukturach, takich jak UE czy NATO, wymuszały konieczność zorganizowania nowoczesnych służb specjalnych. Jednak uwarunkowania wewnętrzne w Polsce w latach 1989–1990 zmusiły nowe elity polityczne wywodzące się z dawnej opozycji do przeprowadzenia reform służb specjalnych w sposób zapewniający bezpieczeństwo państwu polskiemu. Nowe służby z tych powodów oparte zostały częściowo na kadrze wywodzącej się z komunistycznego aparatu bezpieczeństwa, której dano szansę służby dla demokratycznej Polski i kształcenia nowych kadr. Zagrożenia dla Polski po 1989 roku i zmieniające się środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego wymuszały również w kolejnych latach dalsze reformy strukturalne i wytyczały nowe kierunki działania.

Bibliografia

- Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, Oddział w Rzeszowie, sygn. 00341/35, Profilaktyka kontrwywiadowcza z 1985 r., k. 6.
- Archiwum Państwowe w Rzeszowie, zesp. 1118, sygn. 2, P-7103, Protokół z posiedzenia KP PPR w Przeworsku z dnia 23 września 1945 r.
- Andrusiewicz Andrzej, 1995, *Polska 1980–1990. Kalendarz dekady przełomu*, Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej szkoły Pedagogicznej.
- Bodziony Krzysztof, 2012, *Rola służb specjalnych w systemie instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” (7): 139–166.
- Chodkowska Maria, Zdzisław Kazanowski, 2018, *Znaczenie zmiany pokoleniowej dla ocen konsekwencji polskiej transformacji*, „Lubelski Rocznik Pedagogiczny” 37(4): 129–142.

- Czubiński Antoni, 1992, *Dzieje najnowsze Polski, cz. 2: Polska Ludowa 1944–1989*, Poznań: Wielkopolska Agencja Wydawnicza.
- Domian Mateusz, 2012, *Transformacja systemowa jako proces zmian w polskich służbach specjalnych*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” (4): 45–55.
- Dominiczak Henryk, 2000, *Organy bezpieczeństwa PRL w walce z Kościołem katolickim 1944–1990. W świetle dokumentów MSW*, Warszawa: Wydawnictwo Bellona.
- Dudek Antoni, Andrzej Paczkowski, 2000, *Aparat bezpieczeństwa w Polsce w latach 1950–1952. Taktyka, strategia, metody*, Warszawa: Wydawnictwo Bellona.
- Dudek Antoni, 2011, *Historia i polityka w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Historycy i politycy. Polityka pamięci w III RP*, Paweł Skibiński, Tomasz Wiścicki, Michał Wysocki, (red.), Warszawa: Wydawnictwo DiG, Muzeum Historii Polski: 96–111.
- Dybrowska Alicja, Małgorzata Żaryn, Jan Żaryn, 1995, *Polskie dzieje. Od czasów najdawniejszych do współczesności*, Anna Suchenia-Grabowska, Eugeniusz C. Król (red.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dziambor Maria E., 2015, *Misja Polskich Służb Specjalnych w systemie kształtowania bezpieczeństwa Polski na arenie międzynarodowej*, „Civitas Hominibus. Rocznik filozoficzno-społeczny” 1: 175–179.
- Galij-Skarbińska Sylwia, 2020, *Między opcją zerową a kontynuacją. Reforma cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989–1990*, „Wolność i Solidarność” (11/12): 205–223.
- Gałka Mateusz, 2013, *Reformy służb specjalnych III RP*, „Poliarchia” 1(1): 173–186.
- Graca Witold, Henryk Spustek, 2019, *Rola byłych funkcjonariuszy komunistycznych służb specjalnych w cywilnym wywiadzie i kontrwywiadzie Polski i Czech w latach 1989–2018*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41(1): 95–108.
- Gruszczak Artur, 2019, *Służby specjalne Polski w dobie współczesnych wyzwań cywilizacyjnych i technologicznych*, [w:] *Wyzwania dla bezpieczeństwa współczesnej Polski*, Warszawa: Instytut Bezpieczeństwa i Strategii, 18–25.
- Grzegorowski Zbigniew, 2011, *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 8: 45–64.
- Iwaneczko Dariusz, 2004, *Urząd Bezpieczeństwa w Przemysłu 1944–1956*, Rzeszów: IPN – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
- Kolasa-Nowak Agnieszka, 2010, *Zmiana systemowa w Polsce w interpretacjach socjologicznych*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Kolaszyński Mateusz, 2012, *Kształtowanie polskiego modelu cywilnych służb specjalnych w latach 1989–1990*, „Politeja” (3): 295–307.
- Kopla Bogusław, 2011, *Akta normatywne kierownictwa resortu bezpieczeństwa publicznego (1944–1956)*, Warszawa: IPN – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
- Leśkiewicz Rafał, 2016, *Od Służby Bezpieczeństwa do Urzędu Ochrony Państwa*, „Dzieje Najnowsze” 48(1): 169–188.
- Lubbe Andrzej, 2010, *Modernizacja Polski, struktury, agencje, instytucje*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, Witold Morawski (red), Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego, 54–89.
- Macała Jarosław, 2011, *Oceny komunizmu w polskiej refleksji politycznej lat 1989–1993*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 33: 433–453.

- Mikucka-Wójtowicz Dominika, 2015, *Transformacja ustrojowa w państwach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej – geneza, uwarunkowania, przebieg procesu. Uwagi teoretyczne*, [w:] *Transformacja ustroju politycznego wybranych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej*, Ewa Bujwid-Kurek, Dominika Mikucka-Wójtowicz (red.), Kraków: Wydawnictwo Libron, 21–58.
- Milczanowski Andrzej, 2010, *Jak trafiłem do Urzędu Ochrony Państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” Wydanie specjalne. 20-lecie UOP/ABW: 41–48.
- Nyzio Arkadiusz, 2021, „*Stopczyk, co Wy tam palicie?*” *O przypadkowości polityki bezpieczeństwa wewnętrznego III RP*, Klub Jagielloński, <https://klubjagiellonski.pl/2021/08/25/stopczyk-co-wy-tam-palicie-o-przypadkowosci-polityki-bezpieczenstwa-wewnetrznego-iii-rp> (dostęp: 12 grudnia 2021).
- Paczkowski Andrzej (red.), 2003, *Centrum władzy w Polsce 1948–1970*, Warszawa: Instytutu Studiów Politycznych PAN.
- Palski Zbigniew, 1990, *Organa informacji Wojska Polskiego w latach 1943–1957*, [w:] *Stalinizm w Wojsku Polskim w latach 1945–1956. Materiały z sesji popularnonaukowej*, Ryszard Poćwiardowski, Donat Mierzejewski (red.), Piła: Wojskowy Instytut Historyczny, Wyższa Oficerska Szkoła Samochodowa: 17–46.
- Palski Zbigniew, 2016, *Informacja Wojska Polskiego 1943–1957*, Warszawa: Agencja Wydawnicza CB, Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Pietrzekiewicz Adam, 2016, *Ustrojowe reformy organów służb specjalnych w III RP*, „Homo Politicus” 11: 27–44.
- Swoboda Piotr, 2012, *Ugrupowania rządzące a służby specjalne w okresie transformacji systemowej w Polsce*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce – wybrane aspekty*, Krzysztof Łąbędz (red.), Kraków: Księgarnia Akademicka, 69–95.
- Swoboda Piotr, 2018, *Służby specjalne w Polsce po 1989 roku. Problemy definicyjne*, [w:] *Niepodległa Polska. Bezpieczeństwo i polityka w latach 1918–2018*, Paweł Łubiński, (red.), Kraków–Stalowa Wola: KUL. Wydział Zamiejscowy Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli: 26–47.
- Tatarenko Agata, 2019, *Stosunek Polaków do transformacji ustrojowej: główne postawy oraz ich uwarunkowania w obliczu 30. rocznicy upadku komunizmu*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 17(1): 303–317.
- Terlecki Ryszard, 2007, *Miecz i tarcza komunizmu. Historia aparatu bezpieczeństwa w Polsce 1944–1990*, Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Tkaczew Władysław, 1994, *Powstanie i działalność organów informacji Wojska Polskiego 1943–1948. Kontrywiad wojskowy*, Warszawa: Wydawnictwo Bellona.
- Tokarz Grzegorz, 2007, *Ewolucja polskich służb specjalnych po 1989 r.*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2: 211–218.
- Wallas Tadeusz, 2010, *Transformacja systemowa w Polsce i jej konsekwencje. Przyczynek do oceny*, [w:] *Między historią, politologią a medioznawstwem. Wybór problemów*, Tadeusz Wallas (red.), Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, 361–374.
- Widacki Jan, 2010, *Prehistoria UOP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” Wydanie specjalne. 20-lecie UOP/ABW: 18–23.
- Żebrowski Andrzej, 2014, *Wpływ przemian ustrojowych na bezpieczeństwo Polski. Wybrane problemy*, [w:] *Bezpieczeństwo RP. Wczoraj i Dziś. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, Michał Śliwa, Andrzej Żebrowski, Robert Kłaczyński (red.), Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, 67–91.

Historical and political premises for the reform of Polish secret services in 1989–1990**Abstract**

The security apparatus in People's Poland played one of the main roles in the installation of communist power, its consolidation and organization of the repressive system. The security apparatus was created by the communists to perpetuate the power they introduced. The events of 1989 became a symbol of the breakthrough that was carried out in important segments of Poland's functioning. The reform of secret services in 1989–1990 was one of the main challenges for Poland in the period of systemic transformation. The reform of the special services was to be one of the most important challenges, because the security apparatus of the People's Republic of Poland functioned under the control of the USSR and was largely used to fight the opposition or the Church. The systemic transformation in Poland in 1989–1990 was a significant turning point in the further development of Polish secret services. One of the main tasks of the political and political transformation in Poland in the years 1989–1990 was the dissolution of the old services and the appointment of new ones. These services were to be politically neutral. Parallel to the development of democracy in Poland, it was important that the shaping of the tasks and powers of the new services took into account the ongoing political and social changes, both in the external and internal dimensions. In Poland after 1989, a process of significant changes was initiated consisting in the transition from a socialist society to a democratic society. At the beginning of the 1990s, it was believed that the changes were modernizing and were an attempt to move to proven Western variants.

Keywords: communism, opposition, transformation, special services

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 28 (2022)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.28.11

Patrycja Tyborowska*

Akademia Aleksandra Gieysztora w Pułtusku

Filia Akademii Finansów i Biznesu Vistula

ORCID: 0000-0002-3315-8846

Katarzyna Walat**

Akademia Aleksandra Gieysztora w Pułtusku

Filia Akademii Finansów i Biznesu Vistula

ORCID: 0000-0003-2251-8591

Budowanie społeczeństwa obywatelskiego po 1989 roku poprzez realizację zasady jawności życia publicznego w organizacjach pozarządowych na obszarze województwa mazowieckiego

Wprowadzenie

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest pojęciem nieostrym, w związku z tym w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele jego definicji.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie aktualnych badań prowadzonych przez autorki, a dotyczących funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. W artykule przedstawiono kwestie dotyczące odrodzenia partycypacji społecznej po roku 1989, które zostaną skonfrontowane z obecnym jej stanem, a więc przeszło trzydzieści lat później. Przegląd literatury przedmiotu oraz doktryny wykazuje mnogość opracowań dotyczących pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, jak również brak wyczerpujących tytułów, stanowiących analizę tej materii na gruncie funkcjonowania Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [Dz.U. z 2001 Nr 112 poz 1198 ze zm.] w organizacjach pozarządowych. W związku z tym celem artykułu, który ma charakter badawczy, jest przedstawienie, na ile realizowany jest jeden z podstawowych elementów społeczeństwa obywatelskiego – zasada

* patrycjatyborowska@gmail.com

** kasia.margol@gmail.com

jawności życia publicznego – w organizacjach pozarządowych po przeszło 30 latach od transformacji ustrojowej. Ze względu na przyjętą koncepcję przedmiotem przedstawionej analizy będą wybrane zagadnienia, stanowiące odpowiedzi na pytania o to, czy pojęcie społeczeństwa obywatelskiego i związana z nim jawność życia publicznego są obecnie jedynie hasłem propagandy politycznej, czy stanowią rzeczywiście ważny element w państwie demokratycznym? Ponadto zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu organizacje pozarządowe realizują oraz wykorzystują prawo dostępu do informacji publicznej, a także jaką rolę we współczesnych społecznościach gminnych mają organizacje pozarządowe.

Społeczeństwo obywatelskie i prawo do informacji w Polsce

Druga połowa XX wieku przyniosła niespodziewany renesans społeczeństwa obywatelskiego. Stało się ono swoistym fenomenem społecznym. Społeczeństwo obywatelskie odżyło wówczas przede wszystkim w krajach bloku wschodniego, w tym w Polsce [Sowa 2008: 5]. Współcześnie społeczeństwo obywatelskie jest utożsamiane z ideami demokracji partycypacyjnej, która jest dobrowolnym udziałem w życiu publicznym. Transformacja ustrojowa była czasem przełomowym i dała Polkom i Polakom możliwość pełnego uczestnictwa w budowaniu demokratycznego państwa. Momentem niezwykle ważnym były obrady Okrągłego Stołu w 1989 roku, których uczestnicy wiązali ogromne nadzieje na otwarcie przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Podczas obrad podejmowano negocjacje i dialog w poszukiwaniu konsensusu społecznego, a także w kwestiach prawa do informacji oraz społeczeństwa obywatelskiego. Rozmowy przy Okrągłym Stole dały nadzieje, że w Polsce może funkcjonować społeczeństwo aktywnych obywateli i obywateli, którzy działają nie dla zysku, a w interesie dobra wspólnego [Woźniak 2009: 15].

Obrady Okrągłego Stołu w założeniach strony rządowej i strony opozycyjnej miały przeciwne cele. Dla PZPR miały być podsumowaniem procesu dążenia do porozumienia powodującego przyjęcie większej liczby przedstawicieli „Solidarności” do elity władzy – zakładano, że z czasem będzie można tę reprezentację opozycji zneutralizować. Natomiast cel opozycji był inny – postulowała bowiem o ponowną legalizację „Solidarności”. Ponadto Okrągły Stół miał być impulsem dla głębokich przemian ustrojowych oraz wskazaniem głównych kierunków reform. Zdaniem uczestników obrad miały się one stać gwarantem do budowania demokracji w Polsce. Opozycjoniści podkreślali konieczność stworzenia przestrzeni dla budowy społeczeństwa obywatelskiego i aktywności Polek i Polaków. Testamentem politycznym opozycji solidarnościowej były: demokratyzacja życia, samorządność, jawność, prawda i moralność w polityce, dostępność oraz pomocniczość państwa. Zmiany w życiu politycznym i społecznym, jakie zaszły w ramach transformacji ustrojowej po 1989 roku, oraz wydarzenia z nimi związane skutkowały ożywioną dyskusją na temat społeczeństwa obywatelskiego w Polsce [Kocurek 2009: 16].

Jak wspomniano, pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest pojęciem nieostrym, w związku z tym w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele jego definicji. Kluczowym czynnikiem definiowania społeczeństwa obywatelskiego jest postrzeganie go przez

pryzmat różnych dziedzin życia [Kocurek 2009: 16]. Współcześnie podstawą idei społeczeństwa obywatelskiego jest partycypacja w życiu publicznym, mająca charakter dobrowolnego działania na rzecz społeczeństwa. Giovanni Sartori wyróżnia społeczeństwo obywatelskie jako jeden z rodzajów demokracji w państwie [Podemski 2014: 18]. Społeczeństwo obywatelskie jest wyrazem wolności obywateli. Wolność ta jest rozumiana jako prawo pełnego uczestnictwa w życiu publicznym demokratycznego państwa. Społeczeństwo obywatelskie jest bowiem filarem demokracji.

Badania CBOS przeprowadzane w latach 2001–2020 wykazują trend wzrostowy aktywności Polaków w działalności na rzecz organizacji pozarządowych. Według Komunikatu z badań nr 37 pt. *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich* [CBOS: 2020] deklarowane obecnie zaangażowanie w działalność organizacji pozarządowych jest stabilne, a nawet wyższe w porównaniu do początku XXI wieku. Odsetek odpowiedzi twierdzących na pytanie „Czy poświęca Pan(i) swój wolny czas na działalność w którejś organizacji, stowarzyszeniu, ruchu, klubie lub fundacji? [...]” w roku 2002 wynosiła 1,0 punktu procentowego, natomiast w roku 2020 – 15,0.

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu przygotowało opracowanie tematyczne na temat społeczeństwa obywatelskiego i jego instytucji. Zgodnie z przyjętym w nim rozumieniem, ideą społeczeństwa obywatelskiego jest przekonanie, że powinny funkcjonować mechanizmy umożliwiające rozwój postaw obywatelskich i samoorganizacji społecznej niezależnej od polityki. Aczkolwiek czy społeczeństwo obywatelskie w Polsce ma silną pozycję? Zgodnie z opracowaniem pt. *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje* przyczyn słabości owego społeczeństwa należy poszukiwać w kształtowaniu się ustroju demokratycznego państwa prawa (np. rozwiązanie KO „Solidarności” czy stworzenie z jednostek samorządu terytorialnego aparatu biurokratycznego).

Po przeszło 30 latach od transformacji ustrojowej można śmiało powiedzieć, że był to czas przełomowy, który dał Polkom i Polakom szansę i pełen katalog instrumentów (narzędzi) do tego, by stworzyć społeczeństwo obywatelskie. W swoich badaniach skupiamy się na tym, jak funkcjonują organizacje pozarządowe, oraz analizujemy, jak funkcjonuje dostęp do informacji publicznej w owych instytucjach.

W literaturze przedmiotu pojęcie partycypacji społecznej definiuje się jako udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami. W szerokim rozumieniu partycypacja społeczna jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności. Jedną z jej form na szczeblu lokalnym jest choćby budżet obywatelski [Ostachowski 2021: 99] Taka forma pracy w przestrzeni społecznej pełni szczególnie istotną funkcję w społecznościach lokalnych. Tak więc, społeczeństwo obywatelskie, to społeczeństwo, które cechuje się aktywnością oraz zdolnością do samorealizacji. To społeczeństwo, które działa niezależnie od władzy państwowej, lecz w granicach prawa. Głównym filarem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest zagwarantowana przez Konstytucję zasada jawności życia publicznego. Jawność działania władzy publicznej jest kluczowym warunkiem funkcjonowania demokracji w państwie oraz stanowi podstawową wartość państwa prawa [Dalka-Noga 2013: 16]. O istocie prawa do informacji publicznej stanowi fakt, iż jest ono uregulowane w treści ustawy zasadniczej, będącej aktem najwyższej

rangi w polskim systemie prawnym. Ustanowienie prawa do informacji publicznej na kartach Konstytucji umożliwiło obywatelom jego bezpośrednie stosowanie [Jablńska 2014: 81]. W myśl art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. działalność władzy publicznej w Polsce ma charakter jawny, a każdy obywatel ma prawo dostępu do informacji [art. 61 ust. 1, Dz.U. z 1997 Nr 78 poz. 483]. Pojęcie jawności życia publicznego i prawa dostępu do informacji rozumiane są jako przywilej obywatela do informacji o sprawach dotyczących działalności władzy, realizacji zadań publicznych i funkcjonowania państwa. Dostęp do informacji publicznej stanowi również jedną z form aktywności obywatelskiej, która przyczynia się do rozwoju demokracji zarówno na szczeblu lokalnym, jak i centralnym [Surówka 2013: 145].

Rozwinięcie zasady jawności i prawa dostępu do informacji publicznej, uregulowanych w treści Konstytucji, stanowi Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [Dz.U. z 2001 Nr 112 poz. 1198 ze zm.], która w szczególności określa, co stanowi informację publiczną, wyróżnia podmioty obowiązane do jej udostępnienia oraz przedstawia formy udostępniania i wnioskowania o informację publiczną. Uwzględniając szeroki zakres pojęcia informacji publicznej, przyjmuje się, iż jest to każda informacja, która odnosi się do władz publicznych, działalności faktycznej organów publicznych oraz osób piastujących funkcję o charakterze publicznym. Istnieje zatem szeroki katalog treści, które stanowią informację publiczną. Treść Ustawy o dostępie do informacji publicznej rozpoczyna definicja informacji publicznej. Mocodawca określa ją jako „każdą informację o sprawach publicznych” [Dz.U. z 2001 Nr 112 poz. 1198 ze zm.]. W świetle przepisów tej regulacji organami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są również organizacje publiczne, o ile ich działalność jest (nawet częściowo) finansowana ze środków publicznych. Ponadto konstytucyjna zasada jawności życia publicznego stanowi podstawę budowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym znaczącą rolę odgrywa działalność organizacji pozarządowych.

Metodologia

W ramach badań prowadzonych przez autorki niniejszego opracowania wykonano badanie ankietowe nad funkcjonowaniem prawa dostępu do informacji publicznej w organizacjach pozarządowych.

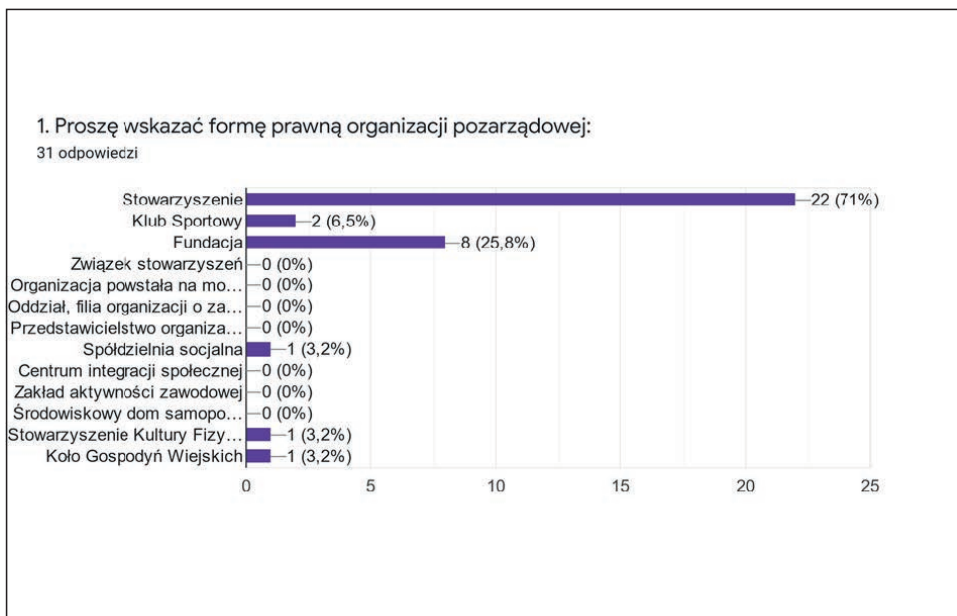
W województwie mazowieckim jest zarejestrowanych 21 tys. organizacji pozarządowych. Ankieta była prowadzona za pośrednictwem wiadomości mailowych oraz wiadomości wysłanych na portalu społecznościowym Facebook (łącznie 584 wiadomości). Badanie było utrudnione ze względu na brak danych kontaktowych, również adresów e-mail, w ogólnodostępnym Internecie oraz niemożność uzyskania ich ze starostw powiatowych (powołujących się na RODO). W związku z powyższym ważnym i czasochłonnym elementem badania było tworzenie bazy adresów e-mail i profili na portalu społecznościowym Facebook. Za pośrednictwem starostw powiatowych autorki uzyskały jedynie podstawowe dane na temat organizacji pozarządowych: nazwa, adres, data rejestracji. Badanie było anonimowe. Ankieta składała się z 24 pytań, w tym z 10 pytań otwartych

Przedstawione wyniki badań są formą komunikatu o dotychczasowych efektach. Są to bowiem wstępne rezultaty badań empirycznych, jednakże pozwalające na określenie pewnych wniosków. Analiza wyników badania ankietowego została wykonana za pomocą formularza Google. Pozwoliło to na zebranie materiału statystycznego i jego kontrolę, a następnie na prezentację danych w formie kołowych i słupkowych wykresów.

Celem ankiety było m.in. wykazanie struktury organizacji pozarządowych w województwie mazowieckim oraz obszarów działalności tychże organizacji. Ponadto jednym z głównych założeń badania było określenie znajomości prawa o dostępie do informacji w organizacjach pozarządowych oraz tego, jak funkcjonuje dostęp do informacji publicznej w tych organizacjach.

Ankieta była wykonana w listopadzie 2021 roku wśród organizacji pozarządowych powiatów województwa mazowieckiego za pośrednictwem wiadomości mailowych oraz wiadomości wysyłanych na portalu społecznościowym Facebook (łącznie 584 wiadomości). Respondentami w badaniu były wszystkie organizacje pozarządowe z województwa mazowieckiego, których dokładną strukturę przedstawia wykres 1.

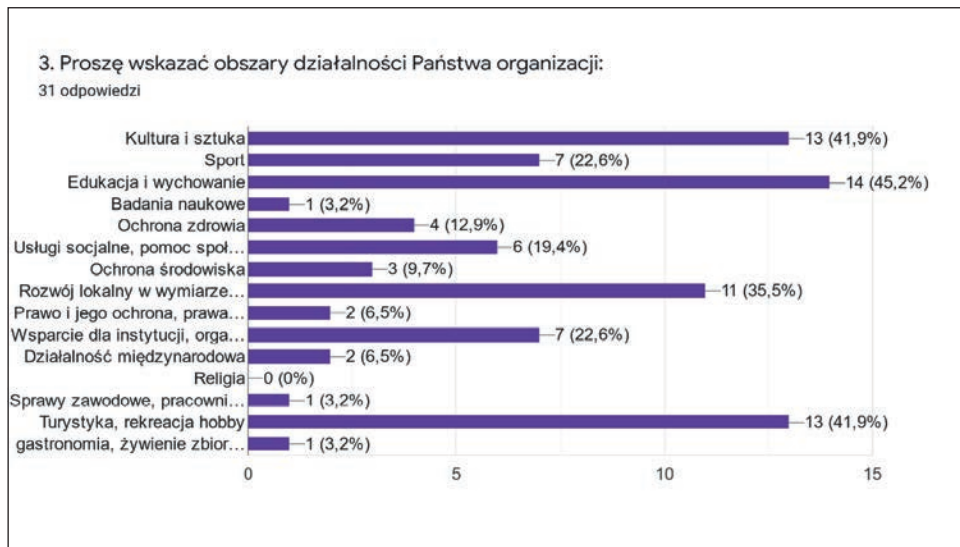
Wykres 1: Struktura organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu wg. formy prawnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Wśród respondentów dominowały organizacje pozarządowe, które jako główne obszary działalności wskazywały edukację i wychowanie (45,2%), kulturę i sztukę (41,9%) oraz rozwój lokalnym w wymiarze społecznym i materialnym (35,5%). Ukazuje to wykres. 2:

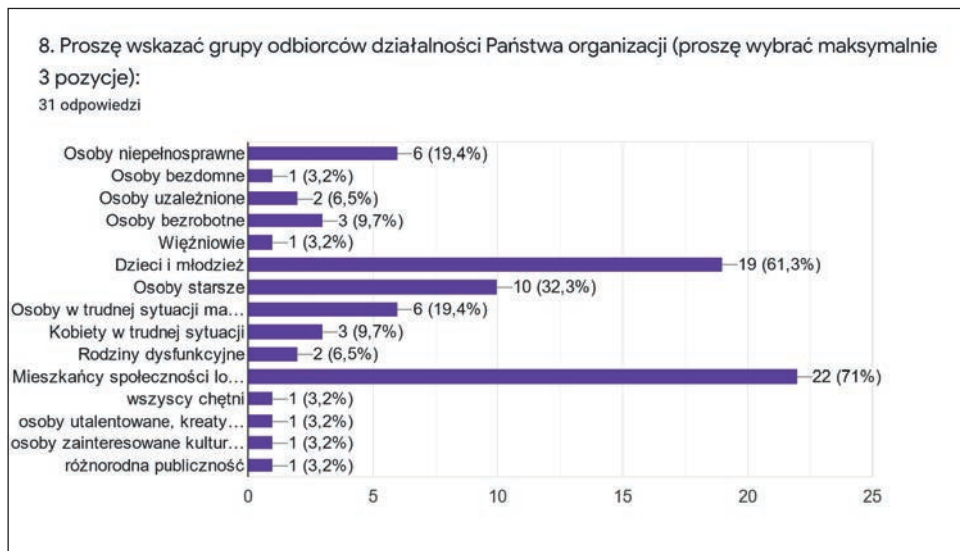
Wykres 2: Obszary prowadzonej działalności organizacji pozarządowych uczestniczące w badaniu



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Jako głównych odbiorców swoich działań badane organizacje pozarządowe wskazały mieszkańców społeczności lokalnych (71%), a także „dzieci i młodzież” (61,3%). Szczegółowe zestawienie grup docelowych zawiera wykres 3:

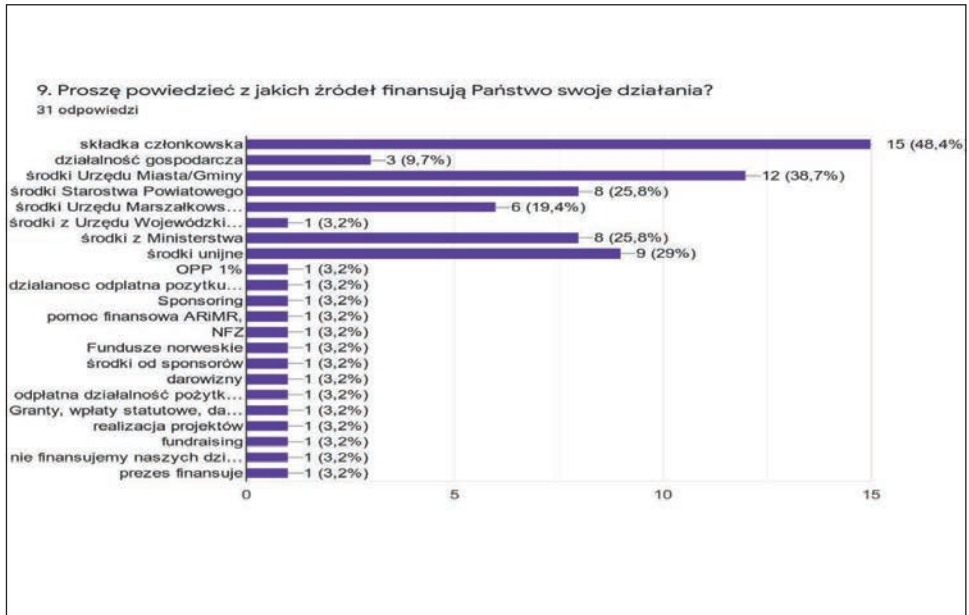
Wykres 3: Grupy docelowe do których adresowana była działalność organizacji pozarządowych uczestniczących w badaniu



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Dominującym źródłem finansowania działalności badanych organizacji pozarządowych jest składka członkowska (48,4%).

Wykres 4: Źródła finansowania organizacji uczestniczących w badaniu

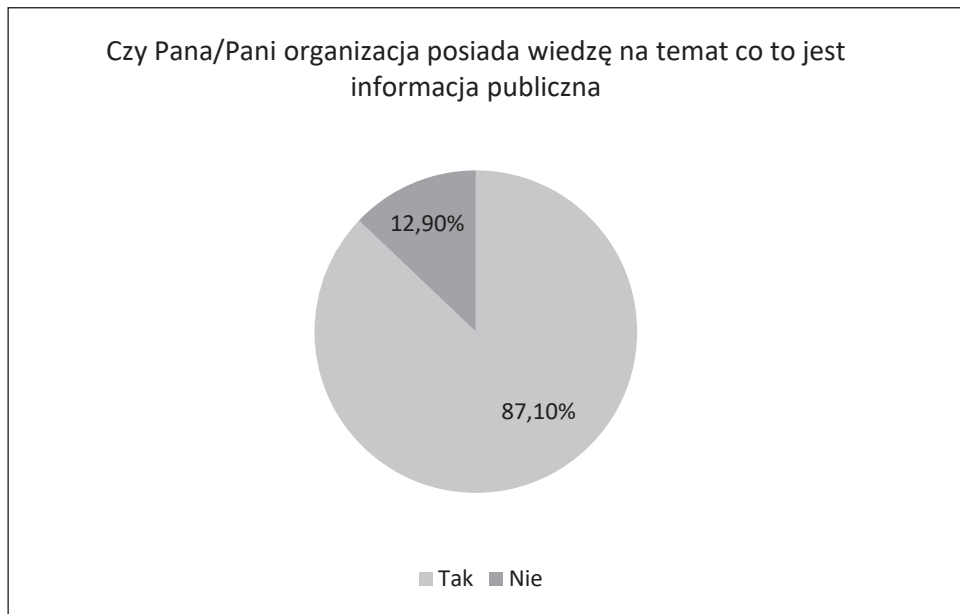


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

W pytaniu otwartym dotyczącym celu działalności respondenci wskazali m.in.: „Aby swoimi działaniami na lepsze zmieniać najbliższe otoczenie”; „Walka z miejscowym układem”; „Kultywowanie obyczajów”; „Integracja społeczności lokalnej”; „Tworzenia nowych miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem”. Pytanie otwarte: „Jaki wpływ, Pana/Pani zdaniem, ma działalność Waszej organizacji pozarządowej na otoczenie?” pozwoliło badanym organizacjom pozarządowym na ocenę własnej działalności: „Bardzo duży. Umożliwiamy trenowanie zawodnikom ze stosunkowo małej miejscowości, udział w zawodach i turniejach w kraju i za granicą. Nasi zawodnicy reprezentowali nasz kraj na arenie międzynarodowej na Mistrzostwach Europy”; „Jesteśmy jedyną organizacją społeczną w regionie. Lokalny MOPS wysyła do nas swoich klientów z hasłem «oni Wam pomogą». Niejednokrotnie wywołaliśmy dużą dyskusję społeczną na temat zarządzania gminą”; „Pozytywny, stworzyliśmy nowe miejsca pracy na wsi, dostarczamy sprawdzonej jakości posiłki do żłobków, szkół i przedszkoli”.

Odnosząc się do jawności życia publicznego, w ankiecie zadałyśmy pytanie: „Czy Pana/Pani organizacja posiada wiedzę na temat co to jest informacja publiczna?”. 87,1% respondentów wybrało odpowiedź „TAK”, 12,9% – odpowiedź „NIE” (wykres 5):

Wykres 5: Znajomość pojęcia informacja publiczna wśród badanych organizacji pozarządowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

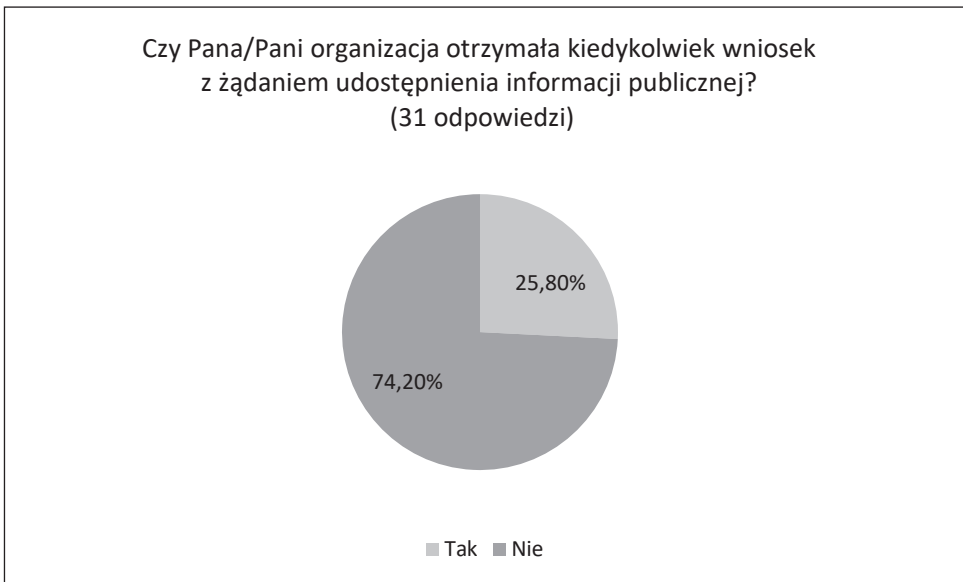
Respondenci wskazywali, jak rozumieją „informację publiczną: „Informacja wydawana przez rząd, rządziej – w niektórych krajach przez sądy i inne instytucje, także stowarzyszenia czy fundacje”; „Są to wszelkiego rodzaju informacje, na temat organizacji i działalności Klubu, ze szczególnym uwzględnieniem środków publicznych jaki pozyskuje Klub. Przekazywanie informacji publicznej równa się jawność działania”; „Jest to informacja, którą powinien otrzymać każdy zainteresowany, np.: rozkład jazdy autobusów, informacja o statucie Stowarzyszenia i jego Zarządzie, itp.”. Jednocześnie 74% badanych organizacji pozarządowych wskazało w ankiecie, że nie otrzymało wniosku o udostępnienie informacji publicznej, co wskazuje na małe zainteresowanie obywateli dostępem do informacji z zakresu działalności organizacji w trybie wnioskowym (wykres 6):

Istotne wnioski przyniosła analiza odpowiedzi na pytanie, gdzie organizacja pozarządowa publikuje informacje na temat swojej działalności:

- 45,2% organizacji objętych badaniem publikuje informacje na portalu społecznościowym;
- 9,7% organizacji nie publikuje żadnych informacji na temat swojej działalności;
- 32,3% publikuje informacje na temat swojej działalności na stronie internetowej.

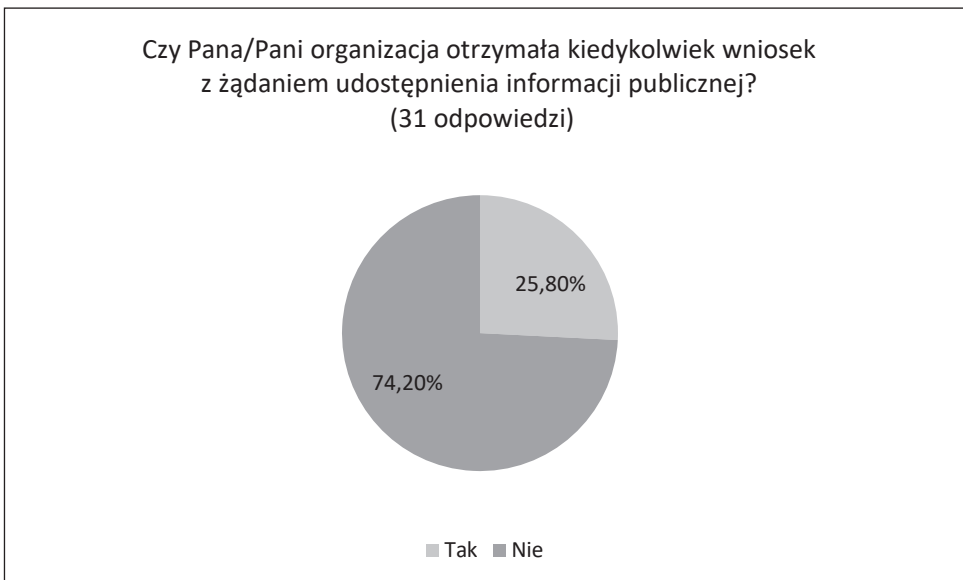
To badanie wykazało nową formę przekazywania informacji publicznej, o której nie mówią dotychczasowe opracowania: najczęstszym i najbardziej powszechnym publikatorem okazały się portale społecznościowe. Biorąc pod uwagę rosnącą liczbę użytkowników portali społecznościowych i przedział wiekowy użytkowników, taka

Wykres 6: Aktywność badanych organizacji pozarządowych w kwestii wnioskowania o udostępnienie informacji publicznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Wykres 7. Obszary udostępniania informacji o swojej działalności wśród badanych organizacji pozarządowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

metoda przekazywania informacji na temat swojej działalności może być nad wyraz skuteczna.

Jeśli chodzi o częstotliwość publikowania informacji, to 42% ankietowanych publikuje informację raz w miesiącu, 32% – raz w tygodniu. Są też organizacje, które informacje publikują raz w roku, tak więc częstotliwość nie jest duża. Ankieta wykazała duże zróżnicowanie publikowanych (głównie na portalach społecznościowych) informacji, a dotyczyły one głównie:

- złej sytuacji gminnej oświaty, stanu zadłużenia gminy, propagandy sukcesu;
- konkursu „Podziel się z nami wspomnieniami o EKD/WKD”;
- koncertu;
- projektu dla seniorów;
- ostatniego wydarzenia z udziałem członków stowarzyszenia;
- organizacji wydarzenia sportowego Amatorska Liga Siatkówki;
- opóźnień, a ostatnia dotycząca turystyki lokalnej i społecznej;
- przygotowań do międzynarodowego dnia wolontariusza;
- degustacji potraw na festynie;
- relacji z warsztatów;
- zbiórki organizowanej dla chłopaka chorego na białaczkę;
- działań przeciwpożarowych w zakresie ochrony budynku;
- pozyskania grantu z programu „Wzmocnij swoje otoczenie”;
- organizacji teatru kukiełkowego dla dzieci;
- konferencji „Depresja u dzieci i młodzieży”;
- zadłużenia;
- promocji projektu;
- organizacji koncertu;
- wolnych miejsc na zajęcia;
- podsumowania wyjazdów kolonijnych;
- propagowania karate jako sportu, który uczy i wychowuje;
- realizowania określonych działań i współpracy z innymi organizacjami.

Podsumowanie

Koniec XX wieku w Polsce to czas silnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Obrady Okrągłego Stołu dały początek jawności życia społecznego oraz partycypacji społecznej. Współcześnie państwo demokratyczne jest gwarantem działalności aktywnych obywateli, która przejawia się w wielu różnych formach partycypacji. Niemniej jednak trzeci sektor stanowi działalność uzupełniającą dla jednostek samorządu terytorialnego lub też „walczy z miejscowym układem”, jak wskazuje jedna z odpowiedzi na pytanie otwarte „W jakim celu powstała Pana/Pani organizacja pozarządowa?” w przeprowadzonym badaniu ankietowym.

Podstawową formą organizacji pozarządowych działających na terenie województwa mazowieckiego jest stowarzyszenie. Znaczną część NGO¹ stanowią również funda-

¹ Non-governmental organisation.

cje i kluby sportowe. Organizacje mają bardzo szerokie spektrum działań. Obszarami ich działalności są m.in. kultura, sport, edukacja, ochrona zdrowia czy rozwój lokalny.

Przeprowadzona ankieta pozwala na wniosek, iż działalności organizacji pozarządowych objętych badaniem jest skierowana do wszystkich obywateli. Nasze badania na obecną chwilę pozwalają nam wnioskować, iż dostęp do informacji publicznej w organizacjach pozarządowych może pełnić kilka funkcji. Po pierwsze, może być narzędziem kontroli organizacji nad innymi jednostkami publicznymi. Po drugie, aktywność w publikowaniu informacji może być narzędziem PR. Po trzecie, może być formą sprawozdawczości z działalności organizacji. Ważnym wnioskiem jest, iż aktywność w zakresie informacji publicznej jest raczej niska. Zauważamy również, że działalność organizacji pozarządowych dominuje na poziomie lokalnym.

Dodatkowym wnioskiem z prowadzonych badań jest to, że instrumentalnie wykorzystuje się rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) do utrudniania kontaktów z organizacjami pozarządowymi. Zasłanianie się RODO przez starostwa powiatowe powoduje komplikacje w ustalaniu adresów e-mail lub profili na portalu społecznościowym Facebook organizacji z trzeciego sektora. Nie ma obecnie bazy organizacji pozarządowych, która byłaby prowadzona systematycznie, np. przez jeden urząd.

Obrady Okrągłego Stołu stały się bezsprzecznie początkiem dla społeczeństwa obywatelskiego – w tym dały możliwość tworzenia i działania organizacjom pozarządowym oraz przyczyniły się do wzrostu jawności życia publicznego. Należy jednak zadać sobie pytanie, czy wywalczone wówczas prawa i przywileje są w pełni wykorzystywane. Wydawać by się mogło, że współcześnie dysponujemy pełnym katalogiem narzędzi prawnych do partycypacji w życiu publicznym. Niemniej jednak aktywność obywateli nie jest jeszcze na tyle wysoka, by uznać jej rozwój za zakończony. Według Zbigniewa Woźniaka szansą na dokończenie przebudowy ustrojowej w Polsce dla współczesnego społeczeństwa jest kontynuowanie procesów uspołeczniania państwa. Zdaniem autora rozwój społeczeństwa obywatelskiego może się dokonać poprzez rozwój demokracji i rozszerzanie różnego rodzaju obszarów prawdziwego dialogu społecznego, doprecyzowanie, czym jest zasada pomocniczości, dokończenie procesu decentralizacji struktur państwowych i decyzyjności organów na poszczególnych szczeblach władzy oraz przez silne rozwijanie partycypacji społecznej, inicjatyw aktywnych obywateli oraz danie im możliwości poszerzania obszarów zaspokajania potrzeb społeczeństwa, zwłaszcza tam, gdzie pomoc jest najbardziej potrzebna [Woźniak 2009: 15].

Należy mieć nadzieję, że przedstawione w artykule wyniki analizy stanowią będą punkt wyjścia do prowadzenia dalszych badań w przedmiotowym obszarze..

W rozwijaniu społeczeństwa obywatelskiego kluczowa może być edukacja już od najmłodszych lat. Kształcenie dzieci i młodzieży oraz ich aktywizacja i praca na rzecz „małych ojczyzn” może mieć ogromne znaczenie dla ich świadomości obywatelskiej w przyszłości. Edukowanie o prawach obywatelskich jest niezmiernie ważne i być może zapominane lub pomijane w programach szkolnych.

Istotne w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest również to, jak funkcjonują relacje między rządzącymi a obywatelami. Ma to szczególne znaczenie na szczeblu lokalnym. Zdaniem autorek otwarte i chętne do pomocy władze stają się motorem napędowym dla aktywności obywatelskiej. Również wsparcie prawne miałyby tu duże

znaczenie. Przekazując środki publiczne organizacjom pozarządowym, warto byłoby jednocześnie informować je o tym, jakie ma to skutki – m.in. o obowiązku udostępniania informacji publicznej. Przykład aktywnego informowania o własnej działalności idący od władz również mógłby przyczynić się do aktywnego informowania o swojej działalności przez organizacje pozarządowe. Udostępnianie informacji publicznej na temat działalności finansowanej ze środków publicznych mogłoby w znacznym stopniu wzmocnić zaufanie społeczne do organizacji. Mowa tu o aktywnej promocji informacji o działalności organizacji. Takie informowanie, przejrzyste i czytelne relacjonowanie własnych działań, może odegrać dużą rolę w rozwoju tych organizacji.

Do głównych wniosków z badań przedstawionych w tym opracowaniu zalicza się zauważalna istota relacji między dostępem do informacji publicznej a organizacjami pozarządowymi w ogólnym ujęciu problematyki społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji. Okazuje się bowiem, że większość organizacji objętych badaniem jest obowiązana do publikowania informacji na temat swojej działalności (wynika to ze sposobu ich finansowania). Aktywność w obrębie informowania o swojej działalności nawet tych organizacji, które nie mają takiego obowiązku, ale mają charakter publiczny, mogłoby mieć pozytywy skutek w odbiorze tego typu działalności wśród obywateli.

Bibliografia

- CBOS, 2020, Marta Bożewicz, *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*, „Komunikat z Badań” (37).
- Dalka-Noga Marianna, 2013, *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 13: 15–34.
- Jabłońska Adriana, 2014, *Udostępnianie informacji publicznej jako podstawowe prawo społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, Anna Lusińska, Anna Kalinowska-Żeleźnik (red.), Gdańsk: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, 79–99.
- Kocurek Krzysztof, 2009, *Istota i kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” (806): 15–31.
- Ostachowski Paweł, 2021 *Benefits and Threats Related to the Participation Budget Using the Example of the Biggest Cities in Poland* [w:] *Citizen participation in budgeting and beyond : deliberative practices and their impact in contemporary cases*, Joanna Podgórska Rykała, Jacek Sroka (ed.) Kraków : Wydawnictwo Libron: 97–108.
- Podemski Krzysztof, 2014, *Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce. 25 lat po wielkiej zmianie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 76(2): 89–108.
- Sowa Kazimierz Z., 2008, *Spółeczeństwo obywatelskie a polityka – uwagi o historycznych uwarunkowaniach i perspektywach społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Państwo i Spółeczeństwo” 8(1): 5–24.
- Surówka Anna, 2013, *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” (3): 147–171.
- Woźniak Zbigniew, 2009, *Pokłosie Okrągłego Stołu. Przeszłość dla przyszłości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 71(2): 349–379.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 Nr 78 poz. 483).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 Nr 112 poz. 1198 ze zm.).

Buliding the civil society after 1989 through implementation of the principle of the openness of public life in non-governmental organizations in the Mazowieckie Voivodeship

Abstract

Nowadays civil socjety is often identified with the idea of participatory democracy, which is a voluntary participation in public life. The political transformation was a break through time giving the Polish women and men the opportunity to Fully participate in building a democratic state. This study will present selected issues concerning the functioning of the civil society in Poland after 1989. The starting point for consideration will be the results of research conducted among non-governmental organizations that operate in the Mazovia Voivodeship.

Keywords: civil society, non-governmental organizations, public information, openness of public life, Mazowieckie Voivodeship

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 28 (2022)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.28.12

Zuzana Cieslarová*

Department of Social Sciences,
Faculty of Education, Palacký University

ORCID: 0000-0002-3688-9329

Civics education's recovery in Czech secondary schools after 1989

Introduction

The contribution deals with the historical progress of a school subject called civics/ civic education/basics of social sciences (in the text referred to as civics) in secondary schools in the Czech Republic and its recovery after 1989. It shortly refers to the transformation of the subject in the school curriculum during socialism and after 1990. The contribution also briefly outlines a theory of philosophy in the Czech curriculum in the context of civics.¹

The aim of the text is to describe the historical and contemporary development of one of the key subject of school education in the Czech state and in the context of philosophy as one of the sub-disciplines of the subject called civics. For this purpose, the text is divided into four main parts. The first part describes the origin and development of the subject (History of civics), the next part deals with the transformation of the subject in the period of socialism (see Transformation of the subject's curriculum since the era of socialism), the renewal of its concept based on democratic values after 1989 (Recovery and transformation after 1989) and the subject situation until 1995 (The situation of the curriculum in 1990–1995), including the distribution in each school

* zuzana.cieslarova02@upol.cz

¹ The article is financed with funds from the project "PROM – International scholarship exchange of PhD candidates and academic staff" within the Operational Programme Knowledge Education Development, co-financed from the European Social Fund; project no. POWR.03.03.00-00-PN13/18.

year and the hourly allowance. The third main section describes the subject's textbooks issue and precursors to the current curriculum documents (see parts Textbooks for Basics of Social Sciences 1990–1995 and Predecessors of the current curriculum). The last main part is devoted to the current state (see Present) and role of philosophy in curriculum and education (The role of philosophy in the curriculum), and more detailed and elaborated information of this character will be included in the author's dissertation thesis.

History of civics

In this chapter, the historical development of the subject itself will be briefly outlined, first in elementary schools since this subject was not introduced in secondary (grammar) schools, and its changing character during the 20th century.

The development of civic education/basics of social sciences more or less copies the development of our country. However, its roots date long before the establishment of the independent Czechoslovak state in 1918. The need to educate in the field of society, ethics or citizenship was already anchored in the *Great Didactics* written by Jan Amos Comenius, who emphasized the need for knowledge, and religious and moral education. The first modern point of view on civic education penetrated school policy during the reign of Maria Theresa. At that time, however, no such subject existed; related moral education was part of religion [Staněk 2007]. During the 19th and 20th centuries, social and political ideology were reflected in civic education content. At the time of the Austro-Hungarian Empire, emphasis was placed on patriotism, after the establishment of Czechoslovakia on democracy, in the period of Nazism and Communism, there was pressure to maintain its distinctiveness, with the fact that education was centralized, nationalized and subjected to the needs of the Communist Party, which was reflected, for example, in changes in the length of compulsory school attendance [Vaničková 2017]. All changes and reforms were driven primarily by the situation in administration or politics, not by an effort to innovate the education system. It is appropriate to mention the *Říšský zákon školský (Reich Education Act)* from 1869, which, for the first time, said essential content elements, such as the homeland and its constitution, which are to be emphasized in education, but so far as a part of other school subjects. An interesting fact is that a subject called homeland and constitution studies was taught in teachers' institutes for future male teachers. In contrast, no such subject was taught in institutions for female teachers. As a result, after the outbreak of World War I, skilled forces went into military service and were replaced by powers with much less experience [Staněk 2007].

After the proclamation of the independent Czechoslovak state, new citizens were needed – republicans, who were now supposed to participate actively in building a democratic society. The representatives of the new state knew very well how crucial targeted citizenship education is, because that is the only way to positively affect culture and all social events by citizens. The need for citizenship education and its urgency is emphasized in the document *Výnos ministerstva školství a národní osvěty (Decree of the Ministry of Education and National Enlightenment) of January 15, 1919*,

No. 3303 *O výchovném významu naší doby* (*About the Educational Significance of Our Time*), a document that for the first time speaks of citizenship education as a school subject [Staněk 2007]. The year 1922 became crucial for the subject, because in this year it was introduced by the so-called "malý školský zákon" (*small education act*) as a separate and compulsory subject in schools, where it began to be taught from September 1923 under the name *Občanská nauka a výchova* (*Civics and Education*). At that time, however, it was not taught in secondary schools or grammar schools, where its topics were included such as geography, introduction to philosophy and history. The content is the basic knowledge about the newly established state, about state forms and establishments, it should lead to an understanding of civil rights and duties, democracy, tolerance, to love of the nation, but also to love and respect in general.

The content was introduced into the new curriculum divided into three levels according to the age of the pupils. The lower level was intended for pupils of the 1st up to 3rd school year and was focused most practically. An important element was teaching by example, with older pupils being to set an example for younger pupils, e.g. through discussions. The curriculum included topics like school, village, surroundings and home. For the 4th and 5th school year, the curriculum for the middle grade was determined, the main goal was to lay the foundations for the development of a noble and direct nature. At this stage, inter-subject relations with homeland studies could be used, specifically the curriculum about home and homeland, as well as walks in nature and local businesses and institutions. The upper-level curriculum was designed for the 6th to 8th school years, when individuals' personal and social aspects of individuals were developed. That is, virtues were implanted in them, introduced into social life, and emphasized the education of a citizen of a democratic republic. In all grades, civics and education were given a two-hour grant, which testifies to the importance that was attributed to the subject [Staněk 2007].

In era of the state the Protectorate of Bohemia and Moravia the main feature of the curriculum was that everything that would contradict the newly established state system had to be omitted, and at the end of this period the subject was completely cancelled and replaced by the German language lessons.

After the war, the whole school system had to be cleansed of fascism and provided to as many people as possible. The year 1948 can be described as another important milestone. Not only the subject was reintroduced as a compulsory subject and renamed, but also its educational content changed, in favor of the Leninist-Marxist ideology to which it was once subordinated. In secondary schools it was taught in all grades – in the first two years 1 hour per week, in the remaining two years 2 hours a week. High school students should have been systematically instructed about cooperation, even within various physical education and sports organisations (e.g. *Junák, Sokol*). Furthermore, they should have been instructed about the class struggle, nationalization, changes in agriculture, etc. The aim, especially since the 1950s, was to educate socialist all-round developed citizens. *Školský zákon* (*Education Act*) from 1953 changed the school system – general education schools were introduced and, as a result, the curriculum was prepared, the content served, among other things, for ideologically political and moral education [Staněk 2007].

Since 1960, when the new socialist constitution was issued, education was definitively subordinated to the ideology and the Communist Party of Czechoslovakia. This meant educating pupils to patriotism and the joy of building communism. Of all the school subjects, Marxist ideology hit citizenship education the hardest. Thus, throughout the period of socialism, that is, until 1989, civic education teachers should have become the “extension arm of the regime” and the subject itself served as an important link in implementing communist education. This feature practically did not change until 1989.

Transformation of the subject’s curriculum since the era of socialism

The character of the subject changed during the times of socialism. At that time, it served as a means of indoctrination. Through civics, society should have learned how to behave in a proper socialist society. The curriculum was based primarily on the philosophical conception of Marxism-Leninism, historical and dialectical materialism. Education to discipline, patriotism, will, and relationship to work became the essential components of socialist moral education [Jůva 1980].

In the case of the 1978 curriculum, grammar schools and secondary vocational schools did not differ, nor did the number of hours per week [*Učební osnovy pro gymnázia, odborné a střední odborné školy*: Občanská nauka 1984]. The educational content in the first year was focused on socialist society, the political functioning of Czechoslovakia, the Communist Party, the planned economy and other topics that we could call political science. In the second year, the content was devoted to law, morality, psychological issues such as behavior and experience, the functioning of the family, relationships in the workplace and other groups, the characteristics of a person. The third year was more or less economical – class struggle, productive forces and relations, capitalism, building a socialist society. In the last year, philosophy came into play, which was explicitly focused on the struggle of materialism with idealism, the works of Marx, Lenin and Engels, Marxist-Leninist philosophy and associated theories and criticism of religion. In addition, teachers had extra classes in each year where they could devote to the curriculum that they considered relevant [*Učební osnovy pro gymnázia, odborné a střední odborné školy*: Občanská nauka 1984].

Between years 1984 and 1989, it was the last curriculum before the regime transition. In secondary schools, the hourly allowance was divided according to the type of a school. In grammar schools, civics was taught only in the 3rd and 4th grades, which also meant reducing and condensing topics [*Učební osnovy pro gymnázia: Povinné předměty ...* 1986]. In the third year, the educational content consisted of the following topics: socialist production, the building of a socialist society and the transition to a communist society, the capitalist mode of production, the simultaneous struggle of two world systems and the personality of a person developed socialistically. The fourth year did not notice any change from the previous curriculum and thus it remains purely philosophically oriented.

The experimental curriculum from 1978 is followed by practical teaching texts for the 3rd and 4th year of grammar school, the Ministry of Education, Youth and Sports of the Czechoslovak Socialist Republic in the same year [Bauer 1982]. The teaching text

for the 4th grade focused on philosophical topics viewed in the spirit of ideology. The text provided information on philosophers and philosophical theories from antiquity through scholasticism, the enlightenment to Marxism-Leninism.

In secondary vocational schools, the hourly allowance was not different, and civics was taught one hour a week in all grades. The topics of educational content did not differ from grammar schools; they were only divided into four stages [*Občanská nauka. Výchova k rodičovství: ...* 1986].

The transformation from the socialist form of civics can be perceived from the second half of the 1980s. At this time, Gorbachev's ideas about new thinking and so-called perestroika (reconstruction) came to the attention and actions of people. A new touch of thinking process began to get into the subject of civics [Sokolová 2018]. In the pedagogically oriented press, the contributions contained comments on the shortcomings of teaching social science subjects. There was criticism of the vast scope of the curriculum, the public demanded more concise and specific definitions, a different style of teaching, supporting discussion and the development of students' thinking. Civics was also supposed to follow world development and update its content. These requirements should have been taken into account by future textbook creators.

Recovery and transformation after 1989

After 1989, Czech pedagogy generally faced the problem of lagging behind Western Europe and North America, because during the previous regime all research and contacts with those changes were muted [Průcha 1992]. Teachers therefore faced a considerable challenge to renew and transform education, to issue new curricula and plans that would align with the reviving democracy. It was not until 1991 that hope dawned again for civic education – completely new curricula were created, which thoroughly cleansed the subject and its contents of ideological drifts and returned to the ideals of the “first republic,” to the democratic tradition. The concept of citizenship education has also changed, it should have educated people for life, not citizens for the state, as before. The starting point for the new concept of civic education after 1989 were the years between 1918 and 1938 and the short period in the 1960s of the 20th century which was democratically manifested. The inspiration for the revision of the new curriculum of the 1990s was also the interpretation of Christian holidays, the concept of family and folk traditions [Staněk 2007]. The subject was multidisciplinary and consisted of six components: anthropological, ecological, economic, homeland science, political science and law [Pit'ha et al. 1992].

Civics and history became the main goal of the transformation in education throughout Central and Eastern Europe. However, the situation was challenging, because after almost fifty years of totalitarianism, democratic ideals had to be implemented into the curriculum of the social sciences.

We know that the year 1948 marks the beginning of its misuse for political and ideological indoctrination, especially in secondary schools. After 1989, removing this subject from this state is desirable, thus being de-ideologized and depoliticized. The basics of social sciences aim to restore a democratic society, to acquaint with its values

and to educate creativity in the spirit of humanity. The curriculum and textbooks are inspired by the civics and education of the “first republic” [Piřha et al. 1992]. By the end of 1989, teachers could speak openly about the problems associated with the former regime. They had to reflect all the facts in their interpretation. Still, it was recommended to talk about neutral and universal human values, such as values, morality, honesty, morality, tolerance and dialogue. Not only the Ministry of Education, Youth and Sports of the Czech Republic was aware of the complexity and power of political change. Therefore, the subject was not classified in the first half of 1989 [Čapek 1990].

Civics was changed to Basics of Social Sciences, and there was a question how to carry out the second semester. The Ministry proposed that in the 3rd year, the subject should have been focused on the psychological area, and in the 4th year, on the philosophy – its history and issues of ethics, humanity, democracy and morality [Čapek 1990]. In the same document, it is recommended to change the title to Basics of Social Sciences and also to teach the subject in all four grades, with the following layout of topics:

- 1st year: psychology and ethical topics;
- 2nd year: state law topics;
- 3rd year: sociology and economics;
- 4th year: philosophy.

Hořejřov [1990] writes that the subject should be approached more critically, its content should be constantly updated, and more playful methods should be chosen. However, after such long time, teachers were not ready to change the style of their teaching at all, they did not know how to work with independence and creativity. In addition, they were not supported by any textbooks, so their time to prepare the lessons was much longer. In the case of secondary schools, this has also been made more difficult by the fact that secondary education is beginning to differentiate quite a bit. Concerning grammar schools, a difference among humanities, natural sciences and general orientations was made, and in the field of secondary vocational schools, curricula are created separately for each study area.

The situation of the curriculum in 1990–1995

From the hourly allowance point of view, it is necessary to distinguish the type of schools. In grammar schools, they were determined according to the mentioned specialization; in the humanities sector, in the 2nd year there was a set hourly subsidy of 66 hours, in the 3rd to 64 hours and in the 4th to 60 hours. Hourly allowance in both 3rd and 4th years was identical for the other two branches, only in the 2nd year it differed in the field of natural sciences – 33 hours and in general-oriented grammar schools the subject was taught only in the 3rd and 4th grade [*Učební osnovy čtyřletho gymnázia* 1991]. All the mentioned types of secondary schools also agreed on the thematic focus of teaching – the development of philosophy, selected philosophical issues and ethical topics in the 4th year.

The teaching content in secondary vocational schools depended on the length of study. For two-year courses, the subject was taught 1 hour per week and the thematic areas were determined as follows:

- 1st year: ethics, aesthetics, family life, health care, human culture,
- 2nd year: psychology, global problems including their social and economic aspects and state law issues.

For three-year courses, sociology and political science were added in the last year of study. The four-year courses were enriched with the basics of philosophy in the 4th year [*Nové osnovy pro občanskou nauku a dějepis v SOU* 1990].

The curriculum published in 1991, marked a cleansing of ideology and a returned to a democratic conception of the subject. The concept of the curriculum itself has also changed; under totalitarianism, there was a strict regulation and coincided with textbooks. Whereas, in the case of the first curriculum of social sciences, we can observe that it has represented only a framework and that the final lesson form rests on the teacher's decision.

Textbooks for Basics of Social Sciences 1990–1995

All textbooks used until 1989 were discarded and the subject found itself in a situation without any textbook support, although teachers were allowed to at least draw on the previous ones. Several competitions (e.g. *Pedagogická tvořivost*) and research were announced that would lead to the creation of helpful and valuable texts for teaching the subject. The analysis of secondary school textbooks from that time is precisely described in Sokolová [2018] who set several criteria for their evaluation and summarizes their compliance with the curriculum and other characteristics.

Predecessors of the current curriculum

The initial documents for the current curriculum (at the state level) for secondary education created and approved after 2000 were the *Standard vzdělávání ve čtyřletém gymnáziu* and *Standard středoškolského odborného vzdělávání*.

The individual educational areas are elaborated in the *Standard vzdělávání ve čtyřletém gymnáziu* [MŠMT 1996]. For the purpose of this study, it is desirable to analyze field of social sciences which consists of the basics of social sciences and history. Within this part, students are introduced to various aspects of current life (economic, social, political, cultural) and the development of countries, nations and individual regions in the past, thereby enriching their knowledge of the connections among the goals, principles, mechanisms of democracy and the multicultural nature of the present time. Already set out in this document that through this educational area not only the personal but also the civic profile of the individual is formed. Pupils reflect and view the solution of problems they might encounter in everyday life practice. The subject Basics of Social Sciences is then defined by its specific objectives and areas of core the curriculum. Specific objectives include, for instance, to orient oneself in the problems of the contemporary world, to critically evaluate and perceive one's actions and the actions of others, the ability to take responsibility for one's actions and the ability to adequately express oneself and defend one's own opinions and interests. The core curriculum is divided into eight areas: psychology, sociology, legal issues, political science,

issues of state law, economics, global problems, ethics, informal logic, theory of science, philosophy. Compared to current curricular documents, the *Standard* used to be more extensive, as we could not find areas related to logic in the currently valid documents.

The *Standard středoškolského odborného vzdělávání* – the predecessor of the curriculum document for secondary vocational schools, released in 1997, contained a list of components of general education and vocational education. One of the components of general education is also social science education whose main aim is the cultivation of personality in terms of personality and social aspects. For the second level of education (this level of education corresponds to secondary vocational education), content areas are defined, which are focused on the following areas from the relevant social science disciplines: psychology of personality, social psychology and communication, national, state and European issues, democracy, morality, morality and legal relations, economic conditions and their influence on the meaning of a human. In the third level (complete secondary vocational education), these areas are identical, moreover, there is history (a curriculum on general and Czechoslovak/Czech history with an emphasis on the development of skills to search for information in various sources, to sort and process it, to prepare for discussion) and an area called Philosophical-Ethical Foundations of the Search for the Meaning of Life. The range is based on practical ethics, thanks to which students are familiar with the issues of truth, freedom, human values, happiness, order and meaning of life [*Standard středoškolského odborného vzdělávání* 1997].

Present

In 2004, efforts and tendencies to unify teaching in the Czech education system culminated in the publication of various educational programmes. In the case of secondary education, a distinction is made between vocational education and general education. These documents replace the previous and there is contrast: instead of the emphasis on the curriculum and the cognitive level, there is an emphasis on the level of affective side, teaching methods, activities, students' evaluation, development of vital competences and achievement of goals. The schools are then autonomous and responsible for the implementation of teaching, based on their school educational programmes, which they create on the basis of their specific needs, conditions and possibilities and the students' needs.

At present, education stands at two levels – state and school. The state level provides for educational requirements that are more general, and these are adjusted by individual schools in their own school educational programs in order to suit their specifics and needs. There are eight types of framework educational programmes – for each level of education (pre-primary, primary, special primary school, grammar school, grammar school with sports training, secondary vocational, basic art and language school education). Seven of them were created by the Ministry of Education, Youth and Sports, the document for vocational education was created by the Národní ústav odborného vzdělávání. These documents contain a new strategy of education, which primarily focuses on key competences and the related application of acquired knowledge and developed skills in practical life [MŠMT 2021].

The role of philosophy in the curriculum

From the previous text, it is obvious that philosophy has always had its place in the curriculum. Since the beginning of the independent Czechoslovak state, she also had her own subject in secondary schools, namely *Introduction to Philosophy*. Until the regime change in 1948, the content was the historical development of philosophy and philosophical problems. During the period of socialism and communism until 1989, philosophical thematic areas served to clarify the philosophy of thinkers such as Engels, Marx, Hegel, etc. In particular, Marx's and Engels' philosophy were crucial to that period, and everything was adapted to it, based on its foundations. Therefore, it had to be clarified in these intentions. After 1989, the content of philosophy returned to the democratic tradition, the subject should serve for the possibility of discussing morality, human values and knowledge. However, nowadays we can feel that philosophy loses its meaning in schools, because it is often conducted as a lecture on the life of a philosopher without any context with the times, and philosophical problems are not sufficiently clarified and analyzed. Philosophy should develop creative and critical thinking, but we can think that many teachers cannot realize such teaching. The changes in the curriculum of philosophy and its role from the establishment of Czechoslovakia to the present day will be dealt with in more detail in the part of the dissertation thesis.

Conclusions

To sum up, civic education has developed together with the Czech Republic and Czech society. In this article, the main milestones of this subject and the main characteristics at the time were laid out. Those are partial findings that will be more or less elaborated in the author's dissertation, with regard to the state, development and current situation of philosophy as a sub-discipline and an integral part of the basics of social sciences.

The text's aim set out in the introduction part has been fulfilled, as the development of civics, its current state, its perspectives and the challenges it has had to face during its existence have been fully described. Furthermore, a section dealing with the role of philosophy in the curriculum and school education is outlined, which is the part that the author will devote to in more detail in her dissertation thesis. This article has fulfilled its descriptive character, which will change as the dissertation has been completing.

Bibliography

- Nové osnovy pro občanskou nauku a dějepis v SOU*, 1990, „Učitelské noviny pro učitele a přátele školy“ 40(29): 8–10.
- Čapek Vratislav, 1990, *Instrukce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČSR k vyučování na základních školách, školách pro mládež vyžadující zvláštní péči a středních školách*, „Učitelské noviny“ 40(2): 6–7.
- Hořejšová Danuše, 1990, *Netradiční vyučovací postupy v občanské nauce*. „Společenské vědy ve škole: časopis pro vyučování dějepisu, občanské výchově a filosofii.“

- Jůva Vladimír, 1980, *Kapitoly z morální pedagogiky*, Praha: SPN.
- MŠMT ČR, 1997, Standard středoškolského odborného vzdělávání: základní kurikulum středoškolského odborného vzdělávání: cíle an obsah, s platností od 1. ledna 1998, Praha: MŠMT ČR.
- MŠMT ČR, 1996, Standard vzdělávání ve čtyřletém gymnáziu, http://www.vuppraha.rvp.cz/wp-content/uploads/2009/12/StandardGVestnik_MSMT_04_1996.pdf. (Accessed: May 19, 2022).
- MŠMT ČR, 2021, Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání, <http://www.nuv.cz/file/4983/> (Accessed: May 19, 2022).
- Občanská nauka. Výchova k rodičovství: soubor učebních osnov pro dvouleté učební obory SOU, tříleté učební obory SOUZ a studijní obory SOU, 1986, Praha: SPN.
- Piřha Petr, 1992, *Úvod do výchovy k občanství. Knížka pro učitele a veřejnost*, Praha: AVED.
- Sokolová Františka, 2018, *Občanská nauka na středních školách v období transformace (1989–1995)*, Praha: Univerzita Karlova.
- Staněk Antonín, 2007, *Výchova k občanství a evropanství*, Olomouc: Nakladatelství Olomouc.
- Učební osnovy čtyřletého gymnázia: Základy společenských věd (povinný předmět). Společenskovědní seminář (volitelné předmět ve 4. ročníku). Sociologie (volitelný předmět ve 4. ročníku), 1991, Praha: Fortuna.
- Učební osnovy gymnázia: Povinné předměty. Český jazyk a literatura, Ruský jazyk, Anglický jazyk, Francouzský jazyk, Německý jazyk, Španělský jazyk, Občanská nauka, Dějepis, 1986, Praha: SPN.
- Učební osnovy pro gymnázia, odborné a střední odborné školy: Občanská nauka, 1984, Praha: SPN.
- Vaníčková Vanda, 2017, *Charakter vzdělávacího oboru Občanský a společenskovědní základ*, Olomouc: Univerzita Palackého.
- Bauer Jan, 1982, *Občanská nauka: Experimentální text pro 4. ročník gymnázia*, Praha: SPN.
- Průcha Jan, 1992, *Proměny vzdělávání v mezinárodním kontextu*, Praha: Karolinum.

Abstract

The article concerns the historical progress of the school subject called civics in secondary schools in the Czech Republic and its recovery and its scheme after 1989. It briefly refers to the important characteristics due to its transformation in the school curriculum during the socialism, and then, after 1990. Short part of the text is devoted to textbooks and former curriculum documents. The article also briefly presents the role of philosophy in the Czech curriculum in a civics context. The article is financed from the funds of the project "PROM – International scholarship exchange of doctoral students and academic staff" under the Operational Programme Knowledge Education Development, co-financed by the European Social Fund; project no. POWR.03.03.00-00-PN13/18.

Keywords: civics, history of social sciences, philosophy, curriculum

Spis treści / Contents

Ryszard Kozioł

- Przemiany ustrojowe i procesy demokratyzacji
w świetle badań polskiej opinii publicznej 5
Systemic transformation and democratization as presented
in the public opinion surveys of Poles

Jan Kujawski

- Próby odtworzenia reprezentacji politycznej Obozu Narodowego.
Prawo i Sprawiedliwość a partie narodowej prawicy 15
Attempts to recreate the political representation of the National Camp.
Law & Justice and the parties of the National Right

Adam Reczuch

- Kształtowanie się nierówności społecznych w Polsce
po 1989 roku a wprowadzenie do krajowego porządku prawnego
procedury upadłości konsumenckiej 31
Formation of official procedures in Poland after 1989.
Completion of the compulsory consumer bankruptcy procedure

Patryk Chmielarz

- Problematyka mediacji w sprawach społecznych i gospodarczych 45
Problems of mediation in social and economic matters

Ewa Durek

- Przestępczość przeciwko zabytkom na terenie
województwa małopolskiego – studium przypadku 61
Crime against historical monuments in the Małopolskie Voivodeship –
a case study

Robert Kłaczyński

- Republika Czeczenii w dwie dekady po wojnie: bezpieczeństwo,
gospodarka, społeczeństwo 71
The Republic of Chechnya in two decades after the war: security,
economy, society

Krzysztof Pachucki-Włosek

- Wpływ upadku żelaznej kurtyny na zmiany
ekonomiczno-polityczno-społeczne w Kazachstanie i Uzbekistanie 81
The impact of the fall of the Iron Curtain on economic, political
and social changes in Kazakhstan and Uzbekistan

Agnieszka Pieniążek	
Ewolucja tematycznych obszarów współpracy transgranicznej w ramach programów UE w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej	93
Evolution of thematic areas of cross-border cooperation under EU programs in selected countries of Central and Eastern Europe	
Andrzej Żebrowski, Izabela Szkurlat	
Reforma systemu informacyjnego w Polsce po 1989 roku. Wybrane aspekty	107
The reform of the information system In Poland after 1989. Selected aspects	
Arkadiusz Machniak	
Historyczno-polityczne przesłanki reformy polskich służb specjalnych w latach 1989–1990	131
Historical and political premises for the reform of Polish secret services in 1989–1990	
Patrycja Tyborowska, Katarzyna Walat	
Budowanie społeczeństwa obywatelskiego po 1989 roku poprzez realizację zasady jawności życia publicznego w organizacjach pozarządowych na obszarze województwa mazowieckiego	145
Buliding the civil society after 1989 through implementation of the principle of the openness of public life in non-governmental organizations in the Mazowieckie Voivodeship	
Zuzana Cieslarová	
Civics education's recovery in Czech secondary schools after 1989	159