

Bezpieczeństwo w Polsce i Europie

Wybrane aspekty

pod redakcją naukową

Grzegorza Górskiego
Krzysztofa Garczewskiego
Anny Garczewskiej
Andrzeja Potoczka

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE
WYDAWNICTWO NAUKOWE



Bezpieczeństwo w Polsce i Europie

Wybrane aspekty

pod redakcją naukową

Grzegorza Górskiego
Krzysztofa Garczewskiego

Anny Garczewskiej

Andrzeja Potoczka

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE
WYDAWNICTWO NAUKOWE



Redakcja:

Grzegorz Górski
Krzysztof Garczewski
Anna Garczewska
Andrzej Potoczek

Recenzenci:

ks. dr hab. Mirosław Michalski
Chrześcijańska Akademia Teologiczna w Warszawie
dr hab. Antoni Olak
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie

Copyright by © Grzegorz Górski, Krzysztof Garczewski,
Anna Garczewska i Andrzej Potoczek



machinadruku

ISBN 978-83-65824-23-3

Korekta:

Anna Filipiska

Opracowanie graficzne:

Beata Króliczak-Zajko

Skład:

Karol Cyranowicz

Druk:

Machina Druku
www.machinadruku.pl

Wydawca:

Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe
ul. Szosa Bydgoska 50
87-100 Toruń
tel. 56 651 97 81

Toruń 2019

Spis treści

Anna Garczewska

Bezpieczeństwo produktów a regulacje prawne dotyczące reklamy kosmetyków w Polsce 7

Product safety and legal regulations regarding cosmetics advertising in Poland

Adam Paweł Olechowski

Ekologiczne zagrożenia dla bezpieczeństwa współczesnego państwa 21

Ecological threats to the security of the modern state

Andrzej Potoczek

Problematyka bezpieczeństwa w perspektywie zarządzania zintegrowanego 39

Security issues in the management perspective integrated

Paweł Antoszak

Polityka gospodarcza jako instrument bezpieczeństwa lokalnego 68

Economic policy as an instrument of local security

Marek Błaszczyk

Poza sferę bezpieczeństwa, pewności i życiowego komfortu. O egzystencjalistycznej koncepcji człowieka 83

Beyond the sphere of safety, confidence and life comfort. About the existentialist concept of man

Krzysztof Garczewski

Unia Europejska i jej bezpieczeństwo w niemieckiej polityce przed wyborami do Bundestagu w 2013 r. 98

The European Union and its security in German politics before the Bundestag elections in 2013

Natalia Magdalena Gołąb

**Ochrona przeciwpowodziowa na terenie Regionu
Wodnego Górnej Wisły 134**

Flood protection in the Upper Vistula Water Region

Adrianna Grobelna, Hanna Jaworska

**Wpływ lokalnej drogi komunikacyjnej na zawartość
metali ciężkich w glebie 146**

*The influence of the local communication path
on the content of heavy metals in soil*

Hulai Vasyl

**Aktualizacja wewnętrznych zagrożeń politycznych dla
bezpieczeństwa narodowego Ukrainy na poziomie lokalnym
w procesie reformy administracyjno-terytorialnej 167**

*Update of internal political threats to the national security
of Ukraine at the local level in the process of administrative
and territorial reform*

Justyna Kłobukowska

**Znaczenie strategii społecznej odpowiedzialności biznesu
dla bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw w Polsce 183**

*The importance of corporate social responsibility strategy
for the financial security of enterprises in Poland*

Patrycja Kinga Knast

**Kultura i bezpieczeństwo. Uwagi na marginesie socjologii
Floriana Znanięckiego 199**

*Culture and security. Notes on Florian Znanięcki's
sociology margin*

Andrzej Mielczarek

**Istota i stan bezpieczeństwa społecznego Polaków
na początku XXI w 211**

*The essence and state of social security of Poles at the beginning of
the 21st century*

Anna Mirzyńska, Justyna Tomala

„Działania spółek miejskich na rzecz bezpieczeństwa surowcowego i ekologicznego na przykładzie inwestycji miasta Krakowa w gospodarke o obiegu zamkniętym” 231

„Activities of municipal companies for the safety of raw materials and ecology on example of the investment of the city of Krakow in a circular economy”

Edyta Płaskonka-Pruszk

Ćwiczenia TRE® jako narzędzie w służbie zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego 248

TRE® Exercises as a tool in the service of assurance local security

Tomasz Stanisław Podciborski

Metoda oceny atrakcyjności dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych 262

The method of assessing the attractiveness of accessibility and safety of visiting historic recreation and tourist facilities

Dawid Sawa

Polityka energetyczna widziana z perspektywy Grupy Wyszehradzkiej 277

Energy policy seen from the perspective of the Visegrad Group

Agata Skorek

Procedura z art. 258 TFUE na przykładzie spraw polskich z lat 2015–2018 ze szczególnym uwzględnieniem sprawy Puszczy Białowieskiej 296

Procedure with art. 258 TFEU on the example of Polish cases from 2015–2018 with particular emphasis on the case of the Białowieża Forest

dr Anna Garczewska

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

**Bezpieczeństwo
produktów a regulacje
prawne dotyczące
reklamy kosmetyków
w Polsce**

*Product safety and legal
regulations regarding cosmetics
advertising in Poland*

Streszczenie

Reklamą kosmetyku jest takie działanie przedsiębiorcy lub taki przekaz handlowy, który polega na zachęceniu do jego kupna. Istotne staje się tutaj oznaczenie produktu, co zapewnia wiedzę o jego składnikach i skutkach użytkowania. Regulacje prawne z kolei wskazują dopuszczalne składy chemiczne kosmetyków. Jest to niezwykle istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa stosowania kosmetyków. Zarówno polskie, jak i unijne przepisy wskazują, jakich substancji nie wolno umieszczać w kosmetykach, jakie można umieszczać tylko w ograniczonym zakresie oraz jakie są zasady ich oznakowania. Istnieją również wskazania dotyczące reklamy kosmetyków. Kosmetyki europejskie, w tym również polskie, podlegają licznym restrykcjom prawnym, wydają się być przez to produktami dość bezpiecznymi dla konsumenta.

Słowa kluczowe: prawo, kosmetyki, bezpieczeństwo, produkt

Summary

An advertisement for a cosmetic is an entrepreneur's activity or a commercial message, which consists in encouraging to buy it. The designation of the product becomes important here, which ensures the knowledge of its components and effects of use. Legal regulations in turn indicate acceptable chemical compositions of cosmetics. This is extremely important for ensuring the safety of cosmetics. Both Polish and EU regulations indicate what substances can not be placed in cosmetics, which can be placed only to a limited extent, and what are the rules for labeling them. There are also indications regarding cosmetics advertising. European cosmetics, including Polish ones, are subject to numerous legal restrictions, and therefore they seem to be quite safe products for the consumer.

Key words: law, cosmetics, safety, product

Wstęp

Polski rynek kosmetyczny wart jest kilkanaście miliardów złotych i jest to szósty pod względem wielkości rynek europejski¹. Oprócz polskich przedsiębiorców działają na nim również zagraniczni potentaci. Nic dziwnego, że trwa walka o klienta. I to klienta wyedukowanego – kilkadziesiąt polskich uczelni kształci studentów na takich kierunkach, jak: biokosmetologia, kosmetologia, chemia kosmetyczna, technologia kosmetyków, zielarstwo, zielarstwo i fitoterapia, zielarstwo i terapie roślinne². Kosmetyki są jednym z najczęściej kupowanych produktów, a usługi kosmetyczne są powszechnie dostępne. Wybór kosmetyku nie opiera się wyłącznie na prezentacji producenta, jest wypadkową kilku czynników, niemniej wszechobecność zarówno reklamy, jak i product placementu ma istotny wpływ na podejmowane decyzje. Zaś zasady reklamy kosmetyków są szczegółowo regulowane.

Źródła prawa dotyczące reklamy kosmetyków

Podstawowymi aktami prawnymi dotyczącymi problematyki reklamy kosmetyków są: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z 30 listopada 2009 r. dotyczące produktów kosmetycznych (dalej: „rozporządzenie unijne z 2009 r.”), Rozporządzenie Komisji (UE) nr 655/2013 z 10 lipca 2013 r. określające wspólne kryteria dotyczące uzasadniania oświadczeń stosowanych w związku z produktami kosmetycznymi (dalej: „rozporządzenie unijne z 2013 r.”) oraz ustawa z 30 marca 2001 r. o kosmetykach (dalej: „ustawa o kosmetykach”) wraz z aktami wykonawczymi. Należy zaznaczyć, że aktualnie obowiązująca ustawa o kosmetykach ma być zastąpiona ustawą o produktach kosmetycznych, nad którą obecnie³ trwają prace legislacyjne⁴.

¹ W roku 2016 – 16 miliardów, według danych z Raportu o stanie branży kosmetycznej, https://www.kosmetyczni.pl/uploads/aktualnosci/Raport%20o%20stanie%20branzy%CC%87y%20kosmetycznej_www.pdf (dostęp: 30.10.2018).

² <https://polon.nauka.gov.pl> (dostęp: 11.11.2018).

³ Stan prawny tekstu z 23.11.2018 r.

⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294855> (dostęp: 11.11.2018).

Rozporządzenie unijne z 2009 r. reguluje dopuszczalny skład produktów kosmetycznych, zasady ich oznakowania, odpowiedzialność podmiotów wprowadzających kosmetyk na rynek, warunki produkcji i obrotu. Rozporządzenie zawiera wykaz substancji niedozwolonych do stosowania w kosmetykach (załącznik II), wykaz substancji podlegających ograniczeniom (załącznik III), wykaz barwników dopuszczonych do stosowania w kosmetykach (załącznik IV), wykaz substancji konserwujących dozwolonych w produktach kosmetycznych (załącznik V) i wykaz substancji promieniochronnych – filtrów UV dozwolonych w produktach kosmetycznych (załącznik VI).

Podobnie na gruncie polskiego prawa Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 8 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie list substancji niedozwolonych lub dozwolonych z ograniczeniami do stosowania w kosmetykach oraz znaków graficznych umieszczanych na opakowaniach kosmetyków (DzU z 2013 r. poz. 540) wskazuje dopuszczalny skład kosmetyków oraz zasady oznaczania, a więc i reklamowania produktów kosmetycznych.

Reklama niezgodna z prawem

Zgodnie z art. 4 pkt 17 Ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tj. DzU z 2017 r. poz. 1414 ze zm.), reklamą jest przekaz handlowy pochodzący od podmiotu publicznego lub prywatnego, w związku z jego działalnością gospodarczą lub zawodową, zmierzający do promocji sprzedaży lub odpłatnego korzystania z towarów lub usług. Natomiast art. 2 pkt 4 Ustawy z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (tj. DzU z 2017 r. poz. 2070) wskazuje, że praktyką rynkową jest działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy, sposób postępowania, oświadczenie lub informacja handlowa, w szczególności reklama i marketing, bezpośrednio związane z promocją lub nabyciem produktu przez konsumenta. Reklamą kosmetyku będzie więc takie działanie przedsiębiorcy lub taki przekaz handlowy, który polega na zachęceniu do kupna kosmetyku.

Nieuczciwa lub zakazana reklama jest czynem nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 2 Ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. DzU z 2018 r. poz. 417). Natomiast nieuczciwą praktyką rynkową w rozumieniu Ustawy z 23 sierpnia 2007 r. o przeciw-

działaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (tj. DzU z 2017 r. poz. 2070) będzie praktyka rynkowa wprowadzająca w błąd, którą może być np. reklama porównawcza.

Czym jest kosmetyk?

Artykuł 2 polskiej ustawy o kosmetykach, bazujący na definicji z rozporządzenia unijnego z 2009 r.⁵, wskazuje, że kosmetykiem jest każda substancja chemiczna lub mieszanina przeznaczona do zewnętrznego kontaktu z ciałem człowieka: skórą, włosami, wargami, paznokciami, zewnętrznymi narządami płciowymi, zębami i błonami śluzowymi jamy ustnej, których wyłącznym lub podstawowym celem jest utrzymanie ich w czystości, pielęgnowanie, ochrona, perfumowanie, zmiana wyglądu ciała lub ulepszenie jego zapachu. Kosmetyk nie jest więc lekiem. Kosmetyki sprzedawane w aptekach, zwane dermokosmetykami czy kosmeceutykami, to nadal kosmetyki.

Oznaczenie produktu

W ustawie o kosmetykach nie rozróżnia się informacji na opakowaniach kosmetyków od reklam produktów kosmetycznych, można więc uznać, że wymogi stosowane do oznaczeń produktów oraz do informacji reklamowej są tożsame⁶.

Zgodnie z artykułem 6 tej ustawy, na opakowaniu kosmetyku powinny znaleźć się następujące informacje:

- nazwa kosmetyku,

⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294855> (dostęp: 11.11.2018).

Art. 2 ust. 1 lit. a) rozporządzenia unijnego z 2009 r. stanowi, że: „produkt kosmetyczny” oznacza każdą substancję lub mieszaninę przeznaczoną do kontaktu z zewnętrznymi częściami ciała ludzkiego (naskórkiem, owłosieniem, paznokciami, wargami oraz zewnętrznymi narządami płciowymi) lub z zębami oraz błonami śluzowymi jamy ustnej, którego wyłącznym lub głównym celem jest utrzymywanie ich w czystości, perfumowanie, zmiana ich wyglądu, ochrona, utrzymywanie w dobrej kondycji lub korygowanie zapachu ciała”.

⁶ A. Malarewicz, *Konsument a reklama: studium cywilnoprawne*, Warszawa 2009, s. 146.

- imię i nazwisko lub nazwa i adres producenta, a także nazwa państwa, jeżeli kosmetyk jest produkowany poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw członkowskich Unii Europejskiej,
- ilość nominalna kosmetyku w opakowaniu,
- termin trwałości,
- szczególne ostrzeżenia przy stosowaniu kosmetyku,
- numer partii kosmetyku,
- funkcja kosmetyku, jeśli nie wynika to wyraźnie z jego prezentacji,
- wykaz składników (INCI).

Warto zwrócić uwagę, że składniki muszą być wymienione w kolejności, w malejącym porządku, zgodnie z ich ilością w kosmetyku (art. 6 ust. 2 pkt 8 ustawy o kosmetykach). Składniki na początku listy to te o największym udziale procentowym, a te na końcu – o najmniejszym.

Polska ustawa nie wymaga podawania na opakowaniu ani wszystkich składników, ani ilościowego udziału (ani w procentach, gramach czy mililitrach) poszczególnych składników w produkcie. Producent, po pierwsze, nie ma obowiązku wymieniania wszystkich składników – musi podać tylko te, względem których istnieje wymóg wskazania. Po drugie, nie ma wymogu podawania ilości danego składnika. To, co jest w kosmetyku, można wydedukować na podstawie kolejności składu oraz wiedzy, które składniki są dozwolone w ograniczonych ilościach. To da nam jednak tylko wiedzę ogólną, składniki z początku listy uznamy za stanowiące przeważającą część kosmetyku, te na końcu będą w śladowych ilościach, ale nie uzyskamy informacji, ile konkretnie jest danego składnika. Jeśli w składzie mamy związek chemiczny, który należy wymienić na opakowaniu, gdy jego stężenie przekracza podaną ustawowo wartość, to czytając etykietę, wiemy, że ta wartość została przekroczona, skoro znalazł się on na liście, nadal jednak nie wiemy, o ile. Nie ma takiego wymogu prawnego, ale może u konsumenta wywoływać poczucie wymuszonego zaufania do producenta, trochę na zasadzie: „nie powiemy dokładnie, co jest w środku, ale musisz nam zaufać, bo przecież produkt jest w sklepie”. Kupując np. żel do kąpieli z olejem arganowym, nie wiemy, ile olejku dodano do substancji myjących, czy olej jest istotnym substratem, czy może jest go przysłowiowa kropelka, umożliwiająca producentowi wpisanie go na opakowaniu jako zachętę do kupna produktu. Wprowadzenie określenia procentowego jeśli nie wszystkich składników, to przynajmniej tych, do których odwołuje się producent, reklamując produkt, wydaje się istotnym postulatem *de lege ferenda*.

Produkty kosmetyczne importowane muszą spełniać takie same wymagania, jak kosmetyki produkowane na terenie Unii Europejskiej, zwłaszcza pod względem składu produktów i wymaganej dokumentacji.

Zgodność z wymaganiami podlega kontroli ze strony organów nadzoru – Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Inspekcji Handlowej.

Oświadczenie o produkcie

We wspólnotowych regulacjach dotyczących kosmetyków pojawia się pojęcie: „oświadczenie o produkcie”. Odnosi się do niego punkt 51 preambuły i artykuł 20 rozporządzenia unijnego z 2009 r. oraz rozporządzenie unijne z 2013 r. wraz z załącznikami. Zgodnie z art. 20 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r., podczas reklamowania produktów kosmetycznych ich oznakowanie (tj. tekst, nazwy, znaki towarowe, obrazy lub inne znaki) nie może być używane w sposób przypisujący tym produktom cechy lub funkcje, których nie posiadają. Punkt 51 preambuły wskazuje, że konsument powinien być chroniony przed wprowadzającymi w błąd oświadczeniami dotyczącymi skuteczności i innych cech produktu kosmetycznego. Zaś rozporządzenie z 2013 r. wskazuje zakres przedmiotowy oświadczeń o produkcie oraz ustanawia wspólne kryteria dotyczące oświadczeń o produkcie. Zgodnie z art. 1 tego aktu prawnego, regulacje w nim zawarte są wiążące dla oświadczeń w formie tekstów, nazw, znaków towarowych, obrazów, symboli i innych znaków, które informują bezpośrednio lub pośrednio o właściwościach lub funkcjach produktu na etapie etykietowania, udostępniania na rynku i reklamowania produktów kosmetycznych. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do wszystkich oświadczeń, niezależnie od nośnika i rodzaju zastosowanego narzędzia marketingowego, objętego oświadczeniem działania produktu i docelowych odbiorców. Oświadczenie o produkcie musi być zgodne z istniejącymi przepisami prawnymi i z prawdą. W oświadczeniu nie można wprowadzać w błąd, co do składników lub właściwości produktu. Oświadczenie musi być oparte na sprawdzalnych dowodach. Nie można przypisywać danemu produktowi szczególnych (tzn. niepowtarzalnych) cech, jeśli podobne produkty mają te same cechy. Nie wolno przedstawiać w złym świetle konkurencji ani ich produktów, ani powodować pomylenia z produktem konkurencji. Oświad-

czenie powinno być jasne i zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy i umożliwić mu dokonanie świadomego wyboru.

Wymóg co do prawdziwości danych o składnikach będzie znaczyć przede wszystkim, że producent nie może podawać, że w kosmetyku znajduje się np. aloes, jeśli nie ma go w INCI. Wymóg dotyczący opierania oświadczeń na sprawdzalnych dowodach będzie oznaczać m.in., że producent nie może dowolnie wykorzystywać i interpretować danych laboratoryjnych, np. jeśli podkład ma się utrzymać na twarzy przez 12 godzin, to nie może po 2 godzinach z niej „spłynąć”. Zgodność ze stanem faktycznym będzie oznaczać, że nie można reklamować produktu jako „jedynego na rynku”, jeśli konkurencyjne produkty mają te same cechy. Wymóg uczciwości rynkowej wskazuje na przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji – wprowadzono zakaz reklamy negatywnej oraz wymóg reklamowania produktów w taki sposób, by nie dochodziło do pomyłek z kosmetykami konkurencyjnymi. Istotne jest też wskazanie konieczności jasnego i zrozumiałego komunikowania. Nadużywanie terminologii chemicznej, w tym pseudonaukowe określenia składników kosmetyku, mogą wywoływać mylne wrażenie u odbiorcy, że ma do czynienia z odkryciem naukowym lub specyfiką paramedycznym. Konieczność dostosowania przekazu do przeciętnego odbiorcy w sposób umożliwiający mu świadomy wybór powinien polegać na niewywieraniu presji zakupowej, czyli np. nieużywaniu określeń typu: „musisz to mieć”.

Jak natomiast rozumieć zapis: „dopuszczalność oświadczenia opiera się na percepcji przeciętnego użytkownika końcowego produktu kosmetycznego – dość dobrze poinformowanego, uważnego i ostrożnego – z uwzględnieniem czynników społecznych, kulturalnych i językowych na danym rynku”? Jeśli ufam zapewnieniom, że produkt wprowadzony na rynek jest bezpieczny, to czy dodatkowo wymaga się ode mnie, że będę dobrze poinformowana (o czym?), uważna i ostrożna? Czy przeciętny użytkownik to taki, który dokładnie czyta składniki każdego kosmetyku czy raczej bierze kosmetyk mający ładny zapach i opakowanie? Czy przeciętny użytkownik spróbuje umyć włosy kremem i nakremować się szamponem? Jeśli nie przeczytam składu ze słownikiem chemicznym, nie wygooglałam możliwych skutków ubocznych zawartego alergenu czy po prostu z braku czasu wybrałam 1 z 1000 produktów z półki, to będę użytkownikiem przeciętnym czy nie?

Definicja „przeciętnego konsumenta” zbliżona jest do definicji z art. 2 pkt 8 Ustawy z 23 sierpnia 2007 r. o zapobieganiu nieuczciwym praktykom rynkowym (tj. DzU z 2017 r. poz. 2070). W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, że przeciętny konsument jest albo osobą, która traktowana jest jak strona słabsza (rozsądny człowiek dokonujący wyborów i zakupów na podstawie rzetelnych informacji od producenta, ufający mu, ale też chroniony jako podmiot zabiegów marketingowych) albo równorzędna przedsiębiorcy (stawiano mu wysokie wymagania, oczekując, że nie tylko zapozna się z danymi standardowo przekazywanymi przez przedsiębiorcę, np. w instrukcji, ale też sam doszuka się informacji, skoro chce uczestniczyć w obrocie). Wydaje się, że owa przeciętność powinna być rozumiana jako zespół cech, które można odnieść do większości konsumentów mających dostęp do zwykłych produktów, podejmujących standardowe decyzje w zwykłych warunkach. Kosmetyki używane są powszechnie, mydło w płynie też jest kosmetykiem podpadającym pod definicje unijne. Przeciętnym konsumentem będzie więc agent nieruchomości kupujący mydło do rąk, ale już chemik dokonujący zakupów w drogerii może być uznany za specjalistę, a jego wiedza spowoduje, że będzie oceniany nie jako „przeciętny konsument”, ale jako „profesjonalista”.

Przeciętnym konsumentem jest więc osoba, od której wymaga się wiedzy, uważności i staranności. Przy czym raczej powinna to być wiedza łatwo dostępna, w tym dostarczona przez producenta np. w postaci składu kosmetyku, ostrzeżeń, instrukcji użycia. Wydaje się, że wszelkie dodatkowe czynności dokonywane przez konsumenta, np. poszukiwanie możliwych reakcji niepożądanych po użyciu kosmetyku zawierającego dopuszczone prawem alergeny, nie będzie już zachowaniem „przeciętnym”, a konsument z przeciętnego stanie się „samokształcącym się” choć jeszcze nie „profesjonalistą”.

Zasób wiedzy, stopień ostrożności i uważności konsumenta będzie więc przedmiotem oceny. I powinna być ona dokonywana w porównaniu z działaniami przedsiębiorcy. Skoro podmiot odpowiedzialny za wprowadzenie kosmetyku na rynek postępuje prawidłowo, to nie powinien wymagać od konsumenta, by ten z góry traktował reklamę jako formę, wobec której należy być nieufnym. Wprowadzanie wymogów uczciwości, rzetelności, dowodów naukowych etc. przy prezentowaniu reklamy nie może powodować przerzucenia na konsumenta obowiązku prawidłowego jej „zrozumienia”. Oczywiście, reklama, tak jak większość audiowizualnych

środków przekazu, postępuje się pewną umownością, przesadą, metaforą, odwoływaniem się do emocji. Niemniej, o ile raczej nikt nie wierzy, że aktorka w filmie fabularnym potrafi np. latać, o tyle gładka skóra twarzy aktorki w reklamie kremu przeciwzmarszczkowego może racjonalnie sugerować, że efekt został osiągnięty m.in. za pomocą wskazywanego specyfiku. Zwłaszcza gdy znana osoba staje się nie tylko twarzą marki kosmetyków, ale jest też współwłaścicielką, producentką czy pomysłodawczynią linii kosmetycznej, jak np.: Kinga Rusin, Grażyna Szapołowska, Rihanna czy Miranda Kerr.

Wymogi prawne a praktyka

Regulacje prawne wskazują dopuszczalne składy chemiczne kosmetyków. Niemniej stosowanie niektórych substancji budzi silne emocje. W Internecie często pojawiają się informacje, że dane składniki kosmetyków są alergenne, podrażniające czy wręcz szkodliwe. Rozporządzenie unijne z 2009 r. zakazuje stosowania substancji szkodliwych w kosmetykach, ale zgodnie z pkt 32 preambuły rozporządzenia unijnego z 2009 r.: „ze względu na niebezpieczne właściwości substancji sklasyfikowanych jako rakotwórcze, mutagenne lub działające szkodliwie na rozrodczość (CMR), kategorii 1A, 1B i 2 w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, ich użycie w produktach kosmetycznych powinno być zakazane. Jednak ponieważ niebezpieczna właściwość danej substancji niekoniecznie w każdym przypadku niesie za sobą ryzyko, należy umożliwić zezwalanie na stosowanie substancji sklasyfikowanych jako CMR 2, jeżeli SCCS stwierdził, biorąc pod uwagę narażenie i stężenie, że ich stosowanie w produktach kosmetycznych jest bezpieczne, i jeżeli podlegają one uregulowaniom Komisji zawartym w załącznikach do niniejszego rozporządzenia. W odniesieniu do substancji sklasyfikowanych jako CMR 1A lub 1B, stosowanie tych substancji w produktach kosmetycznych powinno być możliwe w wyjątkowych wypadkach – jeżeli substancje te spełniają wymogi bezpieczeństwa żywności, między innymi wskutek występowania w stanie naturalnym w żywności oraz jeżeli nie istnieją dla nich odpowiednie substancje do nich alternatywne – pod warunkiem iż zostały uznane przez

SCCS za bezpieczne przy stosowaniu w produktach kosmetycznych. Jeżeli warunki takie są spełnione, Komisja powinna zmienić odpowiednie załączniki do niniejszego rozporządzenia w ciągu 15 miesięcy po sklasyfikowaniu substancji jako substancji CMR kategorii 1A lub 1B na mocy rozporządzenia (WE) nr 1272/2008. Substancje takie powinny być stale poddawane przeglądom przez SCCS”.

W 2014 r. w Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 605/2014 z 5 czerwca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin formaldehyd (aldehyd mrówkowy) został uznany za substancję rakotwórczą kategorii 1B. Formaldehyd nie został jednak umieszczony na liście substancji zakazanych w unijnym rozporządzeniu z 2009 r. Również w polskich regulacjach nie ma zakazu stosowania formaldehydu w kosmetykach. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 8 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie list substancji niedozwolonych lub dozwolonych z ograniczeniami do stosowania w kosmetykach oraz znaków graficznych umieszczanych na opakowaniach kosmetyków (DzU 2013 poz. 540) nie było w tym zakresie zmieniane (stan prawny z 11 listopada 2018 r.). Formaldehyd znajduje się na unijnej liście substancji konserwujących dozwolonych do stosowania z ograniczeniami w produktach kosmetycznych. Jego dopuszczalne maksymalne stężenie w gotowym produkcie wynosi 0,1% w produktach do jamy ustnej i 0,2% w pozostałych typach kosmetyków oraz 5% w produktach do utwardzania paznokci.

Na przykładzie formaldehydu widzimy, że z jednej strony ustawodawca zapewnia, że kosmetyki nie szkodzą zdrowiu, że nie mogą w składach znajdować się substancje rakotwórcze, a z drugiej nie zakazuje użycia substancji, której rakotwórczość potwierdza. Regulacji jest mnóstwo, więc niezbędny jest czas na ich zmianę, korektę i implementację, niemniej sprzeczności lub/i luki utrudniają interpretację i stosowanie przepisów, zwłaszcza gdy dotyczą one zdrowia. Kosmetyki bowiem, tak jak leki, przez dużą część społeczeństwa traktowane są nie tylko jako środki czystości, ale głównie jako substancje pielęgnujące, a przez to wpływające na nasze samopoczucie i zdrowie.

Wątpliwości co do bezpieczeństwa produktów podsycają też pojawiające się w mediach informacje o wycofywanych partiach kosmetyków ze względu np. na ich zanieczyszczenia lub doniesienia o kolejnych „listach produktów niebezpiecznych”. Do tego dochodzą fora, blogi, portale, na

których można znaleźć mnóstwo informacji o szkodliwości poszczególnych składników chemicznych. Weryfikacja danych jako rzetelne lub nie, przy uwzględnieniu podstawowej wiedzy biologiczno-chemicznej przeciętnego użytkownika Internetu, jest niezwykle trudna. Wyważone informacje znajdują się na stronie opracowanej przez Polski Związek Przemysłu Kosmetycznego⁷: <http://www.kosmopedia.org>. PZPK to związek pracodawców branży kosmetycznej, który powstał w 2002 r. Obecnie obejmuje około 150 przedsiębiorstw. Związek ten zajmuje się m.in. lobbowaniem za zmianami w prawie, korzystnymi dla sektora kosmetycznego⁸. Na jego stronie znajduje się m.in.: encyklopedia substancji chemicznych używanych w kosmetykach, lista substancji szkodliwych, a także opinie ekspertów dotyczące mitów kosmetycznych. Przy wielu składnikach powtarza się argument, że dany składnik jest od wielu lat, często od kilku dekad, stosowany w kosmetykach. Gdy do tej opinii dodane jest zapewnienie, że jest on również przez tak długi czas badany i nie udowodniono jego szkodliwości, to jest to stwierdzenie budzące zaufanie. Jednakże sam upływ czasu nie świadczy o bezpieczeństwie produktu. Czasem po prostu brak innego zamiennika lub nie ma jeszcze wiarygodnych badań, jakie są skutki długotrwałego stosowania danej substancji. Tak było chociażby z formaldehydem, który jest stosowany od dziesięcioleci, w Polsce do 2016 r. był dodatkiem do pasz (zapobiega salmonellozie), a dopiero teraz wykazano w badaniach i uznano prawnie jego kancerogenność.

Zakończenie

Nie dziwi ograniczone zaufanie części konsumentów do dostępnych produktów spowodowane niejasnymi przepisami, połączone z opieraniem się na niesprawdzonych informacjach z Internetu. „Przeciętny konsument” żyje w świecie, w którym coraz trudniej zweryfikować informacje, którymi jest zalewany, teraz problemem nie jest „bycie poinformowanym”, tylko „bycie prawidłowo poinformowanym”, posiadanie wiedzy, która jest rzetelna, możliwość dotarcia do wiarygodnych informacji, bo

⁷ Oficjalna strona PZPK to <https://www.kosmetyczni.pl/>.

⁸ Zob. np.: 15 lat razem! Piękny jubileusz Polskiego Związku Przemysłu Kosmetycznego (17.09.2017), <http://wirtualnekosmetyki.pl/-newsy-producenci/15-lat-razem!-piekny-jubileusz-polskiego-zwiazku-przemyslu-kosmetycznego> (dostęp: 11.09.2018.).

tylko wtedy bycie uważnym, połączone z umiejętnością wyciągnięcia wniosków da pozytywne efekty.

Zarówno polskie, jak i unijne przepisy wskazują, jakich substancji nie wolno umieszczać w kosmetykach, jakie można umieszczać tylko w ograniczonym zakresie oraz jakie są zasady ich oznakowania. Istnieją również wskazania dotyczące reklamy kosmetyków. Kosmetyki europejskie, w tym również polskie, podlegają licznym restrykcjom prawnym, wydają się być przez to produktami dość bezpiecznymi dla konsumenta.

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 30 marca 2001 roku o kosmetykach (t.j. z 2013 r. poz. 475 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2070).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 417).
5. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie list substancji niedozwolonych lub dozwolonych z ograniczeniami do stosowania w kosmetykach oraz znaków graficznych umieszczanych na opakowaniach kosmetyków (Dz.U. 2013 poz. 540)
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczące produktów kosmetycznych.
7. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 655/2013 z dnia 10 lipca 2013 r. określające wspólne kryteria dotyczące uzasadniania oświadczeń stosowanych w związku z produktami kosmetycznymi.
8. Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 605/2014 z dnia 5 czerwca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin.
9. 15 lat razem! Piękny jubileusz Polskiego Związku Przemysłu Kosmetycznego (17.09.2017), <http://wirtualnekosmetyki.pl/-newsy->

- producenci/15-lat-razem!-piekny-jubileusz-polskiego-zwiazku-przemyslu-kosmetycznego, (dostęp: 11.09.2018.).
10. Malarewicz A., *Konsument a reklama: studium cywilnoprawne*, Warszawa 2009, s. 146.
 11. Raport o stanie branży kosmetycznej, https://www.kosmetyczni.pl/uploads/aktualnosci/Raport%20o%20stanie%20branz%CC%87y%20kosmetycznej_www.pdf, (dostęp 30.10.2018).
 12. <https://polon.nauka.gov.pl>, (dostęp: 11.11.2018).
 13. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294855>, (dostęp: 11.11.2018).
 14. <https://www.kosmetyczni.pl/>, (dostęp: 11.11.2018).
 15. <http://www.kosmopedia.org>, (dostęp: 11.11.2018).

dr Adam Paweł Olechowski

Kolegium Jagiellońskie Toruńska Szkoła Wyższa

**Ekologiczne
zagrożenia dla
bezpieczeństwa
współczesnego
państwa**

*Ecological threats to the security
of the modern state*

Streszczenie

Problematyka bezpieczeństwa ekologicznego związana jest z różnorodnymi czynnikami o charakterze krajowym, europejskim i globalnym. Zagrożenia mają charakter naturalny, jak też są związane z działalnością człowieka i można dokonać ich podziału na szereg wyodrębnionych grup. Złożoność procesów cywilizacyjnych, a także zachodzące przemiany społeczne, ekonomiczne i geofizyczne sprawiają, że liczba zagrożeń dla bezpieczeństwa ekologicznego będzie systematycznie wzrastała, a ich skutki będą miały coraz bardziej gwałtowny charakter.

Słowa kluczowe: ekologia, bezpieczeństwo, zagrożenia, państwo, cywilizacja

Summary

The issue of ecological security is related to various factors of national, European and global nature. Threats are natural, as well as are related to human activity and can be divided into a number of separate groups. The complexity of civilization processes, as well as the ongoing social, economic and geophysical changes mean that the number of threats to ecological security will systematically increase and their effects will be more and more violent.

Key words: ecology, security, threats, state, civilization

Wstęp

Bezpieczeństwo ekologiczne zyskuje we współczesnych czasach na znaczeniu. Wiązać to można między innymi ze wzrostem populacji ludzkiej. Nie chodzi przy tym jednak tylko o antropopresję, czyli oddziaływa-

nie człowieka i jego wytworów na środowisko naturalne¹. Mówiąc o bezpieczeństwie ekologicznym, uwzględnić bowiem należy także kwestie związane ze zmianami klimatycznymi, klęskami żywiołowymi i katastrofami naturalnymi, a także zagrożeniami epidemiologicznymi ludzi, zwierząt oraz roślin². Z uwagi na rosnącą gęstość zaludnienia i złożoność współczesnej cywilizacji właśnie te zagrożenia, nawet jeżeli wystąpią w lokalnej skali, mogą okazać się wyjątkowo destrukcyjne. Ich destrukcyjna moc może w dodatku uwidocznić się na wielu płaszczyznach, m.in. ekonomicznej, społecznej, zdrowotnej, a nawet politycznej i kulturowej.

Zmiany klimatyczne i ich skutki zagrożeniem bezpieczeństwa ekologicznego państwa

Za szczególnie groźne dla bezpieczeństwa ekologicznego państwa należy niewątpliwie uznać zachodzące od XX w. zmiany klimatyczne³. Pojawiają się nawet opinie, że mogą one przyczynić się do upadku współczesnej cywilizacji⁴. Przyczyny tych zmian są złożone. Wpływ na nie mają bowiem takie czynniki, jak aktywność słońca, zmiana prądów morskich czy aktywność wulkaniczna. Nie bez znaczenia jest także i antropopresja. Złożone i różnorodne mogą być także skutki zmian klimatycznych. Przede wszystkim mogą one przyczynić się do wzrostu ilości klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych. Potwierdzeniem realności tego rodzaju zagrożeń mogą być chociażby wywołane suszą i wysoką temperaturą pożary w Gre-

¹ www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/antropopresja (dostęp: 20.06.2018).

² Katastrofa naturalna to zdarzenie związane z działaniem sił natury, np. wyładowaniami atmosferycznymi, trzęsieniami ziemi, silnymi wiatrami itp. Patrz www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/sownik-terminow-prawnych/katastrofa-naturalna (dostęp: 20.06.2018). Klęską żywiołową nazywamy zaś katastrofę naturalną lub awarię techniczną, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Patrz Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU nr 62, poz. 558, rozdz. 1, art. 3, pkt 1.

³ Od początku XX w. temperatura powierzchni globu ziemskiego podniosła się o 0,75°C. Szacuje się, że do połowy obecnego stulecia może ona wzrosnąć nawet o 4°C. Patrz S. Malinowski, M. Popkiewicz, *Czy i dlaczego klimat Ziemi się zmienia?*, www.naukaoklimacie.pl (dostęp: 22.07.2018).

⁴ B. Hołyst, *Zagrożenia ładu społecznego*, Warszawa 2014, t. 2, s. 31–32.

cji i Szwecji, do których doszło w lipcu 2018 r. Innym realnym, związanym ze zmianami klimatycznymi zagrożeniem może być pojawienie się na obszarze naszego kraju niewystępujących tu dotąd gatunków zwierząt i roślin. Nowe gatunki fauny i flory stwarzać będą nie tylko zagrożenie dla naszego ekosystemu, lecz także gospodarki, a nawet, poprzez sprowadzenie typowych dla nich chorób i pasożytów, zdrowia obywateli. Skutkiem zmian klimatycznych może być także pustynnienie sporych obszarów kraju, co m.in. będzie miało duży wpływ na bezpieczeństwo rolne i żywnościowe. O tym, że takie zagrożenie jest jak najbardziej realne, świadczyć może fakt, iż w okresie od 11 maja do 10 lipca 2018 r. stwierdzono w Polsce wystąpienie suszy rolniczej. Największy udział gleb z suszą zanotowano w województwach zachodniopomorskim, pomorskim, wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i lubuskim. Oprócz Polski susza objęła również cały basen Morza Bałtyckiego⁵. W sferze społecznej zmiany klimatyczne mogą przyczynić się do wzrostu migracji dużych grup ludności⁶. Z migracjami zaś związane są takie zagrożenia, jak konflikty na tle religijnym, kulturowym i ekonomicznym, wzrost przestępczości kryminalnej czy rozrost megametropolii ze wszelkimi tego konsekwencjami społecznymi, ekologicznymi oraz ekonomicznymi.

W szerszym, geopolitycznym kontekście zmiany klimatu mogą mieć również spory wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe i to nie tylko w jego wymiarze ekonomicznym, lecz również politycznym i militarnym. Prowadzone przez międzynarodowe ośrodki badania wykazały bowiem, że zmieniający się klimat ma wpływ na skłonność państw do konfliktów⁷. Konflikty te mogą wynikać m.in. z rywalizacji o dostęp do wody pitnej i żyznych gleb. Ich przyczyną mogą być jednak także uwarunkowania biologiczne. Na podstawie długookresowych badań psychologowie wyodrębnili zjawisko społeczne nazwane przez nich „zjawiskiem długiego gorącego lata”, które polega na eskalacji agresji pod wpływem wysokich temperatur⁸. Wykaza-

⁵ H. Leman, *Ten sezon jest stracony*, Przegląd nr 30 (968) z 23–29.07.2018.

⁶ Osoby, które na skutek zmian klimatu opuszczają swoje miejsce zamieszkania, nazywa się uchodźcami klimatycznymi (*climate refugees*) lub migrantami klimatycznymi (*climate migrants*). Patrz B. Mikołajczyk, *Migracje klimatyczne i ekologiczne – zagrożenie dla bezpieczeństwa i wyzwanie dla prawa międzynarodowego*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010, s. 463.

⁷ K.M. Księżopolski, *Zmiany klimatu – nowy czynnik zagrażający bezpieczeństwu państw*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010, s. 458.

⁸ M. Wamka, *Czy upał wzmacnia agresję*, www.wamka.pl/ (dostęp: 3.08.2018).

no, że przy upalnej pogodzie zdarza się więcej napaści, gwałtów, zbrodni, a nawet zamieszek ulicznych⁹. Szacuje się, że wzrost globalnej temperatury o 20°C może przyczynić się do wzrostu wskaźnika przemocy o około 15%, a w przypadku konfliktów grupowych nawet o 50%¹⁰.

Wpływ katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych na bezpieczeństwo ekologiczne

Sporym zagrożeniem ekologicznym dla bezpieczeństwa współczesnego państwa mogą okazać się katastrofy naturalne i klęski żywiołowe. W literaturze przedmiotu można spotkać się także z określeniem „zagrożenia naturalne”. Definiuje się je jako niezależne od woli człowieka zjawiska lub procesy przyrodnicze, które są w stanie wpłynąć na pogorszenie się sytuacji życiowej ludzi. Zagrożenia naturalne dzieli się na: kosmiczne (np. promieniowanie kosmiczne i słoneczne), klimatyczne (powodzie, susze, tornada, oblodzenia), tektoniczne, biologiczno-epidemiologiczne¹¹. Wiązanie zagrożeń naturalnych tylko ze zmianami klimatycznymi byłoby absurdem. Często wynikają one bowiem z lokalnych uwarunkowań geofizycznych, a nawet lokalnej, wielokrotnie długookresowej, działalności człowieka. Ponieważ towarzyszą one człowiekowi od zarania jego dziejów, nauczyliśmy się nie tylko je oceniać, np. trzęsienia ziemi w skali Richtera i wiatry w skali Beauforta, lecz także w jakiś sposób bronić się przed nimi i minimalizować ich niszczycielskie skutki. Pomimo to nadal jesteśmy zaskakiwani ich wystąpieniem i jakże często porażeni ich niszczycielską siłą. Pojawiają się nawet teorie, zgodnie z którymi jednym z ważniejszych czynników utrudniających przeciwdziałanie katastrofom naturalnym i klęskom żywiołowym są zachodzące obecnie procesy społeczno-ekonomiczne, w tym przede wszystkim ekonomizacja życia społecznego. Ekonomizację życia społecznego czyni się odpowiedzialną za ograniczenie zdolności współczesnego państwa do wypracowania ograni-

⁹ D.T. Kenrick, S.L. Neuberg, R.B. Cialdini, *Psychologia społeczna. Rozwiązane tajemnice*, Gdańsk 2002, s. 500.

¹⁰ *Wyższa temperatura to więcej napaści, gwałtów i morderstw*, www.ekologia.pl (dostęp: 3.08.2018).

¹¹ I. Wróbel, *Perspektywy współdziałania wojsk obrony terytorialnej z administracją publiczną w zwalczaniu klęsk żywiołowych*, [w:] *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, red. M. Lasoń, M. Klisz, Kwartalnik Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego, nr 3 (XXVIII), lipiec-wrzesień, Kraków 2017, s. 133.

czających klęski żywiołowe i katastrofy naturalne proekologicznych strategii¹². Z drugiej jednak strony to właśnie państwo jest tą instytucją dysponującą zarówno siłami i środkami oraz rozwiązaniami prawnymi-organizacyjnymi, które umożliwiają podjęcie skutecznego działania w przypadku zagrożenia lub wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej. Pod pojęciem sytuacji nadzwyczajnej należy rozumieć zarówno klęskę żywiołową, katastrofę naturalną jak i dużą katastrofę techniczną, a nawet wojnę. W polskim prawodawstwie używa się tożsameru pojęcia – stan nadzwyczajny. Jest on definiowany jako wymagający szczególnych środków prawnych stan szczególnego zagrożenia¹³. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wyróżnić można trzy stany nadzwyczajne: wojenny, wyjątkowy i właśnie klęski żywiołowej¹⁴. W tym ostatnim przypadku o jego wprowadzeniu decyduje Rada Ministrów¹⁵. Może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody na części albo na całym terytorium państwa na czas nie dłuższy niż 30 dni. Tryb wprowadzenia lub zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania w jego reżimach organów władzy publicznej określone są w Ustawie o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 r. Zgodnie z tą ustawą stan klęski żywiołowej może być wprowadzony nie tylko na obszarze jej wystąpienia, lecz również tam, gdzie mogą wystąpić skutki tej klęski¹⁶. Ustawa ta dopuszcza możliwość ograniczenia podczas trwania stanu klęski żywiołowej wolności i praw człowieka na obszarze, na którym ten stan został wprowadzony¹⁷.

Epidemie jako zagrożenie bezpieczeństwa ekologicznego w XXI w.

Kolejną, wchodzącą w obszar zainteresowania bezpieczeństwa ekologicznego plagą, która obok klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych od

¹² M. Mazur, *Zarządzanie bezpieczeństwem jako dysfunkcja systemu władzy*, Warszawa 2014, s. 116.

¹³ www.infor.pl/prawo/konstytucja/omowienie-konstytucji/80334,Stan-nadzwyczajny-w-panstwie.html (dostęp: 1.08.2018).

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, rozdz. XI, art. 228, pkt 1.

¹⁵ Tamże, art. 232.

¹⁶ Ustawa z 18 kwietnia 2002 r., dz.cyt. rozdz. 1, art. 4.

¹⁷ Tamże, rozdz. 3, art. 20.

zarania dziejów prześladała ludzkość, są epidemie¹⁸. Historycy są zdania, że do wzrostu częstości występowania i rozprzestrzeniania się chorób w znacznym stopniu przyczynił się następujący od okresu neolitycznego rozwój rolnictwa, który wymusił na ludziach osiadły tryb życia w stosunkowo gęstych skupiskach¹⁹. Nie oznacza to jednak, że choroby nie nękały ludzi wcześniej. Chorobami zarażali się także prowadzący wędrowny tryb życia koczownicy. Jednak ze względu na mniejszą gęstość populacji choroby te nie miały tak niszczycielskiego charakteru, jak w przypadku społeczności osiadłych. Zdaniem niektórych historyków, to właśnie epidemie były jedną z ważniejszych przyczyn upadków imperiów, a nawet całych cywilizacji. Powodowały one bowiem nie tylko spadek ludności, lecz również zmniejszenie obrotów handlowych i wpływów podatkowych²⁰. Przywlezione w XVI w. z Europy takie choroby, jak odra, ospa czy tyfus przyczyniły się też do śmierci ponad 1/4 rdzennych mieszkańców Ameryki²¹. Niestety, pomimo znacznego postępu medycyny choroby zakaźne nadal zbierają swoje śmiertelne żniwo. W dodatku zachodzące w świecie mikroobów mutacje przyczyniają się do powstania nowych, groźnych chorób, takich jak, np. SARS²². Ich rozprzestrzenianiu sprzyja zaś duża mobilność współczesnych ludzi, którzy dzięki nowoczesnym środkom transportu mogą szybko przemieszczać się niemalże po całym globie. W tym kontekście jak swoiste memento mogą zabrzmieć słowa wieloletniej premier Norwegii (1990–1996) i dyrektora Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) w latach 1998–2003, Gro Harlem Brundtland, że: „Stoimy u progu globalnego kryzysu związanego z chorobami zakaźnymi. Żaden kraj nie jest bezpieczny. Żaden kraj nie może już dłużej pozwolić

¹⁸ *Bezpieczeństwo epidemiczne jest jedną ze składowych bezpieczeństwa ekologicznego*. Patrz B. Poskrobko, T. Poskrobko, K. Skiba, *Ochrona biosfery*, Warszawa 2007, s. 207.

¹⁹ J. Aberth, *Spektakle masowej śmierci, plagi, zarazy, epidemie*, Warszawa 2012, s. 9.

²⁰ I. Morris, *Dlaczego Zachód rządzi – na razie*, Poznań 2015, s. 355.

²¹ Tamże, s. 353.

²² **SARS** (Severe Acute Respiratory Syndrome) to zespół ostrej ciężkiej niewydolności oddechowej – rodzaj atypowego zapalenia płuc. Pierwsze przypadki SARS odnotowano w Azji w lutym 2003 r. W przeciągu następnego kilku miesięcy choroba rozprzestrzeniła się prawie na wszystkich kontynentach. Według danych WHO, od lutego do lipca 2003 r. na całym świecie na SARS zachorowało 8098 osób, z czego 774 zmarły. Patrz M. Majewska, *SARS to atypowe zapalenie płuc. Jakie są objawy SARS? Leczenie chorych na SARS*, www.poradnikzdrowie.pl/ (dostęp: 1.08.2018).

sobie na ignorowanie tego zagrożenia²³. Zagrożenie to jest dodatkowo spotęgowane przez możliwość wykorzystania patogenów jako swego rodzaju oręża grup ekstremistycznych i terrorystycznych.

Niestety, epidemiologiczne zagrożenie Polski uznać należy za jak najbardziej realne. Zgodnie z opublikowanym w styczniu 2017 r. raportem WHO, Polska należy do państw zagrożonych epidemią odry²⁴. Podaną w raporcie informację potwierdzają fakty: w styczniu 2018 r. odrę rozpoznano u pracowników zakładów mięsnych, zaś w czerwcu 2018 r. u jednej z pielęgniarek Szpitalnego Oddziału Ratunkowego Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego w Kielcach²⁵.

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa współczesnego państwa mogą być jednak nie tylko epidemie wśród ludzi. Groźne dla gospodarki mogą okazać się bowiem także choroby zwierząt i roślin. Przykładem może być epidemia afrykańskiego pomoru świń (ASF), która ostatnio dotknęła nasz kraj. Przykład ASF pokazuje również, że epidemie mogą być wykorzystane w walce politycznej do prób podważenia autorytetu rządu i destabilizacji sytuacji w kraju. Postowic Platformy Obywatelskiej wykorzystali ją bowiem, aby oskarżyć rząd o niekompetencję i brak działań zapobiegawczych²⁶.

Antropogenne zagrożenia dla bezpieczeństwa ekologicznego

Obok zagrożeń naturalnych poważnym problemem dla bezpieczeństwa ekologicznego państwa jest jednak działalność człowieka. Przede wszystkim chodzi o rabunkową, nastawioną na doraźny zysk ekonomicznej gospodarkę surowcową oraz inne, związane z rozwojem cywilizacyjnym przekształcenia środowiska przyrodniczego, takie jak np. osuszanie

²³ WHO, *The World Health Report 1998. Life in the 21st Century. A vision for all*, Geneva 1998

²⁴ *Odra znów groźna. Polska zagrożona epidemią. Szczególnie chroimy dzieci*, wolnosc24.pl (dostęp: 3.08.2018).

²⁵ *Epidemia odry w Polsce. Dlaczego odra jest groźna?*, www.poradnikzdrowie.pl (dostęp: 3.08.2018).

²⁶ *Czarne chmury nad polskim rolnictwem? Opozycja zapowiada nadejście armagedonu*, www.topagrar.pl (dostęp: 3.08.2018).

moczarów czy rozrost wielkich aglomeracji miejskich. Bezpieczeństwu ekologicznemu zagrożać mogą także katastrofy techniczne wielkich obiektów przemysłowych, głównie przemysłu chemicznego i energetycznego. Duży wpływ na szeroko rozumiane bezpieczeństwo ekologiczne państwa ma również zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Jego przyczyną jest wprowadzenie przez człowieka do środowiska dużych ilości, nierzadko toksycznych, zanieczyszczeń stałych, ciekłych i gazowych. Skutkuje zaś ono skażeniem gleb, zanieczyszczeniem wód i atmosfery, co z kolei wpływa na pogorszenie stanu zdrowia ludzi i zwierząt. Pogarszający się stan zdrowia zarówno ludzi jak i zwierząt może zaś niekorzystnie odbić się nie tylko na ekonomii państwa, lecz także na jego mocy obronnej, a także szeroko rozumianym bezpieczeństwie społecznym. W tym kontekście pojawia się kwestia bezpieczeństwa żywnościowego. Zanieczyszczone środowisko ma bowiem wpływ na jakość produktu żywnościowego zarówno pochodzenia roślinnego jak i zwierzęcego. To właśnie z zanieczyszczonego środowiska trafiają do produktów żywnościowych metale ciężkie, substancje radioaktywne, a także niektóre toksyczne związki chemiczne. Można więc stwierdzić, że żywność stanowi swego rodzaju miernik czystości środowiska²⁷.

Za szczególnie groźne uznawane są antropogeniczne zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego. Podzielić je można na gazowe i pyłowe. Pochodzą one przeważnie z takich jak zakłady przemysłowe (gł. przemysłu paliwowo-energetycznego) dużych źródeł punktowych, źródeł powierzchniowych (paleniska domowe) oraz pasmowych (środki transportu)²⁸. Ze względu na swój skład chemiczny, m.in. tlenki azotu, dwutlenek siarki czy ołów, są one szkodliwe nie tylko dla życia i zdrowia istot żywych, lecz także wywierają niszczący wpływ na wytwory cywilizacji ludzkiej. Niestety, Polska należy do grupy państw z bardzo zanieczyszczoną atmosferą. Przyczyną tego stanu rzeczy jest oparta o węgiel energetyka, a także wadliwe technologie spalania i brak skutecznych instalacji oczyszczających²⁹. Z danych statystycznych wynika, że każdego roku do atmosfery emitowanych jest w naszym kraju ok. 1,6 mln ton pyłów, 2,7 mln ton dwutlenku siarki, 1,1 mln

²⁷ J. Bertrandt, *Bezpieczeństwo żywności*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 314.

²⁸ B. Poskrobko..., dz.cyt., s. 14

²⁹ *Zanieczyszczenia powietrza – przyczyny, skutki i zapobieganie w Polsce*, www.ekologia.pl (dostęp: 4.08.2018).

ton dwutlenku azotu i 360 mln ton dwutlenku węgla³⁰. Nadmierne zanieczyszczenie powietrza występuje już na ponad 20% powierzchni naszego kraju³¹. Jednym ze sposobów walki z ogromnym zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego są podejmowane przez samorządy terytorialne tzw. ustawy antysmogowe, w których zawarte są ograniczenia i zakazy dotyczące instalacji spalających paliwa. Uchwały takie podjęły już sejmiki województw: małopolskiego, śląskiego, opolskiego, mazowieckiego i łódzkiego³².

Nie mniej groźne od zanieczyszczeń powietrza są odpady stałe, czyli uciążliwe dla środowiska zużyte lub niespożytkowane produkty bytowej oraz gospodarczej działalności człowieka³³. Podzielić je można według różnych kryteriów. Ze względu na pochodzenie można mówić o odpadach komunalnych, przemysłowych czy medycznych. Innym kryterium może być stopień ich szkodliwości dla człowieka i środowiska naturalnego. Zgodnie z nim odpady można podzielić na obojętne i niebezpieczne. Obowiązujący w Polsce katalog odpadów za kryterium podziału przyjął źródło ich powstania. W katalogu tym wyróżniono aż 20 grup różnego rodzaju odpadów, w tym m.in.: odpady z przeróbki ropy naftowej, oczyszczania gazu ziemnego oraz pirolitycznej obróbki węgla, oleje odpadowe i odpady ciekłych paliw, a także odpady medyczne i weterynaryjne³⁴. Niestety, w rozporządzeniu tym nie zostały ujęte wyjątkowo niebezpieczne dla środowiska naturalnego i zdrowia człowieka odpady promieniotwórcze. W Polsce powstają one głównie w wyniku stosowania radioizotopów w medycynie, przemyśle i w badaniach naukowych. Chociaż zgodnie z przepisami ich składowanie dozwolone jest tylko w przeznaczonych do tego składowiskach, to jednak zdarzały się w naszym kraju przypadki niewłaściwego ich przechowania. Drastycznym przykładem może być kradzież pojemników z promieniotwórczym kobaltem, do której doszło w marcu 2015 r. w Poznaniu³⁵.

³⁰ B. Hołyst, dz.cyt., s. 44.

³¹ *Zanieczyszczenia powietrza...*, dz.cyt.

³² J. Dolna, *Uchwały antysmogowe: gdzie zostały przyjęte i jaka jest sankcja za ich naruszenie*, www.rp.pl (dostęp: 4.08.2018).

³³ B. Poskrobko..., dz.cyt., s. 14.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów, DzU RP, Warszawa, 29 grudnia 2014 r., poz. 1923.

³⁵ *Poznań: zaginęły pojemniki z promieniotwórczym kobaltem*, www.gloswielkopolski.pl/ (dostęp: 14.08.2018).

Poważnym problemem dla naszego kraju staje się nie zawsze legalny import różnego rodzaju odpadów z innych państw, gł. Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch. Część z nich wwożona jest do Polski legalnie za zezwoleniem ministra ochrony środowiska. Sporo ich jednak trafia do nas nielegalnie. Szacuje się, że nielegalny obrót śmieciami, ich przetwarzanie oraz składowanie w Polsce może być wart nawet 1,5 mld zł³⁶. Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa państwa jest fakt, że w nielegalny import śmieci zaangażowane są zorganizowane grupy przestępcze, w tym także zagraniczne, m.in. włoska mafia. W tym kontekście jako swoistą przestrożę należy postraktować to, że działalność włoskiej mafii w zakresie nielegalnego obrotu odpadami doprowadziła do poważnej katastrofy ekologicznej w jednym z regionów Włoch – Kampanii. Skutkiem zwożenia z całej Europy niebezpiecznych odpadów jest radioaktywne skażenie wód i gruntów na całym terenie tej prowincji, w szczególności zaś w rejonie Neapolu i Caserty³⁷.

Za specyficzny rodzaj odpadów można uznać niektóre pozostałości po pustoszących Europę wojnach. Taką szczególnie groźną, także dla bezpieczeństwa ekologicznego Polski, pamiątką minionych wojen jest zatopiona w Morzu Bałtyckim amunicja chemiczna. Według szacunków w Bałtyku może zalegać nawet 50 tys. ton wypełnionej głównie iperytem amunicji chemicznej³⁸. Uwolnienie zawartych w skorodowanej amunicji bojowych środków trujących do wód Bałtyku miałyby katastrofalne skutki nie tylko dla ekosystemów, lecz również i gospodarek nadbałtyckich państw.

Specyficznym odpadem bytowym jest także żywność. Szacuje się, że co roku marnuje się w Unii Europejskiej 88 mln ton żywności. Najwięcej, bo aż 53%, nie wykorzystują jej sami konsumenci³⁹. Chociaż większość żywności jest biodegradowalna, to jednak jej marnowanie stanowi pewne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekologicznego, m.in. ze względu na to, że do jej produkcji zużywana jest woda i energia. Problem marnowania żywności ma jednak przede wszystkim wymiar moralny i społeczny. Nie może być bowiem tak, że jedni wyrzucają zbędną żywność, podczas gdy inni cierpią z powodu głodu i niedożywienia. Sytuacja taka stanowi bowiem naruszenie bezpieczeństwa żywnościowego państwa, które istnieje wte-

³⁶ K. Horwat, *Polska śmietnikiem Europy. Na tym biznesie można sporo zarobić*, businessinsider.com.pl dostęp: 14.08.2018).

³⁷ *Mafia, Camorra, Ndragheta – ciemna strona Włoch*, obserwatore.eu/ (dostęp: 14.08.2018).

³⁸ mir.gdynia.pl/ (dostęp: 14.08.2018).

³⁹ *Marnowanie żywności w UE*, www.europarl.europa.eu/ (dostęp: 15.08.2018).

dy, kiedy wszyscy ludzie o każdej porze mają fizyczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej ilości bezpiecznej i odżywczej żywności⁴⁰. Niestety, Polska znajduje się w grupie pięciu państw Unii Europejskiej, w których marnowane jest najwięcej żywności⁴¹.

Oprócz zanieczyszczeń powietrza oraz odpadów stałych zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekologicznego są również ścieki. W obowiązującym w Polsce prawie ochrony środowiska pod pojęciem tym rozumie się nie tylko wprowadzone do wód i gleby wody zużyte na cele bytowe lub gospodarcze, lecz również ciekłe odchody zwierzęce, pochodzące z obszarów zanieczyszczonych wody opadowe lub roztopowe, wody ociekowe, a także pod określonymi warunkami wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych i obiektów gospodarki rybackiej⁴². Przeważająca większość ścieków zawiera szkodliwe dla środowiska substancje, takie jak np. chlorki, cyjanki, siarczany, fenole, metale ciężkie, a nawet związki radioaktywne⁴³. Wprowadzenie tak zanieczyszczonych ścieków do środowiska powoduje skażenie zarówno wód jak i gleb. Szczególnie niebezpieczne są skażenia wody, która, jak wiadomo, stanowi podstawę życia na Ziemi. Dlatego też zapewnienie człowiekowi dostępu do wody pitnej i umożliwienie mu korzystania z niej można zakwalifikować do najważniejszych jego potrzeb życiowych⁴⁴. Skutki zanieczyszczenia wód dzieli się na fizyczne, chemiczne i biologiczne. Do skutków fizycznych zalicza się m.in. prowadzący do obumierania życia w zbiornikach wodnych deficyt tlenu, a także ograniczającą jej przydatność do spożycia zmianę barwy i smaku. Zmiany chemiczne prowadzić zaś mogą do wytworzenia się w wodzie wysoce toksycznych związków chemicznych. Biologicznym skutkiem zanieczyszczenia wód może być natomiast namnożenie się w nich chorobotwórczych drobnoustrojów⁴⁵.

Najpoważniejszym antropogenicznym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekologicznego państwa są katastrofy techniczne. Duże katastrofy techniczne mają z reguły wielorakie i wielopłaszczyznowe skutki. Zagrozić one mo-

⁴⁰ J. Bertrand, dz.cyt., s. 312.

⁴¹ J. Szubierajska, *Marnowanie żywności to nie tylko problem społeczny czy ekonomiczny*, www.ekologia.pl (dostęp: 15.08.2018) .

⁴² Ustawa z 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska, DzU nr 62, poz. 627, art. 3, pkt. 38.

⁴³ B. Poskrobko..., dz.cyt., s. 123.

⁴⁴ J. Ciechanowicz-McLean, K. Klenowska, *Prawo dostępu do czystej wody*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010, s. 307 .

⁴⁵ B. Poskrobko..., dz.cyt., s. 121–122.

gą bowiem nie tylko środowisku naturalnemu i zdrowiu ludzi oraz zwierząt, lecz także wywrzeć niekorzystny wpływ na gospodarkę, a nawet i szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne. W dodatku dotknąć one mogą zarówno państwo, na którego terytorium doszło do katastrofy, jak i inne, nawet geograficznie odległe państwa. Przykładem mogą być awarie elektrowni atomowych w Czarnobylu i Fukushima. Uwolnione w ich wyniku substancje promieniotwórcze dotarły bowiem w odległe od miejsca zdarzenia regiony – w przypadku Czarnobyla nawet do północnych wybrzeży Afryki, zaś z Fukushimy do wschodniego wybrzeża Ameryki Północnej.

W literaturze przedmiotu pojęcie katastrofy technicznej bywa często używane zamiennie z pojęciem awarii technicznej. Podejście takie wydaje się jednak błędem. Awaria definiowana jest bowiem jako: „gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości”⁴⁶. Jak widać, w definicji tej poza skutkami technicznymi (utrata właściwości) i ewentualnymi ekonomicznymi (przerwa w używaniu) nie uwzględnia się żadnych innych skutków, m.in. zanieczyszczenia środowiska czy strat w ludziach. Pod tym względem pojęcie katastrofy technicznej jest znacznie szersze, gdyż uwzględnia te właśnie, szerokie konsekwencje. W przypadku określania i opisywania zagrożeń dla bezpieczeństwa ekologicznego należy więc posługiwać się pojęciem katastrofy technicznej. Katastrofy techniczne podzielić można, m.in. na: budowlane, chemiczne, górnicze, komunikacyjne, w energetyce i przemyśle jądrowym. Stopień ich szkodliwości dla środowiska oraz wywołane przez nie straty ludzkie i ekonomiczne są różne, zależne nie tylko od rozmiarów, ale i charakteru katastrofy. Przykładowo wyciek toksycznej substancji chemicznej z uszkodzonej w wyniku katastrofy w ruchu drogowym lub kolejowym cysterny będzie o wiele groźniejszy dla środowiska naturalnego niż katastrofa budowlana sporego obiektu budowlanego.

Chociaż generalnie mówimy o antropogenicznym charakterze katastrof to w rzeczywistości przyczyny ich powstawania mogą być dosyć zróżnicowane. Dojść do nich więc może m.in. w wyniku procesów utleniańskich, podmywania przez wody czy niszczyielskiego działania fal morskich. Inną niezależną od człowieka przyczyną katastrof komunikacyj-

⁴⁶ Ustawa z 18 kwietnia 2002 r., *O stanie kłęski żywiolowej*, DzU RP nr 62, rozdz. 1, art. 3, pkt 1, ppkt 3.

nych i budowlanych może być tzw. zmęczenie materiału, czyli spadek nośności konstrukcji poddanej wielokrotnie zmiennym w czasie obciążeniom⁴⁷. Różny charakter może mieć także i sprawstwo człowieka. Do katastrofy technicznej może bowiem dojść zarówno w wyniku jego nieuwagi lub błędu, jak i celowego działania. Sprawca katastrofy musi liczyć się z konsekwencjami swego czynu. W Polsce karane jest nawet nieumyślne spowodowanie katastrofy technicznej. Działający nieumyślnie sprawca pożaru, zawalenia budowli lub rozprzestrzenienia się toksycznych substancji może być zgodnie z polskim kodeksem karnym skazany nawet na 10 lat więzienia⁴⁸. Najsurowsze kary nie zapobiegają jednak katastrofom. Ich liczbę można ograniczyć, zwiększając wśród ludzi świadomość zagrożeń. Nie bez znaczenia są także takie czynniki, jak dobre przygotowanie kadr do obsługi złożonych systemów technicznych oraz ścisłe przestrzeganie norm i wymogów technicznych, a w przypadku procesów produkcyjnych, reżimów technologicznych.

Pojawienie się w ekosystemie obcych gatunków zwierząt i roślin

Dużym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekologicznego może być pojawienie się w naszym ekosystemie niewystępujących w nim dotąd zwierząt i roślin. Ci nie zawsze chciani i pożądani przybysze mogą poważnie zdewastować nasz ekosystem, m.in. poprzez wyniszczenie typowych dla niego gatunków, a także sprowadzić egzotyczne dla nas choroby. W Polsce do takich gatunków inwazyjnych należą, m.in.: norka amerykańska, jenot, żółw czerwonolicy, krab wełnistoręki, a z roślin barszcz Sosnowskiego. Generalnie w Europie występuje obecnie 11 tys. nierodzimych gatunków, z których 15% uznanych zostało za szkodliwe dla europejskiego ekosystemu. Niektórzy naukowcy są zdania, że skutki działania tych nieproszonych gości mogą być znacznie poważniejsze od zanieczyszczeń chemicznych⁴⁹.

⁴⁷ *Zmęczenie materiału*, encyklopedia.pwn.pl (dostęp: 18.08.2018).

⁴⁸ Kodeks karny, rozdz. XX, art. 163 § 1 i 2.

⁴⁹ P. Miller, *Intruzi w ekosystemie*, Przegląd nr 32 (970), 6–12.08.2018

W układzie biologicznym ekosystemom i w ogóle bezpieczeństwu ekologicznemu państwa zagrożać mogą nie tylko napływające z innych obszarów nowe gatunki zwierząt i roślin. O wiele groźniejsze od nich mogą bowiem okazać się organizmy genetycznie modyfikowane (GMO). Pod pojęciem tym rozumieć należy „organizm inny niż organizm człowieka, w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych wskutek krzyżowania lub naturalnej rekombinacji”⁵⁰. Ponieważ GMO pojawiły się stosunkowo niedawno, dlatego też trudno jest w pełni ocenić skutki ich wprowadzenia do ekosystemów. Istnieją jednak przypuszczenia, że mogą one niekorzystnie wpływać na stan zdrowia człowieka. Stanowiąc mogą również zagrożenie dla czystości genetycznej dziko żyjących kuzynów GMO i, poprzez eliminowanie starych odmian hodowlanych, bioróżnorodności danego ekosystemu.

Zakończenie

Reasumując, należy stwierdzić, że bezpieczeństwo ekologiczne urasta we współczesnym świecie do rangi jednego z ważniejszych wymiarów przedmiotowych bezpieczeństwa współczesnego państwa. Złożoność cywilizacji ludzkiej, a także zachodzące procesy społeczne, ekonomiczne i geofizyczne sprawiają, że liczba zagrożeń dla bezpieczeństwa ekologicznego będzie lawinowo rosła, a ich skutki będą miały charakter efektu domina. Dlatego ważne jest podjęcie odpowiednich kroków zaradczych, takich jak np. opracowanie oraz wdrożenie programów edukacyjnych z zakresu bezpieczeństwa i ekologii. Innym krokiem zaradczym jest doskonalenie istniejących i, w razie potrzeby, tworzenie nowych struktur reagowania kryzysowego. Co prawda, dzięki tym działaniom nie unikniemy zagrożeń, bo jest to niemożliwe, ale przynajmniej niektórym z nich możemy zapobiec, a także zminimalizować niszczące skutki tych, do których jednak dojdzie.

⁵⁰ Ustawa z 22 czerwca 2001 r. *O organizmach genetycznie zmodyfikowanych*, DzU nr 76, poz. 811, rozdz. 1, art. 3 pkt 2.

Bibliografia:

Dokumenty:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Kodeks karny.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 2014.

The World Health Report 1998. Life in the 21st Century. A vision for all, Geneva 1998.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r., *O stanie kłęski żywiolowej*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 62.

Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r., *O organizmach genetycznie zmodyfikowanych*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 76.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., *Prawo ochrony środowiska*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 62.

Opracowania/monografie/artykiuty:

1. Aberth J., *Spektakle masowej smierci, plagi, zarazy, epidemie*, Warszawa 2012.
2. Bertrandt J., *Bezpieczeństwo żywności*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
3. Ciechanowicz-McLean J., Klenowska K., *Prawo dostępu do czystej wody*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010.
4. Hołyst B., *Zagrożenia ładu społecznego*, Warszawa 2014, t. 2, s. 31–32.
5. Kenrick D.T., Neuberg S. L., Cialdini R. B., *Psychologia społeczna rozwiązane tajemnice*, Gdańsk 2002.
6. Książkowski K.M., *Zmiany klimatu – nowy czynnik zagrażający bezpieczeństwu państw*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010.
7. Leman H., *Ten sezon jest stracony*, Przegląd nr 30 (968) z 23–29.07.2018.
8. Mazur M., *Zarządzanie bezpieczeństwem jako dysfunkcja systemu władzy*, Warszawa 2014.
9. Mikołajczyk B., *Migracje klimatyczne i ekologiczne – zagrożenie dla bezpieczeństwa i wyzwanie dla prawa międzynarodowego*, [w:]

Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń, red. J. Symonides, Warszawa 2010.

10. Miller P., *Intruzi w ekosystemie*, Przegląd nr 32 (970) z 6–12.08.2018.
11. Morris I., *Dlaczego Zachód rządzi – na razie*, Poznań 2015.
12. Poskrobko B., Poskrobko T., Skiba K., *Ochrona biosfery*, Warszawa 2007.
13. Wróbel I., *Perspektywy współdziałania wojsk obrony terytorialnej z administracją publiczną w zwalczaniu kłesk żywiołowych*, [w:] *Bezpieczeństwo teoria i praktyka*, red. M. Lasoń, M. Klisz, Kwartalnik Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego nr 3 (XXVIII), lipiec–wrzesień, Kraków 2017.

Źródła internetowe:

1. *Czarne chmury nad polskim rolnictwem? Opozycja zapowiada nadejście armagedonu*, na www.topagrar.pl
2. Dolna J., *Uchwały antysmogowe: gdzie zostały przyjęte i jaka jest sankcja za ich naruszenie*, na www.rp.pl
3. www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/antropopresja
4. www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/slownik-terminow-prawnych/katastrofa-naturalna
5. *Epidemia odry w Polsce. Dlaczego odra jest groźna?*, www.poradnikzdrowie.pl
6. Horwat K., *Polska śmietnikiem Europy. Na tym biznesie można sporo zarobić*, businessinsider.com.pl
7. www.infor.pl/prawo/konstytucja/omowienie-konstytucji/80334,Stan-nadzwyczajny-w-panstwie.html
8. Majewska M., *SARS to atypowe zapalenie płuc. Jakie są objawy SARS? Leczenie chorych na SARS*, www.poradnikzdrowie.pl/
9. *Mafia, Camorra, Ndragheta – ciemna strona Włoch*, obserwatore.eu/
10. Malinowski S., Popkiewicz M., *Czy i dlaczego klimat Ziemi się zmienia?* naukaoklimacie.pl
11. *Marnowanie żywności w UE*, www.europarl.europa.eu/
12. mir.gdynia.pl/
13. *Odra znów groźna. Polska zagrożona epidemią. Szczególnie chronimy dzieci*, wolnosc24.pl

14. *Poznań: zaginęły pojemniki z promieniotwórczym kobaltem*, www.gloswielkopolski.pl/
15. Szubierajska J., *Marnowanie żywności, to nie tylko problem społeczny czy ekonomiczny*, www.ekologia.pl
16. Wamka M., *Czy upał wzmaga agresję*, na.wamka.pl/
17. *Zanieczyszczenia powietrza – przyczyny, skutki i zapobieganie w Polsce*, www.ekologia.pl
18. *Zmęczenie materiału*, encyklopedia.pwn.pl

dr Andrzej Potoczek

Kolegium Jagiellońskie Toruńska Szkoła Wyższa

**Problematyka
bezpieczeństwa
w perspektywie
zarządzania
zintegrowanego**

*Security issues
in the management
perspective integrated*

Streszczenie

Bezpieczeństwo jest systemem powiązanych ze sobą elementów, które wzajemnie na siebie oddziałują i muszą być skutecznie zarządzane. Zараzеm bezpieczeństwo jest jednym z kluczowych obszarów aktywności administracji. Współcześnie niezwykle istotne staje się zintegrowane podejście do procesu rozwoju w kontekście kształtowania polityki bezpieczeństwa lokalnego. Zarządzanie zintegrowane opiera się na podejściu terytorialno-funkcjonalnym i eksponuje wzajemne zrównoważone powiązania między systemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem, których wspólnym elementem jest bezpieczeństwo.

Słowa kluczowe: zarządzanie, bezpieczeństwo, integrowanie, polityka publiczna, terytorium

Summary

Security is a system of interrelated elements that interact with each other and must be effectively managed. At the same time, security is one of the key areas of administrative activity. Nowadays, an integrated approach to the development process in the context of shaping local security policy becomes extremely important. Integrated management is based on a territorial-functional approach and exposes mutually balanced links between the economic, social and environmental systems of which security is a common element.

Keywords: management, security, integration, public policy, territory

Wstęp

Współcześnie niezwykle istotna staje się potrzeba integracji polityki rozwoju wokół celów publicznych w wymiarze społeczno-gospodarczym,

przestrzennym oraz zapewnienia bezpieczeństwa. Dlatego też zasadne wydaje się systematyczne wzmacnianie koordynacji w procesie zarządzania polityką publiczną, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu programowania rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na interesy podmiotu odpowiedzialnego za budowanie systemu bezpieczeństwa, środowisko oraz szanse, wyzwania, ryzyko i zagrożenia dla realizacji interesów na rzecz osiągania celów w dziedzinie bezpieczeństwa, a także społeczne uwarunkowania, w jakich realizowana jest idea bezpieczeństwa. Takie podejście posłuży zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Zarazem stworzone zostają możliwości kreowania rozwoju zrównoważonego terytorialnie, co oznacza rozwój układu terytorialnego przez wzmacnianie potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie obszaru w procesy rozwojowe. Z punktu widzenia praktyki niezwykle istotne staje się odniesienie do spójności terytorialnej, którą należy postrzegać jako stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując racjonalne kształtowanie przestrzeni, aby zapewnić jak najlepszy rozwój danego terytorium. Osiągnięcie spójności terytorialnej oznacza zapewnienie poprawy poziomu życia mieszkańców poprzez zagwarantowanie mechanizmów, dzięki którym możliwy będzie rozwój w oparciu o potencjał endogeniczny oraz aktywność władz publicznych. W procesie wdrażania polityki rozwoju zintegrowanego niezwykle istotne będą obszary aktywności związane z koordynacją polityki publicznej na różnych poziomach zarządzania rozwojem, poprawą wielopoziomowego zarządzania w celu poprawy efektywności zaspokajania potrzeb poszczególnych obszarów, jak również rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Konieczne staje się zatem pogłębianie wiedzy oraz gromadzenie doświadczeń w tym zakresie, co sprzyjać będzie komplementarności procesu zarządzania oraz zapobiegać konfliktom społecznym i przestrzennym, wpływając na poziom szeroko pojmowanego bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo w systemie zarządzania rozwojem

W zakresie zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej administracja publiczna podejmuje wielokierunkowe działania obejmujące różnorodne obszary aktywności, gdzie jednym z kluczowych staje się dzisiaj zagadnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, które umożliwia funkcjonowanie i rozwój innych sfer życia publicznego. Z tego punktu widzenia bezpieczeństwo jest systemem powiązanych ze sobą elementów, które wzajemnie na siebie oddziałują i muszą być skutecznie zarządzane. Jednocześnie zarządzanie bezpieczeństwem może być postrzegane jako przeciwdziałanie niebezpieczeństwu¹. Z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego związane jest z gospodarowaniem przestrzenią, co powoduje, że uwzględniane są uwarunkowania oraz instrumenty planowania przestrzennego w kształtowaniu kierunków rozwojowych jednostki terytorialnej. Istotne staje się także perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające z potrzeby kreowania i utrwalania systemu bezpieczeństwa zgodnego ze strategią rozwoju. Bardzo istotną sprawą jest także racjonalny podział uprawnień i odpowiedzialności w zakresie podejmowania decyzji dotyczących problematyki rozwoju. W tym kontekście chodzi o przejrzystość podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, rozmieszczenie uprawnień do decydowania oraz ustalenie procedur eliminowania nakładania się zadań i kompetencji. W procesie zarządzania jednostką terytorialną istotną rolę odgrywa efektywność komunikacji wewnętrznej, dlatego też w ramach obszaru zarządzania obejmującego bezpieczeństwo ważną staje się komunikacja i partycypacja społeczna, współpraca z organizacjami pozarządowymi czy wspieranie inicjatyw społecznych, co stanowi istotny element funkcjonowania systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym. Duże znaczenie ma także proces podejmowania decyzji kierowniczych i realizacja spójnych działań, zmierzających do zapewnienia efektywności zarządzania oraz racjonalnego niezbędnego wykorzystania zasobów w wymiarze ilościowym i jakościowym, zgodnie z misją i celem rozwoju uwzględniającego wymogi i standardy szeroko pojmowanego bezpieczeń-

¹ T. Hanausek, *Zarządzanie bezpieczeństwem – nowa dziedzina nauki*, [w:] *Bezpieczeństwo a ochrona majątku*, Zeszyt Naukowy European Association for Security, 2001, nr 4.

stwa. Zarządzanie rozwojem to także zarządzanie usługami publicznymi i stałe ich doskonalenie, które dokonuje się poprzez zwiększanie ich dostępności oraz poprawę jakości. Obszar usług publicznych obejmuje szeroki zakres aktywności władz publicznych oraz przybiera różnorodne formy organizacyjne. Mieszczą się w tym także działania podejmowane między innymi w kategorii bezpieczeństwa społecznego, socjalnego, ekologicznego czy zbiorowego. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa obywateli wymaga reakcji na związane z tym potrzeby i oczekiwania. Dzięki temu powstaje system ochrony ludności na poziomie lokalnym, którego celem jest zaspokojenie jednej z podstawowych potrzeb społecznych, jaką jest potrzeba bezpieczeństwa. Współpraca administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa obejmuje takie obszary, jak doskonalenie i wdrażanie zasad oraz procedur współpracy, realizowanie przedsięwzięć zmierzających do utrzymywania i zwiększania posiadanych potencjałów, wzajemne wsparcie przejawiające się realizacją zadań na korzyść współdziałających podmiotów, a także wymianę informacji².

Jednym z ważnych obszarów w procesie zarządzania bezpieczeństwem w układzie terytorialnym jest zarządzanie kryzysowe będące działalnością organów władzy publicznej na wszystkich szczeblach organizacji państwa, angażującą wyspecjalizowane organizacje, inspekcje, straże oraz społeczeństwo. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na nowe zagrożenia związane z organizacją i funkcjonowaniem przestrzeni publicznej, które naruszają bezpieczeństwo na wielu płaszczyznach życia społecznego. Stąd w miarę ich narastania obserwuje się coraz większą determinację w poszukiwaniu bezpieczeństwa, które jest nie tylko nadrzędną wartością, ale również celem każdej społeczności. Zarazem odczucia i oceny, jakie są kreowane przez podmioty życia społecznego w określonych stanach zagrożenia, mają duży wpływ na działania podejmowane przez odpowiednie organy publiczne w zakresie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego. Efektywność działań w tym zakresie wiąże się z uwzględnieniem przeobrażeń dotyczących codziennego życia jednostki, co niejednokrotnie prowadzi w swej negatywnej odstonie do wzrostu poczucia zagrożenia i braku bezpieczeństwa. Implikuje to podejmowanie przez władze lokalne szerokiego zakresu działań w odniesieniu do teorii i praktyki systemu bezpieczeństwa lokalne-

² B. Wiśniewski, *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej*, [w:] *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, red. A. Osierda, B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008.

go. Jest to ważny i złożony element warunkujący skuteczność i efektywność procesu zarządzania bezpieczeństwem. Kształtowanie bezpieczeństwa jest w dużej mierze zadaniem strategii działania w tej dziedzinie, będącej teorią i praktyką kierowania sprawami bezpieczeństwa danego obszaru ze szczególnym uwzględnieniem procesu ustalania celów bezpieczeństwa oraz sposobów ich osiągnięcia. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na interesy podmiotu odpowiedzialnego za budowanie systemu bezpieczeństwa, środowisko oraz szanse, wyzwania, ryzyko i zagrożenia dla realizacji interesów na rzecz osiągnięcia celów w dziedzinie bezpieczeństwa, a także społeczne uwarunkowania, w jakich realizowana jest idea bezpieczeństwa. Należy też zwrócić uwagę na możliwe lub istniejące konflikty mające charakter polityczny, społeczny lub gospodarczy, a także posiadane zasoby niezbędne do realizacji przyjętych koncepcji i zadań w zakresie bezpieczeństwa³. W zakresie zarządzania bezpieczeństwem niezwykle istotne jest określenie wyzwań rozwojowych oraz działanie na rzecz usprawniania systemu bezpieczeństwa, co wymaga skuteczności oraz konsekwentnej koordynacji. Kluczem do sukcesu będzie tutaj zrozumienie otoczenia i jego potrzeb, właściwe wytyczenie celów oraz optymalne wykorzystanie mechanizmów strategicznego programowania dla zwiększenia skuteczności i efektywności zarządzania. W obszarze zarządzania oraz programowania strategicznego konieczne jest prowadzenie świadomej polityki rozwoju systemu bezpieczeństwa oraz ukierunkowanie przedsięwzięć na uporządkowanie i usystematyzowanie podejmowanych działań, jak też upowszechnienie idei myślenia strategicznego w zakresie problematyki bezpieczeństwa. Umożliwi to wzmocnienie systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym oraz poprawi sprawność działania podmiotów realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo w koncepcji zarządzania zintegrowanego

Aktualnie niezwykle istotna staje się potrzeba integracji polityki rozwoju wokół celów publicznych w wymiarze społeczno-gospodarczym, prze-

³ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa II-2011/18.

strzennym oraz zapewnienia bezpieczeństwa. Dlatego też zasadne wydaje się systematyczne wzmacnianie koordynacji w procesie zarządzania polityką publiczną, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu programowania rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania. Prowadzi to do rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego terytorialną różnorodność, a jednocześnie dbającego o zapewnienie całej społeczności wysokiej jakości życia. Efektywność działań w tym zakresie jest uwarunkowana dostosowaniem sposobu i zakresu podejmowanych działań do specyfiki poszczególnych obszarów. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na szczególną rolę struktur samorządowych podejmujących przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym na rzecz systematycznej poprawy jakości usług publicznych, do których zaliczymy także zapewnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Wymaga to określenia i dostosowania ram polityki publicznej skierowanej do poszczególnych obszarów, co umożliwi skuteczne przeprowadzenie zaplanowanych przedsięwzięć. Należy też zwrócić uwagę, że spodziewane kierunki zmian w polityce regionalnej UE po roku 2020 oraz zmieniające się wyzwania rozwojowe wymagają bardziej trafnego dopasowania zakresu interwencji polityki publicznej do potencjałów i wyzwań rozwojowych różnych typów obszarów oraz udoskonalenia i poprawy skuteczności mechanizmów i instrumentów wykorzystywanych w tej polityce. Zintegrowany terytorialnie rozwój polega zatem na uznaniu różnorodności i specyfiki terytorialnej, włączeniu w procesy rozwojowe wszystkich obszarów i właściwym identyfikowaniu ich zasobów w celu dopasowania interwencji polityki do potrzeb poszczególnych terytoriów i przezwyciężenia strukturalnych przeszkód stojących na drodze ich rozwoju. Terytorialne ukierunkowanie polityki, działania na rzecz stymulowania wewnętrznych potencjałów rozwojowych, dostosowanie interwencji do lokalnej sytuacji przekłada się na zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej, prowadząc tym samym do trwałego wzrostu społeczno-gospodarczego, jak również do rozwoju zrównoważonego społecznie, którego ważną cechą jest poczucie bezpieczeństwa⁴. Realizacja ukierunkowanej terytorialnie polityki w zdecentralizowanym systemie zarządzania wymaga dużego zakresu współdziałania oraz zintegrowania procesu planowania i wdrażania przyjętych założeń. Niezbędne jest także wzmocnienie systemu współzarządzania procesami rozwojowymi tak, aby włączyć w procesy programowania i realizacji także innych aktorów rozwoju.

⁴ Zob. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2017.

Zasadne zatem staje się kompleksowe podejście do reagowania na potrzeby definiowane w układach terytorialnych, a polityka rozwoju powinna być w większym niż dotychczas stopniu realizowana w sposób zintegrowany, wiążąc ze sobą różnego rodzaju przedsięwzięcia dostosowane do specyfiki danego obszaru. Ważne jest tutaj uzgadnianie celów i zintegrowanych planów działania pomiędzy wszystkimi głównymi interesariuszami polityki rozwoju oraz włączanie ich w realizację i ocenę ich efektywności, co pozwoli na kształtowanie się poczucia współodpowiedzialności za rozwój danego terytorium oraz przyczyni się do zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych. Polityka rozwoju będzie zatem dążyła do zapewnienia bardziej zrównoważonego systemu oddziaływania na układ terytorialny poprzez zintegrowane interwencje wykorzystujące miejscowe zasoby i potencjały, jak też przez dostarczanie odpowiednich zasobów dla zainicjowania trwałego wzrostu w obszarach o mniej korzystnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych. Wyzwaniem jest tutaj optymalne wykorzystanie własnego potencjału rozwojowego w celu zwiększenia konkurencyjności gospodarki lokalnej i regionalnej z jednoczesnym zapewnieniem warunków do trwałego, zrównoważonego i bezpiecznego rozwoju. Polityka rozwoju musi zatem wzmocnić te czynniki rozwojowe, które decydują o konkurencyjności, jak też podejmować dodatkowe działania aktywizujące w obszarach o słabszych perspektywach rozwojowych i zagrożonych powstawaniem konfliktów lub sytuacji kryzysowych. Umożliwi to podjęcie aktywnych i skutecznych działań oraz budowanie przewagi i poprawę efektywności gospodarowania w oparciu o wdrażanie nowych rozwiązań w procesie zarządzania rozwojem, z uwzględnieniem bezpieczeństwa jako jednego z obszarów aktywności w tym zakresie. Związane z tym szanse i możliwości zależeć będą zarówno od zdolności adaptacyjnej, a także determinacji władzy publicznej, możliwości współdziałania partnerskiego oraz kultury promującej wartości i praktyki społeczne sprzyjające rozwojowi. Będzie to wymagało aktywnej polityki publicznej, prowadzonej głównie na szczeblu lokalnym i regionalnym, jak też uwolnienia potencjałów społeczno-gospodarczych i zdolności organizacyjnych. Jednym z warunków realizacji celów rozwojowych jest przywrócenie i utrwalenie ładu zintegrowanego, uwzględniającego potrzeby społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe, kompozycyjno-estetyczne oraz bezpieczeństwa. Uporządkowana i zintegrowana przestrzeń publiczna ułatwia bowiem funkcjonowanie

układu terytorialnego poprzez tworzenie warunków do sprawnego przebiegu procesów rozwojowych, a w efekcie do poprawy jakości życia. Zintegrowane zarządzanie rozwojem wymaga zatem determinacji władzy publicznej, a także partnerskiego zaangażowania ze strony uczestników, społeczeństwa obywatelskiego i większego otwarcia się instytucji publicznych na idee i rozwiązania odnoszące się do potrzeb i oczekiwań społecznych. Wynika to z założenia, że rozwój jest zjawiskiem obejmującym społeczne wartości, normy zachowań, praktyki i swoiste doświadczenia, co determinuje gotowość do podejmowania ryzyka oraz działań twórczych i innowacyjnych. Wpływa to na zdolność do współdziałania i tworzenia kapitału rozwojowego, którego ważnym elementem jest poczucie bezpieczeństwa. Zatem wartości społeczne nadają sens działaniom w układzie terytorialnym, stają się przestrzenią innowacyjnego podejścia do rozwoju, co pozwala na poszukiwane nowych form uczestnictwa i aktywności oraz kształtowanie wartości istotnych dla formowania bezpiecznego oraz zapewniającego wysoki poziom jakości życia środowiska lokalnego. Efektem powinien być trwały, dynamiczny i równomierny rozwój, przy stałym zaangażowaniu wszystkich podmiotów społeczno-gospodarczych. Powinno być to także związane z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego włączanego w realizację polityki publicznej mającej charakter innowacyjny oraz kształtowanej przez sprawnie funkcjonujące władze publiczne na poziomie lokalnym i regionalnym. Powinny też powstać okoliczności do optymalnego wykorzystywania uwarunkowań i czynników rozwoju, a zachodzące przemiany winny być ukierunkowane na przekształcenia kulturowe, wzrost otwartości oraz bezpieczeństwa układu terytorialnego i rozwijanie nowych form współpracy, która może stać się jednym ze źródeł sukcesu. Tak więc w rozumieniu procesów planowania i zarządzania w sektorze publicznym niezbędne staje się podejście zintegrowane. W rzeczywistości jednak teoria i praktyka myślenia i działania zintegrowanego w odniesieniu do zarządzania rozwojem napotyka na liczne bariery⁵. Jednakże polityka regionalna, zorientowana na pobudzenie rozwoju w układach terytorialnych, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i metodach jego planowania. Istota zintegrowanego zarządzania rozwojem leży zatem w zintegrowanym procesie planistycznym

⁵ T. Markowski, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk nr 161/2015.

i decyzyjnym, który powinien prowadzić do wysokiego stopnia zintegrowania podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do osiągnięcia celów zgodnych z koncepcją rozwoju zrównoważonego. W związku z tym wyspecjalizowane planowanie publiczne powinno być pod względem metodologicznym planowaniem zintegrowanym. Proces integracyjnego podejścia do planowania rozwoju wyraża się integracją rozumianej jako koordynacja procesu tworzenia strategii z uwzględnieniem szerokiego aspektu uwarunkowań przestrzennych, społecznych, kulturowych i związanych z bezpieczeństwem, celem uniknięcia sprzecznej polityki i uzyskania rezultatów w postaci zintegrowanego procesu rozwoju. To oznacza konieczność poszerzenia analizy procesu planowania oraz zwrócenia uwagi na eliminowanie sprzeczności pomiędzy wyznaczonymi kierunkami i podejmowanymi działaniami w sferze społeczno-gospodarczej i przestrzennej⁶. Konieczne staje się zatem wdrożenie systemu zarządzania rozwojem rozumianym jako zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych, w celu osiągnięcia wcześniejszych założeń. Winien to być spójny i kompleksowy model odpowiadający istniejącym uwarunkowaniom, wynikającym z aktualnego poziomu rozwoju oraz specyfiki zidentyfikowanych zagrożeń. Jednocześnie doświadczenia uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej pokazują, że istotnym czynnikiem decydującym o rozwoju układu terytorialnego jest funkcjonowanie spójnego systemu zarządzania w sektorze publicznym. Sposób i jakość funkcjonowania tego systemu w całości oraz na poszczególnych szczeblach systemu samorządowego decyduje w dużej mierze o sprawności i efektywności osiągnięcia celów społeczno-gospodarczych. Dlatego też skuteczne i racjonalne wykorzystanie środków przeznaczonych na rozwój jest w dużej mierze uzależnione od zdolności do efektywnego zarządzania, począwszy od umiejętności formułowania wizji, zdolności poziomu decyzyjnego do rzeczywistej koordynacji działań podmiotów zaangażowanych w proces rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym. Wydaje się, że skuteczne funkcjonowanie systemu zarządzania rozwojem zależy od określenia jego kształtu i struktury we-

⁶ T. Markowski, M. Turała, *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Łódź, 2015, s. 4–6.

wewnętrznej oraz roli, jaką powinien on odgrywać w prowadzeniu polityki rozwoju. Niezbędne jest tutaj wyraźne zaakcentowanie spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, jak też nakierowanie na podnoszenie konkurencyjności gospodarki w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Polityka rozwoju powinna w związku z tym obejmować węzłowe obszary tematyczne, przy jednoczesnym skupieniu się na zagadnieniach o rzeczywistej wadze dla danego terytorium. Niezbędne jest także uwzględnienie w sposobie myślenia o tej polityce oraz w obszarze jej realizacji problemów dotyczących bezpieczeństwa ujmowanego w długiej perspektywie działań. Jednocześnie dla skutecznej realizacji polityki rozwoju niezbędne jest określenie jasnych celów strategicznych w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym, kulturowym, terytorialnym i bezpieczeństwa. W związku z tym najistotniejsze kwestie dla prowadzenia polityki rozwoju to: zapewnienie integracji wymiaru społeczno-gospodarczego, terytorialnego i przestrzennego oraz zapewnienie spójności polityki publicznej, do której zalicza się też polityka bezpieczeństwa. Wskazując na integrację różnych wymiarów polityki rozwoju, niezbędne jest uwzględnienie specyfiki danego terytorium. Zarazem prowadzenie polityki rozwoju wymaga zbudowania jednolitego systemu realizacji, w tym monitorowania i ewaluacji oraz wprowadzenia jednolitych standardów strategicznego zarządzania rozwojem. Przyczyni się to do poprawy skuteczności i efektywności interwencji publicznych, dzięki czemu zarządzanie będzie bardziej efektywne, a skutki tego procesu zostaną społecznie zaakceptowane. Wiąże się z tym konieczność wypracowania wspólnych definicji pojęć istotnych dla realizacji kluczowych celów rozwojowych w wymiarze strategicznym, przestrzennym i bezpieczeństwa. Umożliwi to efektywne działania w zakresie kształtowania spójności terytorialnej oraz konkretyzację najważniejszych kierunków polityki i zadań samorządów regionalnych i lokalnych w dostosowaniu do specyfiki przyrodniczej, społecznej, gospodarczej, uwarunkowań historycznych oraz specyfiki zagrożeń i potencjalnych konfliktów w odniesieniu do danego obszaru. Pozwoli to na osiągnięcie spójności terytorialnej postrzeganej jako zapewnienie harmonijnego, zrównoważonego i bezpiecznego rozwoju postrzeganego jako zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych,

w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów⁷. Stąd ważne staje się systematyczne kształtowanie systemu zintegrowanego zarządzania procesami rozwojowymi na wszystkich poziomach samorządu, a także poprawa efektywności działań w całej sferze publicznej poprzez formułowanie wizji oraz zdolności do rzeczywistej koordynacji działań i wypracowywania celów w oparciu o analizę uwarunkowań i scenariusze rozwoju. Dochodzi tutaj konieczność kontrolowania, a przede wszystkim podejmowania decyzji w zróżnicowanej sieci powiązań i interakcji, jaką stanowi polityka rozwoju, wymagająca przyjęcia nowego, elastycznego modelu zarządzania uwzględniającego problematykę bezpieczeństwa. Generuje to potrzebę podejścia zintegrowanego w wymiarze społeczno-gospodarczym, przestrzennym i bezpieczeństwa, co zakłada wielowymiarowość procesów rozwojowych i bierze pod uwagę ich społeczne, gospodarcze oraz środowiskowe uwarunkowania wraz z ukształtowaniem systemu bezpieczeństwa lokalnego i regionalnego. Stanowi to podstawę dla podnoszenia jakości życia, wspólnoty samorządowej, co współcześnie jest istotnym elementem procesu rozwoju. Tak więc polityka rozwoju, koncentrując się wokół zintegrowanego podejścia terytorialnego, daje szansę na integrację i koordynację działań służących rozwojowi w długim przedziale czasowym, przy wykorzystaniu zasobów endogenicznych danego terytorium, co pozwala na wywołanie trwałych efektów rozwojowych. Podejście takie zwraca uwagę na potrzebę prowadzenia działań z dużą elastycznością w stosunku do danego obszaru. Wiąże się również z wyzwaniem dla podmiotów zajmujących się rozwojem, a przyjęcie takiego podejścia wymaga od decydentów wykorzystania strategii programowych, które odpowiadają na autentyczne potrzeby danej społeczności. Podejście zintegrowane to także swoista strategia polityczna, której celem jest wspieranie rozwoju poprzez działania dopasowane do danego kontekstu. Integracja różnych działań sektorowych jest składnikiem kształtowania polityki o charakterze terytorialnym, łącznie z różnorodnymi kontaktami, systemami wielopoziomowego zarządzania czy relacjami partnerskimi. Integracja wymaga zatem podejścia terytorialnego, a polityka o charakterze terytorialnym łączy się ze zmienionym pojmowaniem tego, czym jest rozwój lokalny, rozumiany jako proces celowy, złożony i obejmujący cały szereg uwarunkowań i obszarów aktywności,

⁷ S. Pangsy-Kania, *System zarządzania rozwojem w Polsce i rola w nim dokumentów strategicznych*, Studia z Polityki Publicznej, nr 3(7) 2015, s. 123.

wśród których wymienić należy szeroko pojmowane bezpieczeństwo. Tworzy się w ten sposób podstawa zintegrowanego kontekstu współczesnego zarządzania publicznego, gdzie istotnym wyzwaniem jest potrzeba integrowania interwencji poprzez tworzenie uzgodnionych regulacji i systemów sterowania oraz wspólne zarządzanie i partnerstwo o charakterze prorozwojowym, koordynacyjnym, strategicznym, uwzględniającym wymogi współcześnie pojmowanego bezpieczeństwa⁸.

Zintegrowane podejście do procesu rozwoju w kontekście kształtowania polityki bezpieczeństwa lokalnego

Koncepcja polityki regionalnej rozumianej jako polityka publiczna ukierunkowana na wspomaganie rozwoju obszarów strukturalnie słabszych lub przeżywających trudności z adaptacją do nowych warunków ekonomicznych ulega systematycznym przekształceniom. Generuje to konieczność zmian w zakresie formułowania celów i w sposobie implementacji polityki publicznej zorientowanej przestrzennie zarówno na poziomie wspólnotowym jak i krajowym. Selektywna interwencja publiczna powinna być skierowana na przedsięwzięcia wzmacniające endogeniczny potencjał rozwojowy, a tym samym zwiększające w spodziewanym stopniu możliwości poszczególnych terytoriów otrzymujących wsparcie. W tym kontekście ważne staje się podejście zintegrowane, uwzględniające zróżnicowanie terytorialne, oznaczające jednocześnie koncentrację różnych działań podejmowanych wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów powinny wzajemnie na siebie oddziaływać, co oznacza koordynację już na etapie programowania, a następnie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny do osiągnięcia celów. Ważne jest tutaj precyzyjne określenie podziału zadań pomiędzy wszystkie podmioty odpowiedzialne za rozwój. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju poszczególnych terytoriów. Oznacza to wspieranie rozwoju poprzez zinte-

⁸ Por. A. Noworól, *Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej*, UJ, Kraków 2015.

growane pakiety działań, integrujące wiązki interwencji sektorowych finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów będących adresatami polityki regionalnej. Takie podejście posłuży zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami. Daje to szanse kreowania rozwoju zrównoważonego terytorialnie, co oznacza rozwój i rozkwit terytoriów przez wzmacnianie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe. Oznacza to m.in. prowadzenie skutecznej polityki regionalnej dostosowanej do specyfiki danego terytorium i obejmującej działania służące aktywizacji gospodarczej, rozwojowi lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców czy poprawie dostępu do usług publicznych z wykorzystaniem potencjałów lokalnych i subregionalnych gospodarek, jak również własnych zasobów⁹. W wymiarze instytucjonalnym istotne będzie dalsze wzmacnianie zdolności planowania i prowadzenia działań rozwojowych, szczególnie na poziomie lokalnym. Istotne jest też podjęcie wielu działań, których celem jest uwolnienie potencjału regionalnego, co może przynieść korzyści społeczno-gospodarcze dostępne dla wszystkich obywateli, bez względu na miejsce zamieszkania. Potrzeba realizacji działań rozwojowych w sposób społecznie i terytorialnie zrównoważony wynika z nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. W związku z tym w oparciu o zidentyfikowane unikalne zasoby danego terytorium i jego przewagi lokalizacyjne polityka regionalna może przybierać odpowiedni kształt, a jej wartością dodaną jest możliwość wykorzystania walorów terytorialnego podejścia do tych zagadnień rozwojowych i polityki publicznej, które mają istotny wpływ terytorialny. Dzięki oferowanym narzędziom i instrumentom możliwe jest bardziej efektywne rozwiązywanie problemów rozwojowych oraz zwiększanie skuteczności i efektywności osiągania celów wyznaczanych w ramach polityki rozwoju¹⁰.

⁹ J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa 2015.

¹⁰ Por. T.G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Instytut Spraw Publicznych*, Warszawa 2010, s. 46–55.

Taki kierunek polityki regionalnej zmienia dotychczasowe podejście związane ze stosowaniem instrumentów wyrównawczych skoncentrowanych przede wszystkim na redystrybucji dochodów i niwelowaniu różnic w zakresie tempa rozwoju między poszczególnymi regionami. Wydaje się, że dotychczasowe działania związane z regulowaniem zróżnicowań rozwojowych nie były dostatecznie skuteczne w zapewnianiu realizacji założonych celów polityki regionalnej. W związku z tym nowy model polityki regionalnej powinien opierać się na założeniu, że szanse rozwojowe tkwią we wszystkich typach regionów, gdzie zlokalizowane są determinanty rozwojowe w różnych układach terytorialnych. Tak więc celem interwencji regionalnej powinna być maksymalizacja wzrostu na poziomie krajowym, dzięki wspieraniu i zachęcaniu każdego regionu do wydobywania, wzmocnienia i wykorzystania endogennego potencjału wzrostu przy pomocy wewnętrznych lub zewnętrznych zasobów. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju poszczególnych obszarów. Oznacza to wspieranie rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań, integrujące wiązki interwencji sektorowych finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów, będących adresatami polityki regionalnej. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami w procesie realizacji polityki publicznej. Stąd potrzeba realizacji działań rozwojowych w sposób społecznie i terytorialnie zrównoważony, wrażliwy na terytorialną różnorodność i jej atuty, a jednocześnie dbający o zapewnienie całemu społeczeństwu wysokiej jakości życia. Efektywność takich właśnie działań rozwojowych jest warunkowana adekwatnym dostosowaniem ich zakresu i mechanizmu wdrażania do specyfiki poszczególnych obszarów i ich wzajemnych zależności. Umożliwi to skuteczną realizację przedsięwzięć o charakterze rozwojowym oraz systematyczną poprawę dostępu do usług publicznych wysokiej jakości. Osiągnięcie zakładanych celów w obszarze rozwoju terytorialnie zrównoważonego, jakimi są spójność terytorialna, wzmocnienie regionalnych przewag konkurencyjnych i poprawa jakości zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie, wymaga określenia zakresu interwencji polityki regionalnej i zastosowania znacznie skuteczniejszych niż dotychczas mechanizmów wspierania rozwoju. Zatem

w nowym paradygmacie polityki regionalnej dużą uwagę należy poświęcić takiemu pojęciu terytorium, na którym ogniskują się różnego rodzaju działania stymulujące rozwój, w szczególności ukierunkowane na stymulowanie relacji między podmiotami i instytucjami funkcjonującymi w regionach oraz kreowanie powiązań sieciowych w oparciu o specyfikę społeczności i otoczenia instytucjonalnego. Nowy paradygmat podkreśla znaczenie terytorialnego ukierunkowania i osadzenia polityki regionalnej, która w optymalny sposób odpowiada lokalnym uwarunkowaniom i wykorzystuje lokalny potencjał wiedzy, umiejętności, specjalizacji oraz powiązań między poszczególnymi podmiotami. W tym kontekście ważne staje się budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych oraz tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie¹¹. Zintegrowane podejście opiera się zatem na systemie wielopoziomowego zarządzania, wykorzystującym współpracę partnerów, ich sieciowanie, w którym bardzo ważną rolę odgrywa koordynacja podmiotów na różnych szczeblach terytorialnych. Takie podejście zakłada zorientowanie polityki publicznej na terytorialnym wymiarze procesów rozwojowych, co implikuje potrzebę unifikowania celów i większe powiązanie różnych aspektów polityki w celu kompleksowego rozwiązywania problemów rozwojowych. Zarazem polityka regionalna jak i polityka rozwojowa realizowana na obszarze regionów oraz działania adresowane do specyficznych obszarów powinny być odpowiednio zintegrowane przestrzennie. W tym kontekście istotne staje się wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w układzie horyzontalnym, w zakresie przedsiębiorczości wykorzystującej zasoby lokalne i zwiększającej ilość miejsc pracy poza rolnictwem, podnoszenia kwalifikacji zawodowych mieszkańców i poprawy jakości działania instytucji publicznych, jak też promocji zrównoważonego ładu przestrzennego. Konieczne są także działania na rzecz wzmocnienia powiązań funkcjonalnych pomiędzy terenami wiejskimi i miastami, a także wzmocnienie małych miast i centrów gminnych jako lokalnych ośrodków wzrostu. Należy także podjąć działania skoncentrowane na wsparciu i tworzeniu warunków do lepszego wykorzystania potencjałów endogenicznych obszarów wiejskich.

¹¹ Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Pojawiające się współcześnie problemy rozwojowe można skutecznie rozwiązywać dzięki podejmowaniu działań mających charakter wyprzedzający oraz ukierunkowujący rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego tak, by odpowiednio wykorzystywać potencjały rozwojowe oraz identyfikować występujące bariery i proponować odpowiednie rozwiązania. Istotne jest także zwiększenie odpowiedzialności organów samorządowych za kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych i terytorialnych. Pojawiają się zatem przesłanki dla odpowiedzialnego rozwoju, w którym bieżące potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Ważne jest także odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Celem takiego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub pojedynczych obywateli. Odpowiedzialność w kontekście procesów rozwojowych polega na tworzeniu warunków, które pozwolą na wykorzystanie zidentyfikowanego potencjału oraz realizowanie polityki budowania i mobilizowania kapitału społecznego. Dzięki temu możliwe jest wzmacnianie atrakcyjności jednostki terytorialnej oraz planowanie i realizacja działań rozwojowych na rzecz poprawy jakości życia. Stwarza to także szansę na wspomaganie rozwoju obszarów wsi i miast, które mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych i nie mogą w pełni zrealizować swojego potencjału rozwojowego. W tym przypadku konieczne jest zwrócenie uwagi na sposób zarządzania procesami rozwojowymi oraz skuteczne reagowanie na pojawiające się wyzwania zgodnie z zasadami rozwoju odpowiedzialnego, w którym potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania przyszłych szans rozwojowych. Istotne jest odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością jednostki terytorialnej, dbałością o środowisko oraz jakością życia postrzeganą w ścisłym powiązaniu z poczuciem bezpieczeństwa. Rozwój oparty na odpowiedzialności oznacza wzmacnianie fundamentów społeczno-gospodarczych oraz kontynuowanie przekształceń przestrzeni publicznej w kierunku zwiększenia roli bezpieczeństwa w procesie zarządzania publicznego. Stabilne, oparte na innowacyjności podstawy nowoczesnej, konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki to kapitał do wykorzystania w układzie regionalnym. Odpowiedzialność oznacza pełniejsze wykorzystanie potencjałów terytorialnych dla kreowania wzrostu oraz wspomaga-

nie rozwoju poszczególnych obszarów. Rodzaj podejmowanych tu interwencji zależy bezpośrednio od potrzeb i potencjałów terytorialnych, a wykorzystanie specjalizacji regionalnych, a także rozwój i mobilizacja istniejących zasobów, to czynniki kluczowe dla wzmacniania procesów rozwojowych poszczególnych terytoriów¹². W tym kontekście ważne staje się podejście zintegrowane, zróżnicowane terytorialnie, oznaczające koncentrację różnych działań podejmowanych wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów powinny wzajemnie na siebie oddziaływać, co oznacza koordynację już na etapie programowania, a następnie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie potencjałów i uwarunkowań terytorialnych wpływających na kierunki rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań i wiązki interwencji odpowiednio dopasowanych do potrzeb i możliwości obszarów będących adresatami polityki rozwoju uwzględniającej aspekty szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Takie podejście posłuży zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Stąd też istotna staje się polityka publiczna oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego ukierunkowana na rozwiązywanie głównych problemów rozwoju w kontekście specyfiki lokalnych lub ponadlokalnych uwarunkowań. Zgodnie z tym należy dążyć do efektywnej i skutecznej koordynacji polityki publicznej, oddziałującej terytorialnie przy jednoczesnej systematycznej ocenie jej wpływu na obszary, w których jest wdrażana. Pojawia się w związku z tym obszar wspólnej odpowiedzialności władz publicznych za efektywność i skuteczność wsparcia umożliwiającego realizację wizji rozwojowej i przełożenie jej na konkretne i mierzalne cele.

Aktualnie niezwykle istotna staje się potrzeba integracji polityki rozwoju wokół celów publicznych w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Dlatego też zasadne wydaje się systematyczne wzmacnianie koordynacji w procesie zarządzania polityką publiczną, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu analizy sytuacji i planowania przedsięwzięć na wszystkich poziomach zarządzania. Prowadzi to do rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego terytorialną różnorodność, a jednocześnie dbającego o zapewnienie całej społeczności poczucia bezpie-

¹² Zob. Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt MR, Warszawa 2016.

czeństwa wpisanego w obszar wysokiej jakości życia. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na szczególną rolę struktur samorządowych podejmujących przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym na rzecz systematycznej poprawy jakości usług publicznych. Wymaga to określenia i dostosowania ram polityki publicznej skierowanej do poszczególnych obszarów, co umożliwi skuteczne przeprowadzenie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym. Zrównoważony terytorialnie rozwój polega zatem na uznaniu różnorodności i specyfiki terytorialnej, włączeniu w procesy rozwojowe wszystkich obszarów i właściwym identyfikowaniu ich zasobów, w celu dopasowania interwencji polityki do potrzeb poszczególnych obszarów i przezwyciężenia strukturalnych przeszkód stojących na drodze ich rozwoju. Terytorialne ukierunkowanie polityki, działania na rzecz stymulowania wewnętrznych potencjałów rozwojowych, dostosowanie interwencji do lokalnej sytuacji przekłada się na zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej, prowadząc tym samym do trwałego wzrostu gospodarczego, jak również do rozwoju zrównoważonego społecznie¹³. Niezbędne staje się także wzmocnienie systemu współzarządzania procesami rozwojowymi tak, aby włączyć się w kompleksowe podejście do reagowania na potrzeby definiowane w układach terytorialnych. Ważne jest tutaj uzgadnianie celów i zintegrowanych planów działania pomiędzy wszystkimi głównymi interesariuszami polityki rozwoju oraz włączanie ich w realizację i ocenę ich efektywności, co pozwoli na kształtowanie się poczucia współodpowiedzialności za rozwój danego terytorium oraz przyczyni się do zwiększenia efektywności stosowanych instrumentów. Polityka rozwoju będzie zatem dążyła do zapewnienia bardziej zrównoważonego systemu oddziaływania na układ terytorialny poprzez zintegrowane interwencje, jak też przez dostarczanie odpowiednich zasobów dla zainicjowania trwałego wzrostu w obszarach o mniej korzystnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i potencjalnych zagrożeniach oraz konfliktach. Powinno to doprowadzić do znaczących zmian struktury społeczno-gospodarczej, wzrostu aktywności, poprawy jakości życia mieszkańców, jak też doskonalenia systemu zarządzania polityką ukierunkowaną terytorialnie. Polityka rozwoju musi zatem z jednej strony wzmacniać te czynniki rozwojowe, które decydują o konkurencyjności, jak też podejmować działania w zakresie tworzenia warunków dla stabilnego i bezkonfliktowego rozwoju. Takie podejście wymaga aktywności

¹³ Zob. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2017.

w zakresie wspierania rozwoju w wymiarze terytorialnym, celem zwiększenia efektywności wykorzystania dostępnych instrumentów rozwoju. Zastosowanie instrumentów rozwoju terytorialnego powinno służyć przede wszystkim wzmocnieniu zintegrowanego podejścia terytorialnego, lepszemu dostosowaniu interwencji do potrzeb i potencjałów określonych typów obszarów oraz wsparciu rozwoju lokalnego. Dzięki temu uzyskujemy określoną spójność terytorialną pojmowaną jako docelowy stan rozwoju terytorium, w którym procesy wymiany i przepływów przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywne oraz w pełni bezpieczne funkcjonowanie danej społeczności. Tak więc spójność terytorialna staje się uniwersalnym, a zarazem nadrzędnym celem polityki rozwoju, a terytorialne ujęcie procesów rozwoju postrzegane jest jako nowy paradygmat polityki rozwoju. Umożliwi to podjęcie działań w zakresie szeroko pojmowanej modernizacji poprzez skuteczne działanie w bezpiecznym środowisku oraz budowanie przewagi i poprawę efektywności gospodarowania. Konieczne jest w związku z tym wypracowanie nowych form i metod działania oraz podjęcia wysiłku modernizacji i oparcia aktywności na wszechstronnej innowacyjności, polegającej na poszukiwaniu i wdrażaniu nowych rozwiązań w procesie zarządzania rozwojem. Szanse i możliwości owej modernizacji zależą będą zarówno od zdolności adaptacyjnej, jak i determinacji władzy publicznej, możliwości współdziałania partnerskiego oraz kultury promującej wartości i praktyki społeczne sprzyjające rozwojowi. Sprostanie rosnącym wymaganiom modernizującego się społeczeństwa staje się wyzwaniem i bodźcem rozwojowym dla jednostek samorządu terytorialnego. Będzie to wymagało aktywnej polityki publicznej, prowadzonej głównie na szczeblu lokalnym, jak też uwolnienia potencjałów społeczno-gospodarczych i zdolności organizacyjnych. Jednym z warunków realizacji celów rozwojowych jest zapewnienie bezpieczeństwa oraz utrwalenie ładu przestrzennego, uwzględniającego potrzeby społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Uporządkowana, zintegrowana i bezpieczna przestrzeń ułatwia bowiem funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki poprzez tworzenie warunków do sprawnego przebiegu procesów rozwojowych, a w efekcie poprawy jakości życia. Wydaje się, że dla wzmocnienia potencjału rozwojowego konieczne będą działania na rzecz usprawnienia sfery instytucjonalnej i organizacyjnej, rozwijanie form partycypacji społecznej, a przede wszystkim zdecydowane przechodzenie

od modelu administrowania do zarządzania rozwojem układu terytorialnego. Wymaga to ukształtowania i funkcjonowania profesjonalnego systemu zarządzania w sektorze publicznym, co stworzy warunki odpowiedniego reagowania na występujące uwarunkowania oraz strategiczne wyzwania¹⁴. Wiąże się z tym proces modernizacji mający stanowić główny obszar działań na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej, przy czym pojęcie modernizacji należy tu rozumieć jako przebudowę i zasadnicze przyspieszenie, które mogą być związane ze zmianą profilu społeczno-gospodarczego układu terytorialnego, wydobyciem walorów dotąd słabo eksponowanych, względnie może wiązać się z wykreowaniem całkiem nowych walorów oraz wizerunku danego obszaru. Istotne jest tutaj nawiązanie do prognoz rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i Europy oraz do uwarunkowań wynikających z planów rozwoju innych układów terytorialnych, tak by z jednej strony wyprzedzająco przygotować przestrzeń dla nadchodzących zmian, a z drugiej rozpoznać nisze rozwojowe niedostrzegane w polityce rozwoju innych obszarów. Wyznacznikiem podejmowanych działań jest więc zidentyfikowanie zagadnień, które będą podstawą modernizacji, nadanie im priorytetowego znaczenia jako swoistym czynnikom rozwoju, obudowanie ich ustaleniami dla pozostałych zagadnień kluczowych dla rozwoju oraz skoncentrowanie na nich aktywności promocyjnej. Wydaje się, że konieczna będzie większa niż do tej pory koncentracja i selektywność interwencji, zwłaszcza w zakresie obszarów specjalizacji rozwoju, budowania potencjału innowacyjnego oraz zarządzania publicznego, co wymagać będzie silniejszego ich wyeksponowania w układzie przyjętych celów. Efektem powinien być trwały, dynamiczny, równomierny i bezpieczny rozwój przy stałym zaangażowaniu wszystkich podmiotów społeczno-gospodarczych. Powinno być to także związane z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego włączanego w realizację polityki publicznej mającej charakter innowacyjny oraz kształtowanej przez sprawnie funkcjonujące władze publiczne na poziomie lokalnym i regionalnym. Powinny też zaistnieć okoliczności do optymalnego wykorzystywania uwarunkowań i czynników rozwoju, a zachodzące przemiany winny być ukierunkowane na przekształcenia kulturowe, wzrost otwartości i bezpieczeństwa układu terytorialnego oraz rozwijanie nowych form współpracy, która może stać się jednym ze źródeł sukcesu. Tak więc w rozumieniu procesów planowania i zarządzania

¹⁴ Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa 2011.

w sektorze publicznym niezbędne staje się podejście zintegrowane. W rzeczywistości jednak teoria i praktyka myślenia i działania zintegrowanego w odniesieniu do zarządzaniu rozwojem napotyka na liczne bariery¹⁵. Współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzanie rozwoju w układach terytorialnych, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i metodach jego planowania. Funkcjonujący system planowania rozwoju społeczno-gospodarczego sprawia, że w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności między nim a sferą planowania przestrzennego silnie powiązanego z interesem publicznym. Jednocześnie zmiany w działalności wytwórczej ludzi i potrzebach społecznych zachodzą szybciej niż zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni¹⁶. Planowanie społeczno-gospodarcze traktuje zagadnienia przestrzenne marginesowo, a czynniki przestrzenne traktowane są jako zmienne, które komplikują modele prognozowania procesów rozwoju. Istota zintegrowanego zarządzania rozwojem leży zatem w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który powinien prowadzić do wysokiego stopnia zintegrowania podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do osiągnięcia celów zgodnych z koncepcją rozwoju zrównoważonego. W związku z tym wyspecjalizowane planowanie publiczne powinno być pod względem metodologicznym planowaniem zintegrowanym. Proces integracyjnego podejścia do planowania rozwoju wyraża się w integracji rozumianej jako koordynacja procesu tworzenia strategii z uwzględnieniem szerokiego aspektu uwarunkowań przestrzennych, celem uniknięcia sprzecznej polityki i uzyskania rezultatów w postaci zintegrowanego procesu rozwoju. To oznacza konieczność poszerzenia analizy procesu planowania oraz zwrócenia uwagi na eliminowanie sprzeczności pomiędzy wyznaczonymi kierunkami i podejmowanymi działaniami w sferze społeczno-gospodarczej i przestrzennej¹⁷.

¹⁵ T. Markowski, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk, nr 161/2015.

¹⁶ T. Markowski, *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów – aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013.

¹⁷ T. Markowski, M. Turała, *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Łódź, 2015, s. 4–6.

W praktyce działań na rzecz rozwoju podejście zintegrowane pokrywa się z polityką o charakterze terytorialnym ze względu na potrzebę współpracy pomiędzy szczeblami zarządzania. Prowadząc bliską współpracę na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, polityka publiczna może w istotnej mierze zwiększyć spójność i synergii pomiędzy różnymi obszarami rozwoju. Podejście terytorialne zwraca także uwagę na potrzebę prowadzenia działań z większą elastycznością w stosunku do wielkości i specyfiki obszaru geograficznego. Odpowiedzialność i główna rola w tym zakresie przypada władzom publicznym, które stanowią ośrodki decyzji, realizując określone funkcje regulacyjne i koordynacyjne. Podejmują one też wysiłek w zakresie poszukiwania i wyboru właściwych, efektywnych metod realizacji zadań publicznych, jak też rozwijają umiejętności koncentracji zasobów i sposobów działania w celu podniesienia poziomu jakości życia¹⁸. Jednocześnie konieczne jest podkreślenie, że rozwój lokalny i regionalny jest procesem złożonym i wieloaspektowym, dokonującym się w sferze¹⁹:

- gospodarczej – poprzez ilościowy, jakościowy i strukturalny rozwój podmiotów gospodarczych, który należy utożsamiać ze zwiększeniem rozmiarów zatrudnienia, wprowadzaniem nowych produktów i usług oraz doskonaleniem istniejących, rozszerzaniem rynków zbytu, wprowadzaniem nowych technologii, inwestowaniem;
- społecznej – poprzez poprawę warunków i zakresu świadczenia usług w sferze edukacji, opieki zdrowotnej i opieki społecznej, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego, sportu i rekreacji oraz kultury i sztuki;
- przestrzennej – poprzez racjonalne rozmieszczenie ludności i rodzajów działalności w przestrzeni oraz racjonalne wykorzystanie i zagospodarowanie przestrzeni;
- ekologicznej – poprzez ochronę cennych zasobów i walorów ekologicznych oraz przeciwdziałanie zanieczyszczeniom środowiska naturalnego;

¹⁸ D. Fleszer, *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, ZS WSH Zarządzanie 2014 (1), s. 308.

¹⁹ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 91.

- kulturowej – poprzez troskę o zachowanie zabytków kultury materialnej, tradycji historycznych, pielęgnowanie, kształtowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej i regionalnej oraz rewitalizację zdegradowanej zabytkowej substancji materialnej;
- bezpieczeństwa – poprzez ocenę i analizę sytuacji oraz podejmowanie działań eliminujących potencjalne zagrożenia, jak też budowanie wzajemnych relacji.

Wymaga to podjęcia szeregu działań na rzecz zintegrowania wspomnianych obszarów oraz koordynowania procesu szeroko pojmowanego rozwoju. Wymaga też zintegrowanego planowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jako holistycznego podejścia do analizy i kształtowania procesów rozwoju, będącego równocześnie planowaniem całościowym, łączącym różne wymiary i konteksty oraz uwzględniającego silne i złożone współzależności, powiązania a także zasoby możliwe do wykorzystania w procesach rozwojowych. Zarządzanie zintegrowane opiera się na podejściu terytorialno-funkcjonalnym i eksponuje wzajemne zrównoważone powiązania między systemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem, których wspólnym elementem jest bezpieczeństwo. Jest też ono procesem opartym na uczestnictwie wszystkich organizacji i podmiotów zaangażowanych w politykę rozwoju. Wykorzystuje się tutaj realizację projektów zintegrowanych, odznaczających się konsolidacją różnych wymiarów rozwoju, uczestnictwem kilku podmiotów w ich realizacji, uzyskiwaniem efektów synergicznych oraz długofalową użytecznością. Ten typ planowania staje się ważnym elementem sprawnego i skutecznego zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym²⁰. Zintegrowane zarządzanie wskazuje na konieczność uwzględnienia relacji zachodzących między różnymi podmiotami oraz eksponuje konieczność współdziałania i budowania partnerstwa, które może przyjąć formę wielopoziomowej, wielopodmiotowej oraz międzysektorowej kooperacji²¹. Praktyczną egzemplifikacją tego rodzaju przedsięwzięć są projekty zintegrowane jako przedsięwzięcia kompleksowe i wewnętrznie złożone, w których następuje inte-

²⁰ A. Nowakowska, M. Sokołowicz, *Drzewo celów i macierz korelacji*, [w:] *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Markowski, M. Turata, Łódź 2015, s. 91–92.

²¹ J. Danielewicz, M. Sokołowicz, M. Żak-Skwierczyńska, *Projekty zintegrowane*, [w:] *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, s. 122.

gracja i koordynacja działań. Osiąganie w tym zakresie efektów wiąże się z komunikacją społeczną pojmowaną jako utrzymywanie w sposób ciągły relacji ze społeczeństwem z zamiarem ukształtowania sprawnego systemu zarządzania sprawami publicznymi, zgodnie z koncepcją współzrządzenia²².

W odniesieniu do terytorialnego wymiaru wsparcia należy koncentrować się na działaniach wspieranych dostępnymi instrumentami finansowymi lub organizacyjnymi. Konieczne jest zarazem uwzględnienie cech danego obszaru w odniesieniu do uwarunkowań, możliwości, zasobów, potencjałów oraz położenia geograficznego. Uzyskamy dzięki temu swoisty obraz specyfiki społeczno-gospodarczej oraz funkcjonalno-przestrzennej danego obszaru i odpowiadające mu cele, zadania i środki realizacji w odniesieniu do obszarów interwencji, wśród których istotne miejsce zajmuje problematyka bezpieczeństwa, stanowiąca jednocześnie składnik integrujący te obszary. W ten sposób stworzone zostaną podstawy umożliwiające podjęcie zintegrowanych działań na rzecz rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych współpracujących miast i gmin. Jednocześnie model zintegrowanej polityki rozwoju powinien być płaszczyzną koordynacji wyznaczonych celów i działań podejmowanych w zakresie poszczególnych dziedzin, a polityka rozwoju oparta o zasadę zintegrowanego podejścia powinna wspierać proces wzmacniania spójności celów i działań rozwojowych widocznych przede wszystkim na poziomie lokalnym. Tak więc współczesny samorząd terytorialny na poziomie lokalnym i regionalnym prowadzi politykę rozwoju, rozumianą jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju, spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej oraz przeciwdziałania powstawaniu konfliktów oraz eliminacji zagrożeń w skali regionalnej lub lokalnej. W związku z tym muszą się pojawić sieci koordynacji działań zbiorowych, w których uczestniczące podmioty wspólnie określają cele będące przedmiotem realizacji. Ważne jest tutaj dysponowanie zdolnością do tworzenia wiedzy i szerokiego, perspektywnego widzenia terytorium, co oznacza, że pojawia się proces współzarządzania, w którym oprócz podmiotów władzy publicznej uczestniczy szerokie grono partnerów społeczno-gospodarczych. Istotne staje się zatem wykreowanie sieci rozwoju, które

²² D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Łódź 2015, s. 205.

mogą mieć charakter horyzontalny, co oznacza, że terytorium staje się obszarem rozwoju zintegrowanego, gdzie istotną rolę odgrywa proces budowania wzajemnych relacji, zaspokajania potrzeb oraz waloryzowania i pomnażania własnych zasobów²³. Konieczne jest zwrócenie uwagi na terytorialny wymiar polityki rozwoju, która powinna być oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego, co oznacza konieczność ujęcia w procesie programowania i wdrażania działań rozwojowych wymiaru terytorialnego dla zachowania spójności celów i podejmowanych przedsięwzięć istotnych dla grup i środowisk społecznych. Niezwykle ważne staje się tutaj wykreowanie i zachowanie systemu skutecznej koordynacji, która wzmacnia komplementarność procesu zarządzania oraz zapobiega konfliktom społecznym i przestrzennym. Zintegrowane podejście może też nieść ze sobą oszczędności posiadanych zasobów, a integracja elementów przestrzennych i społeczno-gospodarczych daje większą elastyczność wobec zachodzących zmian, co w dalekiej perspektywie zapewnia większą stabilność oraz bezpieczeństwo rozwoju układu terytorialnego. Z punktu widzenia praktyki niezwykle istotne staje się odniesienie do spójności terytorialnej, którą należy postrzegać jako stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując racjonalne kształtowanie przestrzeni, aby zapewnić jak najlepszy rozwój danego terytorium. Osiągnięcie spójności terytorialnej oznacza zapewnienie poprawy poziomu życia mieszkańców poprzez zapewnienie mechanizmów, dzięki którym możliwy będzie rozwój w oparciu o potencjał endogeniczny oraz aktywność władz publicznych. W procesie wdrażania polityki rozwoju zintegrowanego niezwykle istotne będą obszary aktywności związane z koordynacją polityki publicznej na różnych poziomach zarządzania rozwojem, poprawą wielopoziomowego zarządzania dla zwiększenia efektywności zaspokajania potrzeb poszczególnych obszarów, jak również rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Kolejna sprawa to promowanie podejścia funkcjonalnego z uwagi na to, że problemy i wyzwania rozwojowe przekraczają granice administracyjne, co generuje potrzebę większej elastyczności działań. Wreszcie potrzeba poprawy wiedzy o poszczególnych terytoriach w celu lepszego rozeznania różnicowań rozwojowych oraz identyfikowania trendów i uwarunkowań terytorialnych.

²³ Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Kraków 2013.

W świetle zaprezentowanych zagadnień niezwykle zasadne wydaje się umożliwienie integracji wymiaru społeczno-gospodarczego, terytorialnego i przestrzennego dla zapewnienia spójności wszystkich aspektów polityki publicznej. Wymiar przestrzenny polityki rozwoju może być płaszczyzną koordynacji wyznaczania celów i działań podejmowanych częściowo w zakresie poszczególnych sektorów i dziedzin oraz może sprzyjać lepszemu wykorzystaniu specyficznego potencjału poszczególnych obszarów. Mówiąc o integracji wymiarów polityki rozwoju, istotne jest zapewnienie, aby szeroko pojęta polityka publiczna była spójna, a kierunki jej rozwoju uwzględniały aspekty terytorialne. Ponadto, integralne podejście do rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego powinno uwzględniać specyfikę miast, przy jednoczesnej trosce o wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i dyfuzję procesów rozwojowych na obszary wiejskie. Polityka rozwoju powinna być rozumiana jako element kreujący rozwój poszczególnych obszarów i ich konkurencyjność oraz łączący i koordynujący szereg działań na poziomie regionalnym i lokalnym. W ramach systemu strategicznego zarządzania rozwojem należy zatem między innymi zbudować skuteczny model powiązań między polityką lokalną, w tym między polityką bezpieczeństwa a różnymi sferami polityki publicznej. Ukształtowanie sprawnego modelu zarządzania rozwojem wymaga określenia wzajemnych relacji uczestniczących w nim podmiotów w zakresie spójności działań i osiągania rezultatów polityki rozwoju, w tym w odniesieniu do polityki bezpieczeństwa.

Zakończenie

Współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzanie rozwoju w układach terytorialnych, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego, zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i metodach jego planowania. Funkcjonujący system planowania rozwoju społeczno-gospodarczego wymaga eliminowania sprzeczności między nim a sferą planowania przestrzennego silnie powiązanego z interesem publicznym. Polityka rozwoju powinna dążyć do zapewnienia bardziej zrównoważonego systemu oddziaływania na układ terytorialny poprzez zintegrowane interwencje, jak też przez dostarczanie odpowiednich zasobów w celu zainicjowania trwałego wzrostu w obszarach o mniej korzyst-

nych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i potencjalnych zagrożeń oraz konfliktach. W ten sposób stworzone zostaną podstawy umożliwiające podjęcie zintegrowanych działań na rzecz rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych współpracujących miast i gmin. Jednocześnie model zintegrowanej polityki rozwoju powinien być płaszczyzną koordynacji wyznaczonych celów i działań podejmowanych w zakresie poszczególnych dziedzin, a polityka rozwoju oparta o zasadę zintegrowanego podejścia powinna wspierać proces wzmacniania spójności celów i działań rozwojowych widocznych przede wszystkim na poziomie lokalnym. W świetle zaprezentowanych zagadnień niezwykle zasadne wydaje się umożliwienie integracji wymiaru społeczno-gospodarczego, terytorialnego i przestrzennego dla zapewnienia spójności polityki publicznej, co w konsekwencji będzie miało istotne znaczenie dla szeroko pojmowanego bezpieczeństwa układu terytorialnego.

Bibliografia

1. Danielewicz J., Sokołowicz M., Żak-Skwierczyńska M., *Projekty zintegrowane*, [w:] *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*.
2. Fleszer D., *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, ZS WSH Zarządzanie 2014 (1).
3. Grosse T.G., *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
4. Hanausek T., *Zarządzanie bezpieczeństwem – nowa dziedzina nauki* [w:] *Bezpieczeństwo a ochrona majątku*, „Zeszyt Naukowy European Association for Security”, 2001, nr 4.
5. Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, [w:] *Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa II-2011/18*.
6. *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*.
7. Markowski T., *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów*

- aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013.
8. Markowski T., *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk, nr 161/2015. 7.
 9. Markowski T., Turata M., *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Łódź 2015.
 10. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
 11. Nowakowska A., Sokołowicz M., *Drzewo celów i macierz korelacji*, [w:] *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Markowski, M. Turata, Łódź 2015.
 12. Noworól A., *Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej*, UJ, Kraków 2015.
 13. Pangsy-Kania S., *System zarządzania rozwojem w Polsce i rola w nim dokumentów strategicznych*, Studia z Polityki Publicznej, nr 3(7)2015.
 14. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Kraków 2013.
 15. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2017.
 16. Stawasz D., Wiśniewska M., *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Łódź 2015, s. 205.
 17. Wiśniewski B., *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej*, [w:] *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, red. A. Osierda, B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008.
 18. Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa 2015.
 19. Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.

dr Paweł Antoszak

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Polityka gospodarcza jako instrument bezpieczeństwa lokalnego

*Economic policy as an
instrument of local security*

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki polityki gospodarczej jako instrumentu bezpieczeństwa lokalnego. Głównie chodzi o zaprezentowanie, jak wpływa polityka gospodarcza w samorządzie na bezpieczeństwo lokalne. Polityka gospodarcza w samorządzie terytorialny będzie rozpatrywana z punktu widzenia wpływu na: politykę przestrzenną, ekologiczną, budżetową, komunalną, działalność gospodarczą, infrastrukturalną, edukacyjną, gospodarowanie mieniem komunalnym, politykę wewnętrzną oraz zarządzanie informacją. W artykule tym pokazane zostało, jakie zadania ma do spełnienia każdy z obszarów działania polityki gospodarczej.

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza, samorząd terytorialny, bezpieczeństwo lokalne

Summary

The economic policy of the state affects the local self-government. The scope of this impact depends on the tasks that local governments perform and from the local governments assigned to local governments. The adopted and pursued economic policy of the state is also significant. The economic policy dealt with such issues as: determining the price of a good, deciding on the size of production of a given company, deciding on the amount of wages and profits. It manifested itself in supporting some kind of production by introducing customs duties, promoting small entrepreneurship, granting preferential loans, investment reliefs for a given activity (a certain part of the economy is regulated). The subject of economic policy are public authorities – state power and local self-government bodies. The clerical apparatus affects the content of the decisions made, even though it has no such right. The main goals of economic policy are: law and order formation, provision of public goods,

taxation, care functions – solving social problems, e.g. social protection, unemployment benefits, education, housing, stabilization activities – the state tries to ensure balance in the economy: ensuring economic growth price stability (no inflation) full employment balance of the state budget and balance of payments, i.e. transactions of a given country with foreign countries. The goals of economic policy have a hierarchical structure and can not be implemented separately. Economic growth will occur when unemployment and inflation fall. The economic goals were: protection of the natural environment, promotion of innovation and entrepreneurship.

Key words: economic policy, local authority, local security

Wstęp

Dla podmiotów gospodarczych istotny jest nie tylko fizyczny rozmiar przestrzeni, na której prowadzą one swoją działalność. W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji odnoszących się do pojęcia „polityka gospodarcza”, przy czym jest ono z reguły utożsamiane także z pojęciem polityki ekonomicznej¹. Sam termin „polityka” pochodzi od greckiego słowa „politike”, które oznaczało sztukę rządzenia państwem. Współcześnie zaś terminu tego używa się głównie do określania działalności władz państwowych w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz stosunków państwa z zagranicą. Często jednak pojęciu temu nadaje się szersze jeszcze znaczenie, obejmujące wszelką działalność służącą wpływaniu na sprawy publiczne i to bez względu na to, kto ją prowadzi². Polityką nazywa się praktyczną działalność inspirowaną określonymi racjami publicznymi, zmierzającą do osiągnięcia konkretnych celów za pomocą wykorzystywanych w tej intencji odpowiednich instrumentów³. Według H. Ćwiklińskiego, polityka gospodarcza z kolei polega na określaniu celów danego systemu gospodarczego oraz stosowaniu metod, środków i sposobów (czyli odpowiedniego zbioru procesów regulacyjnych) prowadzących do osią-

¹ W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2005, s. 78.

² *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 16.

³ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 213.

gania tych celów, zgodnie z regułami nauk ekonomicznych⁴. I. Jaźwiński jest natomiast zwolennikiem poglądu, że polityka gospodarcza to świadome oddziaływanie jej podmiotów, głównie organów władz publicznych, na przedmiot tej polityki w określonych wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowaniach, zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych celów za pomocą odpowiednio dobranych narzędzi i środków, zgodnie z regułami nauk ekonomicznych. Przedmiot polityki gospodarczej stanowią zjawiska i procesy ekonomiczne⁵. Zdaniem N. Acocelli, polityka gospodarcza to zarazem dyscyplina badająca publiczne działania gospodarcze na trzech następujących poziomach: a) „bieżących” wyborów dokonywanych przez państwo; b) wyborów dokonywanych przez instytucje tzw. wyższego szczebla (czyli określających „gospodarczą konstytucję” społeczeństwa); c) identyfikacji społecznych preferencji celów. Polityka gospodarcza ma więc z zasady charakter komplementarny wobec badania zachowań innych podmiotów gospodarczych i funkcjonowania systemów gospodarczych w ramach szeroko pojętej analizy ekonomicznej⁶. J. Tinbergen zwraca uwagę, że polityka gospodarcza polega na formułowaniu celów, ale także i na uruchamianiu środków prowadzących do skutecznej ich realizacji. Według W. Jarmołowicza, przez politykę gospodarczą należy rozumieć świadome i celowe przedsięwzięcia oraz działania instytucji oraz organów państwowych (rządowych i samorządowych) zgodne z przyjmowanymi wcześniej celami i zasadami oraz realnie wpływające na przebieg procesów i zjawisk gospodarczych⁷. S. Kuziński z kolei przytacza taką oto definicję: „polityka gospodarcza jest politycznym zastosowaniem praw ujawnionych przez ekonomię polityczną dla osiągnięcia, za pomocą metod racjonalnego gospodarowania, celów określonych przez państwo”⁸. W literaturze polskiej można znaleźć jeszcze wiele innych definicji polityki gospodarczej. Według na przykład S. Kruszczyńskiego, pojęcie to oznaczało – w warunkach gospodarki centralnie zarządzanej – bezpośrednie

⁴ H. Ćwikliński, *Pojęcie i zakres polityki gospodarczej. Klasyfikacja ekonomicznych funkcji państwa*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001 s. 22.

⁵ I. Jaźwiński, *Polityka ekonomiczna. Wybrane zagadnienia*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin 2005, s. 7–8.

⁶ N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 16.

⁷ W. Jarmołowicz, M. Knapieńska, *Polityka państwa...*, dz.cyt., s. 79.

⁸ S. Kuziński, *Polityka gospodarcza. Realia, dylematy, propozycje*, Warszawa 1987, s. 7.

kierowanie gospodarką narodową przez państwo lub pośrednie oddziaływanie państwa na funkcjonowanie i rozwój tej gospodarki⁹. K. Secomski zaś za politykę gospodarczą uważał działalność państwa polegającą na określeniu bieżących i perspektywicznych celów społeczno-gospodarczych oraz ich realizacji za pomocą metod i środków wynikających z zasady racjonalnego gospodarowania¹⁰.

Zdaniem natomiast – według starszego jeszcze ujęcia – polskiego ekonomisty E. Taylora, polityka gospodarcza to sztuka celowego działania gospodarczego, podejmowana głównie z punktu widzenia celów społecznych i państwowych¹¹. L. Balcerowicz zdefiniował z kolei – w warunkach gospodarki rynkowej w Polsce – politykę gospodarczą jako wpływanie na procesy gospodarcze bez pośrednictwa zmian instytucjonalnych, lecz za pomocą zmiennych z natury narzędzi ekonomicznych należących do repertuaru właściwego danemu systemowi gospodarczemu¹².

Polityka przestrzenno-gospodarcza jako instrument bezpieczeństwa lokalnego

Polityka przestrzenna gminy (prowadzona w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) określająca lokalne zasady gospodarowania przestrzenią zawarta jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz sposobu ich zagospodarowania i zabudowy sporządza się miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia, wraz z innymi przepisami, kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, stanowiące akty prawa miejscowego, sporządzane są przez burmistrza, zaś uchwalane przez radę miejską, przy czym wiążące dla organów gminy przy opracowaniu planów są ustalenia studium. Zasadniczymi elementami każdego miejscowego planu zago-

⁹ S. Kruszczyński, *Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej*, Warszawa 1987, s. 9.

¹⁰ K. Secomski, *Elementy polityki ekonomicznej*, wyd. 2, Warszawa 1972, s. 26–27.

¹¹ E. Taylor, *Wstęp do ekonomii*, Spółdzielnia Wydawnicza „Żeglarsz”, Gdynia 1947, s. 38–39.

¹² L. Barcerowicz, *Systemy gospodarcze, Elementy analizy porównawczej*, SGPiS, Warszawa 1989, s. 11.

spodarowania przestrzennego są: część tekstowa (uchwała) oraz graficzna. Z punktu widzenia gospodarczego przestrzeń jest dobrem rzadkim, stanowiącym jednocześnie element niezbędny do prowadzenia i rozwijania działalności gospodarczej. Dla podmiotów gospodarczych istotny jest nie tylko fizyczny rozmiar przestrzeni, na której prowadzą one swoją działalność, ale również jej ukształtowanie, położenie geograficzne i komunikacyjne, aktualna i dopuszczalna forma zagospodarowania, cena, wyposażenie, koszt użytkowania, sąsiedztwo, dostępność do zlokalizowanych na niej i poza nią zasobów oraz zagrożenia dla niej charakterystyczne. Zmiany w obrębie zagospodarowania przestrzennego gminy są zatem zmianami warunków podejmowania i rozwijania lokalnej działalności gospodarczej. Podstawowym podmiotem decydującym o tych zmianach oraz je koordynującym i nadzorującym jest samorząd lokalny. Jest to także podmiot zmieniający zagospodarowanie przestrzeni gminy w sposób bezpośredni. Zapewnienie ładu przestrzennego i gospodarka terenami należą do zadań własnych gminy, przy czym ustawodawca zobowiązuje do uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzeni jej walorów ekonomicznych. Pozostałe, obligatoryjne zadania odnoszące się do ochrony środowiska, budowy i utrzymania infrastruktury, transportu zbiorowego oraz usług komunalnych są również integralnie związane z gospodarowaniem przestrzenią. Po powstaniu współczesnego polskiego modelu samorządu lokalnego zaniechano prowadzenia w skali lokalnej długoterminowej polityki gospodarczej. Należy przypuszczać, że była to forma odreagowania doświadczeń poprzedniego ustroju. Władze lokalne prowadziły jednak politykę przestrzenną. Jej motorem były zarówno obowiązujące zapisy ustawowe, jak i świadomość potrzeby regulacji burzliwych zjawisk przestrzennych. Doprowadziło to do sytuacji, w której planowanie przestrzenne stało się substytutem polityki gospodarczej. Programowanie zjawisk przestrzennych było jedyną lub główną formą aktywnego oddziaływania na sfery biznesu. W chwili obecnej, dzięki rozwojowi aktywności samorządowej na innych polach interakcji ze sferą biznesu, narzędzia stymulowania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej oraz metody i kryteria ich stosowania, które powodują zmiany przestrzeni gminy, stanowią jeden z obszarów lokalnej polityki gospodarczej¹³.

¹³ T. Madej, W. Zasadzki, *Problemy polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Polityka ekonomiczna w okresie zmian systemowych, Teoria, badania i interpretacje*, Acta Universitatis Lodzianensis nr 154, UŁ, Łódź 2001, s. 115.

Wszystkie działania człowieka są prowadzone w środowisku przyrodniczym, mają więc wpływ na jego stan obecny i przyszły. Stąd też w art. 5 Konstytucji RP zapisane zostało, że „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Oznacza to konieczność takiego gospodarowania, aby zachować środowisko w możliwie dobrym stanie dla przyszłych pokoleń.

Przez pojęcie lokalnej polityki ekologicznej należy rozumieć zespół narzędzi, metod i kryteriów ich stosowania, dzięki którym władza lokalna jako podmiot tej polityki dąży do: utrzymania nienaruszonego stanu środowiska naturalnego, odtworzenia zdegradowanych zasobów środowiska naturalnego, ograniczenia niekorzystnego wpływu działalności ludzkiej na środowisko, dzięki któremu przyszłe pokolenia nie zostaną pozbawione możliwości korzystania z istniejących dziś zasobów naturalnych. Narzędzia, metody i kryteria polityki ekologicznej odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do relacji między lokalnymi podmiotami gospodarczymi a środowiskiem naturalnym tworzą fragment lokalnej polityki gospodarczej, który nazywać będziemy obszarem polityki ekologicznej. Rozwój przedsiębiorczości lokalnej to pozytywne strukturalne zmiany zachodzące w zlokalizowanych na terenie gminy jednostkach prowadzących działalność gospodarczą. Wzrost lokalnej działalności gospodarczej to jedynie ilościowe zwiększanie liczby firm zlokalizowanych na terenie gminy oraz ekstensywne zwiększanie produkcji (potencjału świadczonych usług) tych firm. Rozwojowi zwykle towarzyszy wzrost, lecz możemy także wyróżnić sytuacje, w których wzrost odbywa się bez istotnych zmian strukturalnych. Nie ulega wątpliwości, że niektóre przejawy wzrostu podmiotów gospodarczych mogą wywoływać ujemne skutki w obszarze ekologii. Oznacza to, że wzrost gospodarczy może, choć nie musi, być sprzeczny z wymogami ochrony i rewitalizacji zasobów przyrody. Wzrost powodujący istotne zagrożenia i straty środowiskowe powinien być postrzegany i oceniany przez władzę lokalną podobnie jak ujemny rozwój, jak gospodarcza recesja, tym bardziej im silniejszy, negatywny, rzeczywisty lub potencjalny wpływ wywiera on w obszarze ekologii. Z punktu widzenia ekologii rozwój lokalnej przedsiębiorczości to rozwój polegający na takich przemianach ilościowych, jakościowych i strukturalnych podmiotów gospodarczych, które gwarantują z jednej strony zaspokajanie rosnących i ewoluujących wciąż potrzeb społecznych, a z drugiej strony zachowanie

wszystkich istotnych, istniejących dziś walorów naturalnych oraz odtworzenie istotnych walorów utraconych. Rozwój ten to ekorozwój.

Budżet odgrywa bardzo ważną rolę w rozwoju gminy. Polityka budżetowa gminy polega na takim kształtowaniu rozmiarów, struktury przedmiotowej, podmiotowej i czasowej dochodów oraz wydatków gminy, aby można było osiągnąć cele postawione przed samorządem lokalnym drogą ustawową oraz cele określone przez organ uchwałodawczy tego samorządu. Cel rozwoju gospodarczego należy do tej drugiej grupy, a jego osiągnięcie w znacznym stopniu ułatwia, a w wielu wypadkach warunkuje osiągnięcie celów pozostałych. Niektóre z dochodów budżetu gminy to obciążenia finansowe lokalnych podmiotów gospodarczych. Z kolei wydatki budżetu w wielu przypadkach, bezpośrednio lub pośrednio, trafiają do tych podmiotów jako przychody ze sprzedaży dóbr i usług. Rozmiar i struktura budżetu gminy nie są zatem obojętne z punktu widzenia lokalnej sfery biznesu. Wszystkie działania władzy lokalnej prowadzone w ramach polityki budżetowej skutkujące zmianą dochodów lub obciążeń lokalnych podmiotów gospodarczych składają się na kolejny obszar lokalnej polityki gospodarczej, który można nazywać obszarem polityki budżetowej¹⁴.

Pewna część zbioru gminnych, własnych oraz fakultatywnych zadań może być wykonywana z udziałem urzędu gminy lub jednostek budżetowych, jednak większość wyłącznie przy pomocy podmiotów gospodarczych. Władza lokalna decyduje o tym, jaki ułamek tych ostatnich będzie wykonywany za pośrednictwem jednostek komunalnych, jaki za pośrednictwem podmiotów prywatnych, a jaki przy pomocy firm o kapitale mieszanym. Ustalanie proporcji tych części, form organizacyjno-prawnych, zasad komunalnej działalności gospodarczej oraz zasad powierzania wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom niekomunalnym to działania ściśle związane ze stymulowaniem rozwoju lokalnej działalności gospodarczej. Składają się one na kolejny obszar lokalnej polityki gospodarczej – obszar komunalnej działalności gospodarczej. Kształtowanie przez władzę lokalną rozwoju komunalnych podmiotów gospodarczych to kształtowanie rozwoju tak komunalnej, jak i niekomunalnej części gminnej struktury gospodarczej. Właścicielski wpływ samorządu na podmioty będące jego własnością polega głównie na: tworzeniu

¹⁴ W. Przybylska-Kapuścińska, *Instrumentalne, instytucjonalne i organizacyjne problemy funkcjonowania gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 75.

ich i nadawaniu im organizacyjno-prawnej formy działalności, częściowym lub całkowitym prywatyzowaniu oraz fizycznym likwidowaniu; kształtowaniu ich dochodów za pomocą narzędzi polityki usług komunalnych, za pomocą rozszerzania popytu oraz za pomocą dotacji; oddziaływaniu na ich działalność inwestycyjną oraz bieżącą¹⁵.

Obszar polityki infrastrukturalnej tworzą narzędzia, metody i kryteria ich stosowania służące do kształtowania komunalnej i niekomunalnej infrastruktury technicznej, stymulującej rozwój lokalnej działalności gospodarczej. Uzależnienie procesów gospodarczych (produkcyjnych, usługowych, handlowych) od infrastruktury jest ogromne i nie wymaga – zdaniem autora – przedstawiania dowodów w niniejszej pracy. Funkcję tę już dawno spełniły liczne obserwacje i analizy oraz oparte na nich publikacje. Konieczne jest natomiast wskazanie konsekwencji wynikających z tego uzależnienia dla rozwoju gospodarczego gmin oraz dla zbioru zadań realizowanych przez samorządy lokalne za pomocą instrumentów infrastrukturalnego pobudzania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Polityka infrastrukturalna zabezpiecza miasto w zakresie zaopatrzenia w wodę, energię oraz odprowadzania ścieków i gospodarowania odpadami. Istotne znaczenie przypisuje się odnawialnym źródłom energii, tzw. małej retencji, selektywnej zbiórce odpadów oraz energooszczędności obiektów i urządzeń. Szczególnie ważnym zagadnieniem jest zapewnienie mieszkańcom bezpieczeństwa energetycznego, czyli dostaw energii cieplnej i elektrycznej. Postuluje się rozbudowę i modernizację już istniejących urządzeń wytwarzających energię oraz sieci, które ją rozprowadzają w sposób niepowodujący wprowadzania dodatkowych emisji do środowiska. Służą temu różne działania, jak np. montowanie systemów i urządzeń pozwalających na zmniejszenie emisji spalin w Zakładach Energetyki Ciepłej do wysokości określonej normami. W ramach walki ze smogiem proponuje się między innymi dostawę ciepła i ciepłej wody użytkowej do substancji mieszkaniowej, nieobjętej obecnie scentralizowanym systemem dostawy energii ciepłowniczej. Częstokroć współfinansują realizację inwestycji infrastrukturalnych, a nawet zaspokajają potrzeby infrastrukturalne we własnym zakresie. Część podmiotów gospodarczych przejmuje na siebie rolę promotorów nowoczesnych rozwiązań infrastrukturalnych. Dzieje się tak wtedy, gdy są oni twórcami lub dystrybuto-

¹⁵ L. Wojtasiewicz, *Aktywizacja gospodarcza gminy w działalności samorządu lokalnego*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, red. B. Winiarski, PWN, Warszawa 2004, s. 108–109.

rami nowych technologii, a także wtedy, gdy zamierzają z nowych technologii skorzystać. Relacje te są aktualne na wszystkich płaszczyznach rozwoju terytorialnego, w tym również na płaszczyźnie lokalnej. Wynika z tego, że działania samorządu gminy w obrębie infrastruktury technicznej wywierają znaczny wpływ na rozwój podmiotów gospodarczych. Związek ten jest dodatkowo wzmacniany możliwością wykraczania działalności samorządowej poza przestrzeń infrastruktury publicznej oraz poza przestrzeń infrastruktury lokalnej. Z drugiej strony okazuje się, że w procesie kształtowania tej infrastruktury samorządy mogą liczyć na współpracę podmiotów gospodarczych¹⁶.

Polityka społeczna i wewnętrzna jako instrument bezpieczeństwa lokalnego

Polityka edukacyjna jest ważną częścią polityki społecznej, którą można rozumieć jako dyscyplinę naukową lub jako praktyczną działalność. Głównym celem polityki edukacyjnej jest wyrównanie różnic edukacyjnych ludzi na różnych etapach ich rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem osób i środowisk dotkniętych marginalizacją społeczną i ubóstwem. Skutecznie prowadzona polityka edukacyjna powinna nie tylko wyrównywać szanse edukacyjne dzieci i młodzieży, ale także dokonywać selekcji najzdolniejszych, stwarzając warunki do rozwijania zdolności. Wiedza to jedno z podstawowych uwarunkowań determinujących osiągnięcie sukcesu w działalności gospodarczej. Poziom szeroko rozumianej wiedzy, znajdującej zastosowanie w działalności gospodarczej, reprezentowany przez przedsiębiorców działających na terenie gminy, a także przez ich pracowników, powinien być zatem traktowany jako jeden z ważnych czynników lokalnego rozwoju gospodarczego. Rola władzy lokalnej w podnoszeniu tego poziomu może być niebagatelna. Dysponuje bowiem ona możliwościami działań, których skutkiem będzie rozwój wiedzy lokalnych pracodawców i pracobiorców. Instrumenty, metody i kryteria podejmowania tych działań tworzą następny składnik lokalnej polityki gospodarczej, tj. obszar polityki edukacyjnej. Wiedza obejmuje trzy składowe: bada-

¹⁶ M. Twarowska, *Przedmiot, cele i podmioty regionalnej polityki rynku pracy w Polsce*, [w:] *Dobre i złe strony transformacji w Polsce*, red. J. Tarajkowski, S. Jankiewicz, wyd. AE Poznań 2003, Zeszyt naukowy nr 24, s. 123.

nia naukowe i czynności wdrożeniowe tworzące nowe wartości (np. technologie, produkty, metody zarządzania) mające zastosowanie w działalności gospodarczej, działania edukacyjno-oświatowe propagujące w sposób kompleksowy całe dziedziny wiedzy stosowane w działalności gospodarczej (np. bankowość, marketing, rachunkowość, zarządzanie). Upowszechnienie wykształcenia, zwłaszcza wyższego, sprzyja powstawaniu nowej i rozwojowi istniejącej już działalności gospodarczej, szkolenia uzupełniające zdobytą wiedzę, popularyzujące nowe idee i metody, modyfikujące kwalifikacje oraz konsultacje służą poradom prawnym, doradztwu ekonomicznemu itp.¹⁷

Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Przestrzeganie zasad w zależności od sytuacji może narazić osoby sprawujące zarząd na odpowiedzialność majątkową, dyscyplinarną czy też karną. Dodatkowo zasady prawidłowej gospodarki wymagają, by władze samorządowe, podejmując decyzje, poprzedziły je wnikliwą analizą opłacalności ekonomicznej podejmowanego przedsięwzięcia.

Mienie komunalne to własność, podobnie jak inne prawa majątkowe należące do gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych. Jak widać, podmiotów mienia komunalnego jest wiele. Z racji tematyki niniejszego opracowania omawiana będzie wyłącznie ta część mienia komunalnego, do której uprawniona jest gmina. Mienie to zostanie określone jako mienie gminy, a proces zarządzania nim gospodarowaniem mieniem gminy. Mienie gminy odgrywa złożoną rolę w rozwoju lokalnym. Podstawowym celem wyposażenia w nie samorządu lokalnego jest stworzenie materialnej bazy realizacji zadań obligatoryjnych i fakultatywnych. Poszczególne składniki mienia mogą to umożliwiać bezpośrednio – stanowiąc środki realizacji zadań – i/lub w sposób pośredni, dostarczając środków finansowych budżetowi gminy. Część tych ostatnich składników mienia może stanowić środki produkcji dla lokalnych podmiotów gospodarczych. Są to przede wszystkim grunty, budynki, budowle, lokale użytkowe oraz niektóre elementy infrastruktury technicznej. Dualna rola takich składników majątku gminy jest podstawową przyczyną

¹⁷ R. Michalski, *Cele polityki gospodarczej*, [w:] H. Bąk, Z. Marciniak, R. Michalski, D. Rosati, *Wstęp do polityki gospodarczej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1990, s. 11.

konfliktu między maksymalizacją dochodów z ich udostępniania, służącą zaspokajaniu potrzeb budżetowych, a koniecznością wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości i budowania przewagi konkurencyjnej gminy. Przyjęte przez władzę lokalną podejście do tej sprzeczności oraz stosowane metody amortyzowania jej skutków tworzą następny z obszarów oddziaływania samorządu lokalnego na podmioty gospodarcze – obszar polityki gospodarki mieniem gminy.

Fundamentem istnienia oraz funkcjonowania państwa jest jego ustawa zasadnicza, czyli konstytucja, która to jest finalnym owocem prac ustawodawców nad nadaniem kształtu i kierunku polityce wewnętrznej państwa. Źródła lokalnej polityki gospodarczej tkwią w koncepcjach działań przedstawicieli władz lokalnych i pracowników urzędu gminy. Następnie za sprawą systemu, jakim jest urząd, krystalizuje się ona oraz przenika do sfery i otoczenia biznesu. Prowadzenie lokalnej polityki rozwoju gospodarczego nie może być zatem utożsamiane jedynie z bezpośrednimi i pośrednimi interakcjami w układzie: władza lokalna – podmioty gospodarcze. Polityka wewnętrzna to wszystkie działania podejmowane przez państwo w ramach wykonywania przez nie funkcji prawodawczej, administracyjnej, porządkowej, socjalnej, kulturowo-oświatowej oraz gospodarczej. Koncepcyjna część polityki gospodarczej jest zlokalizowana w jej źródle, a szeroko rozumiana jakość tego źródła determinuje skuteczność i efektywność całej polityki. W świetle tych uwarunkowań nie może budzić wątpliwości potrzeba podejmowania stałych działań doskonalących. Istnieją zatem merytoryczne podstawy do wyodrębnienia kolejnego obszaru lokalnej polityki gospodarczej, jakim jest polityka władzy lokalnej wobec samej siebie i struktur urzędu, mająca na celu doskonalenie wspomnianego źródła. Obszar ten będzie można nazwać obszarem polityki wewnętrznej. Wyróżnia się trzy podstawowe przedmioty polityki wewnętrznej: świadomość potrzeby stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego i roli, jaką ma do odegrania w tym zakresie władza lokalna; kwalifikacje członków władzy lokalnej i pracowników urzędu gminy w zakresie kryteriów, narzędzi i metod pobudzana lokalnego rozwoju gospodarczego; organizacja systemu sprawowania władzy lokalnej i urzędu gminy¹⁸.

¹⁸ T. Markowski, *Planowanie i stymulowanie rozwoju lokalnego w gospodarce rynkowej*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1.

Proces rozwoju gospodarczego i lokalnego wymaga pozyskiwania, przetwarzania i generowania przez władzę lokalną szeregu strumieni informacyjnych. Pozwalają one władzy lokalnej na podejmowanie prawidłowych decyzji i działań w stosunku do gminnej struktury gospodarczej oraz warunkują ich skuteczność i efektywność. Z jednej strony zarządzanie informacją to wiedza na temat działań i zachowań człowieka, które prowadzą do efektywnego korzystania z informacji, w tym sposobów, zasad i narzędzi jej skutecznego wyszukiwania, gromadzenia, opracowania, przetwarzania, przechowywania i udostępniania. Z drugiej strony to kompetencje praktyczne, które pozwalają sprawnie zdobywać, analizować, organizować i dostarczać odpowiednie informacje, we właściwym miejscu, wymaganej formie, o odpowiednim poziomie jakości, które zaspokoją potrzeby informacyjne konkretnych ludzi, grup społecznych, podmiotów publicznych i gospodarczych. Co składa się na zarządzanie wiedzą? Przede wszystkim: rozpoznawanie potrzeb informacyjnych ludzi, instytucji, firm, wyszukiwanie, ocena i selekcja informacji, gromadzenie i zabezpieczanie informacji, organizowanie i porządkowanie informacji, udostępnianie i transfer informacji, opracowanie i prezentacja informacji, rozpoznawanie i interpretacja różnych zjawisk towarzyszących funkcjonowaniu informacji w społeczeństwie (np. zniekształcenia informacji, manipulowanie informacją, uwarunkowania potrzeb informacyjnych, zachowania informacyjne). Obecnie, w dobie decentralizacji zadań, uprawnień i finansów publicznych możemy mówić o decentralizacji interwencjonizmu publicznego. Jego nowym, coraz istotniejszym podmiotem stają się właśnie władze samorządowe. Rozwój gospodarczy państwa zależy w coraz większym stopniu od decyzji podejmowanych przez liczne organa władzy na szczeblu lokalnym. Jakość tych decyzji zależy od wiedzy pracowników, będącej pochodną aparatu teoretycznego i systemu transferu wyników jego prac¹⁹.

Podsumowanie

Polityka gospodarcza państwa wpływa na samorząd terytorialny. Zakres tego wpływu zależy od zadań, które wykonują samorządy oraz od zadań zleczanych samorządom terytorialnym przez państwo. Nie bez zna-

¹⁹ M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, AE w Poznaniu, Poznań 1994.

czenia jest także przyjęta i prowadzona polityka gospodarcza państwa. Polityka gospodarcza zajmowała się takimi zagadnieniami, jak: określenie ceny jakiegoś dobra, decydowanie o wielkości produkcji danej firmy, decydowanie o wysokości płac, zysków. Przejawiała się we wspieraniu jakiegoś rodzaju produkcji przez wprowadzanie ceł, promowanie małej przedsiębiorczości, udzielanie kredytów preferencyjnych, ulg inwestycyjnych dla określonej działalności (reguluje się pewną część gospodarki). Podmiotem polityki gospodarczej są władze publiczne – władza państwowa i organy samorządu terytorialnego. Aparat urzędniczy ma wpływ na treść podejmowanych decyzji, mimo że nie ma takiego prawa. Głównymi celami polityki gospodarczej są: stanowienie prawa i porządku, dostarczanie dóbr publicznych, nakładanie podatków, funkcje opiekuńcze – rozwiązywanie problemów społecznych, np.: ośtona socjalna, zasiłki dla bezrobotnych, szkolnictwo, mieszkania, działania stabilizacyjne – państwo próbuje zapewnić równowagę w gospodarce: zapewnienie wzrostu gospodarczego, stabilność cen (brak inflacji), pełne zatrudnienie, równowaga budżetu państwa i bilansu płatniczego, czyli transakcji danego kraju z zagranicą. Cele polityki gospodarczej mają strukturę hierarchiczną i nie da się ich realizować oddzielnie. Wzrost gospodarczy nastąpi, gdy spadnie bezrobocie i inflacja. Celami gospodarczymi były: ochrona środowiska naturalnego, popieranie innowacyjności i przedsiębiorczości.

Bibliografia

1. Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
2. Barcerowicz L., *Systemy gospodarcze, Elementy analizy porównawczej*, SGPiS, Warszawa 1989.
3. Ćwikliński H., *Pojęcie i zakres polityki gospodarczej. Klasyfikacja ekonomicznych funkcji państwa*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001.
4. Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
5. Jarmołowicz W., Knapińska M., *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2005.

6. Jaźwiński I., *Polityka ekonomiczna. Wybrane zagadnienia*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin 2005.
7. Kuziński S., *Polityka gospodarcza. Realia, dylematy, propozycje*, Warszawa 1987.
8. Kruszczyński S., *Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej*, Warszawa 1987.
9. Madej T., Zasadzki W., *Problemy polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Polityka ekonomiczna w okresie zmian systemowych, Teoria, badania i interpretacje*, Acta Universitatis Lodziensis nr 154, UŁ, Łódź 2001.
10. Markowski T., *Planowanie i stymulowanie rozwoju lokalnego w gospodarce rynkowej*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1.
11. Michalski R., *Cele polityki gospodarczej*, [w:] H. Bąk, Z. Marciniak, R. Michalski, D. Rosati, *Wstęp do polityki gospodarczej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1990.
12. *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
13. Przybylska-Kapuścińska W., *Instrumentalne, instytucjonalne i organizacyjne problemy funkcjonowania gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
14. Secomski K., *Elementy polityki ekonomicznej*, wyd. 2, Warszawa 1972.
15. Taylor E., *Wstęp do ekonomii*, Spółdzielnia Wydawnicza „Żeglarz”, Gdynia 1947.
16. Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, AE w Poznaniu, Poznań 1994.
17. Twarowska M., *Przedmiot, cele i podmioty regionalnej polityki rynku pracy w Polsce*, [w:] *Dobre i złe strony transformacji w Polsce*, red. J. Tarajkowski, S. Jankiewicz, wyd. AE Poznań 2003, Zeszyt naukowy nr 24.
18. Wojtasiewicz L., *Aktywizacja gospodarcza gminy w działalności samorządu lokalnego*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, red. B. Winiarski, PWN, Warszawa 2004.

mgr Marek Błaszczuk

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**Poza sferę bezpieczeństwa,
pewności i życiowego
komfortu.
O egzystencjalistycznej
koncepcji człowieka**

*Beyond the sphere of safety,
confidence and life comfort.
About the existentialist concept of man*

Streszczenie

Człowiek, wedle filozofów egzystencjalnych, stale konfrontuje się ze światem, w którym żyje i społeczeństwem, do którego przynależy. Pojawia się tutaj swoista niepewność będąca konstytutywnym elementem egzystencjalistycznej wizji człowieka. Stąd potrzeba dyskusowania o egzystencjalistycznej koncepcji człowieka w oparciu o różne szkoły myślenia w tym zakresie.

Słowa kluczowe: człowiek, egzystencjalizm, bezpieczeństwo, koncepcja, wizja, filozofia

Summary

According to existential philosophers, man constantly confronts the world in which he lives and the society to which he belongs. Here comes a peculiar uncertainty constituting a constitutive element of the existentialist vision of man. Hence the need to discuss the existentialist concept of man based on various schools of thought in this field.

Key words: man, existentialism, security, concept, vision, philosophy

Wstęp

Celem artykułu jest zarysowanie egzystencjalistycznej koncepcji człowieka. Podkreślimy, nawiązując do wybranych twórców egzystencjalizmu (zwłaszcza do Friedricha Nietzschego), że pomiędzy jednostką (ujmowaną jako „subiektywnie przeżywany projekt”) a społeczeństwem (tym, co ogólne, „anonimowe”) zachodzi nieredukowalne napięcie, a nawet konflikt. Społeczeństwo (Heideggerowskie „Się”, Nietzscheańskie „stado”, Kierkegaardowski „tłum”), kierując się określonymi prawami, normami i zasadami (również moralnymi), wyznacza bowiem jednostce swoistą sferę „bezpie-

czeństwa" i życiowego komfortu. Jednostka wszakże, manifestując swoją podmiotowość oraz indywidualną wolność w poszukiwaniu sensu swego istnienia, nierzadko pragnie wykroczyć poza to, co „bezpieczne”, a więc wiadome, przewidywalne, racjonalne, powszechnie utrwalone i społecznie sankcjonowane. Odwołując się natomiast do rozpoznań poczynionych przez Fiodora Dostojewskiego w *Notatkach z podziemia*, można by powiedzieć, że to, co daje człowiekowi poczucie pewności i bezpieczeństwa sytuuje go w obszarze „martwego życia”. „Żywe życie” wymaga bowiem przekroczenia, zakwestionowania „porządku rozumu” oraz tego, co etyczne, społecznie obowiązujące i jako takie ogólne¹. W pracy będziemy tym samym argumentować na rzecz tezy, że poczucie niepewności, niezakorzenia (bezdomności, samotności) oraz życiowego „niebezpieczeństwa” jest konstytutywnym elementem egzystencjalistycznej wizji człowieka.

1. Zagadnienia wprowadzające

Człowiek, jak widzą go myśliciele egzystencjalni, jest bytem szczególnym. Jest on bowiem zawsze bytem-w-sytuacji – bytem wolnym („skazanym” na wolność), „rzuconym” w świat i samoświadomym, zmuszonym nieustannie wybierać, ustanawiać wartości i kształtować swą egzystencję. Stąd jawi się on jako „przeżywany subiektywnie projekt” (Sartre), jako byt, który rozumiejąco odnosi się do własnego bycia, któremu „w swym byciu o nie właśnie chodzi” (Heidegger). Egzystencjaliści – choć nie wypracowali zwartego, spójnego programu filozoficznego – najczęściej określają więc człowieka jako rzucony (*Geworfenheit*) w świat projekt, który w każdorazowo-innej sytuacji tworzy i dookreśla swoje istnienie w akcie wolnego wyboru. Owo projektowanie siebie („wybieganie ku swym możliwościom”), a tym samym konstytuowanie wewnątrzświatowego sensu swoich działań i swego losu w ogóle, najtrafniej oddaje głośna Sartre’owska formuła, że „egzystencja poprzedza esencję”, istnienie – istotę rzeczy. Jak pisze francuski filozof: „człowiek najpierw istnieje, zdarza się, powstaje w świecie, a dopiero później się definiuje. Człowieka w pojęciu egzystencjalisty nie można zdefiniować dlatego, że jest on pierwotnie niczym.

¹ Por. F. Dostojewski, *Notatki z podziemia*. Gracz, Londyn–Warszawa 1992.

Będzie on czymś dopiero później, i to będzie takim, jakim się sam uczyni. A więc nie ma natury ludzkiej, ponieważ nie ma Boga, który by ją w umyśle swym począł. Człowiek jest poza tym nie tylko taki, jakim siebie postrzega, lecz również takim, jakim chce być, jakim się pojął po zaistnieniu i jakim zapragnął być po tym skoku w istnienie. Człowiek jest tylko tym, czym siebie uczyni².

Człowiek, wedle filozofów egzystencjalnych, stale konfrontuje się ze światem, w którym żyje i społeczeństwem, do którego przynależy. Co znamienne, społeczeństwo (zbiorowość) jest tu postrzegane jako to, co „narzuca” jednostce określony styl życia, system wartości i sposób postępowania, afirmując jedynie to, co „bezpieczne”, a więc znane, wiadome, przewidywalne, powszechnie przyjęte i akceptowalne; słowem, co służy utrzymaniu pewności i „życiowego komfortu”. Martin Heidegger, używając zaimka Się (*das Man*), definiuje nawet społeczeństwo jako „nieokreśloną mnogość”, jako anonimową „opinię publiczną”, która usiłuje „opanować” wszystko to, co wydaje się dla niej „niewygodne”, co „zagroza” jej powszechnemu „bezpieczeństwu”. Się dąży przy tym do stłumienia tego, co w jednostce indywidualne, najbardziej własne, autentyczne. Się pragnie więc usytuować człowieka (*Dasein*) w „przeciętności” (*Durchschnittlichkeit*), odwracając jego uwagę od tego, co poza tę „przeciętność” wykracza. Jak konstatuje Heidegger: „używamy sobie i bawimy się, tak jak się używa; czytamy, patrzymy i wydajemy sądy o literaturze i sztuce, tak jak się patrzy i sądzi; równocześnie odsuwamy się od tłumy, to jak się to zwykle robi; uznajemy za *oburzające* to, co się za *oburzające* uznaje³”.

Autor *Bycia i czasu*, charakteryzując „przeciętny” sposób bycia, mówi zarazem, że anonimowa „opinia publiczna” rozmywa poczucie indywidualnej odpowiedzialności, niwelując niepewność i niepokój towarzyszący ludzkim wyborom. „Się zdominowało wszelkie sądzenie i rozstrzyganie, odbiera ono aktualnemu jestestwu odpowiedzialność. Się może niejako osiągnąć to, że się stale na nie powołujemy. Bez trudu może ono odpowiadać za wszystko, bo nie jest kimś, kto musiałby za coś ręczyć⁴”. Oznacza to, że Się odciąża czy też zwalnia jednostkę z odpowiedzialności właśnie dlatego, że jest bezosobowe i ogólne (abstrakcyjne, anonimowe, zdepersonalizowane). Nie jest ono bowiem człowiekiem „z krwi i kości”, konkretnym,

² J.P. Sartre, *Egzystencjalizm jest humanizmem*, Warszawa 1998, s. 26–27.

³ M. Heidegger, *Bycie i czas*, Warszawa 2010, s. 175.

⁴ Tamże, s. 176.

niepowtarzalnym i samorozumiejącym się bytem, „rzuconym” w świat (w tę a nie inną sytuację historyczną) oraz podejmującym tę czy inną decyzję na mocy swego wolnego wyboru. Jest ono raczej abstrakcyjnym konstruktem, pewną ogólną – zastaną przez człowieka w chwili jego „wrzucenia” w świat – strukturą społeczną, która znajduje swoje umocowanie w tym, co powszednie („przeciętne”), nierefleksyjne, „lekkomyślne i niefrasobliwe”.

Mówiąc inaczej, bezosobowe Się oferuje człowiekowi „wewnętrzny spokój”, „duchową równowagę”, poczucie „bezpieczeństwa” (zakorzenienia we wspólnocie), harmonii oraz życiowego komfortu. Owo poczucie bezpieczeństwa, przynależności do nieproblematicznego Się, dane jest mu jednak za cenę utraty autentycznego sposobu istnienia, do którego realizacji – jako jednostka – jest on powołany. Się nie daje zatem jednostce żadnej rękąmi co do słuszności dokonywanych przez nią wyborów. Więcej nawet: do istoty Się należy upraszczanie, ujednocianie oraz „zaciemnianie i zakrywanie” wszystkiego, co problematyczne, co przekracza sferę „przeciętności”. Opinii publicznej nie interesuje to, co nieznanne, niepewne i nieoczekiwane. A także to, co tragiczne, „wiązące”, wymagające gruntownego namysłu i osobistego zaangażowania, a przeto ontycznie najbliższe. Się nie wnika bowiem w sedno sprawy, dąży ono raczej do ukazania „przejrzystości” (a tym samym „przeciętności”) ludzkiej egzystencji. Jak zauważa Heidegger, akcentując „powierzchnowość” opinii publicznej: „to przede wszystkim ona rządzi wszelką wykładnią świata i jestestwa i ma we wszystkim rację – nie z powodu wyróżnionego i pierwotnego odniesienia w wymiarze bycia do rzeczy, nie dlatego, że dysponuje wyraźnie przyswojoną przejrzystością jestestwa, lecz z racji niewchodzenia w istotę sprawy, jako że jest niewrażliwa na wszelkie różnice poziomu i rzetelności. Opinia publiczna zaciemnia wszystko i tak zakryte podaje jako znane i każdemu dostępne”⁵.

Podobne konstatacje znajdziemy także u czołowego egzystencjalisty francuskiego, Jeana-Paula Sartre’a. Autor *Bytu i nicości* podkreśla bowiem, że człowiek jest „skazany na wolność”, co oznacza, że nie może od niej uciec ani jej zaprzeczyć. Wolność, ściśle związana z odpowiedzialnością za wybór swojej drogi życiowej, obierane cele, ustanawiane i wyznawane wartości, nierzadko jednak okazuje się dla jednostki zbyt dużym ciężarem. Chcąc uniknąć rodzącego się wówczas egzystencjalnego niepoko-

⁵ Tamże.

ju, pragnie ona czasowo „zawiesić” lub nawet całkowicie zrzec się swojej absolutnej wolności, do której realizacji jest ona powołana. Ucieczka od owej wolności jest wszakże możliwa jedynie za cenę utraty życia autentycznego, zakwestionowania swojej ontycznej wyjątkowości i indywidualności. Wszelkie formy „usprawiedliwienia” ludzkich poczynań – tak ważne dla człowieka chcącego zrzucić z siebie ciężar samodzielnego decydowania i kreowania wewnątrzświatowych wartości – zdają się być dla Sartre’a przejawem „złej wiary”⁶. Jej istota polega bowiem na „samookłamywaniu się”, ukrywaniu bądź też fałszowaniu prawdy o sobie samym, czego celem ma być osiągnięcie poczucia bezpieczeństwa i komfortu, wynikającego z przynależności do zunifikowanego społeczeństwa. Zła wiara, podkreśla francuski filozof, jest więc zaprzeczeniem absolutnego charakteru ludzkiej wolności: „działanie w złej wierze służy temu, aby uciec od tego, od czego nie można uciec: uciec od tego, czym się jest”⁷. Poniżej natomiast przyjrzymy się wybranym aspektom antropologii Friedricha Nietzschego (uchodzącego, obok Sørensa Kierkegaarda, za dziewiętnastowiecznego prekursora filozofii egzystencjalnej⁸), szczególnie eksponując jego poszukiwania autentycznego sposobu ludzkiego życia.

2. W poszukiwaniu źródeł wartości

Nie ulega wątpliwości, że Friedrich Nietzsche jest jednym z tych filozofów, którzy uparcie dążą do odstąpienia „najwstrętniejszych i przeklętych stron istnienia”⁹. Autor *Woli mocy* śmiało obnaża bowiem ułomność, schematyczność i konwencjonalność trwale zakorzenionych w tradycji intelektualnej Zachodu systemów metafizycznych, kontestując dominujący w niej sposób myślenia. Nie waha się przy tym zakwestionować samych fundamentów filozofii (a szerzej: kultury) europejskiej, a mianowi-

⁶ Por. J.P. Sartre, *Byt i nicość. Zarys ontologii fenomenologicznej*, Kraków 2007, s. 83–112.

⁷ Tamże, s. 111.

⁸ Zob. np. H.J. Blackham, *Six existentialist thinkers*, London 1956, s. 23–42; M. Warnock, *Egzystencjalizm*, Warszawa 2006, s. 9–33.

⁹ F. Nietzsche, *Wola mocy*, Kraków 2009, s. 373. Jak zauważa Lew Szestow, Dostojewski i Nietzsche reprezentują „filozofię tragedii”, poszukują bowiem filozoficznych racji tam, „gdzie nikt nigdy nie szuka, gdzie według powszechnego mniemania nie może być nic oprócz wiecznej ciemności i chaosu”. L. Szestow, *Dostojewski i Nietzsche. Filozofia tragedii*, Warszawa 1987, s. 252.

cie platońsko-chrześcijańskiej aksjologii. Nietzsche, jak wiadomo, zapisał się do historii idei jako orędownik „śmierci Boga”, a więc jako krytyk apriorycznych (boskich, transcendentalnych) źródeł wartości moralnych, wieszcząc kres absolutnych – dających człowiekowi poczucie pewności, bezpieczeństwa i życiowego komfortu – norm postępowania, nakazów, zakazów i powinności.

W świetle powyższego nie dziwi zatem, że postulowana przez filozofa teoria poznania przybiera wyraźnie relatywistyczny charakter. Sam Nietzsche określa swoje epistemologiczne stanowisko mianem perspektywizmu, podkreślając zależność poznania od podmiotowego ukształtowania poznającego. Lub lepiej: wyłuszczać fakt, że wyniki poznania w znacznej mierze uzależnione są od konkretnej sytuacji egzystencjalnej tego, który poznaje. Oznacza to, że nie istnieje czyste, obiektywne poznanie, że jest ono zawsze zakotwiczone w indywidualnym ludzkim doświadczeniu życiowym. Nietzsche, afirmując światopoglądowy pluralizm, krytykuje więc możliwość uzyskania wiedzy uniwersalnej, pewnej, powszechnie obowiązującej. A tym samym – możliwość wypracowania ogólnej, ponadjednostkowej hierarchii wartości. Jak pisze Zbigniew Kuderowicz: „Nietzscheański perspektywizm głosi niemożliwość powszechnie ważnej wiedzy i złudność wszelkich zabiegów o sformułowanie uniwersalnego systemu wartości. Nadawanie wartości okazuje się czynnością indywidualną, osobistą, a podmiotem wszelkich wartości, ich twórcą jest niepowtarzalne indywiduum”¹⁰.

Nietzsche głosi, że nie istnieje niezmienna, obiektywna rzeczywistość, która byłaby jednostce raz na zawsze dana i którą wystarczyłoby sobie tylko „przyswoić”, aby wieść „bezpieczne”, satysfakcjonujące i szczęśliwe życie. A skoro świat pozbawiony jest spójności i apriorycznej sensowności, to człowiekowi muszą się ostać li tylko prawdy pozorne, które sam wytworzył, na których podstawie wznosi on gmach wszelkiej przedmiotowej wiedzy. Jak konstatuje filozof: „urządziliśmy sobie świat tak, żebyśmy w nim żyć mogli – ustanowiliśmy sobie ciała, linie, płaszczyzny, przyczyny i skutki, ruch i spoczynek, kształt i treść: bez tych artykułów wiary nikt by z nas teraz nie zniósł życia! Lecz nie są one przez to jeszcze niczym dowiedzionym! Życie nie jest żadnym argumentem; między wa-

¹⁰ Z. Kuderowicz, *Nietzsche*, Warszawa 1976, s. 102. Zob. także R.H. Grimm, *Nietzsche's Theory of Knowledge*, Berlin, New York 1977, s. 66–91.

runkami życia mógłby się znajdować błąd!¹¹. Ludzka wiedza o świecie jest więc jedynie fragmentaryczna, zrelatywizowana do wyobrażeń egzystującej w nim jednostki. Nietzsche zdaje się tu mówić, że nie istnieją żadne wieczne, absolutne prawdy (wartości), bowiem wszystko, co człowiek wie o świecie, jest wynikiem jego interpretacji. Prawda, podobnie jak sama interpretacja, jest zatem uwarunkowana historycznie, jest zawsze „prawdą dla” interpretującego podmiotu: „wartość świata tkwi w naszych interpretacjach”¹².

Inaczej rzecz ujmując, autor *Wiedzy radosnej* podkreśla, że wszelkie prawdy (wartości) są wyłącznie złudzeniami, które dają jednostce poczucie pewności, egzystencjalnego zakorzenienia oraz swoistego ontologicznego „bezpieczeństwa”. Pomagają jej tym samym lepiej odnaleźć się w chaotycznej rzeczywistości, będącej – by nawiązać do Heraklita – „wiecznym płynięciem”, dynamicznym procesem „dziania się”. Przywykłąwszy do owych złudzeń, zapomina ona bowiem o ich sztuczności, umowności, relatywności, o tym, że są one li tylko wytworem jej „interpretacyjnego sposobu myślenia”¹³. Warto dodać, że Nietzsche – czołowy przedstawiciel dziewiętnastowiecznej filozofii życia i zarazem prekursor współczesnego egzystencjalizmu – jawi się tu niewątpliwie jako jeden z najważniejszych (obok Wilhelma Diltheya) protagonistów filozofii hermeneutycznej¹⁴. Zasadnie możemy więc uznać słynną Nietzscheańską konstatację, że „nie istnieją fakty, lecz tylko interpretacje” za fundamentalną wypowiedź hermeneutyczną, znajdzie ona bowiem swe rozwinięcie w pracach choćby takich wybitnych hermeneutów, jak Martin Heidegger, Hans-Georg Gadamer, Johann Figl czy Gianni Vattimo.

Nietzsche, podważając istnienie apriorycznego sensu w świecie, obiektywnych wartości i wiecznych prawd, pozbawia człowieka „gruntu pod nogami”, poczucia zakotwiczenia (zadomowienia) w bycie. Uważa

¹¹ F. Nietzsche, *Wiedza radosna*, Kraków 2003, s. 108.

¹² F. Nietzsche, *Pisma pozostałe 1876–1889*, Kraków 1994, s. 201.

¹³ J. Figl, *Interpretation als philosophisches Prinzip. Friedrich Nietzsches universale Theorie der Auslegung im späten Nachlass*, Berlin, New York 1982, s. 9.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Przyłębski, *Hermeneutyczny zwrot filozofii*, Poznań 2005, s. 79–97; tenże, *Krytyka hermeneutycznego rozumu*, Kraków 2016, s. 175–192; R. Safranski, *Nietzsche. Biografia myśli*, Warszawa 2003, s. 236–249; M.P. Markowski, *Nietzsche. Filozofia interpretacji*, Kraków 2001; tenże, *Nietzsche i hermeneutyka*, *Teksty Drugie*, 1(37)/1996, s. 20–41; J. Figl, dz.cyt.; J.N. Hofmann, *Wahrheit, Perspektive, Interpretation. Nietzsche und die philosophische Hermeneutik*, Berlin, New York 1994; A. Schrift, *Nietzsche and the Question of Interpretation*, London 1990.

nawet, że „życie ludzkie jest całe głęboko zanurzone w nieprawdzie”¹⁵. Konstrukcje metafizyczne (w tym platońsko-chrześcijańska aksjologia), zauważa filozof, dają jednostce poczucie bezpieczeństwa nie tylko poprzez podtrzymywanie utrwalonego przez tradycję, „znanego” obrazu świata, lecz również – co szczególnie istotne – za cenę ograniczenia jej kulturotwórczej i autokreacyjnej wolności. Bezpieczeństwo i pewność, mówiąc inaczej, dane są więc człowiekowi za cenę wiary w obiektywny, nadnaturalny system wartości, która jako taka stanowi wyraźne zaprzeczenie interpretacyjnego charakteru ludzkiej egzystencji. Nietzsche, nie bojąc się „wejrzeć w grozy jednostkowego istnienia”¹⁶, podkreśla bowiem, że życie ludzkie nieustannie związane jest z trwogą, cierpieniem i niepewnością; że powoływanie się na założenia uniwersalnej, „powszechnej” metafizyki, której zadaniem ma być zniwelowanie egzystencjalnego niepokoju i poczucia tragizmu, oznacza *ipso facto* utrwalenie owej skostniałej bryły ludzkich błędów, złudzeń i wyobrażeń. A także – negację sensotwórczej, ekstazy „woli mocy”¹⁷. Jak konkluduje filozof: „jednego pęta sokratyczna uciecha z poznania i urojenia, że zdoła nim uleczyć wieczną ranę istnienia, innego usidla powiewająca przed jego oczyma uwodna zastona piękności sztuki, innego znowu pociecha metafizyczna, że pod wirem zjawisk życie wieczne niezniszczalnie dalej bieg swój toczy”¹⁸.

3. Ku przewartościowaniu wartości

Wyszedłszy od zakwestionowania obiektywnej moralności, Nietzsche zwraca uwagę na fakt, że sam człowiek – byt rozumiejąco (interpretująco) odnoszący się do własnej egzystencji – jest twórcą wszelkich wewnątrz-

¹⁵ F. Nietzsche, *Antynomie wartości*, [w:] *Filozofia egzystencjalna*, red. L. Kołakowski, K. Pomian, Warszawa 1965, s. 96. Zob. także tenże, *Ludzkie, arcyłudzkie*, t. 1, Warszawa 1991, s. 53–55.

¹⁶ F. Nietzsche, *Narodziny tragedii, czyli hellenizm i pesymizm*, Kraków 2006, s. 75.

¹⁷ Por. M. Heidegger, *Nietzsche*, t. 1, Warszawa 1998, s. 41–48. Szerzej na temat rozumienia „woli mocy” zob. także W. Kaufmann, *Nietzsche. Philosoph, Psychologist, Antichrist*, Princeton 1974, s. 178 i nast.; tenże, *Nietzsche, Heidegger, and Buber*, New Brunswick and London 2009, s. 70–83; E. Fink, *Nietzsche's Philosophy*, New York 2003, s. 65 i nast.; J.P. Stern, *Nietzsche*, Glasgow 1978, s. 76–87; tenże, *A Study of Nietzsche*, Cambridge 1979, s. 114–125; M. Moryń, *Wola mocy i myśl. Spotkania z filozofią Fryderyka Nietzschego*, Poznań 1997, s. 62–73; L. Kusak, *U źródeł współczesnej filozofii człowieka: Kant i Nietzsche*, Kraków 2007, s. 98–105.

¹⁸ F. Nietzsche, *Narodziny tragedii*, s. 79.

światowych wartości, że jest „pasterzem” swego życia, za które jest jedynym odpowiedzialnym. Autokreacyjna wolność podmiotu, zdaniem filozofa, polega więc na odrzuceniu ogólnych, powszechnie utrwalonych w zachodniej kulturze intelektualnej (zdominowanej przez tradycję platońsko-chrześcijańską) przekonań metafizycznych oraz na zawierzeniu wyłącznie samemu sobie.

Nietzsche wyróżnia przy tym moralność „panów” (silnych, dostojnych) oraz moralność „niewolników” (słabych), które – jak można sądzić – doskonale zdają się ilustrować różnicę między postawą dionizyjską, dążącą do przekroczenia tego, co w życiu pospolite, „komfortowe” i „bezpieczne”, a postawą zachowawczą (dekadencką, „stadną”), skoncentrowaną na niwelowaniu egzystencjalnego niepokoju oraz internalizacji powszechnie podzielanych wartości jako „pewnych” życiowych drogowskazów.

Moralność niewolnicza, podkreśla Nietzsche, to moralność chrześcijańska, „stadna”, dekadencja; to moralność ludzi słabych (cierpiących, chorowitych, uciemężonych), niezdolnych do samodzielnego decydowania i podejmowania trudnych życiowych wyzwań. Niezdolnych tym samym do przezwyciężenia własnego losu, do wyjścia poza sferę egzystencjalnego „komfortu”, jaki daje poczucie wspólnoty i powszechnie podzielanych wartości. Owa moralność – przekonuje filozof – tłumii w człowieku naturalne dla niego siły witalne, instynkty oraz swoistą dłań „zwierzęcość”¹⁹. Znacznie osłabia także jego pęd ku życiu (życiu jako wartości samej w sobie) i samopoznaniu. Więcej nawet: moralność niewolnicza nie tylko stanowi poważne zagrożenie dla jednostki, lecz również dla całej kultury, godzi ona bowiem w jej witalistyczny (dionizyjski) fundament. Autor *Tako rzecze Zaratustra* stanowczo krytykuje więc charakterystyczne dla moralności „stadnej” traktowanie wszelkich przejawów życia

¹⁹ „Zwierzęcość”, charakteryzowana jako przeciwieństwo tradycyjnego ujęcia człowieka jako *animal rationale*, oznacza tu ucieleśnienie „woli mocy”, a dokładniej: bycie „na sposób woli mocy”. Jak zauważa Martin Heidegger: „zwierzęcość jest cielesnym, tj. ciężącym z samego siebie i wszystko obciążającym (*überdrangende*) ciałem. Nazwa ta oznacza wyróżnioną jedność struktury panowania (*Herrschaftgebilde*) wszelkich instynktów, popędów, namiętności, które chcą życia samego. O ile zwierzęcość żyje, tak jak się cielesni (*leibt*), jest na sposób woli mocy”. M. Heidegger, *Nietzsche*, t. 2, Warszawa 1999, s. 284. Heidegger po chwili dodaje (s. 285): „skoro wola mocy stanowi podstawowy charakter wszelkiego bytu, zwierzęcość określa dopiero człowieka jako coś prawdziwie będącego”.

(zdrowia, siły, twórczego popędu) za chorobę i postrzeganie ich w kontekście grzechu i „nieczystego sumienia”²⁰.

Trwale zakorzenioną w zachodniej tradycji intelektualnej niewolniczą moralność – konstytuowaną zasadą równości, użyteczności, altruizmu, miłości bliźniego, litości, cierpliwości i pokory, prymatem dóbr duchowych nad doczesnymi oraz wyższością tego, co ogólne nad tym, co jednostkowe – Nietzsche wywodzi od Sokratesa i Platona, których idee powzięto i doskonale przyswoiło sobie chrześcijaństwo. To właśnie chrześcijaństwo, afirmując platońską ideę dobra, utrwaliło bowiem ideały ascetyczne, dekadentki i jako takie wrogię życiu. Chrześcijański porządek wartości, zdaniem filozofa, trzeba więc zdekonstruować, aby przywrócić życiu właściwą mu wartość. „Uważam chrześcijaństwo – czytamy w *Woli mocy* – za najgubniejsze kłamstwo uwodzicielskie, jakie dotychczas istniało, za wielkie kłamstwo nieświęte. (...) Chrześcijaństwo ze swoją perspektywą *zbawienia* jest typowym sposobem myślenia cierpiącego i zubożonego typu człowieka”²¹. Nietzsche zdaje się tu mówić, że moralność „stadna”, afirmując „odwrócenie się od życia”, stanowi „najobrzydliwsze zwyrodnienie” dotychczasowej kultury europejskiej. Oznacza bowiem moralność, która – odrzuciwszy autokreacyjne zdolności jednostki – charakteryzuje się umiłowaniem tego, co powszechne (społecznie podzielane), a więc przynoszące swego rodzaju „komfort” i „bezpieczeństwo”, zwalniając przy tym indywidualium od samodzielnego ustanawiania porządku wartości.

Nietzsche, dążąc do „przewartościowania wartości”, moralności „niewolniczej” przeciwstawia moralność „dostojną”. Dostojni, dla których bezwzględna, najwyższą wartością jest życie samo w sobie (cokolwiek ze sobą niesie), prężni są do działania, podejmowania nowych, twórczych wyzwań, projektowania swej egzystencji w duchu nieskrępowanej niczym wolności. Moralność „dostojna”, kontestując „stadną” przeciętność, nie boi się zakwestionowania zastanych, chrześcijańskich ideałów, które krępują przyrost woli mocy. Pryncypium, na którym się ona opiera, stanowi bowiem pęd ku życiu, samostanowieniu, a także odwaga do „ustawicznego

²⁰ Por. F. Nietzsche, *Z genealogii moralności*, Kraków 2003, s. 62–63. Szerzej na temat Nietzscheańskiej krytyki „stadnej” (dekadentki) moralności zob. H. Gillner, *Fryderyk Nietzsche. Filozoficzna i społeczna doktryna immoralizmu*, Warszawa 1965, s. 105–122.

²¹ F. Nietzsche, *Wola mocy*, s. 125, 110.

reprezentowania siebie²², to jest bycia jedynym odpowiedzialnym za wszelkie podejmowane wybory i realizowane wartości. Co więcej, Nietzsche podkreśla, że ludzie dostojni na tyle miłują życie, iż nie trwożą się nawet przed tym, co niebezpieczne, niepewne i tragiczne: „ludzie największego ducha, założywszy, że zarazem są ludźmi najwyższej odwagi, przeżywają również najboleśniejsze tragedie: ale właśnie dlatego czczą życie, ponieważ przeciwstawia im ono siebie jako największego antagonistę²³”.

Zakończenie

Namysł nad problematyką relacji między tym, co jednostkowe (indywidualne), a tym, co ogólne (powszechne) charakterystyczny jest niemal dla wszystkich filozofów egzystencjalnych. Przypomnijmy tu choćby Heideggerowski projekt ontologii fundamentalnej (egzystencjalną analitykę *Dasein*) oraz Sartre'owskie rozważania na temat „złej wiary” – „anonimowe” społeczeństwo (nieokreślona „opinia publiczna”), wyznaczające jednostce – poprzez niwelowanie istnieniowej problematyczności – swoistą sferę „bezpieczeństwa” i życiowego „komfortu”, przeciwstawione tu zostało jej dążeniu do urzeczywistnienia egzystencji autentycznej, przekroczenia zastanych, „uniwersalnych” norm postępowania, powszechnie podzielanych nakazów, zakazów czy powinności. Egzystencjaliści podkreślają bowiem rangę ludzkiej subiektywności, pierwszeństwo tego, co jednostkowe i indywidualne, przed tym, co ogólne i społeczne. Szczególnie interesujące w tym względzie zdają się być dociekania Kierkegaarda²⁴ i Nietzschego. Ten ostatni, jak mieliśmy okazję zobaczyć, konfrontuje wypracowaną przez chrześcijaństwo moralność niewolniczą z moralnością dostojną, która charakteryzuje jedynie twórcze, pewne siebie jednostki. Moralność niewolnicza, możemy skonstatować, cechuje więc ludzi, którzy – identyfikując się ze społeczeństwem – kierują się w życiu tym, co „bezpieczne” i „pewne”, bo znane i przewidywalne, utrwalone w tradycji i regulowane określonym systemem aksjonormatywnym. Moralność dostojna

²² Por. tamże, s. 358.

²³ F. Nietzsche, *Zmierzch bożyszcz*, Kraków 2000, s. 84.

²⁴ Por. S. Kierkegaard, *Jednostka i tłum*, [w:] *Filozofia egzystencjalna*, red. L. Kotakowski, K. Pomian, Warszawa 1965, s. 51–58.

natomiast wyróżnia osoby, które – świadome faktu, że są głównymi kreatorami wewnątrzświatowych wartości oraz sensu swego istnienia – nie boją się wykroczyć poza powielane, „narzucone” przez społeczeństwo schematy myślenia i działania.

Nietzscheańska koncepcja człowieka, jak można sądzić, ściśle wiąże się przy tym z problemem nihilizmu, który w refleksji niemieckiego filozofa zyskuje szczególne znaczenie²⁵. Co znamienne, nihilizm, zdaniem autora *Woli mocy*, nie jest światopoglądem (jest nim jedynie wtórnie), lecz wydarzeniem, pewnym „ruchem dziejowym” kultury Zachodu²⁶. Jest procesem historycznym, którego nieuniknioną konsekwencją zdaje się być „śmierć Boga”²⁷. Kwestia ta wymaga jednak osobnego rozpatrzenia, nadmierny więc tytułem konkluzji, że formuła „śmierci Boga”, po raz pierwszy wypowiedziana przez Nietzschego w *Wiedzy radosnej* (1882), nie dowodzi bynajmniej nieistnienia Najwyższego (nie jest to deklaracja ateizmu), lecz jedynie diagnozuje „dziejący się” upadek – zakotwiczonych w platońsko-chrześcijańskiej metafizyce – tradycyjnie rozumianych wartości. Jest to zarazem zapowiedź destrukcji „świata nadzmysłowego”²⁸, dającego jednostce poczucie pewności, stałości i bezpieczeństwa.

²⁵ Szerzej na ten temat zob. A. Danto, *Nietzsche as Philosopher*, New York 2005, s. 1–17; M. Januszkiewicz, *Horyzonty nihilizmu. Gombrowicz, Borowski, Różewicz*, Poznań 2009, s. 21–37; J. Wasiewicz, *Oblicza nicości. Z dziejów nihilizmu europejskiego w XIX wieku*, Wrocław 2010, s. 372–447; A. Kucner, *Geneza i perspektywy nihilizmu w filozofii Friedricha Nietzschego*, [w:] *Oblicza nihilizmu*, red. Z. Kunicki, Olsztyn 2001, s. 15–28.

²⁶ Por. F. Nietzsche, *Wola mocy*, s. 6–11. Zob. także K. Michalski, *Plomień wieczności. Eseje o myślach Fryderyka Nietzschego*, Kraków 2007, s. 17–18.

²⁷ Por. F. Nietzsche, *Wiedza radosna*, s. 110–111; tenże, *Tako rzecze Zaratustra*, Poznań 2006, s. 275–276. Na temat Nietzscheańskiej koncepcji „śmierci Boga” zob. M. Heidegger, *Nietzsche*, t. 2, s. 34–35; tenże, *Powiedzenie Nietzschego „Bóg umarł”*, [w:] *Drogi lasu*, Warszawa 1997, s. 171–216; K. Jaspers, *Nietzsche. Wprowadzenie do rozumienia jego filozofii*, Warszawa 1997, s. 194–198; tenże, *Rozum i egzystencja. Nietzsche a chrześcijaństwo*, Warszawa 1991, s. 184; G. Deleuze, *Nietzsche i filozofia*, Warszawa 1998, s. 162–166.

²⁸ Por. M. Heidegger, *Powiedzenie Nietzschego „Bóg umarł”*, s. 177: „miana Bóg i Bóg chrześcijański w myśli Nietzschego używane są do oznaczenia świata nadzmysłowego w ogóle”, „słowa Bóg umarł znaczą: świat nadzmysłowy utracił swą skutkującą siłę; nie daje żadnego życia. Metafizyka, tzn. dla Nietzschego filozofia zachodnia rozumiana jako platonizm, ma się ku końcowi”. W innym zaś miejscu Heidegger notuje: „słowa Bóg umarł oznaczają nie tylko niemoc Boga chrześcijańskiego, ale i niemoc wszystkiego, co nadzmysłowe, czemu człowiek miałby bądź chciałby się podporządkować. Niemoc ta oznacza zaś rozpad dotychczasowego porządku”. M. Heidegger, *Nietzsche*, t. 2, s. 40.

Bibliografia

1. Blackham H.J., *Six existentialist thinkers*, London 1956.
2. Danto A., *Nietzsche as Philosopher*, New York 2005.
3. Deleuze G., *Nietzsche i filozofia*, Warszawa 1998.
4. Dostojewski F., *Notatki z podziemia. Gracze*, Londyn-Warszawa 1992.
5. Figl J., *Interpretation als philosophisches Prinzip. Friedrich Nietzsches universale Theorie der Auslegung im späten Nachlass*, Berlin, New York 1982.
6. Fink E., *Nietzsche's Philosophy*, New York 2003.
7. Gillner H., *Fryderyk Nietzsche. Filozoficzna i społeczna doktryna immoralizmu*, Warszawa 1965.
8. Grimm R.H., *Nietzsche's Theory of Knowledge*, Berlin, New York 1977.
9. Heidegger M., *Bycie i czas*, Warszawa 2010.
10. Heidegger M., *Nietzsche*, t. 1, Warszawa 1998.
11. Heidegger M., *Nietzsche*, t. 2, Warszawa 1999.
12. Heidegger M., *Powiedzenie Nietzschego „Bóg umarł”*, [w:] *Drogi lasu*, Warszawa 1997.
13. Hofmann J.N., *Wahrheit, Perspektive, Interpretation. Nietzsche und die philosophische Hermeneutik*, Berlin, New York 1994.
14. Januszkiewicz M., *Horyzonty nihilizmu. Gombrowicz, Borowski, Różewicz*, Poznań 2009.
15. Jaspers K., *Nietzsche. Wprowadzenie do rozumienia jego filozofii*, Warszawa 1997.
16. Jaspers K., *Rozum i egzystencja. Nietzsche a chrześcijaństwo*, Warszawa 1991.
17. Kaufmann W., *Nietzsche, Heidegger, and Buber*, New Brunswick and London 2009.
18. Kaufmann W., *Nietzsche. Philosopher, Psychologist, Antichrist*, Princeton 1974.
19. Kierkegaard S., *Jednostka i tłum*, [w:] *Filozofia egzystencjalna*, red. L. Kołakowski, K. Pomian, Warszawa 1965.
20. Kucner A., *Geneza i perspektywy nihilizmu w filozofii Friedricha Nietzschego*, [w:] *Oblicza nihilizmu*, red. Z. Kunicki, Olsztyn 2001.
21. Kuderowicz Z., *Nietzsche*, Warszawa 1976.
22. Kusak L., *U źródeł współczesnej filozofii człowieka: Kant i Nietzsche*, Kraków 2007.

23. Markowski M.P., *Nietzsche. Filozofia interpretacji*, Kraków 2001.
24. Markowski M.P., *Nietzsche i hermeneutyka*, „Teksty Drugie”, 1(37)/1996, s. 20–41.
25. Michalski K., *Płomień wieczności. Eseje o myślach Fryderyka Nietzschego*, Kraków 2007.
26. Moryń M., *Wola mocy i myśl. Spotkania z filozofią Fryderyka Nietzschego*, Poznań 1997.
27. Nietzsche F., *Antynomie wartości*, [w:] *Filozofia egzystencjalna*, red. L. Kołakowski, K. Pomian, Warszawa 1965.
28. Nietzsche F., *Ludzkie, arcyłudzkie*, t. 1, Warszawa 1991.
29. Nietzsche F., *Narodziny tragedii, czyli hellenizm i pesymizm*, Kraków 2006.
30. Nietzsche F., *Pisma pozostałe 1876–1889*, Kraków 1994.
31. Nietzsche F., *Tako rzecze Zaratustra*, Poznań 2006.
32. Nietzsche F., *Wiedza radosna*, Kraków 2003.
33. Nietzsche F., *Wola mocy*, Kraków 2009.
34. Nietzsche F., *Z genealogii moralności*, Kraków 2003.
35. Nietzsche F., *Zmierzch bożyszcz*, Kraków 2000.
36. Przyłębski A., *Hermeneutyczny zwrot filozofii*, Poznań 2005.
37. Przyłębski A., *Krytyka hermeneutycznego rozumu*, Kraków 2016.
38. Safranski R., *Nietzsche. Biografia myśli*, Warszawa 2003.
39. Sartre J.P., *Byt i nicłość. Zarys ontologii fenomenologicznej*, Kraków 2007.
40. Sartre J.P., *Egzystencjalizm jest humanizmem*, Warszawa 1998.
41. Schrift A., *Nietzsche and the Question of Interpretation*, London 1990.
42. Stern J.P., *A Study of Nietzsche*, Cambridge 1979.
43. Stern J.P., *Nietzsche*, Glasgow 1978.
44. Szestow L., *Dostojewski i Nietzsche. Filozofia tragedii*, Warszawa 1987.
45. Warnock M., *Egzystencjalizm*, Warszawa 2006.
46. Wasiewicz J., *Oblicza nicości. Z dziejów nihilizmu europejskiego w XIX wieku*, Wrocław 2010.

dr Krzysztof Garczewski

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

**Unia Europejska i jej
bezpieczeństwo
w niemieckiej polityce
przed wyborami do
Bundestagu w 2013 r.**

*The European Union and its security
in German politics before
the Bundestag elections in 2013*

Streszczenie

Polityka europejska prowadzona przez niemiecki rząd federalny w dużej mierze kształtuje kierunek, w jakim w kolejnych latach zmierza UE. Na niemieckie wybory w 2013 r. zwrócone były oczy we wszystkich europejskich stolicach. Polityka europejska od wielu lat odgrywa czołową rolę dla partii chadeckich, które poświęcają wiele miejsca problemom związanym z pozycją Niemiec w UE. Jednocześnie przedstawiciele głównych niemieckich partii politycznych zapewniają o swoim pełnym przywiązaniu do europejskich wartości.

Słowa kluczowe: polityka, partia polityczna, Europa, wartości, program, stabilność, przyszłość

Summary

The European policy pursued by the German federal government is to a large extent shaping the direction in which the EU is going in the next few years. At the German elections in 2013, eyes were returned in all European capitals. European policy has been playing a leading role for Christian Democrats for many years, which devotes a lot of space to the problems related to the position of Germany in the EU. At the same time, representatives of major German political parties assure their full attachment to European values.

Keywords: politics, political party, Europe, values, program, stability, future

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo ekonomiczne i kryzys w strefie euro oraz przyszłość Unii Europejskiej zdominowały w Republice Federalnej Niemiec przed-

wyborczą debatę na temat polityki europejskiej, która toczyła się w 2013 r. Głównym celem autora niniejszej publikacji jest próba odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką odgrywały te kwestie w niemieckiej polityce przed wyborami do Bundestagu, które odbyły się 22 września 2013 r. Tekst opiera się na analizie programów wyborczych głównych ugrupowań politycznych w tym państwie, sformułowanych przed tamtą elekcją. W niniejszej publikacji przedstawiono stanowiska następujących partii: Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU) i Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU), Wolnej Partii Demokratycznej (FDP), Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), Sojuszu 90/Zielonych, Partii Lewicy, Alternatywy dla Niemiec (AfD), Partii Piratów, a także Narodowodemokratycznej Partii Niemiec (NPD) i Republikanów (REP). Opisano również wybrane działania przedstawicieli poszczególnych niemieckich partii w badanym okresie, dotyczące polityki europejskiej¹.

Na niemieckie wybory zwrócone były oczy we wszystkich europejskich stolicach. W 2013 r., po kilku latach kryzysu finansowego w UE, którego skutki dotkliwie odczuwano przede wszystkim w państwach południowoeuropejskich, nikt nie miał wątpliwości co do znaczenia tych wyborów dla przyszłości całego kontynentu. Ulrich Beck, komentując wybory w 2013 r., stwierdził m.in.: „teraz Berlin, w nowej fazie europejskiego kryzysu, staje przed historyczną decyzją. Albo spróbuje ożywić marzenie o wspólnej politycznej Europie, albo będzie kontynuować pogmatwaną politykę, w której powstrzymywanie się od decyzji jest środkiem nacisku”². Od dalszej polityki europejskiej prowadzonej przez niemiecki rząd federalny, w dużej mierze zależał kierunek, w jakim zmierzała w kolejnych latach UE. „To, że cała Europa z aż tak ogromną uwagą przyglądała się wyborom w Niemczech, nie świadczy dobrze o kondycji Unii Europejskiej. Jej założyciele nie tak ją projektowali. Jednak kryzys, posucha na sprawnych przywódców w innych stolicach Unii oraz mocno kulejąca gospodarka Francji zrobiły swoje. Francois Hollande nie umie podołać – tradycyjnej dla prezydentów Francji – roli przeciwwagi we francusko-niemieckim motorze integracji. W Unii coraz mocniej dominuje przywódca jed-

¹ Niniejszy tekst został napisany w 2013 r. i uzupełniony w 2018 r.

² U. Beck, *Zwycięstwo merkiawelizmu*, „Polityka”, nr 38/2013, s. 53.

nego państwa – kanclerz Angela Merkel” – przekonywał tuż po niemieckich wyborach Tomasz Bielecki³.

Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna / Unia Chrześcijańsko Społeczna

Polityka europejska od wielu lat odgrywa czołową rolę dla partii chadeckich. Już w preambule do wspólnego programu rządowego na lata 2013–2017, sformułowanego przed wyborami do Bundestagu, przedstawiciele CDU i CSU poświęcili wiele miejsca problemom związanym z pozycją Niemiec w UE zapewniając, że wsparcie dla tych ugrupowań oznaczać miało dla RFN „stabilne euro” a także pewne miejsca pracy. „Przed ostatnimi wyborami w 2009 r. niepokoje o przyszłość były duże. Niemcy i Europa przeżyły najcięższy kryzys gospodarczy od czasu II wojny światowej. Dziś Niemcy znowu są skutecznym i silnym krajem, jednym z najsilniejszych na świecie. To pokazuje: nasze wspólne wysiłki przyniosły wiele dobrego. Europa i euro podążają naprzód. To czyni także nasz kraj silniejszym” – przekonywali niemieccy chadecy⁴. Politycy CDU i CSU zapewniali jednocześnie, że dobra ich zdaniem sytuacja gospodarcza, w której znajdować się miała RFN, na tle innych europejskich państw nie była wcale „oczywistością” („*keine Selbstverständlichkeit*”). Według polityków obu partii, sytuacja ta mogłaby się jednak łatwo zmienić na niekorzyść, w przypadku podjęcia m.in. błędnych decyzji dotyczących polityki ekonomicznej. Ich wcześniejsze rządy miały również przekonać obywateli, że to właśnie przedstawiciele tych ugrupowań stanowili „gwarancję mądrej polityki” („*Die Union ist der Garant für eine kluge Politik*”), zapewniając stabilną walutę, finanse oraz silną gospodarkę i miejsca pracy. Działacze obu partii zwracali uwagę na to, że kryzys zadłużeniowy w Europie nie został w tym okresie jeszcze zażegnany, a „jego przewyciężenie stanowi wyzwanie o historycznym wymiarze” („*Ihre Bewältigung ist eine Herausforderung von historischem Ausmaß*”). Zapewniali również, że właśnie na

³ T. Bielecki, *Merkel III – królowa Niemiec czy Unii?*, „Gazeta Wyborcza”, 24.09.2013, nr 223, s. 2.

⁴ *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017. CDU/CSU*, http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/cdu_regierungsprogramm_2013-2017.pdf (dostęp: 30.06.2013), s. 3.

Niemcach, posiadających najsilniejszą gospodarkę w Europie, spoczywała w ówczesnych warunkach „szczególna odpowiedzialność” wobec Starego Kontynentu. Przekonywali jednocześnie, że w dłuższej perspektywie rozwój Niemiec możliwy będzie w przypadku powodzenia całej Europy⁵. „Chcemy, aby Europa wyszła z kryzysu wzmocniona, a euro pozostało silną i stabilną walutą” (*„Wir wollen, dass Europa gestärkt aus der Krise hervorgeht und der Euro eine starke und stabile Währung bleibt“*) – przekonywali niemieccy chadecy, widząc jednocześnie potrzebę podejmowania dalszych działań w tym zakresie⁶. 21 września 2013 r., dzień przed wyborami do Bundestagu, Angela Merkel jednoznacznie zdystansowała się wobec przeciwników wspólnej europejskiej waluty. „Stabilność euro jest nie tylko dobrą rzeczą dla Europy, lecz jest także w elementarnym interesie Niemiec” – przekonywała podczas ostatniego przedwyborczego wystąpienia w Berlinie, odpowiadając w ten sposób krytykom euro, reprezentowanym po zachodniej stronie Odry głównie przez zwolenników Alternatywy dla Niemiec⁷. Chadecy krytykowali również polityków SPD oraz Sojuszu 90/Zielonych, wspierających pomysł „uwspólnotowienia długów i euroobligacji” (*„Vergemeinschaftung der Schulden und Eurobonds“*). Według CDU i CSU takie działania doprowadziłyby do „europejskiej unii długów” (*„europäische Schuldenunion“*), w efekcie czego „niemieccy podatnicy musieliby odpowiadać w nieograniczony sposób za długi innych krajów”⁸.

O znaczeniu *Europapolitik* dla chadeków świadczył też fakt, że pierwszy rozdział wspólnego programu poświęcili „przyszłości” swojego państwa w Europie. Przedstawiciele obu ugrupowań opowiadali się w nim za „silną Europą” (*„CDU und CSU wollen ein starkes Europa“*)⁹. Nawiązując do Ustawy Zasadniczej RFN z 23 maja 1949 r. zapewniali, że wyciągając „lekcję z historii” nadal chcą, aby Niemcy „jako równoprawny człon w zjedno-

⁵ Tamże.

⁶ Tamże, s. 4.

⁷ yes, Reuters, AFP, *Wahlkampfabschluss der CDU: Merkel wehrt sich gegen Euro-Gegner*, 21.09.2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-wahlkampf-merkel-distanziert-sich-von-afd-a-923656.html> (dostęp: 25.09.2013). O Alternatywie dla Niemiec czytaj w dalszej części niniejszego tekstu.

⁸ *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland...*, s. 4.

⁹ Tamże, s. 11.

czonej Europie służyły pokojowi na świecie¹⁰. W programie z 2013 r. chadecy przekonywali także o swoim silnym przywiązaniu do europejskich wartości. Ich postawa wynikać miała nie tylko z „rozsądku” lecz także z „serca” („*Dieses Bekenntnis zu Europa ist für uns eine Frage der Vernunft, aber auch eine Herzensangelegenheit*”). Uważali przy tym UE za „wyjątkową na świecie wspólnotę wartości i prawa”, przekonując że to właśnie „pod przewodnictwem” obu niemieckich ugrupowań chadeckich Wspólnota w przeciągu 60 lat osiągnęła na arenie międzynarodowej status „poważnego i wpływowego związku państw” („*ein international geachteter und einflussreicher Staatenverbund*”). Chadecy widzieli Europę opartą na chrześcijańskich korzeniach oraz ideach oświecenia. Chcieli też, aby w przypadku uchwalenia europejskiej konstytucji znalazło się w niej wyraźne stwierdzenie o „odpowiedzialności przed Bogiem”, tak jak w Ustawie zasadniczej RFN („*Wir halten an unserem Ziel fest, die im Grundgesetz betonte Verantwortung vor Gott auch im EU-Vertrag deutlich zu machen*”)¹¹.

Działacze CDU i CSU we wspólnym dokumencie przekonywali, że Niemcy dzięki „mądrej polityce stabilnego i trwałego rozwoju” stanowią dla wielu osób w Europie i na świecie wzór do naśladowania. Powoływali się przy tym m.in. na jeden z sondaży, jaki miał zostać przeprowadzony w 2013 r. przez BBC¹². Chadecy nie wspominali jednak w tym miejscu o rosnącej w okresie finansowego kryzysu niechęci wobec niemieckiej polityki wśród społeczeństw państw południowej Europy, wynikającej ze zdecydowanej postawy niemieckiego rządu wobec najbardziej zadłużonych państw strefy euro. Przykładem były choćby antyniemieckie protesty, do których dochodziło przed wyborami w Grecji czy we Włoszech, odpowiednio w 2012 oraz 2013 r.¹³ Podobne nastroje panowały również w tamtym okresie na Półwyspie Iberyjskim czy Cyprze, gdzie także silnie odczuwano skutki kryzysu zadłużeniowego¹⁴. W swoim programie rządowym z 2013 r. chadecy za-

¹⁰ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe*. Stand: November 2001, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2001, s. 12.

¹¹ *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland...*, s. 11.

¹² Tamże.

¹³ K. Omelianiuk, *Grecja: antyniemieckie protesty na ulicach*, 28.02.2012, <http://www.psz.pl/tekst-41075/Grecja-antyniemieckie-protesty-na-ulicach>, (dostęp: 28.08.2013); T. Bielański, *Włosistraszą się Merkel przed wyborami*, 22.02.2013, http://wyborcza.pl/1,75477,13440657,Wlosi_strasza_sie_Merkel_przed_wyborami.html (dostęp: 28.08.2013).

¹⁴ Szerzej na ten temat czytaj: E. Stasiak, *Kozioł ofiarny: Niemcy*, 23.03.2013, <http://www.dw.de/kozio%C5%82-ofiarny-niemcy/a-16692688> (dostęp: 25.09.2013).

pewniali, że to właśnie dzięki ich skutecznym działaniom Niemcy stały się „kotwicą stabilności i motorem wzrostu Europy” („*Stabilitätsanker und Wachstumsmotor Europas*”)¹⁵. Działacze CDU i CSU przekonywali, że od czasu wybuchu kryzysu zadłużeniowego skutecznie udało im się wzmocnić unię walutową, a także wprowadzić w strefie euro „razem z europejskimi partnerami” efektywne rozwiązania w walce z kryzysem zadłużeniowym, „według niemieckiego wzorca”¹⁶.

Chadecy w programie z 2013 r. zapewniali o swojej „solidarności” z będącymi w kłopotach finansowych państwami UE. Zaznaczali jednak, że takiej pomocy muszą towarzyszyć m.in. skutecznie wdrażane reformy oraz redukcja długu w tych krajach. Zapewniali jednocześnie, że będą dążyć do tego, aby środki pomocowe UE w większym stopniu były przeznaczone na projekty wspierające konkurencyjność oraz tworzenie miejsc pracy, szczególnie dla młodych bezrobotnych osób. CDU i CSU bronili też niezależności EBC. Zarzucali ponadto politykom SPD i Sojuszu 90/Zielonych, że w okresie sprawowania przez nich rządów na szczeblu federalnym (1998–2005), Niemcy czterokrotnie złamały zasady Paktu Stabilności i Rozwoju. Chadecy uważali, że partie te, dążąc do przeforsowania pomysłów dotyczących uwspólnotowienia długów czy euroobligacji, nie wycofały wniosków z tamtego okresu. Politycy CDU i CSU przekonywali, że nie chcą, aby państwo należące do strefy euro „żyło kosztem sąsiadów”, nadal się zadłużając i unikając przeprowadzenia trudnych reform¹⁷. Opinia na ten temat ze strony chadeckich ugrupowań, była też w przedwyborczym okresie zbieżna z nastrojami panującymi wówczas wśród niemieckiego społeczeństwa. „Według sondaży, Niemcy najbardziej boją się tego, że będą musieli ponieść koszty zadłużenia w strefie euro. O katastrofalnym w skutkach przyjęciu Grecji do strefy zdecydował jednak lewicowy rząd Schrödera. Socjaldemokraci i Zieloni poparli również kolejne pakiety pomocowe dla tego kraju. Co więcej, Peer Steinbrück przez cztery lata był ministrem w rządzie Merkel” – przypominał krótko przed niemiecką elekcją Filip Gańczak¹⁸.

Politycy CDU oraz CSU chcieli wzmocnić wspólną walutę. W tym celu proponowali skoncentrowanie się na trzech obszarach: europejskiej unii

¹⁵ *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland...*, s. 11.

¹⁶ Tamże, s. 12.

¹⁷ Tamże, s. 13.

¹⁸ F. Gańczak, *Kampania w kształcie rombu*, „Polityka”, nr 38/2013, s. 52.

bankowej („*Europäische Bankenunion*”) z m.in. skutecznie działającym europejskim nadzorem bankowym przy EBC, dotrzymaniu ścisłych zasad budżetowych („*Einhaltung strikter Haushaltsregeln*”) oraz wzmocnieniu zasad konkurencyjności na terenie całej Europy („*Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in ganz Europa*”)¹⁹. Niemieccy chadecy we wspólnym dokumencie zapewniali również o potrzebie istnienia na Starym Kontynencie „silnego partnerstwa” między Niemcami i Francją („*Europa braucht eine starke deutsch-französische Partnerschaft*”). Chcieliby bowiem, aby współpraca między Berlinem i Paryżem stanowiła „motor europejskiej integracji”²⁰.

W polityce europejskiej chadecy promowali hasło „jedności w różnorodności” („*Einheit in Vielfalt*”). Zapewniali jednocześnie, że „nie chcą centralnie zorganizowanej i rządzonej Europy”, lecz takiej, która będzie „służyła obywatelom”. Politycy tej opcji przywiązywali też dużą wagę do promocji języka niemieckiego w UE. We wspólnym dokumencie z 2013 r. podkreślali, że język ten jest najczęściej używany jako ojczysty, posiada również status jednego z trzech języków proceduralnych UE (*Verfahrenssprache*). Dlatego też politycy obu ugrupowań chcieli, aby język niemiecki „był traktowany” przez unijnych urzędników oraz administrację „na równi z angielskim i francuskim”²¹. Działacze tych partii pragnęli również „silnej UE w świecie”. Widzą przy tym potrzebę dalszego rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Według polityków CDU i CSU, kolejne etapy poszerzania UE „muszą służyć obywatelom”. Pozytywnie odnosili się do uzyskania przez kraje Bałkanów Zachodnich „perspektywy członkowskiej”, zaznaczali jednak, że przystąpienie nowego państwa do UE może nastąpić jedynie po spełnieniu przez nie „wszystkich politycznych i gospodarczych kryteriów”²². Chadecy przekonywali, że nadal chcą „pogłębienia” relacji UE z Turcją. Odrzucali jednak możliwość uzyskania przez to państwo „pełnego członkostwa” z powodu braku spełnienia przez Ankarę w tym zakresie „warunków” („*Eine Vollmitgliedschaft der Türkei lehnen wir aber ab, weil sie die Voraussetzungen für einen EUBeitritt nicht erfüllt*”)²³.

¹⁹ *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland...*, s. 13–14.

²⁰ Tamże, s. 15.

²¹ Tamże, s. 15.

²² Tamże, s. 118.

²³ Tamże, s. 119.

Wolna Partia Demokratyczna

Podobne do chadeków hasła, dotyczące europejskiej polityki finansowej, znajdziemy w programie FDP. Już w preambule dokumentu, przyjętego przed wyborami w 2013 r., działacze tej partii zapewniali, że mimo kryzysowej sytuacji w Europie Niemcy „znajdują się na dobrej drodze” (*„Deutschland ist auf einem guten Weg. Trotz der schweren Krise in Europa”*)²⁴. Politycy tej partii przekonywali, że jest to zasługa zarówno „ludzi”, przyczyniających się do osiągnięcia wzrostu gospodarczego, miejsc pracy oraz odpowiednich dochodów, jak i „liberalnej polityki”, dzięki której jeszcze więcej osób miało cieszyć się wolnością, osiągając swoje cele. „To były dobre cztery lata dla Niemiec” – zapewniała FDP, mając na myśli okres rządów na szczeblu federalnym z CDU/CSU w latach 2009–2013. Podobnie jak chadecy, liberałowie bronili w badanym okresie prowadzonej w poprzednich latach polityki finansowej w strefie euro. Ich zdaniem, dzięki temu Europa stała się „prawdziwą unią stabilności” (*„echte Stabilitätsunion”*)²⁵. Chcieli też bronić niezależności EBC oraz wzmocnić pozycję wspólnej europejskiej waluty²⁶. Liberałowie, podobnie jak chadecy, zapewniali o swoim silnym przywiązaniu do wartości europejskich. Dla FDP Europa jest „częścią ich kulturalnej tożsamości”. Przekonywali przy tym, że proces integracji europejskiej do dzisiaj stanowi największe osiągnięcie w sferze wolności dla Niemiec w okresie powojennym (*Freiheitsgewinn*). Potwierdzeniem tego sukcesu było w opinii FDP przyznanie UE Pokojowej Nagrody Nobla w 2012 r., co określili mianem „historycznego osiągnięcia” (*„historische Errungenschaft”*). FDP również chciałyby silnej pozycji Starego Kontynentu w przyszłości, „przyjmując odpowiedzialność za pokój, wolność, dobrobyt oraz bezpieczeństwo we wspólnej Europie” (*„Wir übernehmen Verantwortung für Frieden, Freiheit, Wohlstand und Sicherheit in einem gemeinsamen Europa”*). Ich zdaniem Europa powinna nadal rozwijać

²⁴ *Bürgerprogramm 2013. Damit Deutschland stark bleibt. Nur mit uns.* Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2013, beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 4. bis 5. Mai 2013 in Nürnberg, Online-Ausgabe Stand 27. Juni 2013, Berlin 2013, http://www.fdp.de/files/565/B_rgerprogramm_A5_Online-Fassung.pdf (dostęp: 10.07.2013), s. 7.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże, s. 8.

się w celu uzyskania umiejętności wpływu na kształtowanie się globalnego ładu „(*Europa zu einer globalen Gestaltungskraft weiter entwickeln*)”²⁷.

Politycy FDP zapewniali, że będą dążyć do „wzmocnienia silnych stron Europy”, do których zaliczyli: różnorodność, ładu wolnorynkowy, praworządność oraz zdecentralizowany sposób podejmowania decyzji. Sprzeciwiali się przy tym zasadzie centralizacji. W ich opinii tylko takie działania pozwolą na „zachowanie wspólnoty wartości” („*Wertegemeinschaft bewahren*”) czy też określanie własnych interesów z pozycji „mocarstwa gospodarczego” („*als Wirtschaftsmacht unsere Interessen behaupten*”). Dzięki takiemu podejściu Europa będzie również mogła w przyszłości wnosić swój wkład do „światowego porządku” („*zur künftigen Ordnung der Welt einen europäischen Beitrag leisten*”). FDP chciała przy tym doprowadzić do „przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego” w krajach strefy euro, „stawiając wspólną walutę i UE na trwałym fundamencie” („*die Schuldenkrise einzelner Mitgliedstaaten überwinden und unsere gemeinsame Währung und die Union auf ein festes Fundament stellen*)”²⁸. Zapewnienie stabilności euro miało leżeć „we własnym interesie” państwa niemieckiego („*im ureigensten Interesse Deutschlands*”). Podobnie jak chadecy widzieli „dużą szansę” na wzmocnienie zarówno wspólnej waluty, jak i całej UE wychodzącej z kryzysu. Liberałowie chcieli powstania „unii politycznej” posiadającej „zdecentralizowane struktury” („*die politische Union mit dezentralen Strukturen*)”²⁹. Politycy FDP, będący zwolennikami dalszego pogłębiania procesu integracji europejskiej, przekonywali o swoim wkładzie w tej dziedzinie, jak doprowadzenie do zawarcia paktu fiskalnego czy też powołanie tzw. Grupy Refleksyjnej ministrów spraw zagranicznych ds. Przyszłości UE (*Zukunftsgruppe der Außenminister*), która została utworzona w marcu 2012 r. z inicjatywy Guido Westerwelle³⁰.

²⁷ Tamże, s. 77.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże.

³⁰ We wrześniu 2012 r. ukazał się dokument podsumowujący działania tego gremium. Uznano w nim m.in. konieczność wzmocnienia Unii Gospodarczej i Walutowej, co stanowić miało „bezwzględny priorytet”. Euro określono mianem „najsilniejszego symbolu integracji europejskiej”. Zob.: *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17.09.2012, <http://www.msz.gov.pl/resource/e0532dac-24b1-4587-8abb-af503f80e215:JCR> (dostęp: 10.09.2013).

„Liberalne” recepty na wyjście z kryzysu finansowego były podobne do chadeckich, opierały się na stabilizacji euro, zwiększeniu konkurencyjności i konsolidacji finansów. Politycy FDP przekonywali jednak, że „stworzona na wspólnych wartościach i przekonaniach Europa” to „więcej” niż tylko wspólna waluta („*Europa ist mehr als der Euro*”).

Niemieccy liberałowie w programie wyborczym z 2013 r. przedstawili swoją wizję federalnej Europy. Dlatego chcieli dalszej integracji „wszystkich 28 państw”. Zaznaczali przy tym, że stworzenie „europejskiego państwa federalnego” („*europäischer Bundesstaat*”) musi zostać zaakceptowane w drodze referendum w całej Europie („*durch eine europaweite Volksabstimmung*”). Droga do utworzenia „unii politycznej” miało być, według liberałów, wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej, co umożliwi, ich zdaniem, zwiększenie konkurencyjności Europy (*Wettbewerbsfähigkeit*). Równocześnie optowali oni za zakończeniem prac nad unijnym rynkiem wewnętrznym oraz silniejszym dostosowaniem wspólnej polityki rolnej do „zasad społecznej gospodarki rynkowej oraz zrównoważonego rozwoju” („*die gemeinsame Agrarpolitik stärker an den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft und Nachhaltigkeit ausrichten*”). Chcieli przy tym „wzmocnić wiodącą rolę Europy w kluczowych obszarach badań, technologii oraz usług” („*Führungsrolle in den Schlüsselbereichen von Forschung, Technologie und Dienstleistungen stärken*”). „Chcemy Europy obywateli. Podstawą politycznej unii jest demokratyczna legitymizacja oraz kontrola” – przekonywali politycy FDP, domagając się przy tym wzmocnienia roli PE. Chcieli także „zeuropeizować” prawo wyborcze, umożliwiając w przyszłości europartiom tworzenie „ponadnarodowych list” („*staatenübergreifende Listen*”). Jednocześnie widzieli potrzebę wzmocnienia KE jako „strażniczki traktatów” („*Kommission als Hüterin der Verträge*”). Optowali jednak przy tym za zmniejszeniem liczby komisarzy. Ich zdaniem instytucja ta powinna być „efektywniejsza, ale nie większa”. Silniejsza powinna być też, ich zdaniem, Rada Unii Europejskiej, „gwarantując polityczną kontrolę i równowagę” w systemie politycznym UE. Liberałowie widzieli w 2013 r. przyszłą UE bez „biurokracji i centralizacji”. Zamiast tego stawiali na „silne regiony, będące bliżej obywateli. Chcieli także wzmocnić podstawy instytucjonalne zasady subsydiarności³¹.”

FDP w umiarkowanym tonie wypowiadała się na temat możliwości rozszerzenia UE o kolejne państwa. Warunkiem w takim przypadku mu-

³¹ *Bürgerprogramm 2013...*, s. 78.

sią być, w opinii tej partii, nie tylko odpowiednia postawa danego kandydata, lecz także gotowość samej UE do przyjęcia nowego członka. Liberałowie uważali jednocześnie, że zanim nastąpi kolejne rozszerzenie, powinny nastąpić instytucjonalne reformy w UE. Zapewniali przy tym, że będą się wnikliwie przyglądać postępom dokonywanym przez poszczególnych kandydatów. Zaznaczali również, że przed przystąpieniem do UE dane państwo musi rozwiązać „wszystkie otwarte sporne kwestie” z sąsiadami („*alle offenen Streitfragen*”), co odnosić się ma „w szczególności do państw Zachodnich Bałkanów”. Wyrazili także zadowolenie z przystąpienia do UE w 2013 r. Chorwacji. FDP w swoim przedwyborczym programie zapewniała ponadto, że nie jest przeciwnikiem przystąpienia Turcji do UE. Jednak, tak jak „w każdym innym przypadku”, Ankara powinna spełnić wszystkie związane z procesem negocjacyjnym wymogi, bez udzielania jej „rabatów”. Według liberałów w państwie tym nadal potrzebne były dalsze reformy wzmacniające m.in. praworządność oraz ochronę praw człowieka. W „dłuższej perspektywie” (*langfristig*) nie wykluczali też możliwości przystąpienia do UE Ukrainy, pod warunkiem przeprowadzenia koniecznych reform³². Politycy FDP poświęcali także w swoim programie wiele miejsca kwestiom związanym z kryzysem w strefie euro. „Stabilność naszej waluty oraz walka z kryzysem zadłużeniowym pozostaje dla nas liberałów jednym z najważniejszych wyzwań” – przekonywali³³. Podobnie jak chadecy, FDP zarzucała w swoim programie SPD oraz Sojuszowi 90/Zielonym złamanie w 2003 r. zasad paktu stabilności i wzrostu, co w ich przekonaniu „wywołało obecny kryzys”. FDP zapewniała jednocześnie o potrzebie „wzmacniania Europy, bez osłabiania Niemiec” („*Europa weiter stärken – und nicht Deutschland schwächen*”)³⁴.

Tak samo jak CDU/CSU liberałowie krytykowali też pomysły uwspólnotowienia długów czy emitowania euroobligacji, odrzucając je z przyczyn „politycznych, prawnych oraz gospodarczych”³⁵. Według FDP utworzony w okresie kryzysu Europejski Mechanizm Stabilności także nie stanowił „trwałego rozwiązania” („*ESM ist keine Dauerlösung*”). Powinien on, w opinii liberałów, funkcjonować jedynie do czasu stworzenia „unii stabil-

³² Tamże, s. 79.

³³ Tamże, s. 80.

³⁴ Tamże.

³⁵ Tamże, s. 81.

ności" („*Stabilitätsunion*"), posiadającej skuteczne narzędzia w postaci możliwości użycia sankcji wobec nadmiernie zadłużających się państw³⁶.

Socjaldemokratyczna Partia Niemiec

Inaczej widzieli sytuację we współczesnej Europie niemieccy socjaldemokraci. W „programie rządowym” przyjętym przed wyborami w 2013 r., negatywnie ocenili dotychczasową *Europapolitik* prowadzoną w latach 2009–2013 przez chadecko-liberalną koalicję. Według SPD „wszystkie środki” podjęte przez CDU/CSU i FDP w związku z kryzysem zostały wprowadzone „zbyt późno” lub wdrożono je jedynie „połowicznie”, w efekcie czego koszty zwalczania skutków kryzysu miały „niepotrzebnie wzrosnąć”³⁷. SPD krytykowała polityków „czarno-zółtej” koalicji, którzy, ich zdaniem, mieli zastanawiać się nad możliwością likwidacji euro, co w opinii lewicowej partii doprowadziło do niepotrzebnych spekulacji wymierzonych we wspólną europejską walutę i przekreśliło starania znajdujących się w kryzysie krajów, które prowadziły politykę oszczędności. Według socjaldemokratów w efekcie niemiecki rząd federalny przyczynił się do problemów „stojącej nad przepaścią” Europy, „szkodząc” przy tym również interesom RFN³⁸. Zdaniem SPD w Europie „model socjalnej oraz trwałej demokracji i gospodarki rynkowej” zostanie przeciwstawiony „neoliberalizmowi i radykalizmowi rynkowemu” („*dem Neoliberalismus und Marktradikalismus sein Modell einer sozialen und nachhaltigen Demokratie und Marktwirtschaft entgegenstellt*”)³⁹. Według SPD funkcjonowanie „transnarodowej demokracji” w UE wymagało przekształcenia KE w rząd, który miałby być wybierany i kontrolowany oraz „ewentualnie” odwoływany przez PE. Z kolei w „drugiej izbie”, rządy poszczególnych państw reprezentowałyby swoje narodowe interesy. Uchwalane w radzie państw członkowskich („*Rat der Mitgliedsstaaten*”) ustawy miałyby posiadać taką samą moc jak te przyjmowane przez PE. Wszystkie trzy wymienione wyżej instytucje posiadałyby też prawo ini-

³⁶ Tamże, s. 82.

³⁷ *Das wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017, SPD-Parteivorstand*, http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf, Berlin 2013 (dostęp: 12.07.2013), s. 103.

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże.

cjatywy ustawodawczej. Zdaniem SPD proponowane przez nią zmiany doprowadziłyby do wprowadzenia większej przejrzystości, przyczyniając się jednocześnie do „wzmocnienia europejskiej demokracji”⁴⁰. SPD optowała również za innymi reformami wewnątrz UE, polegającymi m.in. na nowej procedurze wyboru szefa KE. Niemieccy socjaldemokraci przekonywali, że kolejnym etapem integracji europejskiej powinno być utworzenie „wspólnego rządu gospodarczego” (*„gemeinsame Wirtschaftsregierung”*)⁴¹.

Według polityków tej partii po wprowadzeniu w Europie ścisłych reguł dotyczących dyscypliny budżetowej kwestia „wspólnej odpowiedzialności nie powinna stanowić tabu”. Według działaczy SPD, w związku z udzieloną zadłużonym państwom pomocą finansową „już teraz” niemieccy podatnicy mieli ręczyć „setkami miliardów” euro (*„Schon jetzt haftet durch die Euro-Rettungsschirme und die Politik der EZB der deutsche Steuerzahler mit Hunderten von Milliarden”*). Podobnie jak chadecy i liberałowie, SPD również pozytywnie oceniała takie działania, które „leży w niemieckim interesie”, chroniąc wspólną walutę oraz strefę euro. Jednak w przeciwieństwie do rządzącej w latach 2009–2013 koalicji, niemieccy socjaldemokraci popierali utworzenie specjalnego funduszu (*Schuldentilgungsfonds*) przez wszystkie państwa strefy euro „w obronie przed spekulacjami”. Według nich „Europa rządów” powinna zostać przekształcona w „Europę obywateli i obywateli”. Domagali się przy tym prowadzenia w UE szeroko zakrojonej polityki socjalnej. „Europejska społeczna gospodarka rynkowa potrzebuje silnej europejskiej unii społecznej” (*„Die europäische Soziale Marktwirtschaft braucht eine starke europäische Sozialunion”*) – czytamy w wyżej wspomnianym dokumencie. SPD domagała się również zagwarantowania w całej UE jednakowego wynagrodzenia i warunków pracy za jednakową pracę wykonywaną w jednym miejscu (*„gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen für gleiche Arbeit am gleichen Ort”*). Zdecydowanie krytykowała też socjalny i płacowy dumping (*„Lohn- und Sozialdumping darf kein Raum gegeben werden”*). W tym celu socjaldemokraci chcą m.in. stworzyć „społeczny pakt stabilności” (*„den Sozialen Stabilitätspakt einrichten”*)⁴².

SPD widziała potrzebę przekształcenia unii monetarnej w „gospodarczą i socjalną” (*„die Währungsunion zu einer Wirtschafts- und Sozialunion weiterentwickeln”*). Socjaldemokraci zapewniali przy tym, że nie chcą ujednolici-

⁴⁰ Tamże, s. 104.

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże, s. 105.

cać przepisów socjalnych we wszystkich krajach UE, dążąc jedynie do zapewnienia „wspólnych standardów” służących ochronie systemów socjalnych funkcjonujących w poszczególnych państwach członkowskich. SPD przywiązywała również dużą wagę do zasady subsydiarności („*das Prinzip der Subsidiarität*”). Politycy tej partii przed wyborami w 2013 r. twierdzili, że kolejna kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego (*Europawahlkampf*) powinna być jednocześnie „początkiem kompleksowej debaty” na temat drogi, w kierunku której podążać będzie UE⁴³. Politycy SPD widzieli „zagrożenie dalszej utraty zaufania” wobec UE. Receptą na zmianę tej sytuacji miało być w ich opinii „przełamanie” dominacji konserwatywnych oraz liberalnych sił politycznych w unijnych instytucjach i dokonanie „korekty jednostronnej polityki oszczędzania i liberalizacji” („*einseitige Politik des Sparens und der Liberalisierung zu korrigieren*”)⁴⁴.

W dokumencie z 2013 r. SPD widziała też potrzebę wzmocnienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W tym celu potrzebne były ich zdaniem „nowe polityczne impulsy” („*neue politische Impulse*”). W efekcie UE miałyby stać się „zdolnym do działania mocarstwem pokojowym” („*handlungsfähige Friedensmacht*”)⁴⁵. SPD nadal wspierała ideę pozostawienia „otwartych drzwi” dla kandydatów do członkostwa w UE („*seine Türen für neue Mitglieder offen halten*”), wspierając przede wszystkim aspiracje Turcji w tym zakresie. Podobne stanowisko politycy tego ugrupowania prezentowali wobec państw Zachodnich Bałkanów. Ich poparcie dla dalszego procesu rozszerzenia nie było jednak bezwarunkowe. Podobnie jak w przypadku innych czołowych partii, także SPD dopuszczała możliwość przystąpienia do UE tych państw, które spełnią wszystkie kryteria⁴⁶.

Sojusz 90/Zieloni

Do problemów współczesnej Europy odnosili się również w swoim programie politycy *Die Grünen*. W dokumencie wyborczym z 2013 r. działacze tej partii krytykowali „jednostronną i niesolidarną politykę cięć pod

⁴³ Tamże, s. 106.

⁴⁴ Tamże, s. 106–107.

⁴⁵ Tamże, s. 109.

⁴⁶ Tamże, s. 110.

kierownictwem czarno-żółtego rządu federalnego" (*„Die einseitige und unsolidarische Kürzungspolitik unter Führung der schwarz-gelben Bundesregierung“*), która ich zdaniem doprowadziła na południu kontynentu do pogorszenia się sytuacji kryzysowej wśród zadłużonych państw⁴⁷. W tej kwestii, jak i w wielu innych dotyczących polityki europejskiej, Zieloni prezentowali podobne stanowisko do SPD, opowiadając się za Europą „obywatelek i obywateli”. Politycy tej partii, wspierając model „europejskich Niemiec”, chcieli wzmocnienia demokratycznych europejskich instytucji. Zauważali jednocześnie, że niemiecka gospodarka korzystała z faktu istnienia „silnej UE”, dlatego już choćby z tego powodu nie powinna pozostawiać w potrzebie będących w kryzysie państw południowo-europejskich⁴⁸. Niemieccy Zieloni wyraźnie sprzeciwiali się próbom ograniczania swobody podróżowania w strefie Schengen. W ich opinii żadne z państw nie powinno samodzielnie podejmować działań służących jakimkolwiek ograniczeniom w tym zakresie. Ich zdaniem decyzja o wprowadzeniu kontroli granicznych wewnątrz państw należących do strefy powinna stanowić „ostateczny środek” (*„allerletztes Mittel“*), a jej podjęcie mogłoby nastąpić „jedynie wspólnie na europejskim poziomie” (*„nur gemeinsam auf europäischer Ebene“*). Zdaniem polityków tej partii także zwiększony napływ migrantów „definitywnie nie stanowi podstawy do zamykania wewnętrznych granic” (*„verstärkte Einwanderung ist für uns definitiv kein Grund für die Schließung der Binnengrenzen“*). Zdecydowanie bronili oni także swobody podejmowania pracy przez obywateli wewnątrz UE. Zwracali przy tym „szczególną” uwagę na dyskryminację Romów. Zdaniem Zielonych, każdy obywatel UE powinien mieć możliwość podjęcia pracy w każdym państwie członkowskim. Według działaczy tego ugrupowania UE nadal powinna przyjmować nowych członków. Powołując się na agendę z Salonik, optowali oni za integracją europejską państw Bałkanów Zachodnich „bez zmiany ich granic”. Tak jak inne partie *Die Grünen* przekonywali, że przyjęcie nowego państwa do UE powinno w każdym przypadku zależeć od „postępów” negocjacyjnych. Według nich polityka przyjmowania nowych członków stanowi m.in. „instrument po-

⁴⁷ *Zeit für den grünen Wandel. Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen. Bundestagswahlprogramm 2013 Bündnis 90/Die Grünen*, http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruenes-Bundestagswahlprogramm-2013.pdf, Berlin 2013 (dostęp: 15.07.2013), s. 282.

⁴⁸ Tamże, s. 283.

koju i stabilności”, wywierając również pozytywny wpływ na kwestie związane z zasadami demokracji, standardami socjalnymi czy ochroną środowiska⁴⁹.

Odnosząc się do negocjacji akcesyjnych z Turcją, Zieloni przekonywali o konieczności prowadzenia ich przede wszystkim z perspektywy zasad demokratyzacji i ochrony praw człowieka. Wskazywali przy tym na „deficyty”, które nadal występowały w tym państwie, związane m.in. z wolnością prasy, prawami kobiet czy ochroną mniejszości. Perspektywa członkostwa w UE nie powinna być jednak, ich zdaniem, zależna od „tożsamości religijnej”. Postulowali ponadto dalsze wsparcie dla południowych oraz wschodnich sąsiadów UE. Przekonywali przy tym o konieczności prowadzenia aktywnych działań UE w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, dotyczących reform w „Afryce Północnej i świecie arabskim”. Zieloni widzieli też potrzebę liberalizacji przepisów dotyczących „europejskiej i niemieckiej polityki wizowej”⁵⁰. Reprezentanci „ekologicznego” ugrupowania chcieli też walczyć z deficytem demokracji wewnątrz UE. „Wzmocniona europejska demokracja” ma być odpowiedzią tej partii na „Europę narodowych rządów” (*„Unsere Antwort auf das ‘Europa der nationalen Regierungen’ ist eine gestärkte europäische Demokratie”*)⁵¹.

Zieloni w swoim programie z 2013 r. podkreślali, że od początku byli zwolennikami Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, przekonując o potrzebie jej dalszego wzmocnienia oraz „rozwijając ją w kierunku europejskiego plebiscytu” (*„in Richtung eines europäischen Volksentscheides entwickeln”*). Politycy tej partii widzieli również potrzebę powołania Europejskiego Konwentu ds. Przyszłości UE (*„Europäischer Konvent zur Zukunft der EU”*). Nie miałby on się jednak składać z wąskiego grona ekspertów (*Expertenzirkel*). W konwencie powinni się, według nich, znaleźć przedstawiciele KE, narodowych rządów i parlamentów, jak i reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego. Mieliby oni działać „pod przewodnictwem” PE⁵². Politycy *Die Grünen* chcieli także doprowadzić do zmiany prawa wyborczego w UE. Ich zdaniem obywatele Unii, mieszkający w danym państwie minimum 5 lat, powinni także posiadać bierne prawo wyborcze nie tylko w przypadku wyborów komunalnych i do PE, lecz także

⁴⁹ Tamże, s. 284.

⁵⁰ Tamże, s. 285.

⁵¹ Tamże, s. 286.

⁵² Tamże.

podczas „regionalnych i narodowych” elekcji. Działacze tego ugrupowania widzieli również potrzebę wzmocnienia PE, m.in. poprzez przyznanie mu własnej inicjatywy ustawodawczej oraz prawa do wybierania przewodniczącego KE. PE powinien też ich zdaniem, wraz z rozszerzeniem kompetencji całej UE, otrzymać większe uprawnienia kontrolne. Zieloni chcieli również „silniejszej personalizacji eurowyborów” (*„stärkere Personalisierung der Europawahl”*)⁵³. Widzieli także konieczność zwiększenia praw osób ubiegających się o azyl na terenie UE⁵⁴. Wiele miejsca w swoim programie poświęcili również kwestiom związanym z europejską polityką energetyczną⁵⁵.

Podobnie jak niemieccy socjaldemokraci, działacze Sojuszu 90/Zielonych w swoim programie politycznym z 2013 r. optowali za „socjalną Europą” skierowaną w stronę obywateli (*„Für ein soziales Europa der Bürgerinnen und Bürger”*). Wysoki poziom bezrobocia wśród młodych mieszkańców Starego Kontynentu uznawali za „jeden z największych skandali Europy” (*„Einer der größten Skandale in Europa”*)⁵⁶. Zieloni, odnosząc się do kryzysowej sytuacji w strefie euro, przekonywali o konieczności dokonania „fundamentalnego odwrótu kursu obranego przez rząd Merkel” (*„fundamentale Abkehr vom Kurs der Merkel-Regierung”*). Ich zdaniem działania te prowadzić miały „jedynie do większej niesprawiedliwości” (*„nur zu mehr Ungerechtigkeit”*)⁵⁷.

Politycy Sojuszu 90/Zielonych, podsumowując swoją wizję polityki europejskiej nakreśloną w 2013 r., przekonywali, że będą „walczyć na rzecz solidarnej Europy” (*„für ein solidarisches Europa”*), zapewniając w niej przyszłość dla młodej generacji (*„europäische Jugendgarantie”*). Mieli ponadto dążyć do otrzymania przez państwa z Bałkanów Zachodnich oraz Turcji „wiarygodnej perspektywy członkostwa” (*„glaubwürdige Beitrittsperspektive”*). Chcieli przy tym „pogłębiać” demokratyczne filary UE, umożliwiając w większym stopniu partycypację obywateli i wzmacniając PE. Wspierali wizję Europy opartej na odnawialnych źródłach energii oraz ochronie środowiska. Jednocześnie widzieli konieczność wzmocnienia ochrony dla uchodźców i imigrantów oraz poszanowania praw człowie-

⁵³ Tamże, s. 287.

⁵⁴ Tamże, s. 288.

⁵⁵ Tamże, s. 289–290.

⁵⁶ Tamże, s. 291.

⁵⁷ Tamże, s. 292.

ka „na zewnętrznych granicach UE”. W polityce europejskiej Zieloni opierać się mieli na hasła „nie niemieckiej Europy, lecz europejskich Niemiec” („*kein deutsches Europa, sondern ein europäisches Deutschland*”)⁵⁸.

Partia Lewicy

Działacze postkomunistycznej *Die Linke* chcieli w badanym okresie opierać swoją politykę europejską na „przewyciężeniu kryzysu” oraz „ochronie państwa socjalnego” („*Die Krise überwinden, Demokratie und Sozialstaat verteidigen*”)⁵⁹. W programie politycznym przygotowanym przed wyborami w 2013 r. politycy skrajnie lewicowego ugrupowania przypominali, że jako „jedyna” partia, mająca wówczas swoją reprezentację w Bundestagu, sprzeciwiła się przyjęciu zarówno planu ratunkowego dla państw strefy euro jak i paktu fiskalnego. „Polityka rządu federalnego zaostrzyła kryzys” – przekonywali reprezentanci *Die Linke*. Uznali oni jednocześnie, że dotychczasowe działania w tym zakresie przyczyniły się do obrony banków oraz najzamożniejszych, a nie „państw czy ludzi”. Zdaniem działaczy tej partii, zarówno niemiecki rząd federalny, jak i przedstawiciele tzw. Trójki⁶⁰, mieli „wykorzystać kryzys jednocześnie do największego ataku na demokrację i państwo socjalne w powojennej historii Europy”⁶¹.

Zdaniem polityków tego ugrupowania, w ówczesnej sytuacji w strefie euro nie chodziło bowiem o „kryzys zadłużeniowy państw” („*Staatsschuldenkrise*”), lecz „kryzys rynków finansowych” („*Finanzmarktkrise*”). Dlatego w polityce rządu federalnego miało dojść do „zamiany przyczyny ze skutkiem” („*das verkehrt Ursache mit Wirkung*”). Zamiast liberalnego podejścia, politycy Partii Lewicy domagali się m.in. rozciągnięcia „parasola ochronnego dla ludzi, zamiast dla banków” („*Schutzschirm für Menschen statt für Banken*”), stabilnego i „spótecznie sprawiedliwego” zrównoważo-

⁵⁸ Tamże, s. 293.

⁵⁹ *100% sozial. Wahlprogramm der Partei die Linke zur Bundestagswahl 2013*, http://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm_2013_langfassung.pdf, (dostęp: 16.07.2013), s. 46.

⁶⁰ Czyli Europejskiego Banku Centralnego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Komisji Europejskiej.

⁶¹ Tamże.

nego wzrostu gospodarczego oraz stworzenia trwałej „perspektywy dla europejskiej jedności”⁶². Chcieli też „demokratycznej kontroli oraz sterowania” rynkami finansowymi i bankami⁶³. „Wspólnie z Europejską Partią Lewicy” chcieli również „jednorazowego” obciążenia osób posiadających przynajmniej 1 mln euro we wszystkich krajach należących do UE⁶⁴. Wspierali ponadto wprowadzenie podatku od transakcji finansowych (*Finanztransaktionsteuer*) w wysokości 0,1%⁶⁵. Członkowie niemieckiej Partii Lewicy zapewniali, że „razem z europejskimi związkami zawodowymi” będą dążyć do wprowadzenia „socjalnych i podatkowych minimalnych standardów” (*„soziale und steuerliche Mindeststandards“*). „Poprzez międzynarodową solidarną walkę mogą się poprawić warunki życia” – przekonywali działacze tego ugrupowania. Zdecydowanie sprzeciwiali się udzielaniu w Europie pomocy bankom „na koszt ludności”. Według polityków tej partii EBC powinien „bezpośrednio” finansować poszczególne państwa posiadające wspólną europejską walutę, zgodnie z wyznaczonymi w tym celu regułami. Jako „pierwszy krok” w tym zakresie proponowali „powstanie europejskiego banku ds. publicznych pożyczek” (*„die Gründung einer europäischen Bank für öffentliche Anleihen“*). Działacze *Die Linke* domagali się „bezwłocznego wstrzymania” w EU cięć socjalnych i powrotu do przedkryzysowej polityki w tym zakresie. Politycy tego ugrupowania widzieli również potrzebę „przebudowy sektora bankowego” (*„Der Bankensektor ist umzubauen“*)⁶⁶.

Partia Lewicy chciała w analizowanym okresie utworzenia „publicznej, europejskiej agencji ratingowej”, która miała się oprzeć „monopolowi prywatnych agencji”⁶⁷. Podobne postulaty pojawiały się już w Niemczech wcześniej⁶⁸. *Die Linke* widziała także potrzebę „nowego startu UE”, opartej na „demokratycznych, socjalnych, ekologicznych i pokojowych” wartościach, domagając się przy tym „razem z innymi lewicowymi partiami (...)

⁶² Tamże.

⁶³ Tamże.

⁶⁴ Tamże, s. 46–47.

⁶⁵ Tamże, s. 47.

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ Tamże, s. 48.

⁶⁸ Zob. K. Garczewski, *Niemcy w stosunkach międzynarodowych na tle kryzysu gospodarczego w Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, M. Guzek (red.), Uczelnia Łazarskiego, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, s. 340.

politycznej zmiany w Europie⁶⁹. Efektem tych dążeń miało być stworzenie „innej, lepszej UE”, natomiast „punkt wyjścia” stanowić mieli, według tej koncepcji, „ludzie, a nie rynki, solidarność zamiast brutalnej konkurencji, demokracja i współdecydowanie zamiast elitarniej zakulisowej dyplomacji” (*Hinterzimmerdiplomatie*). *Die Linke* domagała się ponadto UE „bez wykluczenia, biedy i wojny”, opartej na socjalnym bezpieczeństwie jej obywateli. Politycy tej partii w swoim programie politycznym z 2013 r. zapewnili o swoim sprzeciwie wobec przyznania KE uprawnień w postaci nakładania sankcji na państwa członkowskie w przypadku łamania zasad polityki budżetowej (*Haushaltspolitik*). Według *Die Linke* takie podejście odróżniać miało ich ugrupowanie od pozostałych niemieckich partii, znajdujących się wówczas w Bundestagu. Działacze Partii Lewicy domagali się również „zasadniczej zmiany” europejskich traktatów, która, w ich przekonaniu, miałaby doprowadzić do stworzenia „demokratycznej, socjalnej, ekologicznej i pokojowej Unii Europejskiej”⁷⁰. Ówczesny kryzys w UE był według *Die Linke* „także wynikiem błędnej koncepcji” tej organizacji, opartej na liberalnych wartościach. Politycy tej partii przekonywali jednocześnie, że mimo „błędów” popełnionych, w ich opinii, już przy tworzeniu unii walutowej, nie są przeciwnikami wspólnej europejskiej waluty. Konieczne były jednak, ich zdaniem, fundamentalne zmiany w tym zakresie⁷¹. Ich wizja polityki opierała się przede wszystkim na zapewnieniu wysokich standardów socjalnych, zarobków oraz jak najszerszych praw pracowniczych. W rezultacie, podobnie jak SPD, partia domagała się m.in. walki z „dumpingiem płacowym” (*Lohndumping*) oraz jak najszybszego podjęcia w państwach dotkniętych kryzysem „skutecznych kroków przeciwko masowemu bezrobociu, biedzie oraz brakowi perspektyw młodzieży”. Receptą miało być m.in. opracowanie „programu inwestycyjnego”, opartego na rozbudowie sfery publicznych usług socjalnych. Politycy Partii Lewicy zwrócili w tym miejscu uwagę za działania Niemieckiego Zrzeszenia Związków Zawodowych (DGB), które miało w tej materii „zapropionować plan Marshalla dla Europy”. Podobnie jak inne lewicowe ugrupowania *Die Linke* postulowała również wzmocnienie PE oraz rozbudowanie w UE demokratycznych procedur, w tym możliwości

⁶⁹ 100% sozial. Wahlprogramm..., s. 48–49.

⁷⁰ Tamże, s. 49.

⁷¹ Tamże.

przeprowadzania europejskich referendów⁷². Niemiecka Partia Lewicy domagała się także w swoim programie z 2013 r. „wzmocnienia praw podstawowych w Europie”. Krytykowała przy tym działania Frontexu. Ich zdaniem unijna agencja pozostawała „symbolem nieludzkiej polityki izolacji UE wobec ludzi w potrzebie” („*Symbol der unmenschlichen Abschottungspolitik der EU gegenüber Menschen in Not*”), dlatego powinna zostać zlikwidowana. Politycy tej partii optowali ponadto za prowadzeniem w UE „humanitarnej i solidarnej polityki wobec uchodźców”⁷³.

Alternatywa dla Niemiec

Najbardziej krytyczne stanowisko wobec wspólnej europejskiej waluty prezentowali w 2013 r. działacze Alternatywy dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*), którzy na tej kwestii oparli swoją kampanię wyborczą. W programie politycznym przyjętym w kwietniu tamtego roku politycy tego ugrupowania opowiadali się za „rozwiązaniem” strefy euro („*Wir fordern eine geordnete Auflösung des Euro-Währungsgebietes*”)⁷⁴. Ich zdaniem, waluty tej nie potrzebowały ani Niemcy ani inne państwa, na które ma mieć ona niekorzystny wpływ. W efekcie reprezentanci tej partii proponowali wprowadzenie narodowych walut lub „mniejszego i stabilniejszego” systemu walutowego. Według polityków AfD debata nad ponownym wprowadzeniem marki niemieckiej „nie powinna stanowić tabu”. Domagali się przy tym zmiany „europejskich traktatów” w celu „umożliwienia” poszczególnym państwom podjęcia samodzielnej decyzji o wystąpieniu ze wspólnej unii walutowej. Ich zdaniem „każdy naród” powinien sam rozstrzygać o tego typu kwestiach. Zdaniem AfD o zmianę europejskiego prawa w tym zakresie powinni usilnie zabiegać Niemcy, którzy w ich opinii powinni jednocześnie zablokować możliwość udzielania dalszej pomocy finansowej za pomocą Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM). Jak twierdzą, koszty związane z udzielaniem kredytów zadłużonym państwom strefy euro nie powinny być ponoszone przez podatników. Odpowiedzialność w tym zakresie miałyby spoczywać na bankach, funduszach oraz prywatnych inwe-

⁷² Tamże, s. 50.

⁷³ Tamże, s. 51.

⁷⁴ *Wahlprogramm Alternative für Deutschland. Parteitagbeschluss vom 14.04.2013*, <https://www.alternativefuer.de/pdf/Wahlprogramm-AFD.pdf> (dostęp: 18.07.2013), s. 1.

storach, którzy zdaniem AfD, w największym stopniu korzystali z takiej polityki. Według członków powstałej w 2013 r. partii, najbardziej zadłużonym państwom powinno darować się ich zobowiązania („*durch einen Schuldschnitt entschuldet werden*”), a wszelkie koszty w tym zakresie powinny ponieść banki albo ich „prywatni wielcy wierzyciele”. AfD domagała się również wprowadzenia „natychmiastowego zakazu” skupowania przez EBC wiarygodności od tych państw („*Verbot des Ankaufs von Schrottpapieren*”). Ich zdaniem inflacja nie powinna redukować oszczędności będących w rękach społeczeństwa⁷⁵.

Krytykując euro działacze AfD nie negowali potrzeby istnienia UE, widzieli bowiem konieczność dalszej współpracy poszczególnych państw w ramach tej organizacji. Wyraźnie stali jednak w opozycji wobec idei federacyjnej, opowiadając się jedynie za luźną kooperacją między członkami wspólnoty. W wyżej wspomnianym dokumencie politycy tej partii przekonywali o swoim wsparciu dla istnienia „Europy suwerennych państw ze wspólnym wewnętrznym rynkiem”. Optowali przy tym za utrzymaniem przez narodowe parlamenty „nieograniczonego prawa” do zarządzania własnymi finansami. („*Wir bestehen auf dem uneingeschränkten Budgetrecht der nationalen Parlamente*”). Jednoznacznie sprzeciwiali się utworzeniu „scenzalizowanego państwa europejskiego” („*zentralisierter Europastaat*”)⁷⁶. Według AfD, już ówczesnie obowiązujące prawo unijne umożliwiało europejskim instytucjom zbyt dużą ingerencję w politykę poszczególnych państw członkowskich. W rezultacie proponowali przeniesienie części uprawnień ustawodawczych na rzecz narodowych parlamentów. Domagali się przy tym przeprowadzenia reformy w UE w celu ograniczenia „brukselskiej biurokracji” („*die Brüsseler Bürokratie abbauen*”). Chcieli także zwiększenia przejrzystości oraz zwrócenia się w unijnych działaniach „bliżej obywateli” (*Bürgernähe*). Zdaniem reprezentantów AfD, również Parlament Europejski nie wypełniał w badanym okresie dobrze swojej funkcji kontrolnej w UE. Działacze tej partii pozytywnie oceniali stanowisko ówczesnego brytyjskiego premiera Davida Camerona wobec przyszłości UE, która miałaby być „zredukowana” dzięki wprowadzeniu większej konkurencyjności oraz odpowiedzialności („*Wir unterstützen nachdrücklich die Positionen David Camerons, die EU durch mehr Wettbewerb und Eigenverantwortung zu verschlanken*”). AfD

⁷⁵ Tamże.

⁷⁶ Tamże.

domagała się ponadto zwiększenia w Niemczech możliwości podejmowania inicjatyw obywatelskich oraz przeprowadzenia referendów „zgodnie ze szwajcarskim wzorcem”, szczególnie w sytuacji przekazywania „ważnych kompetencji” na rzecz UE⁷⁷. Politycy tego ugrupowania chcieli też uwzględnienia w planach finansowych RFN ryzyka związanego z odpowiedzialnością tego państwa wynikającego z polityki ratowania zadłużonych krajów („*Haftungsrisiken aus der Euro-Rettungs-politik*”). Zdaniem AfD, obywatele nie byli bowiem „świadomie” informowani o tych zagrożeniach⁷⁸.

Reprezentanci eurosceptycznego ugrupowania w licznych przedwyborczych wystąpieniach próbowali również przekonywać niemieckich obywateli o negatywnych, ich zdaniem, skutkach związanych z działaniami antykryzysowymi podejmowanymi przez ówczesny niemiecki rząd federalny oraz instytucje unijne. Przykładowo, 14 września 2013 r. we Frankfurcie nad Menem, gdzie siedzibę ma EBC, jeden z ówczesnych działaczy tego ugrupowania, Konrad Adam, ostro skrytykował antykryzysowe recepty. „Poprzez całkowicie mylną politykę ratunkową Europejskiego Banku Centralnego oraz rządu federalnego” kolejne generacje będą, jego zdaniem, zmuszone do przejęcia dalszej odpowiedzialności za podejmowane obecnie decyzje w tej sprawie („*Durch die völlig verfehlte Rettungspolitik der Europäischen Zentralbank und der Bundesregierung werden unsere Kinder und Kindeskinde zwangsweise in Haftung genommen*”)⁷⁹. Z kolei dwa dni później zwolennicy AfD protestowali przed Bramą Brandenburską w Berlinie przeciwko tej polityce⁸⁰. Do niemieckiej stolicy przyjechał wówczas prezes EBC Mario Draghi. Bernd Lucke, czołowy w tamtym okresie przedstawiciel AfD, miał porównać wtedy antykryzysowe działania w strefie euro z „hiperinflacją Weimarskiej Republiki w 1923 r.”. Z kolei postępowanie niemieckiego rządu federalnego w tym zakresie uznał za „największe niszczenie pieniędzy” od tamtego czasu („*größte*

⁷⁷ Tamże, s. 2.

⁷⁸ Tamże, s. 3.

⁷⁹ Konrad Adam spricht vor der Europäischen Zentralbank, <https://www.alternativefuer.de/2013/09/14/konrad-adam-spricht-vor-der-europaeischen-zentralbank/> (dostęp: 21.09.2013).

⁸⁰ Zob. AfD verbrennt Falschgeld, <https://www.alternativefuer.de/2013/09/16/afd-verbrennt-falschgeld/> (dostęp: 21.09.2013).

Geldvernichtung"), przekonując jednocześnie, że wspólna europejska waluta „dzieli Europę” (*„Der Euro spaltet Europa”*)⁸¹.

Partia Piratów

Sprawom europejskim poświęcili też w swoim przedwyborczym programie osobny rozdział działacze Partii Piratów⁸². W dokumencie przyjętym przed elekcją w 2013 r. „piraci” krytykowali dotychczasowy model europejski, który, ich zdaniem, opierał się na interesach poszczególnych państw członkowskich, a nie obywateli. Dlatego też w ich przekonaniu przyszłość Starego Kontynentu powinna być oparta na „wspólnych interesach wszystkich ludzi w Europie”. Jak twierdzili, „deficyt demokratycznej legitymizacji” widoczny był w UE od początku jej funkcjonowania i problem ten nie został, według ich opinii, rozwiązany do dzisiaj. Zmiana tej sytuacji oraz „postawienie Europy na solidnym demokratycznym fundamencie jest naczelnym celem wszystkich piratów”. Ich zdaniem, aby osiągnąć pożądaną stan, należy skierować polityczne działania bliżej obywateli oraz „stworzyć wspólny europejski obszar komunikacji” (*„einen gemeinsamen europäischen Kommunikationsraum schaffen”*). Według niemieckich „piratów”, decyzjom podejmowanym przez polityków na szczeblu europejskim powinny towarzyszyć zorganizowane wcześniej debaty w całej Europie, w których brałoby odpowiedni udział zainteresowani obywatele. W tym miejscu widzieli także „ogromne możliwości” sieci internetowej, dzięki której ludzie mogliby również „przełamać dominację mediów masowych”. Niemieccy „piraci” chcieli gruntownej przebudowy politycznego systemu UE. W tym celu postulowali powołanie europejskiego konwentu (*Verfassungskonvent*), który na nowo miałby także zdefiniować relacje wobec państw członkowskich oraz poszczególnych regionów. Przekonywali przy tym, że w pracach nad nową europejską konstytucją musi być zapewniona przejrzystość, powinni wziąć w nim także udział obywatele UE. Członkowie tego gremium mieliby być wybierani „demokratycznie” i powinni odzwierciedlać unijną różnorodność. Opracowany

⁸¹ Tamże.

⁸² *Wir stellen das mal infrage, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013 Piratenpartei Deutschland*, 1. Auflage, <http://www.piratenpartei.de/wp-content/uploads/2013/06/PP-Bund-BTW13v1.pdf>, Berlin 2013 (dostęp: 18.07.2013), s. 129.

projekt konstytucji powinien, ich zdaniem, zostać poddany później głosowaniu przeprowadzonym równocześnie w całej UE („*unionsweit und zeitgleich*”)⁸³. Piraci chcieliby, aby obywatele rozstrzygali w ogólnoeuropejskich referendach („*in EU-weiten Abstimmungen*”) również o innych kwestiach związanych z ustawodawstwem unijnym. W ich przekonaniu, mieszkańcy UE za pomocą „zmodyfikowanej i rozbudowanej Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej” powinni mieć możliwość przedkładania własnych projektów legislacyjnych, a także „blokowania” unijnych przepisów „w ramach europejskiego procesu ustawodawczego” („*im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsprozesses*”)⁸⁴. Europejska Inicjatywa Europejska powinna być również, ich zdaniem, „w praktyce łatwa do zastosowania i wolna od opłat”⁸⁵.

Wszelkie zmiany europejskich traktatów powinny być też, ich zdaniem, zatwierdzone w ogólnounijnych referendach. Zdaniem członków tej partii, w UE Komisja Europejska posiadała w analizowanym okresie jako organ wykonawczy zbyt duże kompetencje w zakresie legislatywy, „dominując” w ten sposób nad PE. Dlatego „piraci” domagali się zmiany tej sytuacji i zwiększenia uprawnień unijnego parlamentu. Działacze tej partii krytykowali również sposób walki z kryzysem gospodarczym w UE. W ich opinii „rzucające się w oczy błędy konstrukcyjne Unii Gospodarczej i Walutowej” („*Die eklatanten Konstruktionsfehler der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*”) doprowadziły do zwiększenia się nierówności między poszczególnymi członkami strefy euro. Politycy tej partii negatywnie oceniali też „jednostronne” działania, oparte na „dyktacie oszczędzania” („*Spar-diktat*”) i cięciach socjalnych. Nieumiejętne „zarządzanie kryzysem” prowadziło, ich zdaniem, do „gospodarczego i społecznego rozłamu”, zarówno pomiędzy państwami jak i w poszczególnych krajach członkowskich. Uważali przy tym, że prowadzona wobec tego kryzysu polityka była „niedemokratycznym krokiem wstecz w europejskim procesie integracji” („*undemokratischer Rückschritt im europäischen Integrationsprozess*”). Stanowczo odrzucali równocześnie działania EBC oraz ESM polegające na „masowym finansowaniu długów państwowych wątpliwej wartości” („*massenweise Finanzierung von Staatsschulden zweifelhaften Wertes*”). Ich zdaniem, rozwiązanie tego kryzysu powinno nastąpić poprzez dokonanie „jednorazo-

⁸³ Tamże, s. 125.

⁸⁴ Tamże.

⁸⁵ Tamże, s. 125–126.

wego” umorzenia długów dotkniętych tym problemem państw, a także przeprowadzenie „efektywnej restrukturyzacji”, a w przypadku „konieczności” również „rekapitalizacji” znajdujących się w największych kłopotach banków (*„effektive Restrukturierung, und wenn nötig, Rekapitalisierung maroder Banken“*). „Piraci” widzieli potrzebę stworzenia „planu Marshalla dla Europy” (*„Marshall-Plan für Europa“*), który miałby polegać, ich zdaniem, na programie odbudowy oraz inwestycji. Z jego pomocą w UE w krótkim okresie miałyby nastąpić rozwój koniunktury, a w dłuższej perspektywie prowadziłyby do zwiększenia „potencjału wzrostu” (*„Wachstumspotenzial“*). Celem tych działań miała być też, według członków tej partii, „przebudowa i modernizacja europejskich gospodarek narodowych”, tak aby stały się one bardziej wydajne⁸⁶.

Za „istotną przyczynę” kryzysu finansowego w strefie euro „piraci” uznali „szkodzące dobru ogółu”, a po części także niezgodne, w ich przekonaniu, z prawem prowadzenie interesów przez instytucje finansowe w połączeniu w nieskutecznych regulacjach i nadzorem bankowym. W efekcie politycy tej partii domagali się wprowadzenia „efektywnego europejskiego mechanizmu nadzoru” (*„effektiven europäischen Aufsichtsmechanismus“*), niezależnego od EBC, który będzie w stanie skutecznie zapobiegać odpowiednio wcześniej „ekscesom kredytowym” (*„Kreditexzesse frühzeitig erkennt und wirksam unterbindet“*). „Piraci” chcieliby również „uniezależnić” strefę euro od amerykańskich agencji ratingowych. W efekcie opowiadali się za „natychmiastowym utworzeniem niezależnej europejskiej agencji ratingowej” (*„sofortige Gründung einer unabhängigen europäischen Ratingagentur“*). Krytykowali też postępowanie KE, która, w ich przekonaniu, ingerując w politykę budżetową niektórych krajów, „lekceważyła zasadę demokracji”, stanowiąc przy tym „zagrożenie dla gospodarczego rozwoju oraz procesu zjednoczeniowego w Europie”. „Piraci” negatywnie ocenili także pakt fiskalny (*Fiskalpakt*), uznając ten projekt za próbę ingerencji w narodowe budżety bez demokratycznej legitymizacji. Uważali, że kolejne etapy integracji w strefie euro wymagają m.in. położenia większego nacisku na problem legitymizacji oraz zwiększenie parlamentarnych uprawnień kontrolnych⁸⁷. W programie przyjętym przed wyborami w 2013 r. „piraci” sformułowali też szereg postulatów wobec zasad paktu fiskalnego oraz funkcjonowania ESM, domagając się „transparentnej i demokratycz-

⁸⁶ Tamże, s. 126.

⁸⁷ Tamże, s. 127.

nej kontroli” tej instytucji⁸⁸. Reprezentanci tego ugrupowania wielokrotnie krytykowali również politykę prowadzoną przez europejskie instytucje oraz rząd federalny, zarzucając wykorzystywanie w warunkach kryzysu demokratycznych reguł kosztem obywateli oraz parlamentów. Przykładowo, we wrześniu 2012 r. domagali się zarówno od KE, jak i niemieckiego rządu „trzymania się obowiązującego prawa” w walce ze skutkami kryzysu. Ich zdaniem, trudna sytuacja finansowa panująca wówczas na Starym Kontynencie nie powinna stanowić „pretekstu” do „dalszego powiększania deficytu demokracji”⁸⁹. Z kolei 9 maja 2013 r., w „dniu UE”, wyrazili nadzieję na kontynuację procesu integracji europejskiej, domagając się jednocześnie większego udziału obywateli w tym procesie⁹⁰.

Narodowodemokratyczna Partia Niemiec i Republikanie

Zdecydowanym przeciwnikiem Unii Europejskiej są politycy skrajnie prawicowej Narodowodemokratycznej Partii Niemiec (NPD). Ich zdaniem niemiecka polityka zagraniczna, a więc również i europejska, ma „służyć” jedynie Niemcom i ich interesom. W efekcie reprezentanci tego ugrupowania chcieli w badanym okresie wystąpienia swojego państwa z UE. Działacze tej partii domagali się przeprowadzenia referendum w tej sprawie („*Eine Volksabstimmung über den Austritt Deutschlands aus der EU*”)⁹¹. W programie z 2013 r. NPD zażądała ponadto zakończenia udziału RFN w dalszych programach pomocowych dla znajdujących się na krawędzi bankructwa państw UE, nie godząc się na żadne przekazywanie pieniędzy dotkniętym

⁸⁸ Tamże, s. 130–131. Na temat ESM czytaj: A. Trzcińska, *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, 25.03.2013, http://www.nbp.pl/badania/seminaria_files/10iv2013.pdf (dostęp: 15.09.2013).

⁸⁹ *Europa: die Krise ist keine Entschuldigung!*, 10.09.2012, <http://www.piratenpartei.de/2012/09/10/europa-die-krise-ist-keine-entschuldigung/> (dostęp: 17.09.2013).

⁹⁰ *Zum Europatag – PIRATEN wollen mehr Europa!*, 09.05.2013, <http://www.piratenpartei.de/2013/05/09/zum-europatag-piraten-wollen-mehr-europa/> (dostęp: 17.09.2013).

⁹¹ *Natürlich Deutsch. Das Programm zur Bundestagswahl 2013, NPD-Parteivorstand*, http://www.npd.de/inhalte/daten/dateiablage/br_2013_wahlprogramm_netz.pdf, Berlin 2013 (dostęp: 18.07.2013), s. 65.

kryzysem krajom („Keine weitere Beteiligung an Rettungsschirmen für EU-Pleitestaaten und die Einstellung sämtlicher Transferzahlungen”)⁹².

Podobne stanowisko w sprawie pomocy dla zadłużonych państw strefy euro prezentowali w tamtym czasie niemieccy Republikanie (REP). Według polityków tej partii, kryzys w UE stanowił „polityczny produkt finalny błędnej ideologii” („das politische Endprodukt einer falschen Ideologie”), który, w ich przekonaniu, służyć miał nie obywatelom, lecz „maksymalizacji zysku” (*Profitmaximierung*)⁹³. Republikanie popierali wizję „Europy regionów”, w której poszczególne państwa powinny, ich zdaniem, samodzielnie zabezpieczać się w sprawach gospodarczych oraz finansowych⁹⁴. Odrzucając ideę pomocy finansowej dla innych państw w ramach ESM, domagali się także „przywrócenia niemieckiej marki”⁹⁵.

Niemcy i Unia Europejska w multipolarnym świecie

Dla reprezentantów największych niemieckich partii politycznych przyszłość Europy oraz jej pozycja w kształtującym się wielobiegowym łańdźcu międzynarodowym odgrywała w analizowanym okresie kluczową rolę w sferze polityki zagranicznej. UE powinna, ich zdaniem, posiadać jeszcze większe znaczenie w rozwiązywaniu współczesnych globalnych problemów. Jednocześnie niemieccy politycy byli świadomi wielu wyzwań oraz zagrożeń, przed którymi stała już wówczas cała Europa. W odpowiedzi na malejące znaczenie Starego Kontynentu we współczesnym świecie widzieli konieczność dalszych reform UE, szczególnie w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Chadecy widzieli potrzebę pogłębiania w Europie współpracy wojskowej, przy jednoczesnym „transatlantyckim podziale pracy” w zakresie polityki bezpieczeństwa („transatlantische Arbeitsteilung”), natomiast w dalszej perspektywie chcieliby utworzenia jednej europejskiej armii („eine europäische Armee”)⁹⁶. Reprezentanci CDU oraz

⁹² Tamże.

⁹³ 30 *Schwerpunkte, Wahlprogramm 2013, die Republikaner*, http://rep.de/upload/CMS/PDF/130413_rep_BY_wahlprogramm_s.pdf (dostęp: 20.09.2013), s. 8.

⁹⁴ Tamże, s. 9–10.

⁹⁵ Tamże, s. 10.

⁹⁶ *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland...*, s. 118.

CSU, mimo rosnącego znaczenia we współczesnych stosunkach międzynarodowych państw pozaeuropejskich, jak Chiny, Indie czy Brazylia, chcieli też, aby mimo negatywnych tendencji, wynikających m.in. z procesów demograficznych, Europa utrzymała w przyszłości swoją znaczącą pozycję na świecie. Dlatego opowiadali się za „silną i konkurencyjną Unią Europejską” (*„für eine starke und wettbewerbsfähige Europäische Union”*)⁹⁷. Według niemieckich chadeków, UE powinna „mówić jednym głosem” również w sprawach dotyczących polityki rozwojowej oraz przestrzegania praw człowieka (*„Die Europäische Union muss in der Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik mit einer Stimme sprechen”*)⁹⁸. Podobnie odnosili się do tej kwestii działacze SPD, przekonując m.in. o potrzebie wzmocnienia systemu ochrony praw człowieka zarówno w ramach UE, ONZ oraz Rady Europy. Takie działania miałyby się w efekcie przyczynić do wzmocnienia „tożsamości Niemiec i Europy jako mocarstwa pokojowego na rzecz ochrony praw człowieka i prawa międzynarodowego”⁹⁹.

Według przedstawicieli głównych partii politycznych RFN, polityka zagraniczna tego państwa oraz całej UE powinna być w tamtym okresie oparta na dyplomacji i dążeniu do pokojowego rozwiązywania konfliktów we współczesnym świecie. Ewentualna decyzja o zastosowaniu środków militarnych powinna stanowić ostateczność. Według chadeków wspólne europejskie interwencje służące „zachowaniu i wzmocnieniu bezpieczeństwa Europy” (*„zur Wahrung und Stärkung der Sicherheit Europas”*) powinny być ponadto prowadzone przede wszystkim w „geograficznym sąsiedztwie”¹⁰⁰. W pozostałych sytuacjach odpowiedzialność miałyby być przejmowana przez innych „regionalnych partnerów oraz organizacje”, takie jak Unia Afrykańska, Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej czy Rada Współpracy Zatoki Perskiej. Zdaniem niemieckich chadeków, w takich przypadkach rola UE oraz NATO powinna polegać na wsparciu oraz przygotowywaniu takich misji¹⁰¹. Innego zdania w tej materii były jedynie skrajne ugrupowania. Według niemieckiej Partii Lewicy, zarówno RFN jak i UE nie powinny brać udziału ani wspierać żadnych operacji militarnych. „Żadnych żołnierzy, żadnej broni, żadnych pieniędzy dla wojen tego świata! Die

⁹⁷ Tamże, s. 12.

⁹⁸ Tamże, s. 125.

⁹⁹ *Das wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2017...*, s. 111.

¹⁰⁰ *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland...*, s. 118.

¹⁰¹ Tamże.

Linke odrzuca militaryzację polityki zagranicznej” – czytamy w programie politycznym skrajnie lewicowego ugrupowania z 2013 r.¹⁰² Reprezentanci największych partii politycznych widzieli też przyszłość Niemiec oraz całej UE w ścisłej współpracy w ramach transatlantyckiego partnerstwa. Wyrazem prowadzenia przez UE jednolitej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa miałyby być otrzymanie w przyszłości przez tę organizację wspólnego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, o czym pisali w swoim programie politycznym m.in. działacze liberalnej FDP¹⁰³. Z kolei zdaniem polityków Sojuszu 90/Zielonych, UE wraz z powołaniem WPZiB oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych stworzyła instytucje, które miały służyć współpracy „nad globalnym porządkiem pokojowym w ramach Narodów Zjednoczonych oraz ogólnoeuropejskim systemem kooperacyjnego bezpieczeństwa w ramach OBWE”¹⁰⁴. Członkowie tego ugrupowania wierzyli również w istnienie Europy jako „mocarstwa cywilnego” („*Wir glauben an die Zivilmacht Europa*”)¹⁰⁵.

Niemcy potrzebują również silnej UE do realizacji własnych interesów, o czym nierzadko przekonywali reprezentanci poszczególnych opcji politycznych w tym państwie. Przykładowo, zdaniem CDU i CSU jeszcze silniejsze wsparcie dla przemian w państwach położonych w południowej części basenu Morza Śródziemnego a także na wschodzie Europy ma leżeć zarówno „w interesie Niemiec oraz UE”¹⁰⁶. W efekcie przedstawiciele czołowych ugrupowań politycznych RFN upatrywali także przyszłość swojego państwa w wielobiegunowym łańdże międzynarodowym w silnej i przede wszystkim efektywnej w swoich działaniach UE, w której Niemcy powinny odgrywać, jeśli nie dominującą, to na pewno jedną z czołowych ról.

Zakończenie

Kwestie związane z kryzysem w strefie euro oraz przyszłością UE stanowiły istotny element przedwyborczej debaty w Niemczech, która toczy-

¹⁰² 100% sozial. Wahlprogramm der Partei die Linke..., s. 52.

¹⁰³ Bürgerprogramm 2013. Damit Deutschland stark bleibt..., s. 84.

¹⁰⁴ Zeit für den grünen Wandel..., s. 313.

¹⁰⁵ Tamże.

¹⁰⁶ Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013–2017. CDU/CSU..., s. 125.

ła się w 2013 r. Jak zauważył Krzysztof Malinowski, „publiczne debaty o roli Niemiec i UE mają ogromne znaczenie dla rządu, dostarczając mu argumentów legitymizujących jego politykę europejską, bądź ją komplikujących. W ten sposób umożliwiają mu lub utrudniają podejmowanie w ramach UE działań aktywniejszych, bo opartych na publicznym konsensie”¹⁰⁷. Ze względu na kryzys problematyka ta stała się w tym państwie przedmiotem politycznej i społecznej debaty nie tylko w aspekcie prowadzenia przez RFN polityki zagranicznej, lecz przede wszystkim z punktu widzenia wpływu tych wydarzeń na ówczesny oraz przyszły stan niemieckiej gospodarki. Po zachodniej stronie Odry jednocześnie trwała debata na temat zaangażowania tego państwa w poszczególne aspekty polityki europejskiej, zarówno w odniesieniu do całej UE, jak i do relacji dwustronnych. Zastanawiano się również nad pozycją Europy w zmieniającym się łądzie międzynarodowym. „W Niemczech toczy się dyskusja o roli UE w układzie globalnym, a w tym zakresie, czy Niemcy jako mocarstwo współkierownicze w UE powinny zabiegać o zwiększenie zaangażowania UE, czy też powinny preferować jednak podejście partykularne, dające pierwszeństwo bilateralizacji i różnego rodzaju partnerstwom strategicznym” – podkreślono w ekspertyzie Instytutu Zachodniego z 2013 r.¹⁰⁸

W kampanii przedwyborczej przedstawiciele CDU/CSU zdecydowanie bronili dotychczasowego kursu swojej polityki europejskiej, polegającego na krytykowanej szczególnie w państwach południowoeuropejskich „polityce oszczędności”. Za jeden z najważniejszych celów uznali dążenie do zapewnienia stabilności wspólnej europejskiej waluty. Politycy obu ugrupowań chadeckich, z Angelą Merkel na czele, starali się w badanym okresie unikać dyskusji nad najbardziej drażliwymi sprawami związanymi z dalszym rozwojem sytuacji w strefie euro, obawiając się negatywnego wpływu takiej debaty na wynik elekcji. Niemalże identyczne stanowisko w najważniejszych kwestiach związanych z polityką europejską prezentowali politycy liberalnej FDP, tworzący w latach 2009–2013 wraz CDU/CSU koalicję rządową na szczeblu federalnym. Postępowanie tych partii krytykowali z kolei politycy SPD i Sojuszu 90/Zielonych. Socjaldemokraci przekonywali m.in. o potrzebie emisji euroobligacji, co jednoznacznie odrzucali

¹⁰⁷ K. Malinowski, *Przywódcza rola Niemiec w Europie i na świecie w niemieckim dyskursie naukowym*, „Przegląd Zachodni”, nr 2/2013, s. 28.

¹⁰⁸ T. Budnikowski, M. Götz, K. Malinowski, I. Romiszewska, *Reorientacja polityki zagranicznej RFN? Fragmenty ekspertyzy*, „Przegląd Zachodni”, nr 2/2013, s. 24.

zarówno chadecy, jak i liberałowie. SPD oraz Zieloni sprzeciwiali się także „oszczędnościowej” polityce rządu Angeli Merkel, która ich zdaniem, doprowadziła do pogłębienia się kryzysu, szczególnie w państwach południowej Europy. Obie partie popierały jednak dalszą pomoc dla znajdujących się w kryzysie finansowym państw strefy euro, co leżeć miało także „w niemieckim interesie”. W tym aspekcie oba ugrupowania podzielały pogląd chadeków i liberałów. Zieloni odcinali się ponadto od dominującej roli RFN na Starym Kontynencie, proponując wizję „europejskich Niemiec a nie niemieckiej Europy”. Najbardziej zdecydowane stanowisko w sprawach europejskich „po lewej stronie” sceny politycznej prezentowali działacze postkomunistycznej *Die Linke*, jednoznacznie negatywnie oceniając działania „czarno-żółtej” koalicji w latach 2009-2013. Reprezentanci tej partii domagali się równocześnie przeprowadzenia gruntownych zmian w całej UE, polegających m.in. na maksymalnej rozbudowie sfery społecznej. Większej demokratyzacji oraz przebudowy systemu politycznego w UE chcieli również niemieccy „Piraci”. Jeszcze inne stanowisko zajmowali działacze Alternatywy dla Niemiec, którzy we wrześniowych wyborach z 2013 r. byli bliscy pokonania 5-procentowego progu wyborczego. Powstała kilka miesięcy przed tą elekcją partia oparła całą swoją kampanię wyborczą na krytyce strefy euro, domagając się m.in. „powrotu” do niemieckiej marki i krytykując dotychczasową „politykę ratunkową” wobec najbardziej zadłużonych państw strefy euro. Podobne postulaty pojawiały się w tym zakresie u ugrupowań skrajnie prawicowych. Rosnąca popularność antyeuropejskiego obozu wymusiła na niemieckiej kanclerz wyrażne odcięcie się od haseł AfD, co wyraźnie nastąpiło dopiero podczas ostatniego przedwyborczego wystąpienia niemieckiej kanclerz, która wcześniej unikała zdecydowanych komentarzy w tej sprawie¹⁰⁹.

Przedstawiciele głównych niemieckich partii politycznych zapewniali z kolei o swoim pełnym przywiązaniu do europejskich wartości. UE powinna, ich zdaniem, odgrywać istotną rolę w rozwiązywaniu wielu współczesnych problemów międzynarodowych. Widzieli przy tym potrzebę dalszych reform tej organizacji, przede wszystkim usprawniających pro-

¹⁰⁹ Od tamtego czasu rola AfD na niemieckiej scenie politycznej znacząco wzrosła, mimo zmasowanej krytyki ze strony niemieckich mediów oraz partii tzw. głównego nurtu. Ugrupowanie wprowadziło swoich przedstawicieli do Bundestagu po kolejnych wyborach, które odbyły się w 2017 r. Natomiast po wyborach w Bawarii i Hesji, które odbyły się jesienią 2018 r., AfD miała już swoich przedstawicieli w parlamentach krajowych wszystkich szesnastu niemieckich krajów związkowych.

ces podejmowania decyzji w kluczowych dla jej funkcjonowania obszarach. Niemcy nie ukrywały również, że także w przyszłości chcą odgrywać na Starym Kontynencie czołową rolę, zarówno w sferze politycznej jak i gospodarczej, co pokazała we wcześniejszych latach choćby dyskusja nad zwalczaniem skutków kryzysu finansowego. Mimo zdecydowanej krytyki ze strony części innych państw europejskich czołowi politycy w tym kraju zapewniali, że nie dążą w swoich działaniach do uzyskania dominującej pozycji w europejskiej polityce, licząc w tym zakresie na ścisłą i partnerską współpracę z innymi wiodącymi państwami UE. Kolejne lata pokazały jednak, że takie zapewnienia trudno było uznać za przekonujące. Niewątpliwie RFN w istotny sposób skorzystała gospodarczo oraz politycznie na europejskim kryzysie, przyczyniając się także swoją polityką do osłabienia innych państw Starego Kontynentu. W efekcie podejmowane także w ostatnich latach próby dalszego wzmacniania roli Niemiec na europejskiej scenie politycznej przyniosły również negatywne skutki dla wielu krajów Europy. Niemcy są jednak świadomi, że bez przeprowadzenia gruntownych reform osłabionej coraz bardziej na skutek kolejnych kryzysów UE i przy jednoczesnym wzroście znaczenia pozaeuropejskich mocarstw, również rola RFN we współczesnym świecie będzie stopniowo malała. Dlatego też silna oraz skuteczna UE, wychodząca naprzeciw największym wyzwaniom współczesnego świata, leży także – a może przede wszystkim – w niemieckim interesie.

Bibliografia

1. *100% sozial. Wahlprogramm der Partei die Linke zur Bundestagswahl 2013*, http://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm_2013_langfassung.pdf, (dostęp: 16.07.2013), s. 46.
2. *30 Schwerpunkte, Wahlprogramm 2013, die Republikaner*, http://rep.de/upload/CMS/PDF/130413_rep_BY_wahlprogramm_s.pdf, (dostęp: 20.09.2013), s. 8.
3. *AfD verbrennt Falschgeld*, <https://www.alternativefuer.de/2013/09/16/afd-verbrennt-falschgeld/>, (dostęp: 21.09.2013).
4. Beck U., *Zwycięstwo merkiawelizmu*, „Polityka”, nr 38/2013, s. 53.

5. Bielecki T., *Merkel III – królowa Niemiec czy Unii?*, „Gazeta Wyborcza”, 24.09.2013, nr 223, s. 2
6. Bielecki T., *Włosi straszą się Merkel przed wyborami*, 22.02.2013, http://wyborcza.pl/1,75477,13440657,Wlosi_strasza_sie_Merkel_przed_wyborami.html, (dostęp: 28.08.2013).
7. Budnikowski T., Götz M., Malinowski K., Romiszewska I., *Reorientacja polityki zagranicznej RFN? Fragmenty ekspertyzy*, „Przegląd Zachodni”, nr 2/2013, s. 24.
8. *Bürgerprogramm 2013. Damit Deutschland stark bleibt. Nur mit uns.* Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2013, beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 4. bis 5. Mai 2013 in Nürnberg, Online-Ausgabe Stand 27. Juni 2013, Berlin 2013, http://www.fdp.de/files/565/B_rgerprogramm_A5_Online-Fassung.pdf, dostęp: 10.07.2013, s. 7.
9. *Das wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017, SPD-Parteivorstand*, http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf, Berlin 2013, dostęp: 12.07.2013, s. 103.
10. *Europa: die Krise ist keine Entschuldigung!*, 10.09.2012, <http://www.piratenpartei.de/2012/09/10/europa-die-krise-ist-keine-entschuldigung/>, (dostęp: 17.09.2013).
11. Gańczak F., *Kampania w kształcie rombu*, „Polityka”, nr 38/2013, s. 52.
12. Garczewski K., *Niemcy w stosunkach międzynarodowych na tle kryzysu gospodarczego w Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, M. Guzek (red.), Uczelnia Łazarskiego, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, s. 340.
13. *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017. CDU/CSU*, http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/cdu_regierungsprogramm_2013-2017.pdf, (dostęp: 30.06.2013), s. 3.
14. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe.* Stand: November 2001, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2001, s. 12.
15. *Konrad Adam spricht vor der Europäischen Zentralbank*, <https://www.alternativefuer.de/2013/09/14/konrad-adam-spricht-vor-der-europaeischen-zentralbank/>, (dostęp: 21.09.2013).

16. Malinowski K., *Przywódcza rola Niemiec w Europie i na świecie w niemieckim dyskursie naukowym*, „Przegląd Zachodni”, nr 2/2013, s. 28.
17. *Natürlich Deutsch. Das Programm zur Bundestagswahl 2013, NPD-Parteivorstand*, http://www.npd.de/inhalte/daten/dateiablage/br_2013_wahlprogramm_netz.pdf, Berlin 2013, (dostęp: 18.07.2013), s. 65.
18. Omelianiuk K., *Grecja: antyniemieckie protesty na ulicach*, 28.02.2012, <http://www.psz.pl/tekst-41075/Grecja-antyniemieckie-protesty-na-ulicach>, (dostęp: 28.08.2013).
19. *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17.09.2012, <http://www.msz.gov.pl/resource/e0532dac-24b1-4587-8abb-af503f80e215:JCR>, (dostęp: 10.09.2013).
20. Stasik E., *Kozioł ofiarny: Niemcy*, 23.03.2013, <http://www.dw.de/kozio%C5%82-ofiarny-niemcy/a-16692688>, (dostęp: 25.09.2013).
21. Trzcińska A., *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, 25.03.2013, http://www.nbp.pl/badania/seminaria_files/10iv2013.pdf, (dostęp: 15.09.2013).
22. *Wahlprogramm Alternative für Deutschland. Parteitagsbeschluss vom 14.04.2013*, <https://www.alternativefuer.de/pdf/Wahlprogramm-AFD.pdf>, (dostęp: 18.07.2013), s. 1.
23. *Wir stellen das mal infrage, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013 Piratenpartei Deutschland*, 1. Auflage, <http://www.piratenpartei.de/wp-content/uploads/2013/06/PP-Bund-BTW13v1.pdf>, Berlin 2013, (dostęp: 18.07.2013), s. 129.
24. yes, Reuters, AFP, *Wahlkampfabschluss der CDU: Merkel wehrt sich gegen Euro-Gegner*, 21.09.2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-wahlkampf-merkel-distanziert-sich-von-afd-a-923656.html>, (dostęp: 25.09.2013).
25. *Zeit für den grünen Wandel. Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen. Bundestagswahlprogramm 2013 Bündnis 90/Die Grünen*, http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Grue-nes-Bundestagswahlprogramm-2013.pdf, Berlin 2013, (dostęp: 15.07.2013), s. 282.
26. *Zum Europatag – PIRATEN wollen mehr Europa!*, 09.05.2013, <http://www.piratenpartei.de/2013/05/09/zum-europatag-piraten-wollen-mehr-europa/>, (dostęp: 17.09.2013).

mgr inż. Natalia Magdalena Gołąb
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Ochrona przeciwpowodziowa na terenie Regionu Wodnego Górnej Wisły

*Flood protection
in the Upper Vistula Water Region*

Streszczenie

Ważnym zadaniem realizowanym na rzecz mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych jest szeroko rozumiana ochrona przeciwpowodziowa. Jest ona realizowana przez powołane do tego organy publiczne w oparciu o stosowne plany. Konieczne jest tutaj uwzględnienie występujących uwarunkowań środowiskowych i geograficznych. Należy też brać pod uwagę strukturę sieci osadniczej. W oparciu o te uwarunkowania przygotowuje się urządzenia przeciwpowodziowe w ich wymiarze organizacyjnym i technicznym.

Słowa kluczowe: powódź, zagrożenie, plany, rzeki, obszary

Summary

An important task carried out for the benefit of residents and business entities is widely understood flood protection. It is implemented by public bodies appointed for this purpose based on relevant plans. It is necessary to take into account the existing environmental and geographical conditions. The structure of the settlement network should also be taken into account. Based on these conditions, flood protection devices are prepared in their organizational and technical dimensions.

Keywords: flood, threat, plans, rivers, areas

Wstęp

Powódź jest jednym z zagrożeń pochodzenia naturalnego. Może dotknąć każdy teren, nie tylko ten zlokalizowany w pobliżu cieków wodnych. Powódź definiowana jest różnorodnie. Wedle ustawy¹ jest to czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokry-

¹ Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (DzU z 2017, poz. 1566, z późn. zm.).

ty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych. Odrębny ogląd na definicję powodzi ma Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej², wedle którego za powódź uznaje się wezbranie powodujące straty gospodarcze, jest ono rozpatrywane w kategoriach społecznych, moralnych, ekonomicznych i środowiskowych. Powoduje zagrożenie zdrowia i życia ludzi oraz dezorganizację ich normalnego bytowania, a także straty materialne w postaci niszczenia domów, dróg, upraw, skażenia wody i terenu.

W artykule podjęto tematykę ochrony przeciwpowodziowej na terenie Regionu Wodnego Górnej Wisły (RWGW) zarządzanego przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) w Krakowie. Zwrócono uwagę na najważniejsze definicje (budowla przeciwpowodziowa, region wodny, wał przeciwpowodziowy, zbiornik retencyjny), opisano obszar badawczy, przytoczono największe powodzie (1813, 1903, 1997, 2010), a także przedstawiono najważniejsze formy ochrony przeciwpowodziowej na terenie regionu (wały przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne).

Wybrane definicje

Budowla przeciwpowodziowa – rozumie się przez to: kanały ulgi, kierownice w ujściach rzek do morza, poldery przeciwpowodziowe, sztuczne zbiorniki przeciwpowodziowe, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, budowle regulacyjne, wrota przeciwpowodziowe i przeciwsztormowe, falochrony, budowle ochrony brzegów morskich – wraz z obiektami związanymi z nimi technicznie i funkcjonalnie lub nieruchomościami przeznaczonymi na potrzeby ochrony przed powodzią³.

Region wodny – część obszaru dorzecza wyodrębniony na podstawie kryterium hydrograficznego na potrzeby zarządzania zasobami wodnymi lub znajdująca się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej część międzynarodowego dorzecza⁴.

² IMGW, Zagrożenia meteorologiczne i hydrologiczne, http://www.pogodynka.pl/http/assets/products/download/ulotka_zagrozenia_druk.pdf (dostęp: 7.05.2018).

³ Ustawa z 20 lipca 2017, dz.cyt.

⁴ Tamże.

Wał przeciwpowodziowy – budowla ziemna, która ogranicza zasięg zalania terenów nadrzecznych płaskich o dużej powierzchni, szczególnie wtedy, gdy poziom wezbrania jest znacznie wyższy od brzegów głównego koryta rzeki. Wyróżnić można kilka rodzajów obwałowań: lokalne (ochrona przed okresowo powtarzającymi się podtopieniami), otwarte, zamknięte, kierujące (ochrona w niektórych miejscach), wsteczne (ochrona terenów położonych nad dopływami rzeki obwałowanej) i pierścieniowe (otaczają i chronią poszczególne obiekty)⁵.

Zbiornik retencyjny – budowla zaporowa na ciekach wodnych, z wykorzystaniem urządzeń upustowych z zamknięciem umożliwiającym gromadzenie wody i regulacji jej odpływu⁶.

Charakterystyka obszaru badań

Region Wodny Górnej Wisły jest jednym z kilkunastu regionów wodnych w Polsce. Swoim obszarem obejmuje pięć województw: podkarpackie (98,2%), małopolskie (92,4%), świętokrzyskie (64,4%), lubuskie (11,2%) i śląskie (10%). Budowa fizycznogeograficzna jest zróżnicowana. Wyróżnić można osiem podprovincji: Centralne Karpaty Zachodnie, Zewnętrzne Karpaty Zachodnie, Beskidy Wschodnie, Podkarpacie Wschodnie, Podkarpacie Północne, Wyżyna Śląsko-Krakowska, Wyżyna Małopolska, a także Wyżyna Lubelsko-Lwowska. Klimat regionu jest zróżnicowany i kształtowany przez powietrze polarnomorskie i polarne kontynentalne. Opady wahają się od 550 mm (Kotlina Sandomierska) do 1100 mm (Bieszczady).

Na obszarze regionu występują obszary chronione (parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты, obszary Natura 2000). Do parków narodowych leżących w obszarze regionu zalicza się:

- Magurski Park Narodowy,
- Tatrzański Park Narodowy,
- Bieszczadzki Park Narodowy,
- Ojcowski Park Narodowy,

⁵ S. Mackiewicz, *Budowa i modernizacja wałów przeciwpowodziowych*, [w:] S. Bednarczyk, T. Jarzębińska, S. Mackiewicz, E. Wołoszyn, *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, Gdańsk 2006, s. 237–238

⁶ S. Mackiewicz, *Oddziaływanie zbiorników retencyjnych na łagodzenie fali wezbrania powodziowego*, [w:] *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, dz.cyt., s. 203.

- Pieniński Park Narodowy,
- Gorczański Park narodowy,

a do parków narodowych częściowo leżących w regionie wlicza się:

- Roztoczański Park Narodowy,
- Świętokrzyski Park Narodowy,
- Babiogórski Park Narodowy.

Łączna powierzchnia parków narodowych obejmuje ok. 880 km², a ich otulina 665 km². Większą powierzchnią charakteryzują się parki krajobrazowe, albowiem powierzchnia przez nie zajmowana wynosi 6285 km², a ich otulina 3170 km². Rezerваты przyrody zajmują najmniejszą powierzchnię chronioną. Wynosi ona 170 km². Największą powierzchnię zajmują obszary Natura 2000. Obszary specjalnej ochrony ptaków zajmują blisko 6593,3 km², a specjalne obszary ochrony siedlisk zajmują 5371,5 km².

Region znajduje się w sześciu regionach hydrogeologicznych: karpackim, przedkarpackim, śląsko-krakowskim, nidziańskim, środkowomałopolskim oraz lubelsko-podlaskim. Ponadto zlokalizowanych jest w całości lub we fragmentach 40 zbiorników wód podziemnych.

Obszar badań obejmuje zlewnie Wisły (od przekroju ujścia Przemszy, po ujście Sanny włącznie), a całkowita długość sieci hydrograficznej wynosi, w przybliżeniu, 23 800 km². Wyróżnia się część prawobrzeżną i lewobrzeżną (tabela 1)⁷.

Tabela 1. Część prawobrzeżna i lewobrzeżna Regionu Wodnego Górnej Wisły

Część	Rzeka	Długość [km ²]
Prawobrzeżna	San	16 861,3
	Dunajec	6 804
	Wistoka	4 110,2
	Raba	1 537,1
	Soła	1 390,6
	Skawa	1 160,1
Lewobrzeżna	Nida	3 865,4
	Czarna	1 358,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: RZGW, Charakterystyka regionu wodnego Górna Wisła, http://www.krakow.rzgw.gov.pl/wodypolskie_old/download/warunki_korzystania/Charakterystyka_regionu_wodnego_Gorna_Wisla.pdf (dostęp: 10.07.2018).

⁷ RZGW, Charakterystyka regionu wodnego Górna Wisła, http://www.krakow.rzgw.gov.pl/wodypolskie_old/download/warunki_korzystania/Charakterystyka_regionu_wodnego_Gorna_Wisla.pdf (dostęp: 10.07.2018 r.)

Największe miasta regionu zlokalizowane w pobliżu rzek można zobaczyć poniżej (tabela 2). Najludniejszym miastem jest Kraków i Rzeszów (powyżej 100 tys. mieszkańców). Natomiast miastami o najmniejszej liczbie mieszkańców są Myślenice i Sandomierz (poniżej 25 tys. mieszkańców). Zauważyć można, że zarówno miasta z dużą, jak i małą liczbą mieszkańców dotknięte były wezbraniami powodującymi milionowe straty materialne.

Tabela 2. Największe miasta/gminy regionu zlokalizowane w pobliżu rzek (2016 r.)

Miasto	Rzeka	Liczba mieszkańców
Gorlice	Ropa	27 903
Jaśło	Wistoka, Ropa, Jasiołka	35 713
Kraków	Wisła	765 320
Krosno	Wistok	46 565
Myślenice	Raba	19 832
Nowy Targ	Biały Dunajec, Dunajec	33 412
Przemysł	San	62 154
Rzeszów	Wistok	187 422
Sandomierz	Wisła	23 993
Sanok	San	38 272
Staszów	Czarna	26 067
Wadowice	Skawa	38 041
Żywiec	Koszarawa, Soła	31 662

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Statystyczne Vademecum Samorządowca*⁸.

Największe powodzie w Regionie Wodnym Górnej Wisły

Powodzie na terenie obecnego RWGW odnotowywano od zarania dziejów. Pierwszym odnotowanym, przez Jana Długosza, wezbraniem było zdarzenie mające miejsce w 988 r. Największą powodzią było wezbranie w 1813 r. Intensywne opady deszczu w lipcu i sierpniu doprowadziły do wystąpienia Wisły z brzegów i zalania Krakowa. Wówczas wodowskaz w Krakowie wskazywał, że fala powodziowa ma 995 cm, a przepływ maksymalny wynosił 3300 m³/s i był największy w historii.

⁸ GUS, *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2017*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> (dostęp: 10.07.2018 r.)

Kolejną dużą powodzią była ta w 1903 r. Wówczas wodą pokryte zostały wszystkie nabrzeżne tereny powyżej Krakowa. Wodowskaz w Krakowie pokazywał stan 952 cm. Przepływ maksymalny wynosił 2250 m³/s, czas dobowego wznoszenia 5,5 ts.

Współcześnie za największą powódź uznaje się wezbranie z 1997 r, jednakże na terenie RWGW nie była ona tak dotkliwa jak w dorzeczu Odry. Zalane zostały głównie obszary górskie, a nowo wybudowany zbiornik Czorsztyn przyjął większość fali powodziowej na Dunajcu. Wodowskaz na Bielanych wskazywał wówczas 872 cm, przepływ maksymalny był równy 2100 m³/s, a prędkość przyboru V_{pb} wynosiła 8,8 cm/godzinę.

Ostatnia odnotowana powódź miała miejsce w 2010 r. Była jedną z największych w Polsce i największą, jaka nawiedziła dorzecze Wisły, a fala kulminacyjna trwała kilka dni. W sumie odnotowano dwie fale powodziowe: na przełomie czerwca i lipca oraz we wrześniu. Podczas obu fal odnotowano wysokie stany Wisły na wodowskazach. Wodowskaz w Bielanych wskazywał 957 cm (I fala) i 781 cm (II fala). Przepływ maksymalny wynosił 2480 m³/s (I fala) i 1490 m³/s (II fala). Zalanych zostało wiele miast, m.in.: Czechowice-Dziedzice, Oświęcim, Kraków i Sandomierz. Doszło do przerwania wałów przeciwpowodziowych, a także do ponad 1300 osuwisk. Budowany zbiornik Świnna Poręba przyjął falę powodziową na Skawie, a co za tym idzie, przyczynił się do złagodzenia fali powodziowej na Wiśle^{9,10,11}.

Ochrona przeciwpowodziowa

Ochrona przeciwpowodziowa leży w gestii administracji rządowej i samorządowej, a na badanym obszarze ochronę przeciwpowodziową sprawuje Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie (RZGW w Krakowie). Na terenie Regionu Wodnego Górnej Wisły infrastrukturę przeciwpowodziową stanowią w głównej mierze wały przeciwpowodziowe oraz zbiorniki retencyjne.

⁹ RZGW, Powódzie w Polsce i Małopolsce, http://www.krakow.rzgw.gov.pl/wodypolskie_old/index.php?option=com_content&view=article&id=1055:powodzie-w-polsce-i-malopolsce&catid=103&Itemid=252&showall=1&limitstart=&lang=pl (dostęp: 14.07.2018).

¹⁰ Urząd Miasta Kraków, Raport po powodzi z maja i czerwca 2010 r., Kraków 2010, s. 10, 17.

¹¹ AGH, Powódź 2010, <http://home.agh.edu.pl/~zbrudnic/rok2010/powodz/index.html> (dostęp: 14.07.2018).

Wały przeciwpowodziowe są powszechnie stosowaną formą ochrony. Pierwsze obwałowania Górnej Wisły powstały w XIX w., a korona wałów sięgała wysokości zwierciadła wody w czasie powodzi w 1813 r. W późniejszym czasie obwałowano lewobrzeżną część Wisły od Niepołomic do ujścia Sanu, aż w końcu do 1990 r. zabezpieczono większość dopływów Wisły. W chwili obecnej łączna długość obwałowań w dorzeczu wynosi 2470 km, które chronią liczącą 2138 km² powierzchnię¹². Wały przeciwpowodziowe powinny być ciągle monitorowane i konserwowane. W przypadku braku takich działań może dojść do sufozji, a w konsekwencji do zwiększonej filtracji i przerwania ciągłości obwałowania. Należy również dbać o koronę wału, gdyż jej nadmierna degradacja może doprowadzić do obniżenia rzędnej wału.

Drugą formą ochrony na terenie RWGW są zbiorniki retencyjne. Pełnią one zadania z zakresu ochrony przed powodzią, gromadzenia wody na potrzeby okolicznej ludności, energetyki wodnej oraz rekreacyjnej. Na badanym obszarze zlokalizowanych jest jedenaście zbiorników retencyjnych o pojemności powyżej 3 mln m³ (tabela 3), z czego jeden (Dobczyce) jest zbiornikiem wody pitnej, więc nie pełni on funkcji rekreacyjnej. Za największy zbiornik na terenie RWGW, ale i Polski, uznaje się Zbiornik Soliński w województwie podkarpackim. Zbiorniki retencyjne zlokalizowane w górze rzeki umożliwiają zatrzymanie i opóźnienie spływu fali powodziowej, co pomaga uchronić niżej położone miejscowości, w większości silnie zurbanizowane (Kraków, Przemyśl, Rzeszów, Sandomierz, Żywiec, Nowy Targ, Wadowice), przed zalaniem.

Tabela 3. Zbiorniki retencyjne na terenie RWGW powyżej 3 mln m³

Nazwa zbiornika	Rzeka	Rok uruchomienia	Pojemność zbiornika [mln m ³]	
			całkowita	rezerwa powodziowa
Tresna	Soła	1967	102,70	39,45
Porąbka	Soła	1936	27,19	4,58
Dobczyce	Raba	1986	141,74	33,84
Czorsztyn	Dunajec	1996	231,90	63,30
Rożnów-Czchów	Dunajec	1942	155,77	50,00–80,00
Solina	San	1968	472,00	50,00
Świnna Poręba	Skawa	w budowie	160,84	60,06
Klimkówka	Ropa	1994	42,53	10,00

¹² RZGW, Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, Kraków 2010, s. 18–19.

Besko	Wisłok	1978	13,71	6,31
Chańcza	Czarna Staszowska	1984	23,78	9,57
Czaniec	Soła	1967	1,77	0,45

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły (DzU z 2016, poz. 1841).

Istotną rolę w ochronie przeciwpowodziowej pełni Plan utrzymania wód¹³. Zawiera on wykaz wszystkich odcinków rzek na terenie RZGW w Krakowie, wraz z zagrożeniami dla swobodnego przepływu wód, a także planowanymi działaniami mającymi na celu odpowiednie utrzymanie koryt rzecznych i budowli hydrotechnicznych.

W przypadku królowej polskich rzek – Wisły, a także Dunajca i Sanu, w zależności od kilometrażu rzeki, występują wszystkie kategorie zagrożenia swobodnego spływu (I – erozja denną i brzegową, osunięcia skarp, II – akumulacja materiału wlezonego, III – zarastanie koryta cieku roślinnością korzeniącą się w dnie i brzegach, IV – zarastanie brzegów krzakami i drzewami, V – niewłaściwe zagospodarowanie i korzystanie z terenów przylegających do wód, VI – infrastruktura techniczna źle zaprojektowana lub niezgodnie wykonana z przepisami Prawa wodnego lub Prawa budowlanego, ograniczająca przepływ wód wezbraniowych, VII – tamy bobrowe oraz nory dzikich zwierząt, VIII – inne)¹⁴. W tabeli poniżej (tabela 4) zamieszczono zagrożenia dla zbiorników retencyjnych o pojemności powyżej 3 mln m³, a także planowane działania mające na celu utrzymanie budowli hydrotechnicznej.

Tabela 4. Kategorie zagrożenia i plan działania dla zbiorników o pojemności powyżej 3 mln m³

Zbiornik retencyjny	Kategoria zagrożenia	Planowane działania
Tresna	I, II, III, IV, V, VI, VIII	ograniczenie pojemności zbiornika; swobodny spływ wód; ochrona stabilności brzegów zbiornika; ochrona przed abrazją; zapewnienie bezpieczeństwa zapory i obiektów towarzyszących
Porąbka	I, II, III, IV, V, VI, VIII	ograniczenie pojemności zbiornika; swobodny spływ wód; ochrona stabilności brzegów zbiornika; ochrona przed abrazją; zapewnienie bezpieczeństwa zapory i obiektów towarzyszących

¹³ Rozporządzenie nr 43/2016 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie z 9 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód obejmującego obszar Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (Dz. Urz. Woj. 2016.7541).

¹⁴ Rozporządzenie nr 43/2016, dz.cyt.

Dobczyce	I, II, III, IV, V, VI, VII	zapobieganie: zarastaniu wałów i korpusu, powstawaniu zatorów, uszkodzeniu urządzeń hydrotechnicznych, zalewaniu terenów przyległych, zarastaniu brzegów, erozji dennej i brzegowej; zachowanie zdolności przepustowej, ochrona terenów przyległych, usuwanie zakrzaczeń, punktowe usuwanie drzew, udroźnienie koryta, utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego budowli, zapewnienie możliwości żeglugi
Czorsztyn	I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII	zapobieganie: erozji dennej i brzegowej, zarastaniu brzegów, zalewaniu terenów przyległych, powstawaniu zatorów, zajęciu przez wodę pływającą gruntów prywatnych; zachowanie odpowiedniej przepustowości, utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego budowli, polepszenie zdolności produkcyjnych gleby
Rożnów	I, II, III, IV, V, VI, VII	zachowanie zdolności przepustowej, ochrona terenów przyległych, poprawa spływu wód, usunięcie przeszkód pochodzenia antropogenicznego, polepszenie stanu technicznego umocnienia z darniny, powstrzymanie piętzenia wody, polepszenie zdolności produkcyjnych gleby, ograniczenie erozji brzegowej, usuwanie skutków erozji dennej i brzegowej, zapobieganie zajęciu przez wodę pływającą gruntów prywatnych, utrzymanie drożności dna
Solina	I, II, IV, VII	zapobieganie: powstawaniu zatorów, erozji dennej i brzegowej, zalewaniu terenów przyległych; zachowanie zdolności przepustowej koryta cieku; ochrona terenów przyległych do koryt (budynków mieszkalnych, dróg, infrastruktury technicznej itp.) przed skutkami erozji
Świnna Poręba	I, II, III, IV, VI	zapobieganie: zalewaniu terenów przyległych, powstawaniu zatorów, erozji dennej i brzegowej; ochrona terenów przyległych, zachowanie zdolności przepustowej koryta, usuwanie skutków erozji dennej i brzegowej, utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego budowli
Klimkówka	II, III	zapobieganie powstawaniu zatorów, utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego budowli
Besko	I, II, IV, VI, VII, VIII	zapobieganie: powstawaniu zatorów, erozji brzegów, zalewaniu terenów przyległych, zarastaniu brzegów roślinnością wysoką, eutrofizacji wód; zachowanie zdolności przepustowej cofkowych odcinków zbiornika; kontrola bezpieczeństwa funkcjonowania obiektu poprzez umożliwienie oceny zachowania gruntu na przyczółkach zapory wodnej, ochrona terenów przyległych do koryt (budynków mieszkalnych, dróg, infrastruktury technicznej itp.) przed skutkami erozji; oczyszczenie lustra wody zbiornika; zapobieganie zanieczyszczeniu chemicznemu i biologicznemu w bezpośrednim sąsiedztwie ujęcia wody; zachowanie zdolności przepustowej koryta
Chańcza	brak zagrożeń	brak działań
Czaniec	I, II, III, IV, V, VI, VIII	ograniczenie pojemności zbiornika; swobodny spływ wód; ochrona stabilności brzegów zbiornika; ochrona przed abrazją; zapewnienie bezpieczeństwa zapory i obiektów towarzyszących

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenia nr 43/2016 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie z 9 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód obejmującego obszar Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (Dz. Urz. Woj. 2016.7541).

Podsumowanie

Region Wodny Górnej Wisły poprzez różnorodną budowę geologiczną charakteryzuje się dynamizmem sptywu wód i znaczną wielkością wezbrań powodziowych. Rozległa sieć hydrograficzna (ok. 23 800 km²) i obecność licznych rzek, w większości o charakterze górskim (Dunajec, Wisła, Raba, San, Soła, Skawa), wpływają na wielkość i skale powodzi w regionie. Powodzie te często nawiedzały obszar badań, a największe miały miejsce aż czterokrotnie na przełomie dwustu lat (1813, 1903, 1997, 2010), co czyni region jednym z najbardziej zagrożonych obszarów powodzią w Polsce. Ochrona przeciwpowodziowa prowadzona jest głównie w dwóch obszarach budowli hydrotechnicznych: wałów przeciwpowodziowych i zbiorników retencyjnych. Na obszarze regionu zlokalizowanych jest 11 zbiorników retencyjnych powyżej 3 mln m³. Zgodnie z Planem utrzymania wód, jedynie zbiornik Chańcza nie posiada żadnej kategorii zagrożenia, a zbiornik Solina i Klimkówka jako jedyne nie posiadają VI kategorii zagrożenia (infrastruktura techniczna źle zaprojektowana lub niezgodnie wykonana z przepisami Prawa wodnego lub Prawa budowlanego, ograniczająca przepływ wód wezbraniowych). W związku z powyższym należy zauważyć, że zbiorniki przeciwpowodziowe w niedalekiej przyszłości, zamiast stanowić zabezpieczenie przed powodzią, mogą stać się jednym z większych zagrożeń dla bezpieczeństwa mieszkańców regionu.

Bibliografia

Źródła prawne

1. Rozporządzenie nr 43/2016 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód obejmującego obszar Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (Dz. Urz. Woj. 2016.7541).
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły (Dz. U. 2016, poz. 1841).
3. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (DzU z 2017, poz. 1566, z późn. zm.).

Opracowania / monografie / artykuły naukowe

1. Mackiewicz S., *Budowa i modernizacja wałów przeciwpowodziowych*, [w:] *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, S. Bednarczyk, T. Jarzębińska, S. Mackiewicz, E. Wołoszyn, Gdańsk 2006.
2. Mackiewicz S., *Oddziaływanie zbiorników retencyjnych na łagodzenie fali wezbrania powodziowego*, [w:] *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, S. Bednarczyk, T. Jarzębińska, S. Mackiewicz, E. Wołoszyn, Gdańsk 2006.
3. RZGW, Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, Kraków 2010.
4. Urząd Miasta Kraków, Raport po powodzi z maja i czerwca 2010 r., Kraków 2010.

Źródła internetowe

1. AGH, Powódź 2010, <http://home.agh.edu.pl/~zbrudnic/rok2010/powodz/index.html> (dostęp: 14.07.2018).
2. GUS, Statystyczne Vademecum Samorządowca 2017, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> (dostęp: 10.07.2018).
3. IMGW, Zagrożenia meteorologiczne i hydrologiczne, http://www.pogodynka.pl/http/assets/products/download/ulotka_zagrozenia_druk.pdf (dostęp: 7.05.2018).
4. RZGW, Charakterystyka regionu wodnego Górna Wisła, http://www.krakow.rzgw.gov.pl/wodypolskie_old/download/warunki_korzystania/Charakterystyka_regionu_wodnego_Gorna_Wisla.pdf (dostęp: 10.07.2018).
5. RZGW, Powodzie w Polsce i Małopolsce, http://www.krakow.rzgw.gov.pl/wodypolskie_old/index.php?option=com_content&view=article&id=1055:powodzie-w-polsce-i-malopolsce&catid=103&Itemid=252&showall=1&limitstart=&lang=pl (dostęp: 14.07.2018).

mgr inż. Adrianna Grobelna
dr hab. inż. Hanna Jaworska prof. nadzw. UTP
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

Wpływ lokalnej drogi komunikacyjnej na zawartość metali ciężkich w glebie

*The influence of the local
communication path on the content
of heavy metals in soil*

Streszczenie

Metale ciężkie w glebie występują w formie kompleksów w fazie rozpuszczonych i nierozpuszczonych tlenków, siarczków, węglanów i wodorotlenków, metali związanych w formach krzemianowych, formie związanej z fazą nieorganiczną lub organiczną oraz w postaci jonowej. Zanieczyszczenie metalami ciężkimi może pochodzić ze źródeł naturalnych oraz antropogenicznych. Przedstawiona w artykule analiza stanu zanieczyszczenia wybranego obszaru wykazała, że badane gleby nie są zanieczyszczone ołowiem i kadmem, co nie eliminuje ich z użytkowania rolniczego.

Słowa kluczowe: obszar, gleba, zanieczyszczenie, normy, metale ciężkie, badania

Summary

Heavy metals in soil occur in the form of complexes in the phase of dissolved and undissolved oxides, sulphides, carbonates and hydroxides, metals bound in silicate forms, the form associated with the inorganic or organic phase and in the ionic form. Heavy metal pollution can come from natural and anthropogenic sources. The analysis of the state of pollution of the selected area presented in the article showed that the studied soils are not contaminated with lead and cadmium, which does not eliminate them from agricultural use.

Key words: area, soil, pollution, standards, heavy metals, research

Wstęp

Metale ciężkie to pierwiastki, których nadmiar w środowisku wpływa szkodliwie na organizmy żywe. W skali światowej, pod względem zagrożenia dla środowiska, na pierwszym miejscu od wielu lat znajdują się dwa

pierwiastki: ołów i kadm. Ołów w glebach jest pierwiastkiem bardzo ruchliwym, jego zawartość w glebach Polski zależna jest od budowy geologicznej gleby oraz czynników antropogenicznych. Kadm jest najbardziej mobilny w glebach o odczynie w granicach 4,5–5,5. Podwyższone zawartości kadmu w glebach obserwowane są na terenach sąsiadujących z drogami użytkowymi przez transport samochodowy.

Celem badań było określenie wpływu lokalnej drogi komunikacyjnej na zawartość ołowiu i kadmu w glebach sąsiadujących.

Całkowita zawartość ołowiu w badanych próbkach wynosiła 3,65 do 35 mg·kg⁻¹. Wyniki analizy wykazują większą zawartość tego pierwiastka w warstwach powierzchniowych gleb. Jest to skutkiem wpływu sąsiedztwa lokalnej drogi i transportu samochodowego. Całkowita zawartość kadmu w badanych próbkach wynosiła 1,15 do 4,75 mg·kg⁻¹. Wyniki analizy wykazują nieco mniejsze zawartość tego pierwiastka w warstwach powierzchniowych gleb.

1. Metale ciężkie w glebie

Metale ciężkie w glebie występują w formie kompleksów w fazie rozpuszczonych i nierozpuszczonych tlenków, siarczków, węglanów i wodorotlenków, metali związanych w formach krzemianowych, formie związanej z fazą nieorganiczną lub organiczną oraz w postaci jonowej. Ich rozpuszczalność w glebie uwarunkowana jest od wartości pH, stopnia utlenienia oraz stężenia metalu, kationowej pojemności wymiennej, potencjału utleniająco-redukcyjnego oraz zawartości w glebie węgla organicznego. Z wszystkich wymienionych wyżej czynników to odczyn ma największy wpływ ma mobilność i rozpuszczalność metali ciężkich. Rozpuszczalność metali jest niska, gdy gleba ma odczyn w zakresie obojętnym i rośnie wraz z obniżaniem wartości pH. Bardzo silne zakwaszenie gleby prowadzi do prawie całkowitej degradacji gleb wskutek wymywania ważnych składników pokarmowych w głąb gleby i jednocześnie uwalniania toksycznego dla roślin glinu. Granica wartości pH, przy której zwiększa się rozpuszczalność metali, jest różna dla każdego z pierwiastków, najbardziej ruchliwy i najlepiej rozpuszczalny jest kadm, najstabszą rozpuszczalnością charakteryzują się ołów i rtęć. Duży wpływ na zachowanie się metali ciężkich w glebach ma też uziarnienie gleby. Gleby ciężkie charak-

teryzują się bardzo niskim poziomem przemieszczania się metali, a co za tym idzie, ograniczają ich pobieranie przez rośliny. Odwrotna relacja zachodzi w glebach lekkich. W tego typu glebach występuje duża biodostępność pierwiastków dla roślin. Podsumowując, na mobilność i dostępność metali w glebie składa się wiele czynników, na przykład: użytkowanie gleb, struktura gleb, klimat, równowaga chemiczna gleby oraz właściwości geochemiczne metali [11].

Zanieczyszczenie metalami ciężkimi może pochodzić ze źródeł naturalnych oraz antropogenicznych. Źródła antropogeniczne to zanieczyszczenia pochodzące z atmosfery, czyli są to różnego rodzaju spaliny pochodzące z pojazdów mechanicznych, zanieczyszczenia pochodzące ze spalania paliw kopalnianych oraz magazynowania popiołów, pestycydy oraz nawozy mineralne, zanieczyszczenia pochodzące ze składowisk odpadów komunalnych oraz składowisk odpadów przemysłowych oraz zanieczyszczenia pochodzące z procesów unieszkodliwiania. Głównym źródłem metali ciężkich, takich jak ołów, kadm, cynk oraz miedź w glebach jest transport samochodowy. Ołów dodawany jest do większości rodzajów paliw w postaci czteroetylku ołowiu. Kadm jest składnikiem olejów napędowych oraz antyutleniaczy w oponach. Cynk znajduje się w olejach smarujących, oponach, a miedź to składnik opon oraz tarcz sprzętowych i hamulcowych. Liczne badania dowiodły, że zawartość metali ciężkich w glebach znajdujących się w sąsiedztwie głównych tras komunikacyjnych jest o wiele wyższa i zmniejsza się wraz z oddalaniem od tras ruchu samochodowego. Badania te potwierdziły również stwierdzenie, że metale takie kumulują się głównie w warstwach powierzchniowych gleby. Zanieczyszczenie ołowiem gleb jest uzależnione od wielkości natężenia ruchu w przypadku nadmiaru cynku i kadmu; ich zwiększone występowanie uwarunkowane jest czynnikami związanymi z jazdą, na przykład stanem opon samochodów [3].

Problem występowania metali ciężkich w glebach naszego kraju dotyczy szczególnie obszarów silnie uprzemysłowionych. Gleby takie stanowią tylko 1,6% gleb użytkowych w Polsce i są głównie zanieczyszczone ołowiem i cynkiem. Najwyższy udział gleb zanieczyszczonych metalami ciężkim jest w województwie dolnośląskim oraz śląskim, co związane jest głównie z przemysłem miedziowym obejmującym to województwo. Najwyższe poziomy zanieczyszczeń notuje się w glebach położonych w są-

siedztwie zakładów hutniczych, a także na obszarach związanych z górnictwem [14].

2. Biogeochemia ołowiu i kadmu

2.1 Ogólna charakterystyka ołowiu

Ołów jest pierwiastkiem słabo rozpowszechnionym, gdyż stanowi tylko 0,0013% masy całej skorupy ziemskiej. Na świecie istnieją obszary, gdzie jego stężenie występuje na wyższym poziomie oraz obszary, gdzie nie ma go prawie wcale. Jako metal ma niebieskawy lub srebrzysty kolor, temperatura topnienia tego pierwiastka to 327,5°C, a temperatura wrzenia to 1740°C. Ołów występuje na trzech stopniach utlenienia: 0, +2 i +4 oraz ma cztery naturalnie występujące w środowisku izotopy: ^{208}Pb , ^{207}Pb , ^{206}Pb i ^{204}Pb . Ołów metaliczny prawie w ogóle nie występuje w swoim stanie naturalnym. Głównie otrzymywany jest z rud siarczkowych, w których pojawia się w połączeniu z innymi pierwiastkami [16]. Pierwiastek ten w powietrzu pokrywa się warstwą tlenku, w podwyższonej temperaturze reaguje z fluorem i chlorem, nie reaguje z azotem, wodorem, fluorowodorem i parą wodną [9].

Pierwiastek ten ma bardzo dużo zastosowań w formie przetworzonej, gdyż czysty wykorzystywany jest rzadko ze względu na twardość. Formy przetworzone są to bardzo często stopy ołowiu z małą ilością antymonu, miedzi, wapnia lub srebra. Ołów wykorzystywany jest do produkcji akumulatorów, która jest odpowiedzialna za 75% całkowitego zużycia ołowiu na świecie. Ponadto jest używany do produkowania amunicji głównie kul do broni śrutowej. Pierwiastek ten w postaci tetraetyloołowiu i tetrametyloołowiu dodawany był kiedyś do benzyny, postęp technologii pozwolił na odstąpienie od tych metod. Kilkanaście lat temu powszechnym faktem było używanie ołowiu w przemyśle chemicznym do tworzenia farb i pigmentów. Pierwiastek ten stosuje się też do produkcji folii na butelkach win oraz do produkcji leków medycyny ludowej [13].

Ołów i jego wpływ na zdrowie ludzi jest bardzo dobrze poznany. Rośliny pobierają ten pierwiastek z gleby i magazynują w swoich korzeniach, bardzo mała część transportowana jest do części nadziemnych roślin, co nie zmienia faktu, że i one są narażone na zanieczyszczenie przez ten

pierwiastek. Na terenach przy drogach szybkiego ruchu oraz terenach uprzemysłowionych duży problem stanowi obecność ołowiu w atmosferze. Ważnym faktem jest wiązanie ołowiu w błonach komórkowych, a w szczególności w korzeniu, dzięki któremu rośliny mają wysoką tolerancję na zawartości tego pierwiastka w glebie. Duże zawartości ołowiu w glebie powodują przemieszczanie się go do tkanek roślin, zaburzając metabolizm roślin. Zarówno dla ludzi, jak i dla zwierząt jest pierwiastkiem niepotrzebnym, niestety, ma zdolność do kumulowania się w organizmie. Najbardziej narażone na to są: wątroba, nerki, szkielet oraz włosy i pióra. Nagromadzenie się ołowiu w tkankach nie powoduje u ludzi ani u zwierząt w początkowym okresie jakichkolwiek oznak zatrucia [3].

W naszym kraju nie ma zagrożenia zatruciem się ołowiem z powietrza atmosferycznego, zagrożeniem jest duża ilość tego pierwiastka w roślinach, które spożywamy, a które rosną na glebach obszarów zurbanizowanych [9].

2.2 Ogólna charakterystyka kadmu

Kadm został odkryty w 1817 r. przez jednego z niemieckich chemików. Jest metalem przejściowym, miękkim o barwie srebrzystobiałej połyskującej na niebiesko. Metaliczny kadm jest bardzo wrażliwy na działanie kwasów i odporny na działanie zasad. Pierwiastek ten w kontakcie z powietrzem atmosferycznym wytwarza warstwę tlenu, która chroni go przed korozją.

Duża część produkcji kadmu wykorzystywana jest przy produkcji akumulatorów niklowo-kadmowych. Stosowany jest również do produkcji barwników, m.in.: farb świecących, do wytwarzania stabilizatorów i powłok polimerowych, opon i olejów silnikowych, plomb stomatologicznych w postaci amalgamatu kadmu oraz do produkcji powłok antykorozyjnych, ponieważ wykazuje lepsze właściwości niż powłoki cynkowe.

Kadm jest pierwiastkiem bardzo toksycznym dla ludzi i zwierząt. Do naszego organizmu pierwiastek może przedostać się trzema drogami: przez skórę, układ oddechowy i pokarmowy. Toksyczne dla naszego organizmu są wolne jony kadmu wiążące się z atomami pierwiastków biogennych, np. siarką, wodorem czy tlenem, które w naszych tkankach zmieniają strukturę białek. Kadm do naszego organizmu dostaje się podczas spożycia ryb i innych zwierząt morskich. Nagromadzenie się tego metalu w nerkach pro-

wadzi do tak zwanego białkomoczu na skutek zwiększonej liczby wydalania drobnocząsteczkowych białek – jest to proces nieodwracalny w naszym organizmie [16]. Kadm wykorzystywany jest w wielu przemysłach, wiąże się to z ryzykiem skażenia tym pierwiastkiem organizmu ludzkiego. Ważnym faktem jest prowadzenie ciągłych kontroli i badań, by unikać nagromadzenia się go w narządach naszego organizmu [13].

2.3 Ołów i kadm w glebach

Gleba to podstawowy element środowiska przyrodniczego. Należy chronić ją przed jakimikolwiek zanieczyszczeniami, gdyż jest podstawą łańcucha pokarmowego. Wszystkie zmiany i wahania składu chemicznego mają wpływ na rozwój roślin oraz na skład chemiczny wody, wpływają też na organizm ludzki w sposób pośredni, ale też bezpośredni. Chemiczne zanieczyszczenie metalami gleb w zależności od rodzaju i właściwości substancji zanieczyszczającej ma charakter nieodwracalny, długotrwały lub przejściowy. Właściwości gleby, dzięki którym ma ona zdolność wiązania metali ciężkich, to:

- właściwości chemiczne: odczyn, pojemność sorpcyjna;
- właściwości fizyczne: skład granulometryczny;
- potencjał oksydo-redukcyjny;
- właściwości wodne: dynamika wilgotności, pojemność wodna.

Ilość metali ciężkich, która ma szansę wejść do obiegu biologicznego, prognozuje się na podstawie składu mineralnego gleby, zawartości substancji organicznej oraz właściwości fizykochemicznych [7]. Kadm i ołów zaliczane są do metali ciężkich toksycznych dla środowiska glebowego.

Kadm w glebach świata występuje na poziomie $0,41 \text{ mg} \cdot \text{kg}^{-1}$, w glebach Polski jego zawartość jest zbliżona i nie przekracza $0,5 \text{ mg} \cdot \text{kg}^{-1}$. Podwyższona jego ilość została stwierdzona w glebach znajdujących się w okolicy Karpat oraz Sudetów Środkowych, jednak najwyższe jego ilości znajdują się w glebach Górnego Śląska. Związane jest to z rodzajem przemysłu w tych rejonach, a dokładniej z wydobyciem i transportem węgla kamiennego i brunatnego oraz rud cynku. Kadm, raz wprowadzony do gleby, pozostaje w niej nawet do kilkudziesięciu tysięcy lat. Wbudowuje się w skład próchnicy glebowej oraz do związków, które są łatwo przyswajalne przez rośliny. Jego dostępność dla roślin zależy od: pH gleby, temperatury, zawartości substancji organicznej i potencjału redoks. Jest najbardziej mobilny w gle-

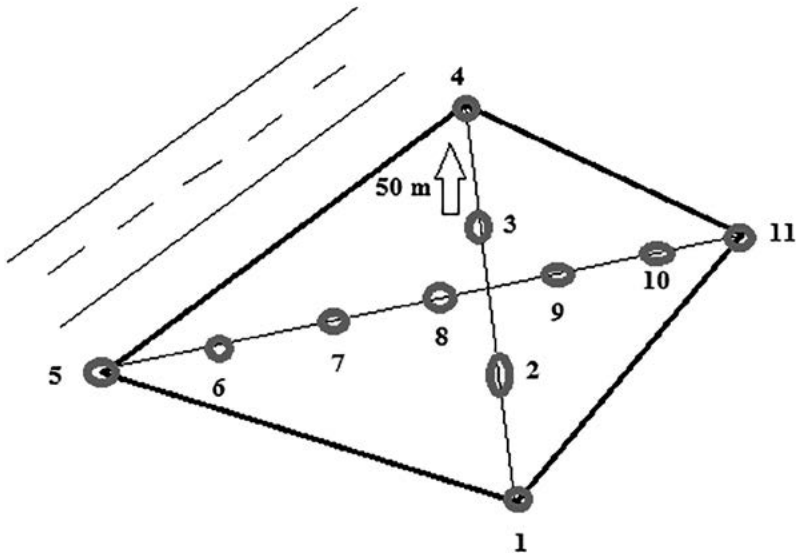
bach o odczynie w granicach 4,5–5,5, gdy pH jest wyższe ulega unieruchomieniu i przechodzi w połączenia z węglanami [16]. Wraz z wzrostem kwasowości gleb jego sorpcja spada, jest on wtedy wypierany z kompleksu sorpcyjnego przez kationy innych metali alkaicznych. Jego naturalna zawartość w glebach jest zależna od rodzaju skały macierzystej [10].

Ilość ołowiu w glebach Polski zależy od budowy geologicznej gleby oraz czynników antropogenicznych. Na glebach północno-wschodniej, centralnej i wschodniej Polski jego zawartość jest niska, przyjmuje wartość nie większą niż $12,5 \text{ mg} \cdot \text{kg}^{-1}$. Nieco wyższe zawartości ołowiu na poziomie $12,5\text{--}25 \text{ mg} \cdot \text{kg}^{-1}$ spotykane są na glebach północno-zachodnich naszego kraju. Najwyższe zawartości tego pierwiastka o stężeniu powyżej $50 \text{ mg} \cdot \text{kg}^{-1}$ notowane są w glebach Górnego Śląska, Sudetów oraz Karpat Zachodnich. Wysoka zawartość ołowiu w tych glebach związana jest z działalnością antropogeniczną: górnictwem, hutnictwem oraz zakładami zajmującymi się przeróbką rud. Podwyższona zawartość tego pierwiastka w glebach aglomeracji miejskich związana jest z transportem samochodowym, który wykorzystuje paliwo – benzynę zawierającą ołów [16]. Ołów w glebach jest pierwiastkiem bardzo ruchliwym, przy pH gleby większym niż 6,5 jest unieruchamiany w postaci węglanów. Przy obniżeniu odczynu pierwiastek ten przedostaje się do wód podziemnych i powierzchniowych, gdzie następnie pobierany jest przez rośliny, w których następuje jego akumulacja. W glebach jego zawartość uzależniona jest od działalności człowieka, głównie od górnictwa oraz hutnictwa oraz od transportu samochodowego [10].

Toksyczność metali ciężkich, ołowiu i kadmu, jest rezultatem ich podatności na kumulowanie się w środowisku wodnym i glebowym, jest też zależna od ich biochemicznych przemian. Kolejnym etapem ich drogi w środowisku jest akumulacja w roślinach.

3. Metodyka

Miejsce poboru badanych próbek glebowych jest reprezentatywne dla założonego celu badań. Próbkę glebową zostały pobrane z pola użytkowanego rolniczo, po wcześniejszym wyznaczeniu przekątnych pola, z 11 punktów badawczych w odległości 50 m kolejno od siebie, według schematu przedstawionego poniżej.



Rysunek 1. Schemat poboru próbek

Próbki gleby zostały pobrane z dwóch warstw o zróżnicowanej głębokości 0–20 cm i 20–40 cm. Wszystkie próbki zostały pobrane na terenie pola użytkowanego rolniczo, jedna z krawędzi pola przylega do lokalnej drogi. Pobrany materiał glebowy został zapakowany w foliowe woreczki o pojemności około 0,5 kg i następnie przetransportowany do laboratorium. Materiał został wysuszony i przesiany przez sito o średnicy oczek 2 mm w stanie powietrznie suchym. Następnie został umieszczony w specjalnie oznakowanych opakowaniach. Tak przygotowany materiał glebowy wykorzystano do wykonania analizy: uziarnienia, odczynu, zawartości węgla organicznego, zawartości węglanu wapnia, całkowitej zawartości ołowiu i kadmu oraz ich form mobilnych.

3.1 Opis terenu badań

Gospodarstwo rolne, z którego pochodzi materiał badawczy, znajduje się w województwie wielkopolskim, w miejscowości Kościerzyn Wielki. Teren, na którym położone było pole uprawne, zaliczany jest do obszaru Polski o bardzo wysokim wskaźniku produkcji rolniczej.

Teren Wielkopolski jest bardzo zróżnicowany geograficznie, ma około 300 km rozciągłości równoleżnikowej oraz około 200 km południkowej.

Ze względu na tak rozległe położenie geograficzne, wahania opadów na całym terenie Wielkopolski są znaczące. Rodzaj gleby tego obszaru jest wynikiem działalności lodowców, na tych terenach przeważają gleby gliniaste [9].

3.2 Analizy laboratoryjne

3.2.1 Uziarnienie metodą laserową

Analizę uziarnienia wykonano przy użyciu analizatora Malvern Mastersizer 2000E. Analizę pomiaru składu granulometrycznego wykonano w dwóch powtórzeniach. Po wykonanej analizie nastąpił wydruk karty klasyfikacji uziarnienia i utworów mineralnych badanej próbki według PTG 2008 [2].

3.2.2 Odczyn gleby metodą potencjometryczną

Odczyn badanych próbek został zmierzony metodą potencjometryczną. Wszystkie badane próbki gleb zostały zmierzone pH-metrem dwukrotnie w celu oznaczenia kwasowości wymiennej w 1-molowym KCl oraz kwasowości czynnej, którą wykonuje się w wodzie destylowanej. Każdą próbkę przygotowano w następujący sposób: do zlewek o pojemności 100 cm³ odważono po 10 g gleby w celu oznaczenia kwasowości wymiennej, do każdej z próbek dodano następnie 25 cm³ KCl, natomiast w celu oznaczenia kwasowości czynnej 25 cm² wody destylowanej. Tak przygotowane próbki następnie wymieszano i pozostawiono na 2 h w przypadku oznaczenia kwasowości czynnej oraz 24 h w przypadku kwasowości wymiennej. Po upływie wyznaczonego czasu, zmierzona została wartość pH za pomocą pH-metru. Analiza została wykonana w dwóch powtórzeniach, jako wynik końcowy przyjęta została ich średnia arytmetyczna [4].

3.2.3 Węgiel organiczny metodą Tiurina

Metoda oznaczania węgla organicznego w glebie jest metodą objętościową, jej warunki pozwalają na pełne utlenienie węgla w próbkach. Oznaczenie węgla w próbkach gleby przebiega następująco: Naważone zostało 0,3 g gleby do kolbki stożkowej o pojemności 100 cm³, tak przygotowaną glebę zalano 10 cm³ roztworu dwuchromianu potasu i dodano kuleczki

porcelanowe. Na tak przygotowaną kolbę nałożono lejek, który pełnił rolę chłodnicy zwrotnej. Ogrzewano próbki przez 5 minut na płycie grzewczej pod dygestorium. Kolejno ostudzono kolbki i przeniesiono ilościowo do większych kolb stożkowych o pojemności 250 cm^3 , dodając w celu opłukania niewielkie ilości wody destylowanej. Następnie dodano 2 cm^3 85% kwasu ortofosforowego i 5 kropli dwufenyloaminy jako wskaźnika. Tak przygotowaną próbę miareczkowano solą Mohra do zmiany zabarwienia na zielony. W tym oznaczeniu wykonujemy próbę zerową w analogiczny sposób do opisanego wcześniej. Analizę każdej próbki wykonano w trzech powtórzeniach [1].

3.2.4 Węglan wapnia metodą Scheiblera

W metodzie tej mierzy się objętość wydzielonego gazu za pomocą aparatu Scheiblera. Oznaczenie przebiegało następująco: Odważono około 4 g gleby do kolby stożkowej o pojemności 250 cm^3 . Do naczynka przeznaczonego w aparacie na kwas wlało 10 cm^3 HCl. Następnie umieszczono naczynko do kolby z próbką, tak aby kwas przedwcześnie nie wylał się na glebę. Stoik zamknięto szczelnie korkiem. Wyrównano do jednego poziomu płyn znajdujący się w naczynkach oraz ustawiono kranik, tak by wydzielający się gaz nie wydostał się na zewnątrz. Następnie przechylono kolbę, by kwas wylał się na glebę. Pomiar prowadzono do momentu ustabilizowania się poziomu płynu w naczyniach. Z aparatu odczytano objętość wydzielonego gazu [1].

3.2.5 Całkowita zawartość ołowiu i kadmu metodą ASA

Metoda atomowej spektroskopii absorpcyjnej (ASA) ma duże zastosowanie w analizie śladowych ilości metali ciężkich. Metoda ta oparta jest na zjawisku pochłaniania fotonów o określonej energii przez wolne atomy. Do oznaczenia ołowiu i kadmu w badanych próbkach wykorzystano metody według Crocka i Seversona. Do teflonowych naczyń odważono około 4 g gleby, do tego dodano 25 cm^3 kwasu fluorowodorowego oraz $12,5\text{ cm}^3$ kwasu nadchlorowego. Tak przygotowane próbki zostały odstawione pod dygestorium na płytę grzewczą do całkowitego odparowania. Po ostudzeniu dodano 25 cm^3 wody destylowanej, $12,5\text{ cm}^3$ kwasu azotowego (1:1) oraz $2,5\text{ cm}^3$ 30% nadtlenu wodoru. próbki pozostawione zostały na 3 godziny pod dygestorium na płycie grzejnej. Po ostudzeniu próbki zostały przesączone i przeniesione do kolbek o pojemności 50 cm^3 . Kolejno kolb-

ki zostały uzupełnione wodą do kreski. W tak przygotowanych próbkach oznaczono stężenie kadmu i ołowiu na spektrofotometrze firmy Philips model 9100X metodą atomowej spektrometrii absorpcyjnej (ASA) w płomieniu powietrze-acetylen. Analiza została przeprowadzona w trzech powtórzeniach.

3.2.6 Formy biodostępne metodą ekstrakcji z DTPA wg Lindsaya i Norvella (1978)

Zawartość metali przyswajalnych dla roślin oznaczono zgodnie z metodą Lindsaya i Norvella (1978) po ekstrakcji roztworem kwasu dwuetylenotrójamino-pieciooctowego (DTPA).

4. Wyniki i dyskusja

Próbki glebowe z terenu badań wykazały jednorodny skład granulometryczny (tabela 1). Wszystkie próbki, zarówno te z poziomów powierzchniowych i podpowierzchniowych, charakteryzowały się uziarnieniem gliny piaszczystej (wg PTG 2011). Procentowa zawartość frakcji o \varnothing cząstek 2,0–0,05 mm wynosi 52 do 62%. Dla frakcji pyłowej o \varnothing cząstek 0,05 do 0,002 mm wynosi od 33 do 42% a dla frakcji iltowej od 3 do 5%. Badane próbki nie były znacząco zróżnicowane pod względem zawartości frakcji, poziom powierzchniowy i podpowierzchniowy nie różnił się znacząco. Porównując analizę uziarnienia z analizą wykonaną na glebach rolniczych w Radzikowie przez Żurka i Prokpiuka (2011), analizowana gleba województwa wielkopolskiego ma niższą o około 10% zawartość frakcji piaszczystej, natomiast zawartość frakcji pyłowej jest wyższa o około 13%, niż w glebach Radzikowskich.

Próbka	Głębokość poboru (cm)	Podgrupa granulometryczna	Zawartość frakcji granulometrycznych (%)		
			2,0–0,05 (mm)	0,05–0,002 (mm)	<0,002 (mm)
1	0–20	glina piaszczysta	55,37	40,41	4,22
	20–40	glina piaszczysta	52,66	42,93	4,41
2	0–20	glina piaszczysta	56,96	38,77	4,27
	20–40	glina piaszczysta	55,47	39,71	4,82
3	0–20	glina piaszczysta	58,72	36,61	4,67
	20–40	glina piaszczysta	56,94	37,96	5,10

Próbka	Głębokość poboru (cm)	Podgrupa granulometryczna	Zawartość frakcji granulometrycznych (%)		
			2,0–0,05 (mm)	0,05–0,002 (mm)	<0,002 (mm)
4	0–20	glina piaszczysta	57,65	37,69	4,66
	20–40	glina piaszczysta	54,23	40,81	4,95
5	0–20	glina piaszczysta	59,41	36,63	3,96
	20–40	glina piaszczysta	59,62	36,29	4,10
6	0–20	glina piaszczysta	59,83	35,69	4,48
	20–40	glina piaszczysta	58,60	36,76	4,64
7	0–20	glina piaszczysta	62,18	33,52	4,30
	20–40	glina piaszczysta	58,67	36,59	4,74
8	0–20	glina piaszczysta	59,96	35,33	4,71
	20–40	glina piaszczysta	59,00	36,15	4,85
9	0–20	glina piaszczysta	59,39	35,84	4,78
	20–40	glina piaszczysta	59,87	35,46	4,67
10	0–20	glina piaszczysta	57,25	37,97	4,78
	20–40	glina piaszczysta	57,12	37,69	5,19
11	0–20	glina piaszczysta	53,62	41,37	5,01
	20–40	glina piaszczysta	54,39	40,51	5,10

Tabela 1. Uziarnienie badanych gleb

Badana gleba charakteryzowała się odczynem lekko kwaśnym lub obojętnym (tabela 2). Badane próbki gleb w poziomie powierzchniowym charakteryzowały się pH w granicach 6,46 do 7,74, w poziomie podpowierzchniowym od 6,57 do 7,80 dla kwasowości czynnej. Dla kwasowości wymiennej pH w poziomie powierzchniowym było w granicach 6,02 do 7,62, natomiast w poziomie podpowierzchniowym od 6,01 do 7,72. We wszystkich analizowanych próbkach gleb większe są wartości pH kwasowości czynnej niż kwasowości wymiennej. W próbkach 1, 3, 6 i 10 zauważalne są większe wartości pH dla poziomów powierzchniowych niż podpowierzchniowych. W miejscach poboru tych próbek migracja metali zawartych w glebach może być większa, skutkiem tego może być przemieszczania się tych pierwiastków do wód gruntowych i powierzchniowych [7]. W pozostałych próbkach wartości pH w poziomach podpowierzchniowych są większe niż w powierzchniowych, nie są to duże różnice, spowodowane może być to stosowaniem nawozów mineralnych. Porównując analizę odczynu badanych próbek do analizy próbek pochodzących z Radzikowa (2011), pH próbek gleby jest na zbliżonym poziomie [17].

Zawartość węgla organicznego w próbkach z badanego pola uprawnego wynosi od 0,76 do 7,2 ($\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$), a próchnicy od 1,31 do 12,41 ($\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$) (tabela 2).

W warstwie powierzchniowej znajduje się od 1,79 do 7,2 ($\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$) węgla organicznego, próchnicy od 3,09 do 12,41 ($\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$), natomiast warstwa podpowierzchniowa zawiera od 0,76 do 6,05 ($\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$) węgla organicznego i od 1,31 do 10,43 ($\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$) próchnicy. Wierzchnia warstwa gleby zawiera więcej węgla organicznego oraz próchnicy, ma to duży wpływ na kumulację ołowiu i kadmu w powierzchniowej warstwie gleby [3].

Węglan wapnia nie został stwierdzony we wszystkich próbkach (tabela 2). Zawartość węglanu wapnia poniżej 1% stwierdzona była w próbkach 1, 3, 5, 7 oraz 11. Pozostałe próbki zawierały od 44,71 do 93,20% węglanu wapnia. Tak zróżnicowana zawartość węglanu wapnia w glebach uprawnych spowodowana może być zbyt intensywnym nawożeniem.

Próbka	Głębokość poboru (cm)	Węgiel organiczny	Próchnica	pH		Węglan wapnia (%)
		(g·kg ⁻¹)		H ₂ O	KC ₁	
1	0–20	6,95	11,98	7,53	7,46	<1
	20–40	4,33	7,47	7,29	7,24	<1
2	0–20	6,05	10,43	7,57	7,49	51,65
	20–40	1,79	3,09	7,59	7,57	60,28
3	0–20	3,69	6,36	6,73	6,11	<1
	20–40	3,50	6,03	6,57	6,01	<1
4	0–20	2,36	4,07	7,72	7,62	65,24
	20–40	1,74	3,00	7,80	7,72	78,44
5	0–20	7,20	12,41	6,57	6,05	<1
	20–40	5,95	10,26	6,75	6,26	<1
6	0–20	1,97	3,39	7,74	7,57	74,59
	20–40	1,50	2,59	7,58	7,40	56,20
7	0–20	3,68	6,34	6,76	6,35	<1
	20–40	3,64	6,27	6,78	6,43	<1
8	0–20	3,00	5,17	6,79	6,25	46,03
	20–40	2,81	4,84	7,15	6,82	93,20
9	0–20	1,48	2,54	6,70	6,22	90,94
	20–40	0,76	1,31	6,80	6,25	46,72
10	0–20	2,60	4,48	6,78	6,53	83,10
	20–40	2,53	4,36	6,72	6,36	44,71
11	0–20	4,80	8,28	6,46	6,02	<1
	20–40	4,46	7,68	6,72	6,39	<1

Tabela 2. Właściwości fizyko-chemiczne badanych próbek

Całkowita zawartość ołowiu w badanych próbkach wynosi 3,65 do 35 $\text{mg}\cdot\text{kg}^{-1}$ (tabela 3). Warstwa powierzchniowa zawiera od 3,65 do 35 $\text{mg}\cdot\text{kg}^{-1}$, natomiast podpowierzchniowa od 3,64 do 27,65 $\text{mg}\cdot\text{kg}^{-1}$ (wykres

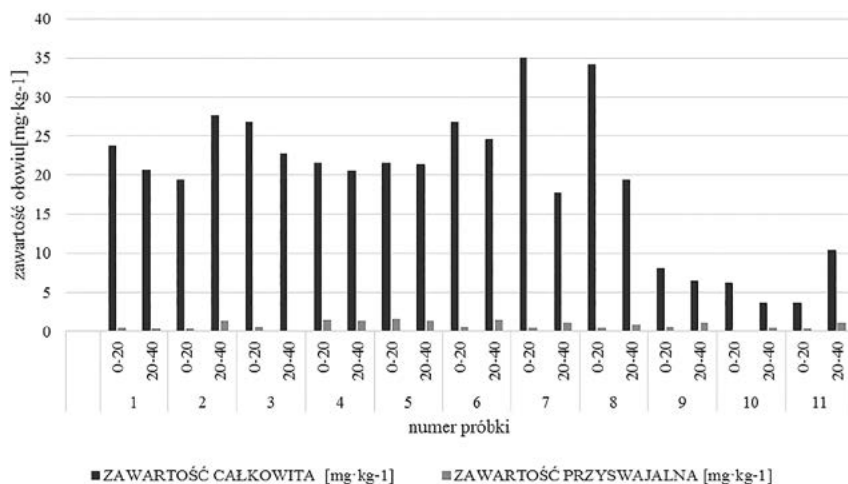
1). Wyniki analizy wykazują większą zawartość tego pierwiastka w warstwach powierzchniowych gleb. Jest to skutkiem wpływu czynnika antropogenicznego, w tym przypadku sąsiedztwa lokalnej drogi i transportu samochodowego. Pojedyncze przypadki, gdzie więcej ołowiu jest w warstwie podpowierzchniowej, spowodowane może być wymieszaniem się warstw gleb po zastosowaniu zabiegów agrotechnicznych gleby. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni Ziemi, określa dopuszczalną całkowitą zawartość ołowiu w glebach, która wynosi $50 \text{ mg}\cdot\text{kg}^{-1}$ [15]. Żadna z analizowanych próbek nie przekroczyła wartości podanej w rozporządzeniu. Podwyższone zawartość ołowiu w próbkach spowodowane mogą być oddziaływaniem czynników antropogenicznych. Wyniki analizy próbek badanej gleby miały niższe wartości niż badania przeprowadzone przez Kawałko i Kaszubkiewiczza (2009) na glebach powiatu jeleniogórskiego. Cechą wspólną obu analiz jest duże rozproszenie zawartości ołowiu w próbkach. Wynikać to może z odległości poboru próbki od lokalnej drogi lub nierównomiernego stosowania nawozów mineralnych [12]. Porównując wyniki analizy do wyników otrzymanych z badań prowadzonych na terenie Górnego Śląska, otrzymane przez nas wyniki są dużo niższe. Próbki gleb uprawnych ze Śląska zawierały do $110,52 \text{ mg}\cdot\text{kg}^{-1}$ ołowiu. Spowodowane jest to przemysłem, jaki istnieje od lat w tym rejonie, głównie górnictwem i hutnictwem [6].

W badanych glebach oznaczono przyswajalne formy ołowiu. Warstwa powierzchniowa zawierała od 1,16 do 7,05 % w stosunku do zawartości całkowitej, natomiast warstwa podpowierzchniowa zawierała od 0,41 do 18,05% zawartości całkowitej. W warstwie podpowierzchniowej znajduje się więcej ołowiu mobilnego, który jest łatwo dostępnym dla roślin.

Próbka	Głębokość poboru (cm)	Zawartość całkowita ($\text{mg}\cdot\text{kg}^{-1}$)	Zawartość przyswajalna ($\text{mg}\cdot\text{kg}^{-1}$)	Udział zawartości przyswajalnej całkowitej (%)
1	0–20	23,75	0,40	1,68
	20–40	20,70	0,36	1,72
2	0–20	19,35	0,26	1,33
	20–40	27,65	1,29	4,68
3	0–20	26,75	0,48	1,80
	20–40	22,80	0,09	0,41
4	0–20	21,55	1,41	6,52
	20–40	20,50	1,34	6,56

Próbka	Głębokość poboru (cm)	Zawartość całkowita ($\text{mg}\cdot\text{kg}^{-1}$)	Zawartość przyswajalna ($\text{mg}\cdot\text{kg}^{-1}$)	Udział zawartości przyswajalnej całkowitej (%)
5	0-20	21,65	1,53	7,05
	20-40	21,35	1,30	6,10
6	0-20	26,80	0,51	1,90
	20-40	24,65	1,46	5,91
7	0-20	35,00	0,42	1,21
	20-40	17,80	1,15	6,44
8	0-20	34,20	0,40	1,16
	20-40	19,35	0,83	4,28
9	0-20	8,00	0,49	6,10
	20-40	6,45	1,16	18,05
10	0-20	6,25	0,11	1,79
	20-40	3,65	0,43	11,78
11	0-20	3,65	0,31	8,49
	20-40	10,35	1,14	11,01

Tabela 3. Zestawienie zawartości ołowiu w badanych próbkach



Wykres 1. Zawartość ołowiu w badanych próbkach

Całkowita zawartość kadmu w badanych próbkach wynosi 1,15 do 4,75 $\text{mg}\cdot\text{kg}^{-1}$ (tabela 4). Warstwa powierzchniowa zawiera od 1,15 do 4,75 $\text{mg}\cdot\text{kg}^{-1}$, natomiast podpowierzchniowa od 1,35 do 4,75 $\text{mg}\cdot\text{kg}^{-1}$ (wykres 2). Wyniki analizy wykazują nieco mniejsze zawartość tego pierwiastka w warstwach powierzchniowych gleb. Jest to skutkiem akumulacji kadmu w niższych warstwach gleby. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 września 2016 r.

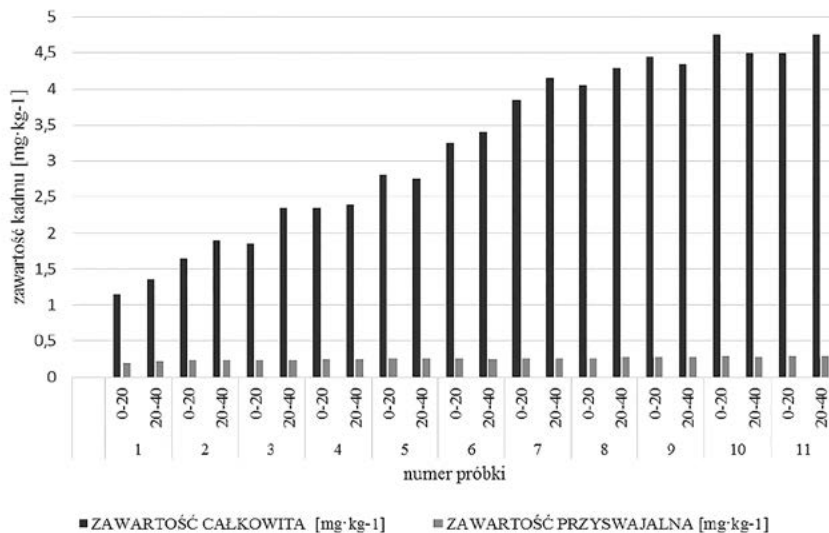
w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi określa dopuszczalną całkowitą zawartość kadmu w glebach, która wynosi $5 \text{ mg} \cdot \text{kg}^{-1}$ [15]. Żadna z analizowanych próbek nie przekroczyła wartości podanej w rozporządzeniu. Podwyższone zawartość ołowiu w próbkach spowodowane mogą być oddziaływaniem czynników antropogenicznych. Porównując przeprowadzone analizy do wyników otrzymanych z badań prowadzonych na terenie Górnego Śląska, otrzymane wyniki są wyższe. Próbkę gleb uprawnych ze Śląska zawierały do $1,67 \text{ mg} \cdot \text{kg}^{-1}$ kadmu [6]. Wyniki analizy próbek badanej gleby miały nieco niższe wartości niż badania przeprowadzone przez Kawałko i Kaszubkiewicza (2009) na glebach powiatu jeleniogórskiego. Cechą wspólną obu analiz jest duże rozproszenie zawartości kadmu w próbkach. Spowodowane może to być odległością poboru próbki od lokalnej drogi lub nierównomiernym stosowaniem nawozów mineralnych [12].

W analizowanych glebach oznaczono również bioprzyswajalne formy kadmu. Warstwa powierzchniowa zawierała od 6,11 do 16,70% Cd ekstrahowanego DTPA w stosunku do zawartości całkowitej, natomiast warstwa podpowierzchniowa zawierała od 6,11 do 15,85% Cd w stosunku do zawartości całkowitej. W obu warstwach znajduje się podobna zawartość kadmu. Duża mobilność kadmu przyczynia się do szybkiego włączania pierwiastka do łańcucha żywieniowego, a szczególnie łatwe przyswajanie go przez rośliny wymaga stałego kontrolowania obszarów wykorzystywanych rolniczo.

Próbka	Głębokość poboru (cm)	Zawartość całkowita ($\text{mg} \cdot \text{kg}^{-1}$)	Zawartość przyswajalna ($\text{mg} \cdot \text{kg}^{-1}$)	Udział zawartości przyswajalnej całkowitej (%)
1	0–20	1,15	0,192	16,70
	20–40	1,35	0,214	15,85
2	0–20	1,65	0,224	13,58
	20–40	1,90	0,224	11,79
3	0–20	1,85	0,228	12,32
	20–40	2,35	0,224	9,53
4	0–20	2,35	0,242	10,30
	20–40	2,40	0,244	10,17
5	0–20	2,80	0,250	8,93
	20–40	2,75	0,260	9,45
6	0–20	3,25	0,252	7,75
	20–40	3,40	0,246	7,24

Próbka	Głębokość poboru (cm)	Zawartość całkowita (mg·kg ⁻¹)	Zawartość przyswajalna (mg·kg ⁻¹)	Udział zawartości przyswajalnej całkowitej (%)
7	0-20	3,85	0,250	6,49
	20-40	4,15	0,258	6,22
8	0-20	4,05	0,260	6,42
	20-40	4,30	0,276	6,42
9	0-20	4,45	0,280	6,29
	20-40	4,35	0,282	6,48
10	0-20	4,75	0,290	6,11
	20-40	4,50	0,280	6,22
11	0-20	4,50	0,288	6,40
	20-40	4,75	0,290	6,11

Tabela 4. Zestawienie zawartości kadmu w badanych próbkach



Wykres 2. Zawartość kadmu w badanych próbkach

Przeprowadzona analiza korelacji wykazała mało istotną statystycznie korelację jedynie pomiędzy zawartością całkowitą kadmu i zawartością frakcji iłowej (tabela 5).

Korelacja	Kwasowość wymienna	Kwasowość czynna	Węgiel organiczny	Fracja iłowa
całkowita zawartość Pb	0,298	0,362	0,120	-0,452
przyswajalna zawartość Pb	0,225	0,259	-0,116	-0,150

Korelacja	Kwasowość wymienna	Kwasowość czynna	Węgiel organiczny	Fracja iltowa
całkowita zawartość Cd	-0,529	-0,541	-0,379	0,466
przyswajalna zawartość Cd	-0,511	-0,520	-0,341	0,435
frakcja iltowa			-0,579	

Tabela 5. Korelacje przeprowadzone na wynikach analizy

5. Podsumowanie

Próbki glebowe z terenu badań wykazały jednorodny skład granulometryczny. Wszystkie próbki, zarówno te z poziomów powierzchniowych, jak i podpowierzchniowych, charakteryzowały się uziarnieniem gliny piaszczystej (wg PTG 2011). Badana gleba charakteryzowała się odczynem lekko kwaśnym lub obojętnym i zróżnicowaną zawartością C-organicznego i próchnicy. Zawartość węglanu wapnia była zróżnicowana pomiędzy badanymi próbkami. W próbkach 1, 3, 5, 7 oraz 11 była poniżej 1% a pozostałe próbki zawierały od 44,71 do 93,20% węglanu wapnia.

Całkowita zawartość ołowiu w badanych próbkach wynosiła 3,65 do 35 mg·kg⁻¹. Warstwa powierzchniowa zawierała od 3,65 do 35 mg·kg⁻¹, natomiast podpowierzchniowa od 3,64 do 27,65 mg·kg⁻¹. Wyniki analizy wykazują większą zawartość tego pierwiastka w warstwach powierzchniowych gleb. Jest to skutkiem wpływu czynników antropogenicznych, w tym przypadku sąsiedztwa lokalnej drogi i transportu samochodowego.

W warstwie powierzchniowej zawartość form biodostępnych ołowiu kształtowała się na poziomie od 1,16 do 7,05% w stosunku do zawartości całkowitej, natomiast warstwa podpowierzchniowa zawierała od 0,41 do 18,05% zawartości całkowitej. W warstwie podpowierzchniowej znajduje się więcej ołowiu, który jest łatwo dostępny dla roślin.

Całkowita zawartość kadmu w badanych próbkach wynosiła 1,15 do 4,75 mg·kg⁻¹. Warstwa powierzchniowa zawierała od 1,15 do 4,75 mg·kg⁻¹, natomiast podpowierzchniowa od 1,35 do 4,75 mg·kg⁻¹. Wyniki analizy wykazują nieco mniejszą zawartość tego pierwiastka w warstwach powierzchniowych gleb.

Warstwa powierzchniowa zawierała od 6,11 do 16,70% Cd ekstrahowanego DTPA w stosunku do zawartości całkowitej, natomiast warstwa pod-

powierzchniowa zawierała od 6,11 do 15,85% Cd w stosunku do zawartości całkowitej. W obu warstwach znajduje się podobna zawartość kadmu.

Całkowita zawartość kadmu i ołowiu w badanych próbkach nie przekroczyła dopuszczalnych zawartości wskazanych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni Ziemi, co pozwala zaliczyć badane gleby do niezanieczyszczonych ołowiem i kadmem i nie eliminuje ich z użytkowania rolniczego.

Bibliografia

1. Bednarek, Dziadowiec, Pokojka, Prusinkiewicz, *Badania ekologiczno-gleboznawcze*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 21–22, 102–103, 108–110.
2. Bieganowski, Sławiński, Ryżak, Cieśla, Krusińska, *Application of optical techniques for measurement of physical properties*, 2010.
3. Buczkowski, Kondzielski, Szymański, *Metody remediacji gleb zanieczyszczonych metalami ciężkimi*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2002, s. 39–43, 49–51.
4. Buszewski B., Kosobucki P., *Fizykochemiczne metody analizy w chemii środowiskowej*, cz. II, Ćwiczenia laboratoryjne z ochrony gleb i wód, *Skrypt i testy pomocnicze*, Toruń 2003.
5. Dziędziotowski W., Środowisko glebotwórcze i gleby nizin Wielkopolskiej, *Roczniki Gleboznawcze*, Warszawa 1979, t. XXX.
6. Dziubanek, Baranowska, Oleksiuk, *Metale ciężkie w glebach Górnego Śląska – problem przeszłości czy aktualne zagrożenie*, Uniwersytet Medyczny w Katowicach, 2012.
7. Gawronek B., Baraniak A., Czaromski K., Sienkiewicz J., Porębska G., *Procedura oceny ryzyka w zarządzaniu gruntami zanieczyszczonymi metalami ciężkimi*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 2008, s. 16–22.
8. Geoportal: <http://geoportal.pl> (dostęp: 2.04.2018).
9. Juda-Rezler K., *Oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza na środowisko*, Oficyna Wydawnicza Politechniki, Warszawa, 2006, s. 137–148.

10. Kabata-Pendias A., Szeke Barbara, *Ołów w środowisku, problemy ekologiczne i metodyczne*, Zeszyty Naukowe PAN, nr 21, Warszawa, 1998, s. 10–15.
11. Kacprzak Małgorzata, *Fitoremediacja gleb skażonych metalami ciężkimi*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, 2013, s. 11–16.
12. Kaszubkiewicz, Kawałko, *Zawartość wybranych metali ciężkich w glebach i roślinach na terenie powiatu jeleniogórskiego*, Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych, 2009, nr 40.
13. Peter O'Neill, *Chemia Środowiska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998, s. 236–243, 251–257.
14. Praca zbiorowa pod red. nauk. dr. Jana Jadczyzyna, *Zasady racjonalnego użytkowania i kształtowania obszarów problemowych rolnictwa*, Wydawnictwo IUNG-PIB, 2010, s. 39–45.
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (DzU z 2001, nr 62 poz. 627).
16. Wierzbicka Małgorzata, *Ekotoksykologia – rośliny, gleby, metale*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2015, s. 22–37.
17. Żurek, Prokopiuk, *Zawartość ołowiu, kadmu i chromu w glebach rolniczych przyległych do autostrady A2*, Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, Radzikowo 2011.

prof. Vasyl Hulai

Uniwersytet Narodowy »Politechnika Lwowska« (Lwów, kraina)

**Aktualizacja wewnętrznych
zagrożeń politycznych dla
bezpieczeństwa narodowego
Ukrainy na poziomie lokalnym
w procesie reformy
administracyjno-terytorialnej**

*Update of internal political threats
to the national security of Ukraine
at the local level in the process
of administrative and territorial reform*

Streszczenie

Artykuł prezentuje teoretyczne i praktyczne aspekty instrumentów politycznych i prawnych mających na celu zminimalizowanie ryzyka politycznego charakteru wewnętrznoukraińskiego. Priorytetem w realizacji reformy administracyjno-terytorialnej na Ukrainie powinna być realizacja interesów wspólnot lokalnych, a nie administracyjne, polityczne i gospodarcze priorytety lokalnych elit. Należy pokreślić, że organizacja terytorialna Ukrainy jako obowiązkowy, niezbędny element ogólnej organizacji państwa rozpatrywana jest głównie jako część sformowanej struktury społecznej oraz jako podział terytorium kraju na pewne części. Konieczne jest uwzględnienie tutaj historycznego i prawnego charakteru zadań i funkcji państwa, a także organizacji systemu organów władzy państwowej i samorządów lokalnych.

Słowa kluczowe: państwo, samorząd, instytucje, ustrój, prawo, zarządzanie, reforma

Summary

The article presents theoretical and practical aspects of political and legal instruments aimed at minimizing the risk of intra-Ukrainian political character. The priority in the implementation of administrative and territorial reform in Ukraine should be the implementation of the interests of local communities, and not the administrative, political and economic priorities of local elites. It should be emphasized that the territorial organization of Ukraine as a mandatory, indispensable element of the general organization of the state is considered mainly as part of the formed social structure and as a division of the country's territory into certain parts. It is necessary to take into account the historical and legal nature of the tasks and functions of the state, as well as the organization of the system of state authorities and local self-governments.

Keywords: state, self-government, institutions, system, law, management, reform

Wstęp

Znalezienie optymalnego modelu układu administracyjno-terytorialnego to problem Ukrainy, która od pięciu lat pozostaje w stanie nieogłoszonej zbrojnej agresji, a część jej suwerennego terytorium została zaanektowana przez Federację Rosyjską. Problem ten jest nadal aktualny, zarówno w sensie teoretyczno-metodologicznym, jak i w sensie użytkowym. Od modernizacji struktury terytorialnej państwa ukraińskiego oraz równowagi stosunków między centralnymi, regionalnymi i lokalnymi organami władzy zależy w dużej mierze aranżacja przestrzeni znajdująca się pod jurysdykcją państwa narodowego, a wreszcie przyszłość tego państwa, jego status jako niezależnego aktora w polityce światowej i stosunkach międzynarodowych. Miejscowe (regionalne i lokalne) reżimy polityczne na Ukrainie będą coraz bardziej interesującym przedmiotem badań z powodu reformy decentralizacji systemu politycznego na Ukrainie, wzmacniania społeczności lokalnych za pomocą zasobów, a tym samym zwiększenia wpływu politycznego organów samorządu lokalnego.

Celem artykułu jest teoretyczne i praktyczne uzasadnienie instrumentów politycznych i prawnych mających na celu zminimalizowanie ryzyka politycznego charakteru wewnątrzukraińskiego. Priorytetem w realizacji reformy administracyjno-terytorialnej na Ukrainie powinna być realizacja interesów wspólnot lokalnych, a nie administracyjne, polityczne i gospodarcze priorytety lokalnych elit.

Teoretyczno-metodologiczne zasady proponowanego tematu zostały omówione w pracach ukraińskich badaczy ostatnich lat i w poprzednich publikacjach autora w polskich czasopismach naukowych¹.

¹ V. Gulay, *Internal political risks for the national security of states in the polsystem crisis condition (the example of Ukraine)*, [w:] *Kryzysy we współczesnej Europie i próby ich przezwyciężenia*, Kolegium Jagiellońskie-Toruńska Szkoła Wyższa, Toruń 2017, s. 81–97; V. Gulay, *Zaostrzenie kryzysu politycznego w Ukrainie w roku 2016 jako wyzwania wewnętrzne i zagrożenie bezpieczeństwa narodowego Ukrainy oraz perspektywy stosunków z państwami sąsiednimi*, *Studia Społeczne*, 2017, nr 18, s. 11–17.

Analiza problemu

Organizacja terytorialna Ukrainy jako obowiązkowy, niezbędny element ogólnej organizacji państwa rozpatrywana jest głównie z dwóch stron: po pierwsze, jako część sformowanej struktury społecznej, która z kolei jest podzielona na podsystemy terytorialne, elementy i części; po drugie, jako podział terytorium kraju na pewne części, biorąc pod uwagę historyczny, prawny charakter, zadania i funkcje państwa, a także odpowiednią organizację systemu organów władzy państwowej i samorządów lokalnych².

Możemy się zgodzić z naszym kolegą Anatolijem Matwienkiem, że na aktualną terytorialną organizację Ukrainy w znacznym stopniu wpływa ideologiczna spuścizna ZSRR: odpowiedniość podziału administracyjno-terytorialnego kompleksom społeczno-gospodarczym, identyfikacja terytorium jako materialnego warunku istnienia społeczeństwa (podstawy wspólnoty terytorialnej) z podziałem administracyjno-terytorialnym jako przestrzenną sferą działalności organów państwowych (jednostką administracyjno-terytorialną)³.

Doświadczenia krajowe potwierdzają tezę, że chęć budowania instytucji politycznych w oparciu o potrzeby koniunkturalne tych czy innych aktorów politycznych demonstruje swoją katastroficzną dla procesów budowania państwa⁴. Aneksja Krymu przez Federację Rosyjską, suwerennego terytorium Ukrainy – Republiki Autonomicznej Krymu i Sewastopola – oraz interwencja w celu utrzymania i poszerzenia terytoriów terytorialnych quasi-państwowych tworów, jak Doniecka Republika Ludowa i Ługańska Republika Ludowa przekonująco pokazały nieskuteczność funkcjonowania poprzedniego modelu organizacji terytorialnej Ukrainy.

Warto pamiętać, że Federacja Rosyjska prowadzi wojnę hybrydyczną nie tylko przeciwko Ukrainie, ale także przeciwko Unii Europejskiej, wykorzystując szeroką gamę destrukcyjnych politycznych, ekonomicznych

² T. Tatarenko, *Orhanizatsiia zhyttiediiialnosti terytorialnoho prostoru v konteksti systemnoi modernizatsii ukrainskoho suspilstva*, Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats, seria: Politychni nauky, 2016, випуск 71, s. 94.

³ A. Matviienko, *Polityko-pravovi zasady terytorialnoi orhanizatsii derzhavy: svitovyi dosvid u Ukrainy*, avtoreferat dysertatsii doktora politychnykh nauk, Kyiv 2015, s. 14.

⁴ O. Stoiko, *Transformatsiia politychnykh institutiv u suchasnykh perekhidnykh suspilstvakh*: avtoreferat dysertatsii doktora politychnykh nauk, Kyiv 2017, s. 20.

i informacyjno-psychologicznych metod nacisku, które demoralizują społeczeństwo i niszczą system władzy państwowej⁵.

Jedną z podstawowych zasad proponowanego badania jest stwierdzenie znanych ukraińskich politologów, że podstawowym problemem Ukrainy jest zniszczenie monopolu na władzę grup finansowo-przemysłowych. To właśnie jest przyczyną deformacji systemu instytucji politycznych. Od rozwiązania tego problemu zależy nie tylko wzrost efektywności struktur politycznych, przywrócenie atrybutów państwa, ale także zachowanie Ukrainy jako państwa, jej suwerenności politycznej i narodowej⁶.

Transformacja ustroju politycznego uruchamia reformę mechanizmów i dźwigni rządzenia na szczeblu państwowym i lokalnym. W związku z tym, poziom demokracji wyraża się w możliwości zaangażowania obywateli w politykę, co najlepiej ilustrują przykłady demokracji bezpośredniej prowadzonej przez wspólnoty lokalne⁷.

Istniejące instytucje samorządowe są bardziej skuteczne, jeśli są one obiektywnie wpisane w życie społeczne, system władzy i zarządzania, jeśli są postrzegane jako obiektywnie ważny podział władzy w pionie, jako podział uprawnień organów władzy na wszystkich szczeblach, to znaczy, samorząd lokalny separacji pionowej władzy, podział kompetencji jak agencje rządowe na wszystkich poziomach, czyli samorząd działa w ramach demokratycznej samoorganizacji społeczeństwa jako element ogólnej struktury władzy i zarządzania⁸. Dlatego integralną częścią państwa powinien być rozwinięty i zdolny samorząd opierający się na inicjatywie obywateli, ich niezależności organizacyjnej i prawnej, funkcjonalnej i finansowo-gospodarczej oraz wsparciu i gwarancjach ze strony państwa, etc.⁹

⁵ V. Kravchenko, *Teoriia „hibrydnoi viiny”: ukrainskyi vymir*, Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu, seria: Filosofiia. Sotsiologiia. Politologiia, № 2, 2015, s. 143.

⁶ *Institutsiini zminy politychnoi systemy suchasnoi Ukrainy: otsinka stanu ta napriamy optymizatsii: analitychna dopovid*, H. Zelenko (redaktor), Kyiv 2014, s. 160.

⁷ N. Abramchuk, *Terytorialna hromada v Ukraini: stan ta perspektyvy rozvytku*, Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu, seria: Filosofiia. Sotsiologiia. Politologiia, T. 20, випуск 22, 2012, s. 3.

⁸ T. Tatarenko, *Orhanizatsiia zhyttiedialnosti terytorialnogo prostoru v konteksti systemnoi modernizatsii ukrainskoho suspilstva*, Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats, seria: Politychni nauky, 2016, випуск 71, s. 89-104.

⁹ O. Batanov, *Aktualni problemy reformy konstytutsiinoi modeli mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini*, Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, 2017, випуск 5–6, s. 34–35.

Warto wysłuchać opinii S. Bajraka, że samorząd lokalny jest instytucją, której działalność ma na celu kształtowanie, rozwój i asymilację tradycji demokratycznych w społeczeństwach przejściowych, do których należy Ukraina oraz stanowiska, które opuściła Polska¹⁰.

Na obecnym etapie tworzenia państwa pojawia się strategiczne zadanie budowania samorządu lokalnego jako fundamentalnej i realnej instytucji demokracji bezpośredniej, ponieważ tylko efektywny udział obywateli lokalnie przyczyni się do rozwoju i budowy silnego państwa¹¹.

Istniejące lokalne instytucje samorządu lokalnego są bardziej skuteczne, jeśli są obiektywnie osadzone w życiu publicznym, systemie władzy i zarządzania, są postrzegane jako obiektywnie ważny podział władzy w pionie, jako podział uprawnień organów władzy na wszystkich szczeblach, to znaczy, samorząd lokalny działa w ramach demokratycznej samoorganizacji społeczeństwa jako element ogólnej struktury władzy i zarządzania¹².

Biorąc pod uwagę fakt, że pomiędzy samorządem i układem administracyjno-terytorialnym państwa istnieją ścisłe powiązania i zależności, które opierają się na wspólnej podstawie terytorialnej i są uważane za składniki wewnętrznej organizacji terytorialnej państwa, należy przyjąć, że jednym z głównych kierunków reformy modelu samorządu lokalnego jest reforma administracyjna układu administracyjno-terytorialnego kraju i na tej podstawie decentralizacja, to znaczy przeniesienie władzy zarządczej i odpowiedzialności za wykonanie funkcji publicznych od organów władzy centralnej do innych subiektów zarządzania: niższych szczebli władzy państwowej, samorządów, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego¹³.

Osobliwością demokratyzacji systemu politycznego Ukrainy przez długi czas było rozwiązywanie problemów rozgraniczenia sfer kompeten-

¹⁰ S. Bairak, *Místseve samovriaduvannia – osnova rozvytku demokratychnoi derzhavy*, Panorama politolohichnykh studii, випуск 10, 2013, s. 153.

¹¹ N. Abramchuk, *Terytorialna hromada v Ukraini: stan ta perspektyvy rozvytku*, Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu, seria: Filosofiia. Sotsiologiia. Politologiia, T. 20, випуск 22, 2012, s. 6.

¹² T. Tatarenko, *Orhanizatsiia zhyttiediiialnosti terytorialnogo prostoru v konteksti systemnoi modernizatsii ukrainskoho suspilstva*, Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats, seria: Politychni nauky, 2016, випуск 71, s. 92.

¹³ B. Verkhovod, *Administratyvno-terytorialna reforma yak osnova pidvyshchennia diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia*, Visnyk Skhidnoukrainskoho natsionalnogo universytetu imeni Volodymyra Dalia, № 16, 2013, s. 95.

cji organów państwowych i samorządu lokalnego poprzez próby przezwyciężenia praktyk dysfunkcyjnych (barier instytucjonalnych) w ich interakcji. Z ustaleniem priorytetu polityki eurointegracyjnej, zwłaszcza z podpisaniem 27 czerwca 2014 r. Układu o stowarzyszeniu między Ukrainą a Unią Europejską, na Ukrainę nałożone zostały kolejne zadania odnośnie zbliżenia jej do europejskich standardów działalności organów samorządu lokalnego na zasadach pomocniczości, decentralizacji administracyjnej i finansowej oraz zwiększenia udziału obywateli w zarządzaniu zarówno państwem, jak i konkretnymi terytoriami¹⁴.

W Ukrainie w 2014 r. opracowano nową koncepcję reformy lokalnego samorządu organizacji terytorialnej władzy na Ukrainie, której główne zadania to zapewnienie dostępności i jakości usług publicznych, osiągnięcie optymalnego podziału kompetencji między organami samorządu lokalnego i organami władzy wykonawczej, ustalenie uzasadnionej podstawy terytorialnej dla działalności organów samorządu lokalnego oraz organów władzy wykonawczej w celu zapewnienia dostępności i odpowiedniej jakości usług publicznych świadczonych przez takie organy, stworzenie odpowiednich materialnych, finansowych i organizacyjnych warunków do zapewnienia wykonania przez organy samorządu lokalnego funkcji własnych i delegowanych, etc¹⁵.

Za nieproduktywną pod tym względem znani uczeni uważają próbę stworzenia zdolnych wspólnot terytorialnych w oparciu o „Metodologię tworzenia zdolnych wspólnot terytorialnych” zatwierdzoną przez Gabinet Ministrów Ukrainy. Uważamy, że jej wadą jest koncentrowanie się na tworzeniu zbyt dużych pod względem obszaru jednostek administracyjno-terytorialnych szczebla pierwotnego, ze zjednoczeniem dużej liczby osiedli, z których znaczna część będzie nadmiernie oddalona od administracyjnych centrów wspólnot¹⁶.

Głównym kierunkiem reformy systemu zarządzania we współczesnej Ukrainie jest decentralizacja, zgodnie z którą część funkcji kierowniczych

¹⁴ O. Mazur, Kontseptualizatsiia politychnoho rehymu v umovakh demokratychnoi transformatsii v Ukraini: dysertatsiia doktora politychnykh nauk, Sievierodonetsk, 2015, http://pdpu.edu.ua/images/vchena_rada_d41.053.03/Mazur/disMazur.pdf (23.06.2018).

¹⁵ Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r, Uriadovyi kurier, 2014, № 67.

¹⁶ V. Kravtsiv, P. Zhuk, Reforma administratyvno-terytorialnoho ustroiu: rezultaty, problemy, podalshi dii, Stratehichna panorama, № 2, 2016, s. 107.

jest przenoszona ze szczebla centralnego na szczebel regionalny i lokalny. W związku z tym wzrasta rola wspólnot lokalnych w sprawowaniu władzy¹⁷.

Decentralizacja w ogólności oznacza przekazanie uprawnień i odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych od rządu centralnego do struktur regionalnych (podporządkowanych lub niezależnych) lub do sektora prywatnego. Decentralizacja ma trzy elementy połączone między sobą: decentralizacja polityczna, administracyjna i podatkowa. Decentralizacja polityczna ma na celu zwiększenie aktywnego udziału ludności w procesach podjęcia decyzji. Decentralizacja administracyjna dzieli odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków między struktury rządowe na różnych poziomach. Decentralizacja finansowa jest istotnym elementem każdej formy decentralizacji¹⁸.

Decentralizacja bezpośrednio zapewnia wzmocnienie uprawnień organów samorządu lokalnego poprzez przekazywanie uprawnień od władz państwowych¹⁹. Przedmiotem decentralizacji jest wspólnota, która jest lokalnym systemem społecznym zdolnym do pełnienia funkcji kierowniczej. Wspólnota terytorialna charakteryzuje się podwójną naturą, ponieważ jednocześnie działa jako produkt inicjatywy integracyjnej jej członków, a także jako wynik rządowej woli państwa²⁰.

Głównym detonatorem decentralizacji władzy powinno być społeczeństwo obywatelskie, które reprezentuje pewną społeczną wspólnotę obywateli, otrzymuje nowe możliwości realizacji swojego potencjału w sferze politycznej. W ten sposób decentralizację władzy charakteryzuje całkowite ograniczenie funkcji tradycyjnego państwa, w przeważającej części pozostaje ono do strzeżenia jedynie ogólnych interesów narodowych, podczas gdy reszta przechodzi do struktur samoorganizacyjnych społeczeństwa obywatelskiego²¹.

¹⁷ V. Berezynskyi, *Politychna instytutsionalizatsiia v samoorhanizatsiinykh protsesakh hromady yak vazhlyvyi dysypatyvnyi chynnyk*, Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu, seria: Filosofiia, Sotsiologiia, Politologiia, 2015, № 3, s. 85.

¹⁸ N. Babarykina, *Uchast hromad v samovriaduvanni yak neobkhdna umova protsesu detsentralizatsii*, Politykus: naukovyi zhurnal, 2016, випуск 1, s. 77.

¹⁹ A. Hlyvka, *Efektivnist funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia yak harantiia stanovlennia hromadianskoho suspilstva: problemy reformuvannia*, Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats, seria: Politychni nauky, випуск 74, 2016, s.132.

²⁰ T. Kubai, *Mistseve samovriaduvannia yak instytut demokratychnoho suspilstva: upravlinsko-pravovy aspekt*, Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia, випуск 42, 2015, s. 270.

²¹ V. Hroisman, *Strukturno-funktsionalna rol detsentralizatsii vlady u protsesakh stanovlennia hromadianskoho suspilstva*, Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia, випуск 44, 2015, s. 223.

Polskie doświadczenia pokazują, że w nowoczesnej Europie praktycznie niemożliwe jest sprawienie, aby administracja publiczna była skuteczna bez decentralizacji. Dlatego ogólne zasady efektywnej reformy administracyjnej w dowolnym kraju w regionie będą podobne. Nie oznacza to jednocześnie, że Ukraina może swobodnie i mechanicznie wykorzystywać polskie doświadczenia i osiągnięcia naukowe w tej dziedzinie²².

Zgodnie z doświadczeniem zagranicznym udana reforma układu administracyjno-terytorialnego przewiduje dwa główne etapy: dobrowolny (wspólnoty terytorialne inicjują związki z sąsiadami według własnego uznania) i obowiązkowy (nowe jednostki tworzone są zgodnie z kryteriami opracowanymi przez centralne organy władzy wykonawczej)²³.

Obecnie samorząd lokalny znajduje się na przejściowym etapie formacji, co skutkuje koniecznością kształtowania nowego podejścia do jego rozwoju i zapewnienia skuteczności jako gwarancji tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Skuteczność samorządu lokalnego to zdolność władz lokalnych do tego, by: w pełni wykonywać swoje funkcje, zapewniać rozwój społeczno-gospodarczy wspólnoty lokalnej, wdrażać wysoką jakość zarządzania sprawami na poziomie lokalnym, które zapewni uporządkowanie stosunków społecznych, politycznych i gospodarczych w obrębie całego państwa²⁴.

Autor widzi konieczność stworzenia skutecznych narzędzi instytucjonalno-proceduralnych do maksymalizacji zaangażowania aktywnej części ludności w proces planowania i bezpośredniego wdrażania reformy administracyjno-terytorialnej Ukrainy, co powinno zminimalizować rolę dominującego czynnika administracyjnego w tworzeniu i realizacji perspektywicznych planów dla stworzenia zjednoczonych reform terytorialnych na poziomie rejonów i obwodów.

W kontekście wdrażania zasad samoorganizacji na poziomie lokalnym słusznie uważa się, że praktyka samoorganizacji ludności jest nieodłączna w większości demokratycznych państw. Pełny lokalny samorząd pokaże

²² B. Fedirko, *Suchasnyi stan ta napriamy reformuvannia systemy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini*, Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy, випуск 6, 2015, s. 20.

²³ A. Matviienko, *Polityko-pravovi zasady terytorialnoi orhanizatsii derzhavy: svitovyi dosvid u Ukrainy*, avtoreferat dysertatsii doktora politychnykh nauk, Kyiv 2015, s. 24.

²⁴ A. Hlyvka, *Efektivnist funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia yak harantiia stanovlennia hromadianskoho suspilstva: problemy reformuvannia*, Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats, seria: Politychni nauky, випуск 74, 2016, s. 139.

perspektywy rozwoju kraju, każdemu da możliwość znalezienia swojego miejsca i wpływania na tę perspektywę poprzez uczestnictwo w życiu społecznym, a co najważniejsze – przywróci ludziom poczucie godności i zdolność do samorealizacji w swoim kraju²⁵.

Ze względu na zwiększenie uprawnień organów samorządu terytorialnego zmniejsza się obciążenie organów państwowych problemami, które mogą i powinny być rozwiązywane na poziomie lokalnym. Z kolei organy samorządu lokalnego stają się coraz bardziej wpływowe i mają realne możliwości rozwiązania kwestii o znaczeniu lokalnym, co zapewnia system demokratyczny w społeczeństwie. Oznacza to, że zasady demokracji i decentralizacji są ze sobą powiązane, co więcej, bezpośrednio określają poziom efektywności samorządu lokalnego w poszczególnych krajach²⁶.

Analiza otwartości lokalnych rad, przeprowadzona przez Andrija Matvijenko oraz zaangażowanie społeczeństwa w ich pracę, a tym samym rozwój publicznej inicjatywy na rzecz zwiększenia efektywności samorządu lokalnego, wykazała sceptycyzm większości obywateli w odniesieniu do ich własnych możliwości wpływania na decyzje samorządów lokalnych²⁷.

Funkcjonowanie prawdziwego samorządu lokalnego potrzebuje zaangażowania w rozwiązywanie bieżących problemów wspólnot lokalnych i regionalnych, z ich bezpośrednim zaangażowaniem w działalność samorządnych instytucji i procesy decyzyjne. Zaangażowanie trzeciej władzy (partnera publicznego) w rozwiązywanie bieżących problemów samorządu pokazuje, że istnieją co najmniej trzy cechy: bezpośredni udział społeczności w rozwiązywaniu własnych problemów, pomoc organom samorządowym w znajdowaniu skutecznych rozwiązań, innowacje w kwestiach zarządzania²⁸.

²⁵ N. Babarykina, *Uchast hromad v samovriaduvanni yak neobkhdna umova protsesu detsentralizatsii*, Politykus: naukovyi zhurnal, 2016, випуск 1, s. 79.

²⁶ A. Hlyvka, *Efektivnist funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia yak harantiia stanovlennia hromadianskoho suspilstva: problemy reformuvannia*, Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats, seria: Politychni nauky, випуск 74, 2016, s. 136.

²⁷ A. Matviichyk, *Hromadianska initsiatyva yak chynnyk samoorhanizatsii hromadianskoho suspilstva v suchasni Ukraini*, Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, випуск 3–4, 2016, s. 295–296.

²⁸ Y. Bohiv, *Poniattia ta pryntsyipy mistsevoho samovriaduvannia*, <http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/bohiv.pdf> (18.06.2018).

Jednocześnie nie można nie zauważyć oczywistych zagrożeń związanych z manipulowaniem aktywnością społeczną, w szczególności faktu, że na Ukrainie powstają grupy ludzi, którzy nazywają się „wspólnotami terytorialnymi” różnych wsi, osad, miast i przeciwstawiają się prawdziwym wspólnotom terytorialnym. Nie uznają legitymacji organów samorządu lokalnego i władz państwowych Ukrainy, starają się zaangażować jak najwięcej ludzi i stworzyć instytucje równoległe do konstytucjonalnie ustanowionych, zastąpić ich funkcje, podważyć decentralizację itp.²⁹

Pod pojęciem ryzyka politycznego O. Winniczuk proponuje rozumienie całości spodziewanych i przewidywalnych strat i osiągnięć w otoczeniu politycznym oraz związków z wydarzeniami, których nie można określić ani obiektywnie scharakteryzować³⁰.

Analiza ryzyka politycznego obejmuje badanie i wyjaśnienie prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji, w której współzależne czynniki wywołane decyzjami politycznymi rządu, działaniami (lub brakiem działań) grup politycznych lub społecznych, wewnętrznymi lub zewnętrznymi w stosunku do kraju wydarzeniami, doprowadzą do znaczących zmian w klimacie politycznym, w wyniku czego społeczeństwo straci wszelkie ważne zasoby społeczno-polityczne³¹.

Wyodrębniając jako osobny rodzaj ryzyka o charakterze wewnętrzno-politycznym dla bezpieczeństwa narodowego, trzeba nie tylko nakreślić główne obszary możliwego jego występowania i wielkość negatywnego wpływu z tytułu realizacji przez Federację Rosyjską strategii hybrydowej wojny, ale należy pamiętać, że zakres i charakter destrukcyjnego wpływu pewnych zdarzeń, zjawisk i procesów w sferze wewnętrzno-politycznej mają faktycznie ukraiński charakter, oparty na praktykach realizacji utajonych interesów reprezentantów postmajdanowej rządzącej klasy politycznej Ukrainy, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Usuwanie negatywnych tendencji i usprawnienie wdrażania reformy administracyjno-terytorialnej na Ukrainie oraz zapewnienie dalszego rozwoju samorządu lokalnego, wraz z utrzymaniem silnego pionu pań-

²⁹ Feikovi hromady: zahroza natsionalnii bezpetsi, <http://decentralization.uacrisis.org/fake> (12.04.2018).

³⁰ O. Vinnichuk, Politychni ryzyky v umovakh demokratychnoi transformatsii suspilstva: teoretyko-prakseolohichniy analiz: Monohrafiia, Kamianets-Podilskyi 2013, s. 184–185.

³¹ D. Demchuk, Poniattia i vydy politychnykh ryzykyv, <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1318/Demchuk.pdf?sequence=1> (20.06.2018).

stwowej władzy wykonawczej i ogólnej łatwości zarządzania państwem, wymaga dokonania odpowiednich zmian w ramach prawnych, co pozwoliłoby na rozwiązanie kwestii tworzenia zjednoczonych wspólnot lokalnych zgodnie z połączeniem ogólnych interesów narodowych, a także interesów rozwoju regionalnego i interesów wspólnot terytorialnych i ich mieszkańców³².

Nie straciły na znaczeniu ostrzeżenia kolegi Oleksandra Kuczabskiego, że zagrożenie powstaje, gdy reforma administracyjno-terytorialna staje się sama celem dla jej inicjatorów, a nie narzędziem wdrażania innowacji administracyjnych w odcięciu terytorialnym. Natomiast światowe doświadczenie pokazuje, że reforma struktur administracyjno-terytorialnych jest tylko ostatnim etapem wielkoskalowej reformy w różnych sferach społeczno-politycznego i społeczno-gospodarczego życia państwa³³.

Dalsze perspektywy struktury administracyjno-terytorialnej i terytorialnej organizacji władz publicznych na Ukrainie są dostrzegane przez specjalistów, między innymi, we wprowadzeniu procesu dobrowolnego zjednoczenia wspólnot lokalnych do głównego nurtu interesów narodowych. Odmowa formowania zarówno niekompetentnych w tym aspekcie małych wspólnot, jak i zbyt dużych pod względem terytorium zintegrowanych wspólnot, w których rośnie oddalenie między mieszkańcami i rządem, co prowadzi do pogorszenia dostępności usług administracyjnych i społecznych, a to powoduje niezadowolenie mieszkańców³⁴, dlatego, naszym zdaniem, może być wykorzystywana przez niektóre siły polityczne lub lokalne grupy polityczno-biznesowe.

Podsumowanie

Praktyczne znaczenie wyników pracy polega na zdefiniowaniu nakukowo uzasadnionych propozycji dla minimalizacji wewnętrznego ryzy-

³² V. Kravtsiv, P. Zhuk, *Reforma administratyvno-terytorialnoho ustroiu: rezultaty, problemy, podalshi dii*, Stratehichna panorama, № 2, 2016, s. 107.

³³ O. Kuchabskyi, *Administratyvno-terytorialna reforma v systemi suspilnykh reform v Ukraini*, Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia, 2009, № 1, s. 168–174.

³⁴ V. Kravtsiv, P. Zhuk, *Reforma administratyvno-terytorialnoho ustroiu: rezultaty, problemy, podalshi dii*, Stratehichna panorama, № 2, 2016, s. 111.

ka politycznego w procesie reform administracyjno-terytorialnych na Ukrainie poprzez inicjowanie formowania konkurencyjnych zjednoczonych gromad terytorialnych przy aktywniejszym udziale instytucji samorządów obywatelskich na poziomie lokalnym i wprowadzenie nowych narzędzi polityczno-prawnych angażowania obywateli w lokalnych partiach w celu pokonania recydywów wpływu struktur klanowo-oligarchicznych hybrydowego reżimu politycznego.

Zgodnie z postawionym celem poprzez uogólnienie podstawowych podejść teoretyczno-metodologicznych do zrozumienia reformy administracyjno-terytorialnej na współczesnym etapie i konceptualizację ryzyka politycznego został odkryty potencjał wewnętrznego ryzyka politycznego, proces formowania zjednoczonych gromad terytorialnych poprzez określenie destruktywnych tendencji społeczno-politycznych oraz zaproponowano zalecenia dotyczące usprawnienia skuteczności zaangażowania politycznego na poziomie lokalnym w trakcie formowania zjednoczonych gromad terytorialnych poprzez optymalizację odpowiednich mechanizmów polityczno-prawnych.

W związku z tym możemy wskazać na konieczność aktywizacji najbardziej niezależnych od zasobów administracyjnych, politycznych i finansowych lokalnych polityczno-biznesowych środowisk aktywności lokalnych mieszkańców w wyborze optymalnego modelu odpowiedniej jednostki administracyjno-terytorialnej, stosowania skutecznych narzędzi polityczno-publicznych do pokonania nawrotu imitacji reform na szczeblu samorządowym mechanizmów politycznych i wzmacniania wpływu publicznego na dokonywanie odpowiednich zmian w obowiązującym ustawodawstwie Ukrainy w kontekście europejskiej praktyki wspierania partycypacji społecznej na poziomie lokalnym.

Bibliografia

Źródła prawne

1. *Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini*: Rozporiadzhenia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r, Uriadovyi kurier, 2014, № 67.

Opracowania, monografie, artykuły naukowe

1. Abramchuk Nataliia, *Terytorialna hromada v Ukraini: stan ta perspektyvy rozvytku*, Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu, seria: Filosofiia. Sotsiologiia. Politologiia, T. 20, vypusk 22, 2012, s. 3–7.
2. Babarykina Nadiia, *Uchast hromad v samovriaduvanni yak neobkhidna umova protsesu detsentralizatsii*, Politykus: naukovyi zhurnal, 2016, vypusk 1, s. 77–79.
3. Bairak Serhii, *Mistseve samovriaduvannia – osnova rozvytku demokratychnoi derzhavy*, Panorama politolohichnykh studii, vypusk 10, 2013, s. 148–154.
4. Batanov Oleksandr, *Aktualni problemy reformy konstytutsiinoi modeli mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini*, Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, 2017, vypusk 5-6, s. 34–42.
5. Berezynskiy Volodymyr, *Politychna instytutsionalizatsiia v samoorhanizatsiinykh protsesakh hromady yak vazhlyvyi dysypatyvnyi chynnyk*, Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu, seria: Filosofiia, Sotsiologiia, Politologiia, 2015, № 3, s. 85–92.
6. Verkhovod Bohdan, *Administratyvno-terytorialna reforma yak osnova pidvyshchennia diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia*, Visnyk Skhidnoukrajnskoho natsionalnogo universytetu imeni Volodymyra Dalia, № 16, 2013, s. 95–99.
7. Vinnichuk Olha, *Politychni ryzyky v umovakh demokratychnoi transformatsii suspilstva: teoretyko-prakseolohichni analiz*: Monografiia, Kamianets-Podilskiy 2013, 220 s.
8. Hlyvka Andrii, *Efektynnist funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia yak harantiia stanovlennia hromadianskoho suspilstva: problemy reformuvannia*, Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats, seria: Politychni nauky, vypusk 74, 2016, s. 132–141.
9. Hroisman Volodymyr, *Strukturno-funktsionalna rol detsentralizatsii vlady u protsesakh stanovlennia hromadianskoho suspilstva*, Efektynnist derzhavnogo upravlinnia, vypusk 44, 2015, s. 221–229.
10. Kravtsiv Vasyl, Zhuk Petro, *Reforma administratyvno-terytorialnogo ustroiu: rezultaty, problemy, podalshi dii*, Stratehichna panorama, № 2, 2016, s. 104–112.

11. Kravchenko Volodymyr, *Teoriia „hibrydnoi viiny“: ukrainskyi vymir*, Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu, seria: Filozofii. Sotsiologii. Politologii, № 2, 2015, s. 139–148.
12. Kubai Taras, *Mistseve samovriaduvannia yak instytut demokratychnoho suspilstva: upravlinsko-pravovyi aspekt*, Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia, vypusk 42, 2015, s. 266–273.
13. Kuchabskyi Oleksandr, *Administratyvno-terytorialna reforma v systemi suspilnykh reform v Ukraini?* Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia, 2009, № 1, s. 168–174.
14. Matviichyk Andrii, *Hromadianska initsiatyva yak chynnyk samoorhanizatsii hromadianskoho suspilstva v suchasni Ukraini*, Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, vypusk 3–4, 2016, s. 288–297.
15. Matviienko Anatolii, *Polityko-pravovi zasady terytorialnoi orhanizatsii derzhavy: svitovyi dosvid u Ukraini*, avtoreferat dysertatsii doktora politychnykh nauk, Kyiv 2015, s. 34.
16. Stoiko Olena, *Transformatsiia politychnykh instytutiv u suchasnykh perekhidnykh suspilstvakh*: avtoreferat dysertatsii doktora politychnykh nauk, Kyiv 2017, s. 32.
17. Tatarenko Tetiana, *Orhanizatsiia zhyttiedialnosti terytorialnoho prostoru v konteksti systemnoi modernizatsii ukrainskoho suspilstva*, Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats, seria: Politychni nauky, 2016, vypusk 71, s. 89–104.
18. Fedirko Bohdan, *Suchasnyi stan ta napriamy reformuvannia systemy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini*, Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy, vypusk 6, 2015, s. 18–22.

Źródła internetowe

1. Bohiv Yaryna, *Poniattia ta pryntsypy mistsevoho samovriaduvannia*, <http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/bohiv.pdf> (18.06.2018).
2. Demchuk Dmytro, *Poniattia i vydy politychnykh ryzykiv*, <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1318/Demchuk.pdf?sequence=1> (20.06.2018).
3. Mazur Oksana, *Kontseptualizatsiia politychnoho rezhymu v umovakh demokratychnoi transformatsii v Ukraini*: dysertatsiia doktora

- politychnykh nauk, Sievierodonetsk, 2015, http://pdpu.edu.ua/images/vchena_rada_d41.053.03/Mazur/disMazur.pdf (23.06.2018).
4. *Feikovi hromady: zahroza natsionalnii bezpetsi*, <http://decentralization.uacrisis.org/fake> (12.04.2018).

dr Justyna Kłobukowska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Znaczenie strategii społecznej odpowiedzialności biznesu dla bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw w Polsce

*The importance of corporate social
responsibility strategy for the financial
security of enterprises in Poland*

Streszczenie

Uwzględnienie w strategii przedsiębiorstw założeń koncepcji CSR wspiera realizację długoterminowych celów ekonomicznych, co umożliwia podmiotom gospodarczym zarządzanie odpowiedzialnością we wszystkich obszarach. Wynikiem działań podejmowanych w ramach strategii społecznej odpowiedzialności biznesu, w zależności od rodzaju odpowiedzialności, jest między innymi poprawa wskaźników finansowych związanych z płynnością, efektywnością oraz wzrost rynkowej wartości akcji i kapitału. W ramach powiązania obszarów odpowiedzialności z kryteriami bezpieczeństwa finansowego przedstawiono szereg praktycznych kierunków działań, które zmniejszają potencjalne zagrożenie przedsiębiorstw w obszarze zarządzania finansami.

Słowa kluczowe: biznes, zarządzanie, odpowiedzialność, prawo, przedsiębiorstwo

Summary

Taking into account the assumptions of the CSR concept in the enterprise strategy supports the implementation of long-term economic goals, which enables the economic entities to manage responsibility in all areas. The result of activities undertaken as part of the corporate social responsibility strategy, depending on the type of responsibility, is, among others, the improvement of financial ratios related to liquidity, efficiency and the increase in the market value of shares and capital. As part of linking the areas of responsibility with the financial safety criteria, a number of practical directions of activities have been presented which reduce the potential threat of enterprises in the area of financial management.

Keywords: business, management, responsibility, law, business

Wstęp

Przedsiębiorstwa, których celem jest stabilne funkcjonowanie oraz rozwój z zachowaniem efektywnego zarządzania finansami, planują swoje działania w perspektywie długoterminowej. Przywołany aspekt prowadzenia działań przez przedsiębiorstwa w długim horyzoncie czasowym prowadzi zarządzających do wdrażania założeń idei zrównoważonego rozwoju. Na ich podstawie przebieg i skutki działań gospodarczych, poza wymiarem ekonomicznym, rozpatrywane są dodatkowo w wymiarze ekologicznym, społecznym i kulturowym¹.

Z kolei zarządzanie finansami przedsiębiorstw uwzględnia podstawowe obszary związane z odpowiednim zarządzaniem należnościami, zobowiązaniami, płynnością czy zapasami. Ponadto dotyczy działań prowadzących do zapewnienia źródeł finansowania działalności. Sfera finansów przedsiębiorstw determinuje ich bezpieczeństwo finansowe.

Szerokie relacje przedsiębiorstw z otoczeniem dają podstawę do rozszerzenia kwestii bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw. W tym zakresie, w niniejszej pracy, nastąpi odniesienie do strategii społecznej odpowiedzialności biznesu. Charakteryzuje się ona kompleksowym podejściem do prowadzenia biznesu, co oznacza dodatkowo zarządzanie w aspektach ekologicznych i społecznych. Funkcjonowanie przedsiębiorstwa powinno być zgodne z oczekiwaniami, celami i wartościami interesariuszy.

Celem głównym pracy jest ocena znaczenia strategii społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility* – CSR) jako jednego z obszarów kreowania bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw. Szczególna uwaga zostanie poświęcona wyodrębnionym obszarom odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz odniesieniu ich do kryteriów bezpieczeństwa finansowego. Na podstawie przeprowadzonych rozważań zdefiniowane zostanie bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstw w ujęciu zrównoważonych finansów². Ponadto dokonany zostanie przegląd inicjatyw i działań CSR w Polsce, które przyczyniają się do budowy bezpieczeństwa finansowego podmiotów gospodarczych.

¹ H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i S-ka, Poznań 2010, s. 47.

² Szerzej: A. Soppe, *Finance as an instrument to a sustainable company*, Rozprawa doktorska, University of Erasmus Rotterdam, Rotterdam, Netherland 2006; M. Schröder, *Financial effects of corporate social responsibility: a literature review*, „Journal of Sustainable Finance & Investment”, 2014,4:4, s. 337–350.

Wpływ strategii społecznej odpowiedzialności biznesu na bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstw

Uwzględnienie w strategii przedsiębiorstw założeń koncepcji CSR wspiera realizację długoterminowych celów ekonomicznych. Umożliwia ona podmiotom gospodarczym na zarządzanie odpowiedzialnością we wszystkich obszarach. Łączy realizację celów finansowych z celami związanymi z budowaniem relacji z pracownikami czy lokalnymi społecznościami³. W ramach oceny wpływu strategii społecznej odpowiedzialności biznesu na poziom bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw można posłużyć się zakresem sześciu odpowiedzialności⁴: produktowej, finansowej, środowiskowej, prawnej, społecznej oraz etycznej.

Odpowiedzialność produktowa przedsiębiorstw przejawia się w szczególnych staraniach dotyczących kształtowania cech produktów – od jego materiału i sposobu powstania – po właściwości finalne, przeznaczenie, działania marketingowe i etyczną sprzedaż. Ze względu na wysoką jakość produktów, legitymowanie się certyfikatami stwierdzającymi spełnianie norm, klienci wybierają produkt ze względu na jego cechy (np. produkty ekologiczne). Innym kryterium jest dopasowanie produktu do potrzeb klientów czy ich przekonań (np. jednostki uczestnictwa w etycznych funduszach inwestycyjnych). Zwiększona sprzedaż i wyższe obroty wpływają pozytywnie na płynność finansową przedsiębiorstw. Dostrzegają one także zmniejszoną liczbę zwrotów czy reklamacji produktu. Z kolei wprowadzanie innowacyjnych produktów, będących odpowiedzią na potrzeby klientów, skutkuje zwiększeniem udziału w rynku, przede wszystkim w odniesieniu do nowych grup produktów.

Odpowiedzialność finansowa realizowana jest poprzez zrównoważone gospodarowanie środkami finansowymi oraz prowadzenie społecznie odpowiedzialnych inwestycji. W przypadku spółek giełdowych dodatko-

³ L. Anam, E. Szul-Skjoeldkrona, E. Zamościńska, *Jak zyskać na odpowiedzialności? CSR w strategiach spółek giełdowych*, wyd. CSRinfo, Warszawa 2012, s. 26.

⁴ Obszary odpowiedzialności zostały wyodrębnione i scharakteryzowane w wyniku krytycznej analizy literatury, m.in. A. B. Carroll, *The pyramid of corporate social responsibility: toward the moral management of organizational stakeholders*, „Business Horizons”, lipiec–sierpień 1991; A. Paliwoda-Matiolańska, *Odpowiedzialność społeczna w procesie zarządzania przedsiębiorstwem*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

wym wyznacznikiem jest dbałość o relacje inwestorskie. Realizacja praw akcjonariuszy, jak też wdrażanie szeregu praktyk z zakresu ładu korporacyjnego poprzez zwiększanie transparentności spółki, otwiera nowe kanały finansowania działalności. Źródłem finansowania może być kapitał inwestorów zainteresowanych społecznie odpowiedzialnym inwestowaniem, dotacje i subwencje na działalność proekologiczną czy społecznie odpowiedzialne produkty finansowe, np. ekokredyty, zielone obligacje.

Innym aspektem odpowiedzialności finansowej jest rachunkowość pozafinansowa przedsiębiorstw. Raporty tworzone na jej podstawie stają się uzupełnieniem danych finansowych o przedsiębiorstwie. Tym samym stanowią informacyjny komponent bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw. Na bazie transparentnej polityki finansowej zarówno kapitałodawcy, inwestorzy, jak i bezpośrednio menedżerowie mają większą wiedzę o organizacji. W konsekwencji mogą oni sprawować większą kontrolę nad zachodzącymi procesami i ewentualnymi generowanymi ryzykami.

Odpowiedzialność środowiskowa to ekologiczny komponent bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw umożliwiający bezpośrednie oszczędności kosztów dzięki zarządzaniu środowiskowemu. Wynikają one ze zmniejszenia zużycia zasobów, niższej materiochłonności oraz energochłonności. Znacząco spada częstotliwość awarii i nieplanowanych postojów. Wylimitowanie kar finansowych za łamanie przepisów prawa ochrony środowiska naturalnego zmniejsza obciążenie budżetu. Zaoszczędzone środki finansowe mogą stanowić – wraz z kapitałem zewnętrznym – źródło finansowania kolejnych innowacji ekologicznych i rozwiązań proefektywnościowych w przedsiębiorstwie.

Zarządzanie przedsiębiorstwem zgodnie z kryteriami ekologicznymi, społecznymi i związanymi z ładem korporacyjnym (tzw. czynniki ESG – *economic, social, governance*)⁵ prowadzi do realizacji działań zgodnie z wykładnią prawa oraz wykraczających poza obowiązki prawne. Odpowiedzialność prawna wymaga etycznego konstruowania umów, braku korupcji i jej przeciwdziałania, równego traktowania i kreowania wartości dla poszczególnych grup interesariuszy. Praktyki z zakresu odpowiedzialności prawnej oddziałują na wysokość lub brak kar finansowych za nadużycia w zakresie realizacji obowiązków prawnych. Determinują również liczbę procesów sądowych

⁵ A. Hoepner, I. Oikonomou, Z. Sautner, L.T. Starks, X. Zhou, ESG Shareholder Engagement and Downside Risk, AFA 2018 paper, s. 1–4. <https://ssrn.com/abstract=2874252> (dostęp: 20.06.2018).

z tytułu negatywnych stosunków z pracownikami czy egzekucji roszczeń od kontrahentów na drodze sądowej. Odpowiedzialność prawna sprzyja także umocnieniu wizerunku i reputacji, co wpływa na dostęp do źródeł finansowania lub wycenę emitowanych papierów wartościowych.

Odpowiedzialność społeczna realizowana jest przez przedsiębiorstwa w zakresie budowania i utrzymywania dobrych relacji z pracownikami, dostawcami, klientami oraz lokalnymi społecznościami. Sprzyja zmniejszaniu kosztów prowadzenia działalności oraz zwiększa stabilność i efektywność działań. Za przykład może posłużyć niwelowanie kosztów z tytułu procesów sądowych z kontrahentami czy polubownego rozstrzygnięcia sporów pracowniczych. Tworzenie bezpiecznego środowiska pracy redukuje liczbę wypadków podczas wykonywania obowiązków przez pracowników, a co za tym idzie, chociażby niezaplanych postojów czy opóźnień.

Odpowiedzialność etyczna w działaniach przedsiębiorstw wyrażona zostaje poprzez formułowanie i przestrzeganie kodeksów etyki, przeprowadzenie audytów etycznych oraz szkoleń pracowników i kadry kierowniczej z zakresu etyki biznesu. W powiązaniu z odpowiedzialnością produktową, przedsiębiorstwa prowadzą działania zmierzające do uczciwego przekazu reklamowego i marketingu sprzedażowego oferowanych produktów. Długofalowo, wszystkie tego typu działania prowadzą do przejrzystości działań i wzbudzają zaufanie interesariuszy.

Etyczne podejście do działań oddziałuje pozytywnie na bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstw. Wpływ ten implikowany jest zarządzaniem ryzykiem poprzez uwzględnianie potencjalnych zagrożeń i wyzwań. Analiza decyzji finansowych pod tym kątem jest możliwa dzięki mapowaniu interesariuszy i odpowiadaniu na ich potrzeby. W konsekwencji przedsiębiorstwa mogą kierować swoją ofertę do inwestorów zainteresowanych społecznie odpowiedzialnym inwestowaniem i zapewnić dostęp do kapitału na rozwój.

Wynikiem działań podejmowanych w ramach strategii społecznej odpowiedzialności biznesu, w zależności od rodzaju odpowiedzialności, jest między innymi poprawa wskaźników finansowych związanych z płynnością, efektywnością oraz wzrost rynkowej wartości akcji i kapitału. Innym rezultatem jest szerszy dostęp do źródeł finansowania działalności przedsiębiorstw. W tabeli 1 zbiorczo przedstawiono obszary społecznej odpowiedzialności biznesu i wpływ podejmowanych działań na bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstw.

Tabela 1. Relacja pomiędzy realizacją strategii CSR a bezpieczeństwem finansowym przedsiębiorstw

Obszary społecznej odpowiedzialności biznesu	Rodzaj odpowiedzialności przedsiębiorstwa	Wpływ strategii CSR na bezpieczeństwo finansowe	Kryterium bezpieczeństwa finansowego
cechy i przeznaczenie produktu, rodzaj i źródło pochodzenia surowca/materiału, bezpieczeństwo produktu i konsumentów	produktowa	szybka zbywalność produktu, mała liczba zwrotów, stała baza klientów, zadowolenie klientów z jakości produktu, innowacje produktowe	plynność finansowa, dynamika przychodów ze sprzedaży
ład zarządczy, realizacja praw akcjonariuszy, raportowanie pozafinansowe, notowanie w indeksach spółek CSR	finansowa	raporty danych finansowych i pozafinansowych jako rzetelne źródło informacji o całokształcie działalności	wypłacalność, dostęp do źródeł finansowania, rynkowa wartość akcji i kapitału, struktura kapitału
źródła energii i wody oraz ich zużycie, emisje do atmosfery, gospodarka odpadami	środowiskowa	zarządzanie środowiskowe, niskie lub brak kar finansowych za łamanie przepisów prawa o ochronie środowiska naturalnego, źródło innowacji ekologicznych i innych rozwiązań	wypłacalność, dostęp do źródeł finansowania
strategia rozwoju z uwzględnieniem ESG, przestrzeganie prawa, przeciwdziałanie korupcji	prawna	dbałość o wizerunek i reputację, budowa przewagi konkurencyjnej, wypełnianie oraz wychodzenie poza obowiązki prawne, niskie lub brak kar finansowych za nadużycia w zakresie realizacji obowiązków prawnych	wypłacalność, sprawność działania, dostęp do źródeł finansowania
relacje pracownicze, relacje z dostawcami, relacje z klientami, działania edukacyjne, zaangażowanie lokalnej społeczności	społeczna	kapitał inwestorów SRI, dotacje i subwencje na działalność proekologiczną i społeczną, społecznie odpowiedzialne produkty finansowe	sprawność działania, efektywność, dostęp do źródeł finansowania
kodeksy etyki, audyty etyczne, szkolenia z zakresu etyki biznesu, uczciwa reklama	etyczna	zarządzanie ryzykiem z uwzględnieniem potencjalnych zagrożeń i wyzwań dzięki mapowaniu interesariuszy i odpowiadaniu na ich potrzeby, wysokie zaangażowanie pracowników, współpraca w ramach sieci przedsiębiorstw CSR	dostęp do źródeł finansowania, efektywność, struktura kapitału

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiając sumaryczny wpływ strategii społecznej odpowiedzialności biznesu na bezpieczeństwo finansowe, należy wskazać na wyraźnie pozytywne znaczenie takiego rodzaju zaangażowania we wzrost dostępu do kapitału. Z jednej z strony związane jest to ze wzrostem oferty społecznie odpowiedzialnych produktów finansowych⁶. Z drugiej zaś wynika ze wzrostu zainteresowania inwestorów przedsiębiorstwami wdrażającymi wyższe standardy ładu korporacyjnego czy raportującymi dane pozafinansowe. Szczególne znaczenie ma notowanie przedsiębiorstw w indeksach giełdowych dedykowanych wyróżniającym się spółkom CSR⁷.

Podsumowując, bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstw w ujęciu zrównoważonych finansów można zdefiniować jako rezultat decyzji zarządczych związanych z gospodarowaniem majątkiem w oparciu o wymiary ekonomiczne i pozaekonomiczne prowadzonej działalności gospodarczej. Źródłem takich działań jest budowa wartości przedsiębiorstwa z uwzględnieniem potrzeb jego interesariuszy. Uwzględnianie w decyzjach biznesowych aspektów ESG umożliwia efektywne zarządzanie ryzykiem, a co za tym idzie, identyfikowanie obszarów problemowych i tworzenie rozwiązań zapobiegających sytuacjom kryzysowym. Strategiczne wdrażanie CSR jest źródłem projektów o charakterze innowacyjnym w skali działania przedsiębiorstwa, jak również na tle konkurencji. Odpowiadanie na potrzeby interesariuszy prowadzi do kreowania nowych rozwiązań zwiększających konkurencyjność przedsiębiorstw.

Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce – wybrane inicjatywy i praktyki wpływające na bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstw

Według danych zebranych przez CSRInfo, organizacje w Polsce coraz częściej biorą udział w wielu inicjatywach promujących społeczną odpo-

⁶ J. Kłobukowska, *Rozwój społecznie odpowiedzialnych instrumentów finansowych jako czynnik konkurencyjności regionu*, „Marketing i Rynek”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 10/2014, s. 104–111.

⁷ Szerzej [w:] J. Kłobukowska, *Indeksy społecznie odpowiedzialne jako wyraz wdrażania koncepcji CSR przez globalny rynek finansowy*, „Studia i Prace Wydziału Ekonomicznego”, nr 11, Wydawnictwo Naukowe Akademia im. J. z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, Gorzów Wielkopolski 2016, s. 81–92.

wiedzialność biznesu. W 2017 r. w międzynarodowej organizacji UN Global Compact członkostwo posiadało 85 podmiotów z Polski, a Forum Odpowiedzialnego Biznesu posiadało 50 partnerów strategicznych⁸. W 2018 r. 66 firm zostało wyróżnionych *Listkami CSR Polityki*, nagrodą w konkursie czasopisma „Polityka” dla firm społecznie odpowiedzialnych⁹. Z kolei w XII Rankingu Firm Odpowiedzialnych w 2018 r. wzięło udział o osiem więcej niż w roku ubiegłym, czyli 70 firm¹⁰.

Lektura corocznych raportów „Odpowiedzialny biznes w Polsce. Dobre praktyki”, publikowanych przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu (FOB) dostarcza informacji o różnorodnych projektach realizowanych przez polskie organizacje. Treścią raportu są głównie zgłoszone przez przedsiębiorstwa działania związane z realizacją strategii społecznie odpowiedzialnego biznesu. W 2017 r. do raportu FOB zgłoszono 639 nowych praktyk oraz 551 rozpoczętych w latach ubiegłych i kontynuowanych. Łącznie w 2017 r. zrealizowano niemal 1,2 tys. praktyk CSR. Liczbę praktyk społecznie odpowiedzialnych wdrożonych przez przedsiębiorstwa w Polsce w 2017 r. według kategorii ISO 26000, przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Liczba praktyk społecznie odpowiedzialnych wdrożonych przez przedsiębiorstwa w Polsce w 2017 r.

Kategoria działań CSR według ISO 26000	Nowe praktyki w 2017	Długoletnie praktyki kontynuowane w 2017	Łączna liczba praktyk zrealizowanych w 2017	Liczba spółek realizujących dany rodzaj działań CSR
relacje z pracownikami	175	137	312	102
prawa człowieka	20	17	37	24
zaangażowanie społeczne i inwestycje społeczne	244	236	480	138
uczciwe praktyki rynkowe	23	25	48	32
kwestie konsumenckie	44	35	79	40
środowisko	102	69	171	80
ład organizacyjny	31	32	63	44

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Odpowiedzialny biznes w Polsce. Dobre praktyki 2017*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2018.

⁸ Annual CSR Outlook 2017, wyd. CSRinfo, Warszawa 2018, s. 1.

⁹ Firmy społecznie odpowiedzialne nagrodzone Listkami CSR POLITYKI, „Polityka”, 28.05.2018.

¹⁰ Ranking Odpowiedzialnych Firm: Oto zwycięzcy, <https://www.pulshr.pl/csr/ranking-odpowiedzialnych-firm-oto-zwyciezcy,54990.html> (dostęp: 20.06.2018).

Przedsiębiorstwa w Polsce wdrażają różnorodne działania CSR, które w sposób istotny oddziałują na bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstw. W wyniku dokonanego przeglądu takich projektów można wyróżnić kilka wybranych praktyk przedsiębiorstw w Polsce, odnoszących się do odpowiedzialności: produktowej, środowiskowej, prawnej, społecznej, etycznej oraz finansowej¹¹.

W ramach odpowiedzialności produktowej można wskazać na inicjatywę Lyreco Polska, która wdrożyła zasady oceny zielonych produktów na podstawie międzynarodowych standardów ISO 14020. Z kolei Bank BGŻ BNP Paribas udostępnił w swej ofercie kredyt ratalny na finansowanie ekologicznych źródeł energii. Innym przykładem jest podjęta przez sieć Carrefour Polska decyzja o wycofaniu ze sprzedaży jaj z chowu klatkowego do końca 2020 r. z marek własnych, a do 2025 r. z marek krajowych.

Na styku odpowiedzialności produktowej i środowiskowej, Skanska w Polsce zdecydowała się na pionierską certyfikację osiedli mieszkaniowych w standardzie BREEAM. Uzyskanie tego certyfikatu jest potwierdzeniem ekologicznych cech budowli i potwierdzeniem zaangażowania spółki w segment zrównoważonych nieruchomości. Z kolei Mostostal Warszawa wprowadził proces inteligentnego zarządzania informacjami o projekcie, za pomocą którego firma może testować i przewidywać potencjalny wpływ planowanych działań na środowisko naturalne. Za przykład wprowadzenia rozwiązań proefektywnościowych może posłużyć wdrożenie przez Ceramikę Paradyż innowacyjnego systemu odzysku ciepła odpadowego pochodzącego z wypału płytek oraz spalin z pieców do zasilania innych urządzeń produkujących ciepło.

W ramach odpowiedzialności prawnej przedsiębiorstwa działające w Polsce podejmują szereg działań wykraczających poza obowiązki prawne. Przedsiębiorstwa formułują dodatkowe kodeksy, procedury, zarządzenia wewnętrzne, a także poddają się audytom certyfikującym. Przykładem takiego wdrożenia jest uzyskanie certyfikatu European Water Stewardship przez zakłady produkcyjne Coca-Cola HBC Polska w 2017 r. W tym samym roku Polpharma wdrożyła procedurę zarządzania konfliktami interesów. Procedura stanowi narzędzie wspierające zarządzanie w sytuacji ujawnienia konfliktu

¹¹ Wybór praktyk został dokonany na podstawie informacji zawartych w raporcie: Odpowiedzialny biznes w Polsce. Dobre praktyki 2017, wydanego przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu oraz stron internetowych przedsiębiorstw.

interesów. Z kolei Eurocash udostępnił *Linie Zaufania*, za pomocą której zgłaszane mogą być, z zachowaniem poufności, wszelkie próby nieetycznych zachowań i naruszeń polityki wewnętrznej firmy.

W ramach odpowiedzialności społecznej ciekawą inicjatywą jest *Akcja „Respect!”* Volkswagena Motor Polska, której celem jest propagowanie szacunku i tolerancji oraz uwrażliwianie pracowników na wszelkiego typu formy dyskryminacji. Z kolei w PKN ORLEN przeprowadzono badania mające na celu określenie wpływu 12-godzinnego dobowego wymiaru czasu pracy na bezpieczeństwo pracy i poziom komfortu pracowników zatrudnionych na stanowiskach produkcyjnych. Inną wzorcową praktyką zarządzania ryzykiem i relacjami z dostawcami są audyty CSR prowadzone przez Lyreco Polska od 2017 r. wśród wszystkich producentów marki. W przypadku wykrycia uchybień, firma wspiera działania naprawcze, jeśli dany dostawca deklaruje chęć współpracy (w innym przypadku jest ona zakończona).

Odpowiedzialność etyczna przedsiębiorstw w Polsce realizowana jest poprzez takie inicjatywy, jak: *Polityka antykorupcyjna* w GK PGE, *Whistleblowing* (procedura informowania o działaniach, które są niezgodne z prawem lub etyką biznesu) w Grupie Raben czy wdrażanie i aktualizowanie kodeksów etyki (m.in. Credit Agricole Bank Polska, ANG Spółdzielnia, Henkel Polska, CCC).

Odpowiedzialność finansowa polskich przedsiębiorstw zaznacza się wyraźnie w działaniach zwiększających transparentność działania firm. Corocznie wydawanych jest więcej raportów danych pozafinansowych. Świadczy to o uświadomieniu przedsiębiorstw o potrzebie szerszego informowania inwestorów, a także innych interesariuszy o pozafinansowym wpływie działań przedsiębiorstw w Polsce. Informacje płynące z raportów pozafinansowych wspierają również decyzje zarządcze. Wyniki analizy danych międzynarodowych organizacji AccountAbility oraz Global Reporting Initiative zajmujących się ustalaniem i wdrażaniem standardów raportowania CSR (AA1000, GRI) wskazują na wzrost popularności raportowania od 2011 r. Liczbę przedsiębiorstw zaangażowanych w publikowanie raportów CSR w latach 1998–2017 przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Liczba polskich podmiotów składających raporty według standardu AA1000 i GRI w latach 1998–2017

Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AA1000	1	0	0	1	1	3	3	4	5	9	11	15	20	43	46	50	44	47	45	bd
GRI	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	6	8	bd	bd	bd	bd	36	44	43	40

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Corporate Register*, <http://www.corporateregister.com/livecharts/?chart=1&cou=Poland&sec=All&sub=All&our=All> (dostęp: 24.06.2018); *GRI Reports List*, https://www.globalreporting.org/services/Analysis/Reports_List/Pages/default.aspx (dostęp: 24.06.2018).

Dodatkowo, wejście w życie unijnej dyrektywy dotyczącej raportowania danych finansowych i zaimplementowanie jej do polskiego prawa nakłada na wybrane podmioty¹² obowiązek przygotowania takiej informacji. Po raz pierwszy w ramach tej regulacji przedsiębiorstwa były zobowiązane przygotować dane za rok obrotowy 2017 r. Takie dane przygotowało ponad 100 podmiotów notowanych na GPW w Warszawie¹³. Z perspektywy bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw monitorowanie zakresu i wyników działalności w aspektach pozafinansowych jest działaniem bardzo korzystnym.

Odpowiedzialność finansowa przedsiębiorstwa wpływa również na dostęp do źródeł finansowania, a długoterminowe działania w różnych obszarach wpływają na wzrost wartości przedsiębiorstwa oraz wartości rynkowej kapitału. W 2009 r. GPW w Warszawie utworzyła RESPECT Index. Indeks giełdowy grupuje spółki zarządzane według najwyższych standardów CSR. Liczba spółek notowanych w indeksie jest zmienna. W 2009 r. notowanych było 16 spółek. Po ostatniej, jedenastej rewizji z grudnia 2017 r., w RESPECT Index notowanych jest 28 spółek¹⁴.

Wzrost zaangażowania spółek w strategiczne zarządzanie CSR sprzyja rozwojowi rynku społecznie odpowiedzialnego inwestowania w Polsce. Dane na temat polskiego rynku zawarte w raporcie organizacji Eurosif wskazują na jego powolny wzrost. Według ostatnich dostępnych danych

¹² Szerzej: Ustawa o Rachunkowości z 15 grudnia 2016 r. (DzU z 2017 r., poz. 61.); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy.

¹³ Standardy SIN, <https://standardy.org.pl/raporty-spolek> (dostęp: 20.06.2018).

¹⁴ GPW w Warszawie, <http://www.odpowiedzialni.gpw.pl> (dostęp: 15.06.2018).

zawartych w raporcie *European SRI Study 2016*, rynek inwestycji społecznie odpowiedzialnych w Polsce w 2015 r. szacowano na 12,1 mld EUR (2,4 mld EUR w 2012). Dla porównania rynek europejski to ponad 22 bln EUR¹⁵. Rozwój rynku świadczy o zwiększonym zainteresowaniu inwestorów, którzy tradycyjne kryteria inwestycyjne rozszerzają o pozafinansowe wymiary działalności w aspektach ESG. Przedsiębiorstwa, które są według tych kryteriów zarządzane, mają większe szanse na dostęp do kapitału właśnie tych inwestorów. To kolejny aspekt, w którym zarządzanie CSR oddziałuje pozytywnie na bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstw ze względu na otwarcie dostępu do kapitału finansowego.

Podsumowanie

W ramach powiązania obszarów odpowiedzialności z kryteriami bezpieczeństwa finansowego przedstawiono szereg praktycznych kierunków działań, które zmniejszają potencjalne zagrożenie przedsiębiorstw w obszarze zarządzania finansami. Zaproponowano autorską definicję bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw odnoszącą się do założeń zrównoważonych finansów. W takim ujęciu bezpieczeństwo finansowe podmiotów gospodarczych jest rezultatem decyzji zarządczych związanych z gospodarowaniem majątkiem w oparciu o wymiary ekonomiczne i pozaekonomiczne prowadzonej działalności gospodarczej w długim horyzoncie czasowym. Zaproponowana definicja uwypukla konieczność strategicznego podejścia do zarządzania kwestiami ESG w przedsiębiorstwie i osadzenia jej w perspektywie długookresowej.

Przedsiębiorstwa w Polsce corocznie realizują więcej projektów z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu. Wdrażanie strategii CSR wspiera odpowiedź na potrzeby szerokiego grona interesariuszy, a publikowane raporty danych pozafinansowych stanowią kluczowy informacyjny komponent bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw. Podejmowane inicjatywy stanowią inwestycję, zarówno w aspekty budowania długoletnich relacji z partnerami handlowymi, pracownikami czy lokalnymi społecznościami, jak i w długofalowy wzrost wartości fundamentalnej przedsiębiorstw.

¹⁵ *European SRI Study 2016*, Eurosif 2016, <http://www.eurosif.org> (dostęp: 21.02.2017).

Bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstw opiera się na fundamentach analizy finansowej, ale w ujęciu zrównoważonych finansów powinno być dodatkowo rozszerzone o czynniki pozafinansowe. Negatywne skutki działalności w aspektach pozaeconomicznych mogą determinować zagrożenie funkcjonowania przedsiębiorstw. Tym samym implementacja założeń społecznej odpowiedzialności biznesu do strategii zarządzania przedsiębiorstwem w perspektywie długoterminowej będzie zyskiwać na znaczeniu. Istotny jest walor pozaeconomiczny, jak i ukazane podnoszenie bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw.

Efektywne połączenie celów economicznych, społecznych i ekologicznych prowadzi do stabilizacji lub zwiększenia wyników finansowych, otwiera nowe możliwości dostępu do źródeł finansowania, a także zwiększa płynność przedsiębiorstwa. Tym samym zaproponowane zintegrowane podejście do bezpieczeństwa finansowego społecznie odpowiedzialnych przedsiębiorstw staje się ważkim zagadnieniem w dobie zrównoważonego rozwoju oraz kreowania bezpieczeństwa economicznego w długim okresie.

Bibliografia

Źródła prawne

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy.
2. Ustawa o rachunkowości z dnia 15 grudnia 2016 r. (DzU z 2017 r., poz 61).

Opracowania/monografie/artykuly naukowe

1. Anam L., Szul-Skjoeldkrona E., Zamościńska E., *Jak zyskać na odpowiedzialności? CSR w strategiach spółek giełdowych*, wyd. CSRinfo, Warszawa 2012, s. 26.
2. *Annual CSR Outlook 2017*, wyd. CSRinfo, Warszawa 2018, s. 1.
3. Caroll A. B., *The pyramid of corporate social responsibility: toward the moral management of organizational stakeholders*, „Business Horizons”, lipiec–sierpień 1991.

4. Hoepner A., Oikonomou I., Sautner Z., Starks L. T., Zhou X., ESG Shareholder Engagement and Downside Risk, AFA 2018 paper, s. 1–4. <https://ssrn.com/abstract=2874252> (dostęp: 20.06.2018).
5. Kłobukowska J., *Indeksy społecznie odpowiedzialne jako wyraz wdrażania koncepcji CSR przez globalny rynek finansowy*, „Studia i Prace Wydziału Ekonomicznego”, nr 11, Wydawnictwo Naukowe Akademia im. J. z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, Gorzów Wielkopolski 2016, s. 81–92.
6. Kłobukowska J., *Rozwój społecznie odpowiedzialnych instrumentów finansowych jako czynnik konkurencyjności regionu*, „Marketing i Rynek”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 10/2014, s. 104–111.
7. Paliwoda-Matiolańska A., *Odpowiedzialność społeczna w procesie zarządzania przedsiębiorstwem*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
8. Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i S-ka, Poznań 2010, s. 47.
9. Schröder M., *Financial effects of corporate social responsibility: a literature review*, „Journal of Sustainable Finance & Investment”, 2014, 4:4, s. 337–350.
10. Soppe A., *Finance as an instrument to a sustainable company*, rozprawa doktorska, University of Erasmus Rotterdam, Rotherdam, Netherlands 2006.

Źródła internetowe

1. Corporate Register, <http://www.corporateregister.com/livecharts/?chart=1&cou=Poland&sec=All&sub=All&our=All> (dostęp: 24.06.2018).
2. *European SRI Study 2016*, Eurosif 2016, <http://www.eurosif.org> (dostęp: 21.02.2017).
3. Firmy społecznie odpowiedzialne nagrodzone Listkami CSR POLITYKI, „Polityka”, 28.05.2018.
4. GPW w Warszawie, <http://www.odpowiedzialni.gpw.pl> (dostęp: 15.06.2018).
5. GRI Reports List, https://www.globalreporting.org/services/Analysis/Reports_List/Pages/default.aspx (dostęp: 24.06.2018).
6. ISO 26000 Społeczna odpowiedzialność, s. 4, https://www.pkn.pl/sites/default/files/sites/default/files/imce/files/discovering_iso_26000.pdf (dostęp: 20.06.2018).

7. Ranking Odpowiedzialnych Firm: Oto zwycięzcy, <https://www.pulshr.pl/csr/ranking-odpowiedzialnych-firm-oto-zwyciezcy,54990.html> (dostęp: 20.06.2018).
8. Standardy SIN, <https://standardy.org.pl/raporty-spolek> (dostęp: 20.06.2018).

mgr Patrycja Kinga Knast
Uniwersytet Mikołaja Kopernika

**Kultura i bezpieczeństwo.
Uwagi na marginesie
socjologii Floriana
Znanickiego**

*Culture and security. Notes on Florian
Znanicki's sociology margin*

Streszczenie

O bezpieczeństwie mówić możemy jako o wartości, ponieważ jest pewną ideą, która symbolizuje doznanie, jakim jest brak zagrożenia. Bezpieczeństwo w świetle teorii proponowanych przez Floriana Znanięckiego jest wartością społeczną. Współcześnie wartość bezpieczeństwa postrzegamy wieloaspektowo, poprzez wymiar ekonomiczny, informatyczny, kulturowy, społeczny, militarny, ekologiczny, energetyczny, żywnościowy czy socjalny. Konieczne jest zatem podejmowanie rozważań w tym zakresie dla uzyskania odpowiedzi, czy bezpieczeństwo, definiowane w kategoriach filozofii wartości, ulega zmianom.

Słowa kluczowe: kultura, bezpieczeństwo, wartości, nauka, socjologia, filozofia

Summary

We can talk about security as a value because it is a certain idea that symbolizes the experience of the lack of threat. Security in the light of the theories proposed by Florian Znanięcki is a social value. Today, we value the value of security in a multi-faceted way, through the economic, IT, cultural, social, military, ecological, energy, food or social dimensions. It is therefore necessary to consider in this regard for to obtain an answer, or security, defined in terms of the philosophy of values, changes.

Key words: culture, security, values, science, sociology, philosophy

Wstęp

Artykuł ten jest pokłosiem wygłoszonego przeze mnie referatu pt. „Kultura i bezpieczeństwo. Uwagi na marginesie socjologii Floriana Znanięckiego” podczas obrad na konferencji „Bezpieczeństwo lokalne – perspektywa spo-

teczna i organizacyjna". Problematyka wystąpienia oraz artykułu oscyluje wokół relacji zachodzącej pomiędzy kulturą a bezpieczeństwem. W obszernej literaturze przedmiotu autorzy poszukują powiązań pomiędzy nimi, zwracając uwagę przede wszystkim na wielość wspólnych punktów odniesienia, które najwyraźniej scentrowane zostały w pojęciu bezpieczeństwa kulturowego. Prowadzone przeze mnie w tej publikacji rozważania również odnoszą się do kulturowej perspektywy poznawczej. Jednakże w przeciwieństwie do cytowanych przeze mnie autorów z zakresu nauk o bezpieczeństwie, staram się spojrzeć na bezpieczeństwo, korzystając z optyki zwanej socjologią humanistyczną. Opiera się ona na założeniach filozofii kulturalistycznej i socjologii Floriana Znanieckiego.

Rozpatrując tytułową kwestię, postawiłam sobie dwa pytania badawcze: czym jest bezpieczeństwo w świetle teorii przedstawionych przez autora *Wstępu do socjologii* oraz czy bezpieczeństwo, definiowane w kategoriach filozofii wartości, ulega zmianom? Do poszukania odpowiedzi na te dwa pytania skłoniła mnie ciekawość poznawcza, jaką wzbudziła we mnie definicja bezpieczeństwa przedstawiona w popularnej internetowej encyklopedii Wikipedia; brzmi ona następująco: „stan dający poczucie pewności i gwarancję jego zachowania”¹. Hasło to oczywiście jest bardziej rozbudowane, przywoływane są także treści z zakresu nauki o bezpieczeństwie, jednak to właśnie zdanie wyświetla się jako pierwsze. Ogólnikowość tegoż zdania zachęca do zadawania sobie przez jego odbiorcę własnych pytań związanych z bezpieczeństwem.

Metodologicznie publikacja ta oparta jest na teorii socjologii humanistycznej zaproponowanej przez Floriana Znanieckiego, która została także poszerzona o jego filozofię kultury i filozofię wartości. Chcąc w pełni zbadać podejmowane tutaj zagadnienie, posłużyłam się również koncepcją współczynnika humanistycznego. We *Wstępie do socjologii* współautor *Chłopa polskiego w Europie i Ameryce* pisze: „Tymczasem zjawiska humanistyczne, tak jak je ujmuje badacz kultury, gdy pogrążony w specjalnych swych zagadnieniach zapomina o naturalizmie, to są zasadniczo zjawiska »czyjeś«. Są to przedmioty doświadczenia i działalności oraz czynności myślowe czy praktyczne członków naszej własnej grupy społecznej, jak my sami i inni członkowie tej grupy ich doświadczają i pojmują (...). Tę cechę zjawisk kulturalnych, przedmiotów humanistycznego badania, tę ich zasadniczą właściwość, że jako przedmioty teoretycznej re-

¹ <https://pl.wikipedia.org/wiki/Bezpiecze%C5%84stwo> (dostęp: 1.06.2018).

fleksji są one już przedmiotami, komuś danymi, nazwać możemy *współczynnikiem humanistycznym* tych zjawisk². Zgodnie z dotychczasową literaturą przedmiotu, współczynnik humanistyczny potraktowany został jako wskazówka metodologiczna³. „W wersji metodologicznej natomiast mówi owa zasada, w jaki sposób można (lub też należy – w stanowiskach interpretacyjnych logicznie silniejszych) rzeczywistość humanistyczną badać. (...) socjolog powinien patrzeć na rzeczywistość społeczną nie oczyma absolutnego obserwatora, lecz oczyma jej uczestników (...)”⁴.

Bezpieczeństwo jako wartość

W pierwszej części artykułu poszukamy odpowiedzi na pytanie, czym jest bezpieczeństwo? Udzielając jej, odwołamy się do dwóch obszarów dziedzinowych. Pierwszym z nich, podstawowym dla zrozumienia problematyki publikacji, będzie literatura z zakresu nauk o bezpieczeństwie. Drugim natomiast teoria wartości zaproponowana przez Floriana Znanieckiego.

Bezpieczeństwo

Analizując literaturę omawiającą tematykę bezpieczeństwa, można wywnioskować, że jest to rozległe i niejednorodne przedmiotowo zagadnienie. Świadczą o tym słowa Joachima Osińskiego: „W przedmiotowym ujęciu akcentuje się dziedziny, w których stan bezpieczeństwa odgrywa zasadniczą rolę, niekiedy wskazujemy na **rodzajowe przejawy bezpieczeństwa** analizując: bezpieczeństwo militarne, ekonomiczne, ekologiczne (klimatyczne), energetyczne, żywnościowe, informatyczne, socjalne, społeczne czy kulturowe”⁵. Dlatego też najbardziej trwałym aspektem rozważań o bezpieczeństwie wydaje się mówienie o nim jako o pewnym stanie, który „definiowany przez negację oznaczał i oznacza stan braku zagrożenia. Brak zagrożenia życia, zdrowia i wolności czy rozwoju społecz-

² F. Znaniecki, *Wstęp do socjologii*, Warszawa 1988, s. 24–25. Kursywa oryginalna.

³ Por. J. Szacki, *Znaniecki*, Warszawa 1986, s. 90–102; E. Hałas, *Znaczenia i wartości społeczne. O socjologii Floriana Znanieckiego*, Lublin 1991, s. 30–55; R. Cichocki, *Socjologiczne implikacje filozofii Floriana Znanieckiego*, Poznań 1995, s. 59–73.

⁴ R. Cichocki, *Socjologiczne implikacje filozofii Floriana Znanieckiego*, Poznań 1995, s. 60.

⁵ J. Osiński, *Wstęp*, [w:] *Bezpieczeństwo. Współczesne wymiary*, J. Osiński, Warszawa 2014, s. 10. Pogrubienie oryginalne.

nego, gospodarczego i kulturowego, oznacza de facto bezpieczeństwo w sensie „pozytywnym”. Owe zagrożenia we współczesnych opracowaniach ekonomicznych, socjologicznych czy prawniczych sprowadza się do różnych rodzajów ryzyka, które mogą znacząco oddziaływać na bezpieczeństwo jednostek, grup społecznych (narodowych, etnicznych, religijnych, grup zawodowych, wiekowych itp.), jak również państw. Dodać należy, że ryzyko jest kwantyfikowalne zarówno do jednostek, jak i państw. W każdym konkretnym przypadku (jednostkowym, dotyczącym zbiorowości lokalnej czy całego społeczeństwa) dążyć będziemy do ograniczenia, wyłączenia, zminimalizowania czy zmarginalizowania danego ryzyka, a przez to do zmniejszenia obaw, lęku, niepokoju lub niepewności⁶.

Definiowanie bezpieczeństwa jako stanu braku zagrożenia powoduje, że przeniesienie tejże deskrypcji na grunt refleksji o kulturze staje się utrudnione, dzieje się tak, ponieważ bezpieczeństwo kulturowe jest konstruktem świadomości społecznej⁷. „Niewątpliwie można jednak wyróżnić komponenty bezpieczeństwa kulturowego, takie jak zachowanie tożsamości kulturowej, języka, dorobku kulturowego, zwyczajów czy religii”⁸.

W naszym rozumieniu bezpieczeństwo i bezpieczeństwo kulturowe będą pojęciami tożsamymi, ponieważ w dalszej części wyводу ukażemy bezpieczeństwo jako wartość społeczną. Zaś w wartości społecznej, o czym przekonamy się, czytając poniższy jej opis, zawierający wszystkie rozumienia danej idei.

Wartość

Kategoria wartości jest jednym z tych terminów, które w historii filozofii rozważane były w różnych nurtach myślenia. W artykule odwołamy się do koncepcji zaproponowanej przez Floriana Znanieckiego, polskiego filozofa i socjologa. Gwoli zrozumienia koncepcji wartości proponowanej przez autora *Humanizmu i poznania*, wspomnieć należy o kilku wyjściowych elementach, składających się na całość jego filozofii. Po pierwsze, konstruując swoje tezy filozoficzne i socjologiczne, Znaniecki nie odwoływał się do jednego mistrza, na którym się wzorował. Łukasz Marcin Dominiak pisze: „Próbując zrozumieć miejsce Znanieckiego w polu filozoficznym pierwszej połowy XX w., natrafiamy na podstawową trudność,

⁶ Tamże, s. 9.

⁷ A.W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe w Europie*, Lublin 2013, s. 10–11.

⁸ Tamże, s. 10–11.

jaką jest brak mistrza. W bogatej biografii autora *Cultural Reality (Rzeczywistość kulturowa – P.K.)* trudno odszukać jedną osobę o rozpoznawalnym uznaniu, z gotową do przekazania tradycją intelektualną. Stąd też częste klasyfikowanie dorobku polskiego socjologa jako eklektycznego. W istocie jest on mieszaniną wielu wątków filozoficznych tamtych czasów ze znacznym udziałem własnej kreatywnej refleksji⁹. Swoje spostrzeżenia budował bowiem w oparciu o własne przemyślenia i krytyczne uwagi wobec myśli, z których czerpał. Stanisław Borzym, historyk filozofii polskiej XIX i XX w., napisał: „Właśnie to niezwykle czytanie, ogromna chłonność intelektualna (Znanięcki powołuje się w swych wydanych w języku polskim książkach, *Zagadnienie wartości w filozofii oraz Humanizm i poznanie*, na kilkudziesięciu znaczących w owym czasie filozofów) sprawia, że chęć łatwego zaszufładowania jego poglądów przez podporządkowanie ich jakiemuś znanemu kierunkowi filozofii światowej natrafia na rzeczowe obiekcje”¹⁰. Stąd też nie jest łatwo mówić o pojedynczym czy mnogim wpływie, jak się jednak wydaje, w przypadku kategorii wartości mówić możemy o krytycznej inspiracji pochodzącej z założeń filozofii idealistycznej oraz naturalistycznej¹¹. Poznawszy obszernie zainteresowania filozoficzne i socjologiczne autora *Socjologii wychowania* możemy omówić zagadnienie wartości.

„Wartość może być zarówno myślą, jak rzeczywistością, doznaniem, symbolizującym rzecz, lub rzeczą, symbolizowaną przez doznanie. Zależnie od chwili i punktu widzenia: tak np. wypełniony cel jest rzeczywistością w stosunku do uprzedniego zamiaru, myślą – z chwilą, gdy stanie się punktem wyjścia w dążeniu do dalszego celu, albo też jakieś przyjemne lub przykre zjawisko jest rzeczywistością w stosunku do dawniejszego podobnego zjawiska, myślą – w stosunku do późniejszego. *A więc przewidzieć można, że świat doświadczenia jest światem wartości.*(...) Wartością (...) nazywamy każdy przedmiot podlegający ocenie, rozważany jako dodatni lub ujemny”¹². Jak zatem należy rozumieć słowa Znanięckiego, który mówi, że wartość jest rzeczywistością, doświadczeniem oraz przedmiotem? Jerzy Wocial pisze:

⁹ Ł.M. Dominiak, *O źródłach kreatywności Floriana Znanięckiego*, Filo-Sofija, t. I, nr 36, 2017, s. 179.

¹⁰ S. Borzym, *Panorama polskiej myśli filozoficznej*, Warszawa 1993, s. 190.

¹¹ Zob. J. Wocial, Wstęp: *Znanięckiego filozofia wartości*, Florian Znanięcki, *Myśl i rzeczywistość i inne pisma filozoficzne*, Warszawa 1987, s. LXII i nast.

¹² Cytuję za Jerzym Wociałem. J. Wocial, Wstęp: *Znanięckiego filozofia wartości*, dz.cyt., s. LXII, LXII. Podkreślenie oryginalne.

„Zarówno więc doświadczenie w swej postaci pierwotnej, jak i wyłoniona z niego rzeczywistość, są – rzecz można – szczególnymi tylko sposobami istnienia świata wartości. Nazwa „wartość” może desygnować bądź cechę, bądź pewien stosunek, przedmiot wreszcie. Dla Znanieckiego wartość nie jest cechą ani stosunkiem jest zawsze przedmiotem. (...) każdy przedmiot może być elementem różnych niewspółmiernych wzajem systemów, między którymi żadna więź racjonalna nie istnieje. (...) racjonalność przedmiotu i określenia go w całym bogactwie znaczeń – nie dadzą się uzgodnić. Ten przedmiot (...), ujęty we wszystkich jego znaczeniach, nazwany został przez Znanieckiego „przedmiotem historycznym”. Różne bowiem zespoły, których przedmiot jest częścią, są tworzone i odtwarzane w przebiegu historycznego stawania się”¹³.

Bezpieczeństwo jako wartość

Mając na uwadze, że bezpieczeństwo, w tym także bezpieczeństwo kulturowe, jest konstruktem świadomości społecznej, możemy ustalić, odwołując się do myśli społecznej i filozoficznej Floriana Znanieckiego, czym charakteryzuje się owa idea oraz, w jaki sposób, na gruncie filozofii wartości, możemy mówić o jej zmienności.

O bezpieczeństwie mówić możemy jako o wartości, ponieważ jest pewną ideą, która symbolizuje doznanie, jakim jest brak zagrożenia. Gdy przyjmiemy optykę Znanieckiego, zobaczymy również, że tak rozumiane bezpieczeństwo jest także doświadczeniem, zaś wartość – jak napisaliśmy powyżej – jest rzeczywistością. Bezpieczeństwo, gdy analizujemy je zgodnie z propozycją polskiego filozofa i socjologa, podlega ocenie. Bezpieczeństwo oceniane jest dodatnio, gdy społeczeństwo nie odczuwa stanu zagrożenia, zaś ewaluowane jest negatywnie, gdy stan ten jest choćby potencjalnie odczuwalny. Dlatego też w literaturze przedmiotu, o czym pisze Joachim Osiński, negatywnie ocenia się potencjalne ryzyko, a więc samą ideę zagrożenia, wpisaną w wartość bezpieczeństwa. Wyraźnie jest tutaj widoczny jej, tj. wartości bezpieczeństwa, binarny charakter. Podwójna istota bezpieczeństwa nie jest niezgodna z propozycją Floriana Znanieckiego, wręcz przeciwnie. Wydaje się, że profesor Uniwersytetu Poznańskiego, mówiąc o tym, że dana wartość może uczestniczyć w wielu systemach i dzięki temu posiada bogactwo znaczeń, którego racjonalnie uzgodnić się nie da, podkreślał złożony charakter wartości. O mnogości treści bezpieczeństwa mó-

¹³ J. Wocial, Wstęp: *Znanieckiego filozofia wartości, dz.cyt.,*, s. LXIII, LXIV.

wić możemy także w perspektywie badawczej, gdzie wielowymiarowe zastosowanie wartości bezpieczeństwa w nauce wynika z podnoszenia przez osąd naukowy wielu jego aspektów, jak np. militarny, socjalny itd. Przede wszystkim jednak jest to udział tej wartości w systemie nauki. Wydaje się zatem, że możliwe jest wyróżnienie przynajmniej dwóch systemów, w których odnajdujemy tę wartość i jej wymowę: system społeczny, gdzie jest ona doświadczana oraz system naukowy, gdzie staje się przedmiotem badań. Oba systemy stanowią dwa niesprzeczne wymiary świata wartości, ujęte w jednym semantycznie rozległym pojęciu. Nadto Znaniecki mówi, i do tego winniśmy odnieść się w tych rozważaniach, że tak ujęta wartość, czyli we wszystkich jej znaczeniach i systemach, w jakich występuje, jest przedmiotem historycznym. Bowiem w tych właśnie zespołach, których bezpieczeństwo jest częścią, gdzie na potrzeby różnych grup lub jednostek jego znaczenie jest tworzone i odtwarzane w przebiegu historycznym, bezpieczeństwo nieustannie staje się wartością. Dzięki temu stawaniu się możliwe jest zbadanie jej zmienności.

Istotnym pytaniem, które należy sobie zadać, jest to, w jaki sposób można badać ową zmienność? Odwołując się do przyjętej w artykule optyki, stosując założenia kulturalizmu, który pozwala wykryć fluktuację wartości bezpieczeństwa w obszarze historycznym.

Wartość bezpieczeństwa a kulturalizm

Florian Znaniecki w *Rzeczywistości kulturowej (Cultural Reality)* podaje podstawowe założenia kulturalizmu, mówiące o nieustającej ewolucji otaczającego nas świata historycznego i związanych z nim wartości. Elżbieta Hałas, komentując założenia autora *Humanizmu i poznania*, zwraca uwagę również na następujący aspekt kulturalizmu, mianowicie relatywność gromadzonych w ciągu historycznego trwania kultury obrazów świata. Ponadto profesor Uniwersytetu Warszawskiego spostrzega: „fałszywe jest przeciwstawianie natury i kultury lub podporządkowanie kultury porządkowi natury”¹⁴. Warto również pamiętać, że światopogląd ten autor *Mysli i rzeczywistości* zbudował w opozycji do naturalizmu, jak również idealizmu. Zatem jego współczesny odbiór oraz wykorzystanie

¹⁴ E. Hałas, *Znaczenia i wartości społeczne. O socjologii Floriana Znanieckiego*, Lublin 1991, s. 13.

w praktyce badawczej winno uwzględniać ograniczenia wynikające z reguł pracy naukowej czasów F. Znanieckiego współczesnych, ówczesnego stanu wiedzy. Nadto autor wykorzystujący daną klasyczną teorię powinien zderzać ją ze znanymi mu narzędziami, postępem wiedzy oraz aktualnymi warunkami empirycznymi¹⁵.

W *Cultural Reality* poznański socjolog pisze: „Postęp wiedzy o kulturze ukazuje coraz konkretniej historyczną względność wszelkich wartości ludzkich, włączając samą naukę (...). Setki tysięcy lat życia kulturowego nagromadziły tak ogromną masę zwyczajów i tradycji, że człowiek stał się absolutnie niezdolny do postrzegania lub przedstawiania sobie jakiegokolwiek innej przyrody niż ta, którą widzi przez pryzmat kultury; absolutnie niezdolny do działania na przyrodę inaczej niż kulturowo określonymi sposobami (...). Chodzi nie o to, że świat postrzegany i pojmowany przez człowieka nie jest światem realnym, lecz o to, że świat – będący realnie takim właśnie, jakim go człowiek widzi i pojmuje – zmienia się w ciągu ewolucji kulturowej i dlatego nasza obecna przyroda – będąc obiektywnie taką, jaką ją postrzegamy – jest zupełnie odmienna niż przyroda przedludzka, ponieważ stanowi, w stopniu, jakiego nie sposób *a priori* określić, wytwór ewolucji kulturowej”¹⁶.

Odnieśmy zatem ogólną refleksję Znanieckiego nad ciągłą ewolucją twórczą świata kultury do wartości bezpieczeństwa. Cóż oznacza, dla nas badających fluktuację wartości bezpieczeństwa, historyczna względność wartości ludzkich? Przede wszystkim odnosi się ona – tj. historyczna względność wartości ludzkich – do zakorzenienia wartości bezpieczeństwa w systemach poznania ludzkiego, to znaczy do sposobów poznawania, widzenia i doświadczania wartości. Sposób ten jest zmienny historycznie, co wynika, po pierwsze, z zastępowalności pokoleń i, po drugie, z nieustannej zmiany poglądów na świat. Konstruowany przez twórców i uczestników świat nie jest trwały, w takim znaczeniu, w jakim rozumiane są prawidła nauk fizycznych. Jest on nieustannie budowany, twórczo bowiem jednostki i grupy postępują, wypracowując własne zwyczaje i redefiniując pewne wartości. Zmiennością historyczną wartości bezpieczeń-

¹⁵ Zob. K. Kaczmarek, *Herbert Spencer a problemy socjologii religii*, Poznań 2007; S. Kozyr-Kowalski, *Dwa paradygmaty socjologii neoklasycznej*, [w:] P. Wechta, *Socjologia i kryptosocjologia Josepha Schumpetera*, Poznań 2003; S. Kozyr-Kowalski, *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 1999.

¹⁶ F. Znaniecki, *Rzeczywistość kulturowa*, [w:] F. Znaniecki, *Humanizm i poznanie i inne pisma filozoficzne*, Warszawa 1991, s. 492–493, 496–497.

stwa jest jej redefiniowanie, poprzez różnorodny kontekst badawczy i społeczny, przykładowo: w XX w. stanem zagrożenia będzie informacja o wirusie, który krąży w Internecie i odpowiada za wykradanie danych personalnych (zagrożenie informatyczne), natomiast dla społeczności pierwotnych takim stanem zagrożenia mogło być potencjalnie gaśnięcie ogniska, które ówczasie służyło do obrony przed dzikimi zwierzętami.

Omówmy teraz drugą perspektywę kulturalizmu: Czym jest zatem, dla nas, pryzmat kultury? Zdaje się, że jest to nasze teraźniejsze pojmowanie świata wartości, szczególnie zaś wartości bezpieczeństwa. Obecnie bowiem postrzegamy je wieloaspektowo, bacząc na jego wymiar ekonomiczny, informatyczny, kulturowy, społeczny, militarny, ekologiczny, energetyczny, żywnościowy czy socjalny. Tak samo wielowymiarowo postrzegamy kulturę, jako pewne zjawisko wypełnione wzorcami postępowania wypracowanymi przez dane społeczeństwo. Dąży się tutaj do przygotowania pewnych norm postępowania w przypadku realnego i potencjalnego ryzyka stworzenia niebezpieczeństwa. W jaki sposób zachodzi więc fluktuacja w kulturowym postrzeganiu wartości bezpieczeństwa? Odpowiedź na to pytanie jest prosta, wraz ze zmianą wzorców postępowania w obrębie danej kultury i powiązanych z nią wartości. Najbardziej oczywistym wpływem na zmianę wartości bezpieczeństwa jest wpływ kultury na jej postrzeganie przez człowieka. Tę labilność najłatwiej prześledzić na przykładzie. Otóż wyobraźmy sobie mieszkańca jednego z krajów afrykańskich, gdzie jeszcze komputeryzacja i Internet nie są zjawiskami powszechnymi¹⁷, który przyjeżdża do Polski i doświadcza stanu zagrożenia, jakim jest wirus kradnący użytkownikom danej strony internetowej ich dane personalne. Sprawa ta może być dla takiego hipotetycznego mieszkańca kraju afrykańskiego niezrozumiała, ponieważ w jego kulturze nie jest definiowany taki rodzaj ryzyka. Uogólniając, wpływ kultury związany jest z funkcjonującymi normami i wzorcami, jednak w przeciwieństwie do pryzmatu kultury, ujawnia się on w doświadczeniu braku definicji jakiegoś zagrożenia i w konfrontacji uczestnika jednej kultury ze światem wartości funkcjonującym w drugiej kulturze.

¹⁷ Według danych znalezionych przeze mnie w Internecie około 11% mieszkańców krajów afrykańskich ma dostęp do Internetu. Por. https://f.kafeteria.pl/temat/f1/co-drugi-mieszkaniec-afryki-ma-komorke-p_4779942 (dostęp: 1.06.2018).

Zakończenie

W artykule podjęto starania by, odwołując się do założeń socjologii humanistycznej, filozofii kultury i filozofii wartości Floriana Znanieckiego, odpowiedzieć na dwa pytania badawcze: czym jest bezpieczeństwo w świetle teorii przedstawionych przez autora *Metody socjologii* oraz czy bezpieczeństwo, definiowane w kategoriach filozofii wartości, ulega zmianom.

Wyprowadzając rozumienie bezpieczeństwa bezpośrednio z literatury nauki o bezpieczeństwie, przedstawiliśmy jego definicję. Jednakże, w kontekście filozofii wartości, okazała się ona być pewną ideą, którą można przedstawić jako wartość. Dzięki temu zabiegowi zyskaliśmy wartość bezpieczeństwa i możemy odpowiedzieć na pytanie badawcze. Bezpieczeństwo w świetle teorii proponowanych przez Floriana Znanieckiego jest wartością społeczną. Przekształcenie bezpieczeństwa w wartość bezpieczeństwa na gruncie filozofii wartości pozwoliło nam także na prowadzenie dalszych rozważań. Mogliśmy raz jeszcze przywołać drugie pytanie badawcze i odpowiedzieć na nie, wykorzystując założenia kulturalizmu.

W drugiej części artykułu – Wartość bezpieczeństwa a kulturalizm – dążyliśmy do uzyskania odpowiedzi na drugie pytanie badawcze. Udało się nam ustalić, że wartość bezpieczeństwa rozumiana jako przedmiot historyczny ulega tym samym przemianom, jak on. Pozwoliło nam to ukazać historyczną zmienność bezpieczeństwa. Przybliżyliśmy także fluktuację wartości bezpieczeństwa w kontekście wpływu kultury na optykę człowieka oraz poprzez pryzmat kultury. Możemy również zwrócić uwagę, że wspomniane powyżej okoliczności oddziałują na siebie wzajemnie.

Niepostawionym tutaj wprost zadaniem artykułu było także sprawdzenie, czy po dokonaniu pewnych modyfikacji zgodnych z założeniami socjologii neoklasycznej, możliwe jest i płodne poznawczo wykorzystanie teorii Floriana Znanieckiego. Wydaje się, że poprzez zrozumienie genezy myśli filozoficznej i socjologicznej autora *Modern Nationalities* oraz zestawienie jej ze współczesnym problemem teoretycznym, a także z obecnym stanem wiedzy i narzędziami, udało się przeprowadzić efektywny poznawczo wywód teoretyczny i tym samym wykazać, w pewnym stopniu, użyteczność rozważań teoretycznych twórcy polskiej socjologii instytucjonalnej.

Bibliografia

Monografie:

1. Borzym S., *Panorama polskiej myśli filozoficznej*, Warszawa 1993, s. 190.
2. Cichocki R., *Socjologiczne implikacje filozofii Floriana Znanieckiego*, Poznań 1995.
3. Hałas E., *Znaczenia i wartości społeczne. O socjologii Floriana Znanieckiego*, Lublin 1991.
4. Kaczmarek K., *Herbert Spencer a problemy socjologii religii*, Poznań 2007.
5. Kozyr-Kowalski S., *Dwa paradygmaty socjologii neoklasycznej*, [w:] P. Wechta, *Socjologia i kryptosocjologia Josepha Schumpetera*, Poznań 2003.
6. Kozyr-Kowalski S., *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 1999.
7. Osiński J., Wstęp, [w:] *Bezpieczeństwo. Współczesne wymiary*, Osiński J., Warszawa 2014.
8. Szacki J., *Znaniecki*, Warszawa 1986.
9. Wocial J., Wstęp: *Znanieckiego filozofia wartości, Florian Znaniecki, Myśl i rzeczywistość i inne pisma filozoficzne*, Warszawa 1987.
10. Ziętek A.W., *Bezpieczeństwo kulturowe w Europie*, Lublin 2013.
11. Znaniecki F., *Rzeczywistość kulturowa*, [w:] Znaniecki F., *Humanizm i poznanie i inne pisma filozoficzne*, Warszawa 1991.
12. Znaniecki F., *Wstęp do socjologii*, Warszawa 1988.

Artykuły:

13. Dominiak Ł.M., *O źródłach kreatywności Floriana Znanieckiego*, *Filo-Sofija*, tom I, nr 36, 2017.
- 14.

Źródła internetowe:

15. https://f.kafeteria.pl/temat/f1/co-drugi-mieszkaniec-afryki-ma-komorke-p_4779942
16. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Bezpiecze%C5%84stwo>

dr hab. Andrzej Mielczarek

WSKSIM w Toruniu

Istota i stan bezpieczeństwa społecznego Polaków na początku XXI w.

*The essence and state of social
security of Poles at the beginning
of the 21st century*

Streszczenie

W realiach XXI w. człowiek stanął przed wyzwaniem tworzenia bezpieczeństwa we wszystkich jego wymiarach i płaszczyznach, począwszy od bezpieczeństwa międzynarodowego, po narodowe i lokalne. O stanie bezpieczeństwa państwa w zakresie międzynarodowym decydują głównie stosunki międzynarodowe. Na stan wewnętrzny bezpieczeństwa składa się szereg determinantów: swobodny i stabilny rozwój państwa we wszystkich dziedzinach aktywności społecznej: bezpieczeństwa i porządku publicznego, sprawiedliwości, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, ochrony środowiska i gospodarki odpadami, ochrony dorobku kulturowego i tożsamości narodowej, bezpieczeństwa ekonomicznego, oświaty i wychowania oraz szeroko rozumianego, aktywnego życia społecznego. Te i inne jeszcze determinanty składają się na stan bezpieczeństwa społecznego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo społeczne, zagrożenia, polityka społeczna, system zabezpieczeń społecznych

Summary

In the realities of the 21st century man faced the challenge of creating security in all its dimensions and levels, ranging from international security, national and local. About the State of security of the State in the field of international decide mainly international relations. On the State of internal security consists of a number of determinants: free and stable development in all areas of social activity: security and public order, justice, health, sanitary-epidemiological safety, environmental protection and waste management, protection of cultural heritage and national identity, economic security, education and upbringing, and widely understood, an active social life. These and a number of other determinants consists of State social security.

Keywords: social security, risks, social policy, the social security system

Wstęp

Bezpieczeństwo społeczne (social security) jest zaliczane do najważniejszych wyzwań XXI w. Jest postrzegane jako naczelna wartość człowieka i odnosi się do poczucia wspólnoty, tworzenia więzi społecznych opartych na zaufaniu obywateli¹. To ochrona egzystencjalnych podstaw życia ludzi, warunek możliwości zaspokajania potrzeb oraz realizacji aspiracji życiowych poprzez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia oraz świadczenia socjalne. Jest ono ochroną członków społeczeństwa w przypadku redukcji zarobków, choroby, macierzyństwa, dyskryminacji w sektorze zatrudnienia, bezrobocia, niepełnosprawności, starości i śmierci, dostarczając opiekę zdrowotną oraz ochronę rodzin z dziećmi. To również bezpieczeństwo wspólnotowe jako subiektywne doznanie jedynostki bycia częścią większej wspólnoty, społeczeństwa².

Problematyka bezpieczeństwa społecznego znalazła swoje miejsce w dokumencie „Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”. Stanowi ona, że: „nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa społecznego jest zapewnienie szybkiej i odczuwalnej poprawy jakości życia obywateli. Na stan bezpieczeństwa społecznego wpływa bezpieczeństwo socjalne, odnoszące się do minimalnych standardów socjalnych określanych poziomem minimalnych płac, dochodów i transferów, gwarantowanych w systemie prawa i wynikających z istoty demokratycznego państwa. Wymaga to prowadzenia aktywnej polityki społecznej, przede wszystkim radykalnego ograniczenia sfery ubóstwa i zmniejszenia obszarów wykluczenia społecznego poprzez wzrost realnych dochodów wszystkich grup społecznych oraz zmniejszenie stopy bezrobocia. Działania instytucji państwowych powinny zapobiegać nadmiernemu rozwarstwieniu społecznemu i stosować politykę wyrównywania różnic w rozwoju społecznym poszczególnych regionów”³.

W związku z nasilającymi się procesami globalizacyjnymi i tworzenia w Polsce właściwego klimatu do budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz stałym dostosowywaniem struktury organizacyjnej państwa do za-

¹ A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne – podstawy teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 34.

² T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Warszawa 2004, s. 34.

³ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 5 listopada 2014 r.

dań i potrzeb społecznych, konieczne jest poszerzanie zainteresowań państwa o obszar bezpieczeństwa społecznego.

1. Istota bezpieczeństwa społecznego

Marek Leszczyński definiuje bezpieczeństwo społeczne jako „całość działań prawnych i organizacyjnych, realizowanych przez podmioty rządowe (krajowe i międzynarodowe), podmioty pozarządowe i samych obywateli, które mają na celu zapewnienie godnego poziomu życia osobom, rodzinom i grupom społecznym”⁴. Podkreśla on „konieczność zapobiegania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób słabych poprzez wzmocnienie odpowiedzialności obywateli za los własny i rodzin, po to, aby nie kształtować postaw wyuczonego syndromu bezradności. Istotą bezpieczeństwa społecznego jest tworzenie warunków rozwojowych w zakresie aktywnego udziału w tworzeniu dochodu, jako podstawy do samodzielności ekonomicznej, np. poprzez uczestnictwo w rynku pracy”⁵. Aktywna polityka społeczna państwa powinna zmierzać do wzrostu bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Priorytetem w tym zakresie jest wzrost zatrudnienia i aktywizacji grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, wzrost integracji społecznej, doskonalenie systemu zabezpieczenia społecznego, niwelowanie różnic cywilizacyjnych pomiędzy miastem i wsią, przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom demograficznym oraz zapobieganie migracji obywateli młodego pokolenia⁶.

2. Przyczyny zagrożeń społecznych

Zagrożenia społeczne definiowane są najczęściej jako „stan społeczeństwa, objawiający się takim stopniem nasilenia negatywnych oddziaływań i zjawisk, w wyniku których zachwiane zostają egzystencjalne warto-

⁴ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo socjalne jako obszar zainteresowania badawczego i składnik bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, (red.) M. Lisiecki, Warszawa 2008, s. 23.

⁵ Tamże, s. 24.

⁶ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, z 5 listopada 2014 r.

ści oraz interesy narodu i państwa". Dotyczą one zagrożenia dla środowiska naturalnego, zmiany klimatu, brak dostępu do wody pitnej, nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych⁷. Do najważniejszych zagrożeń w Polsce należy starość, ubóstwo, bezrobocie, utrudniony dostęp do opieki zdrowotnej, migracje i patologie społeczne, marginalizacja i wykluczenie społeczne, dysfunkcjonalność rodzin, naruszanie praw człowieka i wolności. Zagrożeniem jest nadmierne rozwarstwienie dochodowe, gdzie na jednym biegunie hierarchii społecznej dominują zagrożenia społeczne związane z bogactwem, władzą i prestiżem, natomiast na biegunie drugim istnieją obszary nędzy jednostek. Na zagrożenia społeczne szczególnie narażone są osoby bezrobotne, rodziny wielodzietne i niepełne oraz młodzież pozostająca bez stałego zajęcia. Obawy budzi także fakt, że dla co najmniej 10 mln Polaków główną podstawą egzystencji są świadczenia socjalne, które muszą wystarczyć na zaspokojenie potrzeb nierzadko licznej rodziny. Skutkuje to pauperyzacją grup społecznych i zagrożeniem stabilności systemu ekonomiczno-społecznego. Zagrożeniem są manipulacje świadomością i psychiką jednostek za pośrednictwem środków masowego przekazu, dewaluacja wartości ludzkich, zacieranie różnic między dobrem a złem, kult przemocy i brutalizacja stosunków międzyludzkich. To utrudniony dostęp do szkół, niski poziom kształcenia, zacofanie kulturalne. Dotyczy to mieszkańców regionów najuboższych ekonomicznie i o najwyższym bezrobociu⁸. Stwierdzono, że im biedniejsze państwo, tym wyższy wśród społeczeństwa poziom bezrobocia, natomiast w krajach bardziej rozwiniętych pojawia się więcej zagrożeń związanych z demografią (niska dzietność, wysoka liczba osób w podeszłym wieku) oraz uzależnieniami⁹.

2.1 Zagrożenia dla polskich rodzin

Bezpieczeństwo społeczne nawiązuje także do rodzin, „głównych producentów” bezpieczeństwa społecznego. To ona zapewnia swoim członkom opiekę, wychowanie, edukację i wsparcie finansowe oraz ma wpływ na wybór kariery zawodowej. Jako podstawowa komórka społeczna wypełnia wiele istotnych funkcji na rzecz społeczeństwa, zaspokajając po-

⁷ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, 2011, nr 2 (185) 2011, s. 122–124.

⁸ Tamże, s. 125.

⁹ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo socjalne ...*, s. 131.

trzeby psychiczne, emocjonalne i społeczne swych członków i jest gwarancją stabilności, bezpieczeństwa i trwałego wzrostu państwa¹⁰. Dlatego państwo w sposób szczególnie powinno troszczyć się o rodzinę i przyrost naturalny, warunki przetrwania i rozwoju, czyli tworzenia bezpieczeństwa narodowego. Niski przyrost naturalny jest skutkiem kryzysu, przez jaki przechodzi współczesna rodzina. Generuje go m.in.: ubożenie społeczeństwa oraz trudna sytuacja materialna, poczucie bezradności, bezrobocie, rozłąki zagraniczne, liberalizacja poglądów w dziedzinie etycznej, skutkująca wzrostem rodzin niepełnych i zwiększającą się z roku na rok liczbą rozwodów¹¹. Pogarszają się stosunki wewnątrzrodzinne (między rodzicami, dziećmi i rodzicami) szczególnie w sytuacji ubóstwa¹². Coraz częściej rodzinę dotyczą przeróżne przejawy i skutki patologii typu: alkoholizm, prostytutka, przemoc. W związku z faktem zmian kulturowych (zanik rodzin wielopokoleniowych i wielkich rodzin) oraz zawodowych, w rodzinie nastąpiło skrócenie okresu płodności, co godzi w jej funkcję prokreacyjną. Fakt przejścia żony i matki do pracy zawodowej poza domem zmienił układ stosunków panujących w rodzinie i małżeństwie; faworyzują one indywidualizm (a nie wspólnoty), co zmusza do redefinicji małżeństwa. W kulturze masowej preferuje się hedonizm, który ma zgubny wpływ nie tylko na społeczeństwo czy instytucje wychowawcze, ale i na rodziny¹³.

2.2 Ubóstwo i wykluczenie społeczne

Jak twierdzi Witold Toczyski, „ubóstwo to stan poniżej pewnego, zmiennego w czasie progu dochodowego lub progu realizacji potrzeb w odniesieniu do jednostki, rodziny lub grupy społecznej”. Zjawisko to wynika głównie z trudnej sytuacji bytowej, pogarszających się warunków materialnych, z bezrobocia, bezdomności itp¹⁴. Skutkuje brakiem możliwości zaspokajania potrzeb na pożądanym poziomie, biedą, bierną zgodą na egzystencję i bezradnością, nierównym startem życiowym, często po-

¹⁰ T. Sottysiak, *Rodziny ryzyka w Polsce współczesnej*, [w:] *Zagrożenia i zaburzenia funkcjonowania polskich rodzin*, (red.) T. Sottysiak, M. Gołembowska, Włocławek 2007, s. 33–34.

¹¹ S. Kawula, *Kształty rodziny współczesnej*, „Szkice familologiczne”, wyd. 2, Toruń 2006, s. 171.

¹² Z. Wiatrowski, *Tradycyjne i współczesne spojrzenie na rodzinę*, [w:] *Zagrożenia i zaburzenia funkcjonowania polskich rodzin*, (red.) T. Sottysiak, M. Gołembowska, Włocławek 2007, s. 22–24.

¹³ S. Kawula, *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, red. D. Lalak, T. Pilch, 1999, s. 244.

¹⁴ W. Toczyski, *Natura i kwestia ubóstwa*, Gdańsk–Warszawa 1991, s. 12.

gorszeniem stanu zdrowia, przyjmowaniem postaw roszczeniowych wobec państwa i organizacji pozarządowych¹⁵. Ubóstwo często prowadzi do marginalizacji, a nawet wykluczenia społecznego¹⁶. Marginalizacja przejawia się ograniczonymi możliwościami korzystania z powszechnie dostępnych dóbr społecznych, wymiany dóbr, usług oraz informacji, poza powszechnymi zasadami obyczaju, prawa i porządku społecznego¹⁷. Wykluczenie społeczne to sytuacja uniemożliwiająca jednostce lub grupie pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej i zdobywanie dochodów w godny sposób¹⁸. Jednostki dotknięte wykluczeniem społecznym nie są w stanie korzystać z podstawowych usług świadczonych przez instytucje publiczne i rynki i nie mogą podobać prawom i obowiązkom wynikającym z bycia obywatelem RP. Ponadto nie wypełniają podstawowych obowiązków rodzicielskich i wychowawczych w stosunku do swoich dzieci, tym samym rozszerzając zjawiska patologiczne na coraz to młodsze pokolenia. Źródło wykluczenia społecznego tkwi w społeczeństwach liberalnych i jest często konsekwencją ubóstwa, bezrobocia, starości i bezdomności i patologii społecznej. Grupami najwyższego ryzyka są niewykwalifikowani i nisko wykwalifikowani robotnicy, osoby w podeszłym wieku, osoby bezrobotne i bezdomne, samotne matki, obcokrajowcy i osoby niepełnosprawne. Często wykluczenie społeczne jest skutkiem ograniczania świadczeń socjalnych wobec najuboższych grup społecznych. Obawy budzi fakt, że dla co najmniej 10 mln Polaków główną podstawą egzystencji są świadczenia socjalne, które muszą wystarczyć na zaspokojenie potrzeb nierzadko licznej rodziny¹⁹. Jak twierdzi Stanisław Kawula, „wykluczenie społeczne jest wyzwaniem na początku XXI wieku, które trzeba dostrzec i szukać programów jego rozwiązania i nie należy ich pomijać ani lekceważyć”²⁰.

¹⁵ B. Krzesińska-Żak, *Człowiek w sytuacji zagrożenia jako przedmiot oddziaływań pracownika socjalnego*, Białystok 2006, s. 10.

¹⁶ Z. Grabusińska, *System pomocy rodzinom zagrożonym wykluczeniem społecznym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 33.

¹⁷ A. Korcz, *Bezpieczeństwo społeczne Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://adamkorcz.w.interiowo.pl/spol.pdf> (dostęp: 2016.06.27).

¹⁸ Zgodnie z definicją przyjętą w Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski z 2003 r.

¹⁹ M. Leszczyński, „Acta Scientica Academiae Ostroviensis”, <http://zn.wsbip.edu.pl/wydania/zeszyt1/sekcjaA/3.pdf> (dostęp: 1/07.2016).

²⁰ S. Kawula, *Pedagogika społeczna wobec zjawiska marginalizacji i normalizacji*, [w:] K. Białobrzeska, S. Kawula, (red.), *Człowiek w obliczu wykluczenia i marginalizacji społecznej. Wokół zagadnień teoretycznych*, Toruń 2006, s. 13–14.

2.3 Globalizacja

Grzegorz Kołodko definiuje globalizację jako „proces liberalizacji i postępującej w ślad za tym integracji rynków kapitału, towarów i siły roboczej w jeden współzależny rynek światowy, funkcjonujący dotychczas w pewnym odosobnieniu”²¹. Globalizacja czasami generuje zagrożenia w postaci: narastania nierówności społecznych, wypierania rodzimego kapitału przez korporacje transnarodowe i ograniczenia rozmiarów produkcji krajowej, degradacji naturalnego środowiska, pogłębiania się przepaści między bogatymi a biednymi oraz ograniczenia suwerenności państw ze strony instytucji finansowych i korporacji międzynarodowych²². Zjawisku temu towarzyszyć może odpływ wysoko kwalifikowanych pracowników do państw wyżej rozwiniętych²³. W celu łagodzenia zagrożeń związanych z procesem globalizacji należy rozwijać różne formy współpracy w ramach polityki rozwoju, skutkujących zmniejszeniem ubóstwa i łagodzeniem ryzyka socjalnego²⁴.

2.4 Starość jako zagrożenie społeczne

Demografowie przewidują, że w latach 2000–2050, przy obecnym wskaźniku dzietności (1,3), nastąpi spadek liczby ludności Polski z 38,7 do około 27,3 mln obywateli. Jego następstwem będzie szybki proces starzenia się polskiego społeczeństwa. Szacuje się, że w 2035 r. odsetek ludności w wieku 65 i więcej lat będzie wynosił aż 23,2%, przy czym znacznie zmniejszy się odsetek dzieci do lat 14 oraz osób w wieku średnim, co wywoła szereg negatywnych konsekwencji, np. spadek odprowadzanych składek na ubezpieczenia²⁵. Ponadto wydłużanie życia ludzkiego zwiększa ryzyko wystąpienia wielu przewlekłych chorób, które mogą pozbawić seniorów możliwości samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie.

²¹ G. Kołodko, *Polska z globalizacją w tle. Instytucjonalne i polityczne aspekty rozwoju gospodarczego*, Toruń 2007, s. 28.

²² *Polski problem globalizacji Europy*, http://www.bryk.pl/teksty/studia/pozosta%C5%82e/-socjologia/18691-polski_problemi_globalizacji_europy.html, (dostęp: 25.07.2016).

²³ A. Grzybowska, *Globalizacja – szanse i zagrożenia*, http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/1_A.Grzybowska_Globalizacja_szanse_i_zagrozenia.pdf (dostęp: 19.07.2016).

²⁴ K. Żukrowka, M. Grącik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*. Warszawa 2006, s. 261.

²⁵ www.stat.gov.pl (dostęp: 22.12.2016).

Konieczne jest podjęcie wielu zadań z zakresu polityki społecznej²⁶. Konieczne jest również prowadzenie tzw. „polityki senioralnej” w zakresie poprawy jakości życia emerytów i ich godnego starzenia się. Kluczowe obszary działań w zakresie polityki senioralnej to: zdrowie i samodzielność; aktywność zawodowa; aktywność edukacyjna, społeczna i kulturalna oraz relacje międzypokoleniowe²⁷. Do usuwania lub łagodzenia problemów ludzi starych należy włączyć wszystkie pokolenia, grupy społeczne, głównie parlament i rząd, instytucje samorządowe i sektor pozarządowy²⁸.

3. Zadania państwa w zakresie bezpieczeństwa społecznego

Powinnością państwa jest organizowanie przestrzeni społecznej, gospodarczej i politycznej w celu bezpiecznej egzystencji społeczeństwa, zapewnienie mu warunków trwania, przetrwania i rozwoju, określonego dobrostanu ludzi, wychodząc z założenia, że tylko pokój społeczny stanowi siłę państwa i niezbędny warunek rozwoju narodu²⁹. Państwo powinno zapewniać jednostkom i grupom społecznym poczucie bezpieczeństwa, pewności i optymizmu. Funkcjonowanie jednostek i społeczności w obrębie jednego państwa wymaga zapewnienia określonego poziomu dobrostanu. Państwo, aby zapewnić korzystne warunki funkcjonowania jednostkom i grupom społecznym, dające im poczucie szansy rozwoju oraz braku zagrożeń, prowadzi określoną politykę społeczną. Jest to działalność podmiotów ustawodawczych, wykonawczych oraz kontrolnych państwa, a także samorządów i organizacji pozarządowych, zmierzająca do kształtowania odpowiednich warunków pracy i bytu, pożądanych struktur społecznych oraz stosunków społeczno-kulturowych, w których

²⁶ A. Dragan, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki. Opracowania tematyczne. OT-601*, Kancelaria Senatu, kwiecień 2011, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/plik/ot-601.pdf> (dostęp: 4.05.2017).

²⁷ *Długofalowa Polityka Senioralna w Polsce na lata 2014–2020 w zarysie*; opracowana na podstawie Uchwały Rady Ministrów z 24 grudnia 2013 r.

²⁸ M. Muszalik, K. Kędziora-Kornatowska, T. Kornatowski, *Program pomysłnego starzenia się – profilaktyka schorzeń i dolegliwości wieku starszego*, [w:] *Pomysłne starzenie się w perspektywie nauk społecznych i humanistycznych*, J.T. Kowaleski, P. Szukalski (red.), Łódź 2008, s. 39.

²⁹ R. Jakubczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku: wyzwania i strategię*, Warszawa 2006, s. 30.

przy aktywności ludności będzie możliwe zaspokojenie potrzeb społeczeństwa na poziomie możliwym w danym okresie³⁰. Jeżeli jednostka nie dostrzega w państwie szans rozwoju dla siebie pod względem dostępu do należnych jej dóbr, okazuje swe niezadowolenie, które może utrudniać wypełnianie funkcji przez państwo, co destabilizuje strukturę społeczną i zagraża bezpieczeństwu jednostek, jak i całej społeczności. Wówczas konieczna jest aktywność ukierunkowana na poprawę własnej sytuacji poprzez pracę³¹.

3.1 Polityka społeczna na drodze do poprawy stanu bezpieczeństwa społecznego

Działalność państwa w sferze polityki społecznej ma na celu: poprawę pozycji grup słabych ekonomicznie i społecznie, zapobieganie czynnikom zagrażającym egzystencji najuboższych grup społecznych; organizowanie postępu społecznego; obronę przed niezaspokojeniem elementarnych i rozwojowych potrzeb człowieka; łagodzenie nierówności i ubóstwa, minimalizowanie społecznego ryzyka oraz optymalizację podziału pomysłowości. Obejmuje m.in. politykę zatrudnienia, kształtowania dochodów z pracy, ochrony pracy i środowiska, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia. Katalog potrzeb ludzkich i związane z nim bezpieczeństwo socjalne ewoluują wraz z procesem zmian społecznych, gospodarczych i politycznych. Podmiotami polityki społecznej poza państwem są podmioty ponadpaństwowe, podmioty niepaństwowe i siły społeczne³².

W świetle poglądów Tadeusza Zielińskiego: „polityka społeczna jest działalnością mającą na celu użycie dochodu narodowego bezpośrednio na zaspokojenie ludzkich potrzeb, w sposób odpowiadający idei sprawiedliwości społecznej”³³. Zdaniem W. Szuberta: „polityka społeczna jako nauka zmierza do poprawy warunków życia ludności oraz pełniejszego zaspokajania jej potrzeb. Dyscyplina ta powinna uczestniczyć w kształtowaniu nowej struktury społeczno-zawodowej i nowego modelu spożycia, sprzyjającego dynamicznemu rozwojowi gospodarki, by zapewnić wszystkim obywatelom niezbędne minimum socjalne”³⁴. Polityka spo-

³⁰ Tamże, s. 36.

³¹ Tamże, s. 32.

³² Tamże, s. 36.

³³ T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy. cz. I*. Katowice 1977, s. 60.

³⁴ W. Szubert, *Polityka społeczna – dyscyplina naukowa*, „Polityka Społeczna” 1999, nr 1, s. 7.

teczna ma na celu zaspokajanie potrzeb, tak elementarnych, jak i rozwojowych, kreowanie dobra społecznego, likwidację zła społecznego poprzez łagodzenie lub usuwanie kwestii społecznych. W realizacji wymienionych celów polityki społecznej najistotniejszą rolę pełni państwo. To ono formułuje generalne cele, wartości i zasady polityki społecznej, umożliwia redystrybucję dochodów poprzez świadczenia socjalne, tworzy bazę materiałową, organizacyjną i kadrową do ich realizacji. W realizacji zadań państwo musi zostać wsparte całym potencjałem, jakim dysponuje społeczeństwo, stąd musi być ono „silne i zdrowe”. O sile narodu i sile państwa, zgodnie z zasadą: im zamożniejsze społeczeństwo, tym łatwiej poradzi sobie w skrajnych sytuacjach życiowych, decyduje sytuacja bytowa społeczeństwa³⁵. Konieczne i niezbędne jest dostrzeżenie ważności poruszanych zagadnień oraz podjęcie działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa socjalnego i społecznego³⁶.

Polityka społeczna swym zasięgiem znacznie wychodzi poza obszar danego państwa; realizują ją także podmioty ponadpaństwowe, na forum europejskim i międzynarodowym. Przykładem takich organizacji jest Komisja Europejska, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, ONZ, Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP). W zakresie polityki społecznej działają również pozarządowe podmioty, do których zaliczamy organizacje pozarządowe, ruchy społeczne, związki zawodowe, Kościoły i związki wyznaniowe, wszelkie dobrowolne zrzeszenia, formalne lub nieformalne, które są forum artykulacji interesów i potrzeb różnych grup społeczeństwa i uczestniczą w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki społecznej poprzez współpracę lub protest³⁷.

3.2 Bezpieczeństwo socjalne jako forma zabezpieczenia społecznego

Zasadniczym celem polityki społecznej współczesnego państwa jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego obywateli poprzez system zabezpieczenia społecznego. Są to zobowiązania wobec obywateli znajdujących się w sytuacjach trudnych, gwarantujące im po-

³⁵ R. Jakubczak, (red.), *Bezpieczeństwo narodowe...*, s.51.

³⁶ Tamże, s. 54.

³⁷ Tamże, s. 46.

moc i zabezpieczenie minimalnych świadczeń³⁸. Zabezpieczenia socjalne są wpisane do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Jej artykuł 67 stanowi, że: „prawo do zabezpieczenia społecznego przysługuje w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Prawo to przysługuje również obywatelom pozostającym bez pracy nie z własnej woli i nie mającym innych środków utrzymania. To państwo jest zobowiązane do zapewnienia warunków bytu wszystkim, którzy nie mogą go sobie zapewnić poprzez własną pracę. W ramach zabezpieczenia społecznego za najważniejsze uznaje się powszechne bezpieczeństwo w sferze zaspakajania szeroko rozumianych potrzeb społecznych. Dużo mniejsze znaczenie przypisywane jest mechanizmom i instrumentom, za pomocą których stan ten jest realizowany”³⁹.

W ramach systemu zabezpieczenia społecznego wyróżnia się następujące metody: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową, opiekuńczą. Świadczenia realizowane w ramach metody ubezpieczeniowej mają charakter obligatoryjny i roszczeniowy i przysługują w razie wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem, bez względu na sytuację majątkową osoby ubiegającej się o nie. Warunkiem ich otrzymania jest zgłoszenie do ubezpieczyciela i opłacanie składek na fundusz ubezpieczeniowy, od których zależy wysokość świadczeń. Ubezpieczenie jest obowiązkowe, co zapewnia stabilizację finansową systemu i zapobiega skutkom braku indywidualnej przezorności ubezpieczonych. Organizacją ubezpieczeń zajmują się państwowe instytucje publiczne lub pod nadzorem państwa. Mają one rekompensować utratę zarobku, dlatego też zarówno składka ubezpieczeniowa, jak i wysokość świadczenia powinny być ustalane w zależności od wysokości zarobków (zasada wzajemności składki i świadczenia⁴⁰. W ramach metody zaopatrzeniowej również mamy do czynienia z charakterem roszczeniowym świadczeń, odmienny jest jednak sposób ich finansowania. Świadczenia zaopatrzeniowe są finansowane z funduszy publicznych, a warunki ich zyskania określają przepisy prawa, podobnie jak ich wysokość.

³⁸ *Biała księga bezpieczeństwa narodowego RP, 2013.*

³⁹ N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994, s. 19–24.

⁴⁰ M. Szczur, *Polski system zaopatrzenia społecznego*, Warszawa 2004, s. 5.

Metoda opiekuńcza świadczona jest zwykle poprzez ośrodki pomocy społecznej. Zasady pomocy społecznej polegają na objęciu pomocą wszystkich, którzy tego potrzebują. Świadczenia posiadają charakter indywidualny, to znaczy, że ich przyznanie i wysokość zależy każdorazowo od indywidualnej sytuacji osób o nie występujących. Świadczenia są finansowane w całości ze środków publicznych. Przyznawane są na podstawie przepisów prawa, po uprzednim zbadaniu sytuacji materialnej i społecznej osoby ubiegającej się o nie⁴¹. Obejmują one świadczenia środowiskowe (m.in.: zasiłki pieniężne stałe, okresowe i celowe, pomoc rzeczową, np. w postaci żywności, odzieży, opału, świadczenie usług opiekuńczych oraz poradnictwo psychologiczne) oraz świadczenia instytucjonalne w formie pobytu w domu pomocy społecznej lub w zakładzie opiekuńczo-leczniczym (w 2003 r. było 1099 domów i zakładów pomocy społecznej dysponujących 99,7 tys. miejsc)⁴².

Z pomocy społecznej w różnej formie skorzystało ponad 3 mln osób. W ramach pomocy społecznej udziela się świadczeń o charakterze indywidualnym, finansowanych z funduszy publicznych po zbadaniu sytuacji życiowej osoby o nie występującej. Zasady nabycia praw do tego rodzaju świadczeń określają przepisy prawa, nie uniezależniając ich całkowicie od uznania przyznających⁴³.

3.3 Rola organizacji pozarządowych w łagodzeniu zagrożeń społecznych w Polsce

W zakresie bezpieczeństwa społecznego działają niektóre pozarządowe podmioty, których zadaniem jest wszechstronne uzupełnianie działań państwa na rzecz jednostek i grup socjalnie najstabszych. Do tych podmiotów zaliczamy wszelkie dobrowolne zrzeszenia, formalne lub nieformalne. Są to przede wszystkim: organizacje pozarządowe, ruchy społeczne, związki zawodowe oraz Kościoły i związki wyznaniowe. Zajmują się one bezpośrednio zaspokajaniem określonych potrzeb społecznych, są

⁴¹ *Bezpieczeństwo społeczne (social security)*, „Antropologia rodziny”, blog dr Agaty Stanisz z IEiAK UAM. <http://kinship.blox.pl/2008/05/Bezpieczenstwo-spoeczne-social-security.html>; niedziela 25 maja 2008 (dostęp: 15.07.2016).

⁴² *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2015 r.*, GUS Portal informacyjny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/beneficjenci-srodowiskowej-pomocy-spoecznej-w-2015-roku,6,7.html> (dostęp: 4.05.2017).

⁴³ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994, s. 12.

forum artykulacji interesów i potrzeb różnych grup społeczeństwa, uczestniczą w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki społecznej poprzez współpracę lub protest⁴⁴.

Bezpieczeństwo państwa, zdominowane dotychczas przez czynniki zewnętrzne, w coraz większym stopniu jest warunkowane procesami wewnętrznymi. Ma to ścisły związek z narastającymi procesami demokratyzacji struktur społecznych; aczkolwiek działania władz publicznych w istotny sposób mogą wpływać na poprawę bezpieczeństwa społecznego, to równie ważne są w tym zakresie oddziaływania władz lokalnych. Demokratyczne społeczeństwo, w którym władza uległa decentracji, jest czynnikiem mającym niezwykle duży wpływ na oblicze państwa. Często decyzje na temat wielu ważnych aspektów życia ludzi zapadają w społecznościach lokalnych. Pytanie o bezpieczeństwo społeczne państwa jest więc w dużym stopniu pytaniem o stan kultury obywatelskiej, która przejawia się w stosowanych metodach rozwiązywania spraw publicznych i walnych kwestii społecznych. Siła demokratycznego państwa opiera się więc na walorach moralnych obywateli, ich skłonności do działań prospołecznych oraz uznaniu prymatu dobra wspólnego nad dążeniami indywidualnymi. To właśnie dobro wspólne jest podstawowym czynnikiem łączącym obywateli w jedną społeczność. Budowa społeczeństwa obywatelskiego skutkuje zwiększającą się rolą władz publicznych niższych szczebli w diagnozowaniu i rozwiązywaniu problemów (kwestii społecznych) wspólnot lokalnych. Lokalny wymiar bezpieczeństwa społecznego wymaga tworzenia odpowiedniej sieci instytucji wsparcia społecznego oraz tworzenia strategii i mechanizmów inkluzji społecznej. Katalog zadań do zrealizowania na poziomie lokalnym wymaga także sprawnego zarządzania i odpowiedniego podejścia do dystrybucji środków przeznaczonych na działania z zakresu spójności społecznej. Można tu wskazać na takie obszary, jak: polityka oświatowa, polityka zdrowotna i mieszkaniowa, adresowana głównie do mieszkańców ubogich, kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej integrującej mieszkańców, kształtowanie ładu i porządku publicznego. Społecznym celem wszystkich działań powinna być walka z wykluczeniem, marginalizacją i dezintegracją społeczną mieszkańców⁴⁵.

⁴⁴ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków ...*, s. 55.

⁴⁵ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne w wymiarze lokalnym*, [http://bkpkz.kczasopisma.pan.pl/images/data/bkpkz/wydania/No_253_2014/11%20MAREK%20LESZCZYNSKI.pdf](http://bkpz.kczasopisma.pan.pl/images/data/bkpkz/wydania/No_253_2014/11%20MAREK%20LESZCZYNSKI.pdf)

Jak twierdzi Andrzej Skrabacz: „koniecznością staje się wzmocnienie odpowiedzialności obywateli za własny los oraz swoich rodzin; inaczej skutkuje marginalizacją a nawet wykluczeniem społecznym, stopniowym zatracaniem umiejętności radzenia sobie w trudnych sytuacjach życiowych i sięganiem po pomoc ze strony organizacji pomocowych”⁴⁶. Stąd ważna jest relacja państwo–obywatel oraz relacja samorząd–obywatel. To właśnie ta zdecentralizowana forma państwa w sposób najbardziej istotny określa zaspokojenie społecznych potrzeb obywateli. Rozwój społeczeństw, postępująca demokratyzacja stosunków społecznych, dokonująca się globalizacja, przynoszą zagrożenia cywilizacyjne, m.in. poczucie osamotnienia, relatywizm norm i wartości, marginalizację oraz „patologizację” jednostek i grup⁴⁷.

Zakończenie

Bezpieczeństwo społeczne to stan pewności, spokoju, braku zagrożenia poczucia zabezpieczenia oraz ochrona przed niebezpieczeństwami. Jest ono ściśle związana z polityką społeczną, którą utożsamia się z dążeniami państwa do zapewnienia bezpieczeństwa społecznego, rozumianego jako stwarzanie ludziom warunków do trwania, przetrwania i rozwoju. Motywem aktywności państwa nie są tylko określone problemy i zagrożenia, lecz dążenie do takiego rozwoju społecznego i gospodarczego, który zapobiega powstawaniu ostrych kwestii społecznych⁴⁸. Pełne bezpieczeństwo społeczne w przypadku Polski pozostaje na razie w sferze teoretycznych rozważań. Obrazują to „Finansowe zwyczaje Polaków”, gdzie ponad połowa Polaków (56%) stwierdza, że pieniędzy wystarcza im tylko na podstawowe potrzeby i nie stać ich na większe wydatki. Wynik ten jest potwierdzeniem powszechnie panującego przekonania o trudnościach finansowych Polaków. Co piąty z nich przyznaje, że musi odmawiać sobie wielu rzeczy, aby wystarczyć na codzienne wydatki, a 6% stwierdza, że nie wystarcza pieniędzy nawet na najpilniejsze potrzeby. Nie narzeka na swo-

(dostęp: 26.06.2016).

⁴⁶ A. Skrabacz, *Uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku*, A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), Warszawa 2012, s. 53.

⁴⁷ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków*, s. 58.

⁴⁸ Tamże, s. 42.

ją sytuację materialną zaledwie 16% respondentów. Porównując zarobki Polaków ze stanem ich sytuacji materialnej, można stwierdzić, że najtrudniejsza sytuacja dotyczy około 22% Polaków. W przypadku rodzin niskie dochody często skutkują popadaniem w biedę, a nawet prowadzą do wykluczenia społecznego.⁴⁹ Według wybitnego badacza tej problematyki, Romualda Kolmana, „państwo powinno zatroszczyć się o poprawę warunków życia Polaków: stopień zaspokojenia ich potrzeb materialnych, zdrowie i samopoczucie, poczucie bezpieczeństwa, stan środowiska przyrodniczego oraz bogactwo duchowe, związane z dostępem do edukacji i szeroko rozumianej kultury, poczucie przynależności do lokalnej społeczności, stosunki międzyludzkie i wpływ na decyzje dotyczące życia indywidualnego i zbiorowego”⁵⁰. Niezaspokojenie ww. potrzeb kumuluje potencjał kryzysowy, mający negatywny wpływ na wyzwania cywilizacyjne stawiane wobec państwa przez naród, co godzi w jego szanse rozwojowe i destabilizuje państwowość⁵¹. Stąd pilna potrzeba poprawy bezpieczeństwa społecznego poprzez właściwą diagnozę zagrożeń społecznych, zapobieganie nadmiernemu rozwarstwieniu społecznemu, ograniczanie nierówności, źródeł ubóstwa i wykluczenia społecznego, poprzez realizowanie właściwego modelu polityki społecznej, wykorzystanie do tego aparatu państwowego, aktywności społeczeństwa, władz lokalnych oraz sektora pozarządowego.

Bibliografia

1. *Długofalowa polityka senioralna w Polsce na lata 2014–2020 w zarysie*; opracowana na podstawie Uchwały Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r.
2. Golinińska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994.

⁴⁹ Raport *Finansowe zwyczaje Polaków*, zrealizowany na zlecenie firmy Lindorff SA, kwiecień 2016 r.

⁵⁰ R. Kolman, *Różne odmiany jakości i ich praktyczne wykorzystanie*, Warszawa 2013, s. 78.

⁵¹ M. Kusterka-Jefmańska, *Jakość życia w aspekcie wybranych wskaźników ekorozwoju*, [w:] J. Tomczyk-Tołkacz (red.), *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, Wrocław, 2003, s. 22.

3. Grabusińska Z., *System pomocy rodzinom zagrożonym wykluczeniem społecznym w Polsce*, Warszawa 2012.
4. Jakubczak R. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku: wyzwania i strategie*, Warszawa 2006.
5. Kawula S., *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, red. D. Lalak, T. Pilch 1999.
6. Kawula S., *Kształty rodziny współczesnej*, „Szkice familologiczne”, wyd. 2, Toruń 2006.
7. Kawula S., *Pedagogika społeczna wobec zjawiska marginalizacji i normalizacji*, [w:] K. Białobrzaska, S. Kawula (red.), *Człowiek w obliczu wykluczenia i marginalizacji społecznej. Wokół zagadnień teoretycznych*, Toruń 2006.
8. Kołodko G.W., *Polska z globalizacją w tle. Instytucjonalne i polityczne aspekty rozwoju gospodarczego*, Toruń 2007.
9. Krzesińska-Żak B., *Człowiek w sytuacji zagrożenia jako przedmiot oddziaływań pracownika socjalnego*, Białystok 2006.
10. Kusterka-Jefmańska M., *Jakość życia w aspekcie wybranych wskaźników ekorozwoju*, [w:] J. Tomczyk-Tołkacz (red.), *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, Wrocław 2003.
11. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo socjalne jako obszar zainteresowania badawczego i składnik bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, (red.) M. Lisiecki, Warszawa 2008.
12. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, Rok 2011, nr 2 (185) 2011.
13. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*. Warszawa 2011.
14. Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994.
15. Muszaliak M., Kędziora-Kornatowska K., Kornatowski T., *Program pomyślnego starzenia się – profilaktyka schorzeń i dolegliwości wieku starszego*, [w:] *Pomyślne starzenie się w perspektywie nauk społecznych i humanistycznych*, J.T., Kowaleski, P. Szukalski P. (red.), Łódź 2008.

16. Raport *Finansowe zwyczaje Polaków*, zrealizowany na zlecenie firmy Lindorff SA, kwiecień 2016 r.
17. Kolman R., *Różne odmiany jakości i ich praktyczne wykorzystanie*, Warszawa 2013.
18. Skrabacz A., *Bezpieczeństwo społeczne – podstawy teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
19. Skrabacz A., *Uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku*. A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), Warszawa 2012.
20. Sołtysiak T., *Rodziny ryzyka w Polsce współczesnej*, [w:] *Zagrożenia i zaburzenia funkcjonowania polskich rodzin*, (red.) T. Sołtysiak, M. Gołembowska, Włocławek 2007.
21. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5 listopada 2014 r.*
22. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, z 5 listopada 2014 r.
23. Szczur M., *Polski system zaopatrzenia społecznego*, Warszawa 2004.
24. Szubert W. *Polityka społeczna – dyscypliną naukową*, „Polityka Społeczna” 1999, nr 1.
25. Toczyski W., *Natura i kwestia ubóstwa*, Gdańsk–Warszawa 1991.
26. Wiatrowski Z., *Tradycyjne i współczesne spojrzenie na rodzinę*, [w:] *Zagrożenia i zaburzenia funkcjonowania polskich rodzin*, (red.) T. Sołtysiak, M. Gołembowska, Włocławek 2007.
27. Wiatrowski Z., *Tradycyjne i współczesne spojrzenie na rodzinę*, [w:] *Zagrożenia i zaburzenia funkcjonowania polskich rodzin*, (red.) T. Sołtysiak, M. Gołembowska, Włocławek 2007.
28. Zieliński T., *Zarys wykładu prawa pracy*, cz. I., Katowice 1977.
29. Żukrowka K., Grącik M. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
30. Żyro T., *Wstęp do politologii*, Warszawa 2004.

Netografia

1. *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2015 r.*, GUS Portal informacyjny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spooleczna/beneficjenci-srodowiskowej-pomocy-spoolecznej-w-2015-roku,6,7.html> (2017.05.04).

2. *Bezpieczeństwo społeczne (social security)*, „Antropologia rodziny”, blog dr Agaty Staniszk z IEiAK UAM. <http://kinship.blox.pl/2008/05/Bezpieczenstwo-spoeczne-social-security.html>; niedziela 25 maja 2008 (2016.07.15).
3. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego RP, 2013* (2016.07.15).
4. Dragan A., *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki. Opracowania tematyczne. OT-601*, Kancelaria Senatu, kwiecień 2011, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/plik/ot-601.pdf> (2017.05.04).
5. Grzybowska A., *Globalizacja – szanse i zagrożenia*, http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/1_A.Grzybowska_Globalizacja_szanse_i_zagrozenia.pdf (2016.07.19).
6. Korcz A., *Bezpieczeństwo społeczne Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://adamkorcz.w.interiowo.pl/spol.pdf> (2016.06.27).
7. Leszczyński M., „Acta Scientica Academiae Ostroviensis”, <http://zn.wsbip.edu.pl/wydania/zeszyt1/sekcjaA/3.pdf> (2017.05.06).
8. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne w wymiarze lokalnym*, [http://bkpkz.kzasopisma.pan.pl/images/data/bkpkz/wydania/No_253_2014/11%20MAREK%20LESZCZYSKI.pdf](http://bkpz.kzasopisma.pan.pl/images/data/bkpkz/wydania/No_253_2014/11%20MAREK%20LESZCZYSKI.pdf) (2016.06.26).
9. Polski problem globalizacji Europy, http://www.bryk.pl/teksty/studia/pozosta%C5%82e/-socyjologia/18691-polski_problemi_globalizacji_europy.html (25.07.2016).
10. www.stat.gov.pl (2016.12.22)
11. *Bezpieczeństwo społeczne (social security)*, „Antropologia rodziny”, UAM. <http://kinship.blox.pl/2008/05/Bezpieczenstwo-spoeczne-social-security.html>; niedziela 25 maja 2008 (2016.07.15).
12. Leszczyński M., „Acta Scientica Academiae Ostroviensis”, <http://zn.wsbip.edu.pl/wydania/zeszyt1/sekcjaA/3.pdf> (2017.05.06).
13. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne w wymiarze lokalnym*, http://bkpkz.kzasopisma.pan.pl/images/data/bkpkz/wydania/No_253_2014/11%20MAREK%20LESZCZYSKI.pdf (2016.06.26).
14. Korcz A., *Bezpieczeństwo społeczne Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://adamkorcz.w.interiowo.pl/spol.pdf> (2017.05.04).
15. Lemańska-Majdzik A., *Globalizacja – szanse czy zagrożenia dla współczesnego świata*, <http://www.sbc.org.pl/Content/80841/Zarz%C4%85dzanie1.2013%20Lema%C5%84ska2.pdf>

16. Leszczyński M. „Acta Scientica Academiae Ostroviensis”, <http://zn.wsbip.edu.pl/wydania/zeszyt1/sekcjaA/3.pdf> (2017.05.04).
17. Polski problem globalizacji Europy, <http://www.bryk.pl-socjologia/18691-polski-problem-globalizacji-europy.html> (2017.05.04).
18. Porada J., *Szanse i zagrożenia współczesnej rodziny*, <http://www.niedziela.pl/artukul/4825/nd/Szanse-i-zagrozenia-wspolczesnej-rodziny> (2017.05.04).

mgr Anna Mirzyńska

mgr Justyna Tomala

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Działania spółek miejskich na
rzecz bezpieczeństwa
surowcowego i ekologicznego
na przykładzie inwestycji
miasta Krakowa w gospodarkę
o obiegu zamkniętym**

*Activities of municipal companies
for the safety of raw materials and ecology
on example of the investment
of the city of Krakow in a circular economy*

Streszczenie

Gospodarka o obiegu zamkniętym jest rekomendowanym przez Komisję Europejską sposobem gospodarowania, mającym na celu zwiększenie bezpieczeństwa surowcowego, ekologicznego i ekonomicznego mieszkańców Unii Europejskiej. Szczególną rolę w procesie przechodzenia z gospodarki linearnej na gospodarkę okrężną odgrywają duże miasta europejskie, które wpisują się w zjawisko postępującej urbanizacji kontynentu. Miasto Kraków podejmuje od lat działania mające na celu zwiększenie efektywności zarządzania odpadami i eliminację produkowanych zanieczyszczeń. Wyzwaniem dla miasta jest również zarządzanie problemem smogu. Z tego powodu konieczna jest współpraca pomiędzy spółkami miejskimi w obszarze zwiększania inwestycji na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym. Artykuł ma na celu prezentację dotychczasowych projektów inwestycyjnych miasta ze szczególnym wskazaniem ich wpływu na bezpieczeństwo surowcowe i ekologiczne jego mieszkańców. Przyjęto metody badawcze polegające na analizie literatury przedmiotu, danych statystycznych oraz nagrań wywiadu.

Słowa kluczowe: gospodarka o obiegu zamkniętym, bezpieczeństwo surowcowe, bezpieczeństwo ekologiczne, obszar miejski, Kraków

Summary

The circular economy, which is a method of management recommended by the European Commission, aims at increasing raw materials security, ecological security and economic security for the inhabitants of the European Union. A special role in the process of transition from a linear economy into a circular economy is played by large European cities that are part of the Europe's urbanization. For many years Cracow has been undertaking activities aimed at increasing the efficiency of waste management and elimination of produced pollutants. The smog management

is also the challenge for the city. For this reason, cooperation between municipal companies is necessary in the area of increasing investments for the circular economy. The article aims to present foregoing investment projects of the city with a special emphasis on their impact on the commodity and ecological safety of its inhabitants. The research methods were based on the critical analysis of the subject literature, statistical data and interview recordings.

Key words: circular economy, raw materials security, ecological security, urban area, Cracow

Wstęp

Niniejsza praca stanowi przegląd prezentowanych praktyk inwestycyjnych i technologicznych oraz przykładów rozwiązań o charakterze *circular economy* (gospodarki o obiegu zamkniętym, GOZ) stosowanych przez spółki komunalne miasta Krakowa. Wieloletni problem z zanieczyszczeniem powietrza w mieście sprawił, że jego wizerunek skorelowany jest z postawą nieekologiczną, a przez to – przyjmując paradygmaty europejskie – nierozwojową. Prezentowane projekty są zaprzeczeniem negatywnego wizerunku i mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia mieszkańcom bezpieczeństwa ekonomicznego, ekologicznego i surowcowego. Zdaniem auterek, podejście typu GOZ gwarantuje długookresowe budowanie strategii na rzecz bezpieczeństwa rozwojowego gospodarki. Stanowisko to jest prezentowane w pierwszej części pracy w oparciu o analizę definicji GOZ, bezpieczeństwa surowcowego, ekonomicznego i ekologicznego. Następnie przedstawione zostają rola miast w spełnieniu określonej strategii rozwojowej oraz działania krakowskich spółek miejskich.

Znaczenie gospodarki o obiegu zamkniętym dla bezpieczeństwa surowcowego i ekologicznego

W dobie globalizacji oraz stale postępujących zmian oprócz czynnika ekonomicznego bardzo istotny stał się również aspekt ekologiczny. Współcześnie gospodarka światowa oparta jest o model linearny zakładający, że do-

bra wyprodukowane, kapitał ludzki oraz kapitał naturalny przyczyniają się do dobrobytu człowieka. By zaspokoić potrzeby konsumpcyjne, kapitał naturalny jest wykorzystywany do produkcji dóbr i energii, będąc jednocześnie pochłaniaczem dla odpadów z procesów gospodarczych¹. W związku z tym model linearny zakłada zużycie surowców po ich wydobyciu, przetworzeniu i wyrzuceniu (ang. take-make-dispose). Zasoby naturalne pozyskiwane są w celu wytworzenia produktów, które są z kolei usuwane po ich konsumpcji². Jednakże ze względu na stały przyrost populacji, a co za tym idzie, wzrost zapotrzebowania na dobra konsumpcyjne, wzrost zużycia surowców mineralnych i coraz większą emisję zanieczyszczeń zaczęto szukać nowych rozwiązań. Jednym z nich było wprowadzenie modelu gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ, ang. circular economy). System ten zakłada optymalizację zużycia surowców mineralnych, odzyskiwanie surowców czy tworzyw oraz powtórne przetworzenie odpadów w nowe produkty i tworzywa. Ma to na celu oddzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystywanych zasobów naturalnych i związanego z nimi wpływu na środowisko naturalne³.

Wskazuje się, że motorami napędowymi GOZ są:

- ograniczenie zużycia surowców mineralnych,
- postęp technologiczny oraz
- możliwości społeczno-ekonomiczne⁴.

Ograniczenie zużycia surowców mineralnych ma przyczynić się przede wszystkim do lepszego zagospodarowania zasobów. Obecnie marnuje się mnóstwo materiałów, co może przyczynić się do braku wystarczającej ilości zasobów dla przyszłych pokoleń. Podkreśla się, że wdrożenie nowoczesnych technologii i innowacyjnych rozwiązań sprawia, iż GOZ staje się atrakcyjna oraz opłacalna dla biznesu. Z kolei możliwości społeczno-ekonomiczne wypunktowano jako rozdzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystanych surowców mineralnych, co pozwoli nie tylko na globalny wzrost gospodarczy, ale również umożliwi wyciągnięcie jak największej wartości z produktów i aktywów przez konsumentów⁵.

¹ R.C. Bears, *Natural Resource Management and the Circular Economy*, Christchurch 2018, s. 2.

² D. Gallaud, B. Laperche, *Circular Economy, Industrial Ecology and Short Supply Chain*, Londyn, Hoboken 2016, s. 1.

³ R.C. Bears, *Natural Resource...*, dz.cyt., s. 1.

⁴ P. Lacy, J. Rutquist, *Waste to Wealth. Creating Advantage in a Circular Economy*, Hampshire 2015, s. 4.

⁵ Tamże.

Warto zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu można spotkać się z wieloma podejściami i działaniami charakterystycznymi dla GOZ. Wskazuje się, że taki stan rzeczy wynika z mnogości definicji i stosunku danego państwa do pojęcia gospodarki o obiegu zamkniętym. W Chinach wyróżnia się podejście pionowe wdrażania GOZ oparte o poziomy mikro (dotyczy konkretnego przedsiębiorstwa lub konsumenta), mezo (np. parki technologiczne) oraz makro (miasta, prowincje, regiony). W Japonii GOZ skupia się na ścisłej współpracy sektora publicznego, społeczeństwa obywatelskiego oraz producentów. Natomiast w przypadku wdrażania GOZ w Europie Środkowo-Wschodniej podkreśla się znaczenie inicjatyw oddolnych organizacji środowiskowych czy społeczeństwa obywatelskiego⁶. Wśród aktywności przypisywanych GOZ wymienia się: powtórne wykorzystanie (ang. reuse), naprawę (ang. repair), recykling (ang. recycling), gospodarkę funkcjonalną (ang. functional economy), projektowanie ekologiczne (ang. eco-design), ekologię przemysłu (ang. industrial ecology), zrównoważoną dostawę (ang. sustainable supply) czy odpowiedzialną konsumpcję (ang. responsible consumption). To wskazuje na fakt, że definicja pojęcia gospodarki o obiegu zamkniętym nie została jeszcze całkowicie ukształtowana⁷. Choć należy zaznaczyć, że już obecnie etap transformacji z linearnego modelu gospodarczego na model gospodarki o obiegu zamkniętym postrzegany jest jako jedna z największych rewolucji ostatnich 250 lat i szansa na reorganizację produkcji oraz konsumpcji⁸.

W związku z wdrażaniem modelu gospodarki o obiegu zamkniętym i licznymi wyzwaniem zarówno w zakresie ekonomicznym, jak i politycznym oraz społecznym, kluczowe z punktu widzenia poszczególnych państw jest bezpieczeństwo ekonomiczne. Pojęcie to można scharakteryzować jako „zdolność systemu gospodarczego do efektywnego wykorzystania wewnętrznych i zewnętrznych czynników rozwoju, gwarantujący jego niezakłócony przebieg”⁹. Bezpieczeństwo ekonomiczne umożliwia więc państwu znalezienie się na ścieżce wzrostu gospodarczego i rozwoju społeczno-gospodarczego.

Bezpośrednio z bezpieczeństwem ekonomicznym powiązane jest bezpieczeństwo surowcowe, które można zdefiniować jako „realizację polity-

⁶ P. Ghisellini, C. Cialani, S. Ulgiati, „Journal of Clear Production”, Vol. 114, 2016, s. 11–32.

⁷ D. Gallaud, B. Laperche, *Circular Economy...*, dz.cyt., s. X.

⁸ P. Lacy, J. Rutquist, *Waste to Wealth...*, dz.cyt., s. 1.

⁹ J. Kostecki, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, 49, nr 3, 2016, s. 53–80.

ki gospodarczo-przemysłowej kraju i stopień zbilansowania potrzeb surowcowych z podażą surowca ze źródeł wewnętrznych (wydobywanie i przeróbka) i zewnętrznych (import)¹⁰. Warto tutaj podkreślić, że żadne państwo nie jest w stanie oprzeć swojej gospodarki wyłącznie na surowcach produkowanych u siebie¹¹. Z jednej strony dzięki stałemu postępowi technicznemu można zaobserwować spadek zużycia wielu surowców mineralnych, ale jednocześnie ciągle mamy do czynienia ze wzrostem popytu na zasoby naturalne¹². Co więcej, brak niektórych surowców mineralnych może być odczuwalny przez całą gospodarkę w krótkim czasie¹³. Jest to o tyle znaczące, że surowce mineralne wykazują wiele unikalnych cech fizykochemicznych pozwalających na ich szerokie zastosowanie, m.in. w obszarze nowoczesnych technologii. Dodatkowo niektóre surowce mineralne lub grupy surowców mineralnych nie mają substytutów, które odznaczałyby się podobnymi właściwościami.

Niezwykle istotne w kontekście GOZ i wyczerpalności zasobów naturalnych jest również bezpieczeństwo ekologiczne. Postępująca globalizacja, wzrost światowej populacji, migracje czy zmiany klimatu spowodowały pewnego rodzaju rozdźwięk pomiędzy środowiskiem naturalnym a funkcjonowaniem człowieka. Stąd też kwestia ekologii i środowiska naturalnego jest rozpatrywana jako jeden z wymiarów bezpieczeństwa. Według Janiny Ciechanowicz-McLean, bezpieczeństwo ekologiczne należy rozumieć jako „całkowitą likwidację lub zmniejszenie do minimum różnorodnych zagrożeń życia i zdrowia człowieka, których źródłem jest środowisko jego życia, biosfera. Są to zagrożenia, które powstają w środowisku w wyniku świadomego bądź nie w pełni świadomego działania samego człowieka i są wymierzone przeciwko niemu, przeciwko konkretnym populacjom. Są to więc zagrożenia ekologiczne o charakterze antropogennym”¹⁴.

Tak więc, można stwierdzić, że znamienne były wnioski zawarte w publikacji *Granice wzrostu* (Limits of Growth) wydanej w 1972 r. przez

¹⁰ K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamatek, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego”, t. 452, 2012, s. 33–42.

¹¹ H. Wojciechowski, *Międzynarodowe rynki towarów i usług*, Poznań 1998, s. 166.

¹² M. Bojańczyk, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w niestabilnej gospodarce światowej*, Warszawa 2014, s. 143.

¹³ K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 45.

¹⁴ P. Korzeniowki, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony państwa*, Łódź 2012, s. 61.

Klub Rzymski mówiące, że „jeżeli obecne trendy wzrostu populacji światowej, industrializacji, zanieczyszczeń, produkcji żywności oraz wyczerpywania zasobów pozostaną na niezmiennym poziomie, to granice wzrostu tej planety zostaną osiągnięte w ciągu najbliższych stu lat”. Jednocześnie autorzy *Granic wzrostu* podkreślili, że „istnieje możliwość zmiany tych trendów wzrostu i stworzenia warunków ekologicznej i ekonomicznej stabilności, które będą trwałe w przyszłości”¹⁵.

Miejska gospodarka o obiegu zamkniętym

Ważnym ogniwem w kontekście transformacji gospodarki z modelu linearnego na model o obiegu zamkniętym są miasta. Szacuje się, że w 2050 r. aż 75% światowej populacji będzie mieszkać w miastach¹⁶. Co więcej, już obecnie miasta odpowiadają za wytwarzanie ponad 80% globalnego PKB, działając w oparciu o ograniczone zasoby¹⁷. To przyczynia się do zmiany postrzegania obszarów miejskich i wdrażania takich rozwiązań, które przyczynią się do:

- długoterminowej odporności (ang. long-term resilience),
- optymalizacji zużycia zasobów,
- dobrej koniunktury gospodarczej oraz
- poprawy poziomu życia mieszkańców¹⁸.

W białej księdze *Gospodarka o obiegu zamkniętym w miastach. Ewolucja modelu dla zrównoważonej przyszłości obszarów miejskich* (Circular Economy in Cities. Evolving the model for a sustainable urban future) opracowanej przez Światowe Forum Gospodarcze przy współpracy z PricewaterhouseCoopers (PwC) zaznacza się, że miasta mogą pobudzić wdrażanie modelu GOZ poprzez inicjowanie i podejmowanie licznych rozwiązań dążących do zrównoważonego zużycia zasobów oraz reorga-

¹⁵ D. Pirages, *From Limits to Growth to Ecological Security*, [w:] *From Resource Scarcity to Ecological Security. Exploring New Limits to Growth*, D. Pirages, K. Cousins, New Delhi, 2008, s. 1.

¹⁶ D. Bonato, R. Orsini, *Urban Circular Economy. The New Frontier for European Cities` Sustainable Development*, [w:] *Sustainable Cities and Communities Design Handbook. Green Engineering, Architecture and Technology* (Second Edition), W.W. Clark, Oksford, Cambridge (Massachusetts, USA) 2018, s. 235.

¹⁷ White Paper Circular Economy in Cities http://www3.weforum.org/docs/White_paper_Circular_Economy_in_Cities_report_2018.pdf (dostęp: 29.05.2018).

¹⁸ D. Bonato, R. Orsini, *Urban Circular...*, dz.cyt., s. 237.

nizacji produkcji i konsumpcji poprzez m.in. zmniejszanie zużycia energii, ograniczenie ilości odpadów elektronicznych czy pozyskiwanie i ponowne wykorzystywanie wody¹⁹.

Rola polskich miast w budowaniu GOZ z jednej strony wynika więc z gospodarczej i społecznej siły, które są ich atrybutami, z drugiej – ze specyfiki zadań własnych ośrodków. Art. 7 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy zalicza zaspokajanie potrzeb zbiorowych jej mieszkańców, wśród których należy podkreślić: ochronę środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz sprawy urzędzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; lokalny transport zbiorowy; ochronę zdrowia; porządek publiczny i zbiorowy²⁰. W przypadku miast na prawach powiatu, zadania te należy rozszerzyć do pojęcia gospodarki wodnej oraz uzupełnić o ochronę praw konsumenta²¹. Ustawowe zadania samorządów oznaczają również, że to one stały się w głównej mierze odbiorcami planu Komisji Europejskiej „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, szczególnie w obszarze gospodarowania odpadami oraz stymulowania rynku surowców wtórnych i ponownego wykorzystywania wody²². Co więcej, zgodnie z zasadą subsydiarności, działania na rzecz GOZ na poziomie samorządów terytorialnych wydają się być jak najbardziej uzasadnione. Uznanie odrębności kompetencji w obszarze GOZ widoczne jest m.in. poprzez minimalne włączenie kwestii samorządowych w dokumencie przewodnim dla rozwoju circular economy w Polsce, jedynie w kontekście gospodarowania odpadami komunalnymi²³.

W praktyce wymienione zadania, a więc również możliwość inwestowania w rozwiązania typu cyrkularnego, realizowane są w ramach gospo-

¹⁹ White Paper Circular Economy in Cities http://www3.weforum.org/docs/White_paper_Circular_Economy_in_Cities_report_2018.pdf (dostęp: 29.05.2018).

²⁰ Art. 7.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (tj. DzU z 1990 nr 16 poz. 95).

²¹ Art. 4.1 ustawy z 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (tj. DzU z 1998 nr 91 poz. 578).

²² Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, z 2 grudnia 2015 r. (tj. COM(2015)614 final).

²³ Projekt mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, <https://miir.bip.gov.pl/projekty-zarzadzen-i-uchwal/projekt-mapy-drogowej-transformacji-w-kierunku-goz.html>

darki komunalnej przez specjalnie powoływane w tym celu spółki prawa handlowego – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjne, komandytowe lub komandytowo-akcyjne. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przystąpić do danej spółki²⁴. Wśród charakterystycznych dla spółek komunalnych cech na uwagę, w kontekście tego opracowania, zasługują w szczególności: oparcie działalności na podstawie majątku zbiorowego, w tym konieczność dofinansowania ze środków publicznych, monopolistyczna pozycja rynkowa, nierynkowy mechanizm ustalania cen, silne, sprzężone oddziaływanie otoczenia i spółki, wysoka kapitałochłonność oraz konieczność ciągłości działania²⁵.

GOZ w praktyce inwestycyjnej krakowskich spółek komunalnych

Aktualne cele, realizowane przez miasto, a dotyczące wizji rozwojowej, określone są w dokumencie „Tu chcę żyć. Kraków 2030. Strategia Rozwoju Krakowa”. Dokument ten wskazuje, że ścieżka rozwoju miasta ma być głęboko zakorzeniona w idei GOW. Jako pierwsze wyzwanie zdefiniowana jest:

- „poprawa jakości środowiska przyrodniczego, w tym przede wszystkim powietrza; dostosowanie do polityki klimatycznej, szczególnie w zakresie ograniczania emisji zanieczyszczeń i poprawa efektywności energetycznej; budowanie »odporności« Miasta na negatywne skutki zmian klimatycznych”²⁶.

Nieustannie prowadzona przez miasto Kraków walka z zanieczyszczeniem powietrza, szczególnie z oślawionym krakowskim smogiem, jest stratą ekonomiczną, społeczną i wizerunkową dla miasta, przekładającą się na spadek jakości życia jego mieszkańców, a także na plany ekspansji gospodarczej czy demograficznej. Miasto Kraków, będąc ośrodkiem pracy i życia kulturalnego mieszkańców Małopolski oraz leżąc blisko granicy z Śląskiem, musi liczyć się nie tylko z koniecznością obsługi zanieczyszczeń wytwarzanych przez mieszkańców, ale również osób korzystających

²⁴ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. DzU z 1997 nr 9 poz. 43).

²⁵ D. Klimek, *Spółka komunalna – ekonomiczne i społeczne aspekty zarządzania*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2017 nr 322, s. 32–41.

²⁶ Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030 (tj. Załącznik do Uchwały nr XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z 7 lutego 2018 r.), s. 4.

z możliwości pracy, nauki i życia kulturalnego miasta, a niezameldowanych w nim. Przykładem skali wyzwania mogą być szacunki obsługi emisji spalin samochodów osobowych przez miasto. Codziennie po mieście poruszają się może ok. 568 000 samochodów osobowych, w tym 120 000 to pojazdy niezarejestrowane na terenie powiatu krakowskiego²⁷. Jednym z kolejnych wyzwań jest zbyt duży udział samochodów indywidualnych, co może zostać potraktowane jako uszczegółowienie wyzwania priorytetowego.

Aspiracją miasta jest bycie jednym z dwóch najważniejszych ośrodków miejskich w Polsce i europejską metropolią, która rozwija się w koncepcji *smart city*. Idea ta łączy się zarówno z GOZ, jak i zagadnieniami bezpieczeństwa surowcowego, energetycznego czy ekologicznego, dlatego że przez miasto rozumie się stymulowanie rozwoju przy równoczesnym zachowaniu postaw, wartości i celów przyświecających *smart economy, smart people, smart living, smart mobility, smart environment, smart governance*²⁸. Optymalizacja zużycia energii w *smart city* oraz adaptacja do zmian klimatycznych nie odbywa się jedynie poprzez technologiczną koncepcję infrastruktury dla zrównoważonego rozwoju, ale poprzez gospodarkę, która jest nastawiona na innowację i rozwój branż kreatywnych, wysoki kapitał społeczny, wysokiej jakości edukację, partycypację w rządzeniu, efektywność usług publicznych czy wartości wspólne. Cyrkularność w tym przypadku polega nie tylko na samym życiu produktu, ale sięga głębiej idei i ma charakter powszechnie angażujący różne sektory, cele, narzędzia, podmioty zaangażowane.

Realizując założenie *smart environment*, miasto ma świadomość zmienności otoczenia, a co za tym idzie, zagrożeń związanych z ogólnym zwiększeniem zanieczyszczenia powietrza, wzrostem liczby samochodów osobowych, inwestycyjnej presji na zabudowę korytarzy ekologicznych, skutków zmian klimatu. Przy czym, analizując możliwość realizacji idei, strategia określa już istniejące cechy miasta, które doinwestowywane przez lata aktualnie stały się jego mocnymi stronami: efektywna gospodarka odpadami, odpowiedzialna gospodarka ściekowa, wysoka jakość wody

²⁷ Wypowiedź dyrektora Wydziału Rozwoju Krakowa Rafała Kūlczyckiego podczas debaty „Miejska gospodarka o obiegu zamkniętym”, 46 Sympozjum GAP, 19–21 stycznia 2018 r., Szczyrk, <https://www.youtube.com/watch?v=7kf51PNWXhQ>, zapis 00:09:40-00:10:00 (dostęp: 30.05.2018).

²⁸ Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030 (tj. Załącznik do Uchwały nr XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z 7 lutego 2018 r.), s. 9.

pitnej, nowoczesny i powszechnie dostępny system dostarczania ciepła. To, co okazuje się słabą stroną Krakowa i może być po części winą zaniedbań po stronie spółek komunalnych, to: niski udział OZE w bilansie energetycznym miasta i nierównomierna dostępność infrastruktury kanalizacyjnej w obszarze²⁹.

Ten stan rzeczy miasto zawdzięcza długoletnim inwestycjom spółek komunalnych w najnowocześniejsze technologie mające na celu nie tylko dbałość o środowisko naturalne, ale również zapewnienie bezpieczeństwa obsługi potrzeb mieszkańców. Do projektów i działań o charakterze inwestycyjnym będziemy zaliczać zaprezentowane poniżej w podziale spółki miejskie.

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej SA w Krakowie (MPEC SA)

Głównym działaniem proekonomicznym i proekologicznym w tym obszarze jest minimalizacja strat ciepła – wykorzystanie surowców wtórnych, ograniczenie emisji zanieczyszczeń, w końcu wszelkie działania proekologiczne. Specyfiką działalności spółki jest konieczność zakupu ciepła w scentralizowanych źródłach. Wobec tego potrzebą jest zarówno dostosowanie działań spółki do działań proekologicznych, jak i efektywnych. Utrata ciepła jest wpisana w przesył ciepła, ale minimalizacja strat jest możliwa. Odbywa się ona poprzez wymianę sieci kanałowych na sieci rur preizolowanych, których w tym momencie jest 860 km (w tym 60% jest preizolowana). Oprócz tego, u odbiorców montowane są węzły ciepłownicze z regulacją pogodową w celu dostosowania przesyłu ciepła do pokrycia strat ciepła u odbiorcy. Z jednej strony jest to modernizacja sieci, z drugiej optymalizacja potrzeby odbioru. Jest to system w pełni zautomatyzowany. Wsparciem w prowadzeniu rozwiązań proekologicznych są fundusze europejskie, w szczególności fundusz spójności³⁰.

²⁹ Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030 (tj. Załącznik do Uchwały nr XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z 7 lutego 2018 r.), s. 19.

³⁰ Wypowiedź prezesa MPEC SA w Krakowie Jana Sadego podczas debaty „Miejska gospodarka o obiegu zamkniętym”, 46 Sympozjum GAP, 19–21 stycznia 2018 r., Szczyrk, <https://www.youtube.com/watch?v=7kf51PNWXhQ>, zapis: 00:18:49–00:25:59 (dostęp: 30.05.2018).

Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne SA w Krakowie (MPK SA)

Nowym kierunkiem w Polsce, który proponuje spółka miejska, jest osiągnięcie 100% ekologicznego taboru do września 2018 r. W praktyce oznacza to, że transport publiczny w Krakowie będzie w całości oparty o pojazdy z silnikami o normie euro5, czyli takimi, które redukuje części stałe enoixy do 95%. Uzupelnieniem taboru będą autobusy hybrydowe i elektryczne. Łącznie jest to ok. 600 pojazdów. Pod tym względem miasto Kraków jest prekursorem w skali całego kraju. Testy wydajności autobusów elektrycznych zostały podjęte jeszcze przed zaproponowaniem projektu ustawy o elektromobilności. W chwili obecnej w skład taboru krakowskiego wchodzi 26 regularnie kursujących autobusów elektrycznych, uznawanych za bezemisyjne. Tym samym miasto zajmuje piąte miejsce w Europie pod względem ilości pojazdów tego typu. W przypadku tramwajów, przedsiębiorstwo stosuje tzw. rekuperację energii. Polega ona na przekazywaniu energii z hamowania. Należy również podkreślić, że operator nie ma wpływu na inne niż techniczne jakościowo i ekologicznie rozwiązania, w związku z tym to rola państwa jest usprawnienie węzłów komunikacji i infrastruktury miejskiej. Zdaniem prezesa Świerczyńskiego, całkowite oparcie komunikacji publicznej na pojazdach elektrycznych grozi wysokim ryzykiem operacyjnym, związanym z brakiem napięcia. Stąd rozwój taboru powinien uwzględniać dywersyfikację rozwiązań, w tym w szczególności rozwiązania gazowe i wodorowe³¹.

Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji SA w Krakowie (MPWiK SA)

MPWiK to firma, która działa na rynku krakowskim od 117 lat i swoją działalnością tak przyzwyczaiła mieszkańców do nieprzerwanych usług, że wskazują oni brak dostępu wody jako bardziej uciążliwy niż brak dostaw prądu. Tym bardziej, że pokrycie miasta wynosi w tym momencie 99%, zaznaczając, że brakujący procent dotyczy jedynie nowo powstających osiedli. Obecnie w Krakowie istnieje 2200 km sieci wodociągowej

³¹ Wypowiedź prezesa MPK SA R. Świerczyńskiego podczas debaty „Miejska gospodarka o obiegu zamkniętym”, 46 Sympozjum GAP, 19–21 stycznia 2018 r., Szczyrk, <https://www.youtube.com/watch?v=7kf51PNWXhQ>, zapis: 00:26:30–00:33:23 (dostęp: 30.05.2018).

i prawie 2000 km sieci kanalizacyjnej, a jego mieszkańcy dziennie zużywają od 170 do 200 tys. m³ wody. Dzięki rozwiązaniom technologicznym, Kraków ma drugą co do jakości wodę w Europie, stąd jednym z elementów edukacji ekologicznej spółki jest zachęcanie do picia wody z kranu jako czynności minimalizującej odpady opakowań na wodę oraz bardziej ekonomicznej. Dzięki wysokiej wydajności elektrofiltrów spółka nie emituje spalin, co równocześnie pozwala na prowadzenie pasywnej elektrowni³².

Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. w Krakowie (MPO SA)

Zdaniem H. Kultysa najważniejszym elementem zarządzania odpadami w mieście jest konieczność interakcji i współpracy z mieszkańcami, z uwagi na to, że to zachowania i przyzwyczajenia indywidualne wpływają na sposób utylizacji odpadów. Pierwsze rozwiązania technologiczne w obszarze oczyszczania zostały zastosowane w Krakowie w 1994 r. i od tego czasu miasto konsekwentnie rozwija zaplecze technologiczne w tym obszarze. Obecnie działania składają się z trzech modułów: (I) edukacja, która rocznie obejmuje ok. 20 000 mieszkańców; (II) rozbudowany system kontroli, oparty na współpracy odpowiednich służb MPO, straży miejskiej, urzędników miejskich, dzięki któremu możliwa była mobilizacja mieszkańców do recyklingu; (III) technologia recyklingu, któremu miasto zawdzięcza 34% przekształcania odpadów, brak odkładania biomasy i gruzu³³.

Krakowski Holding Komunalny SA w Krakowie (KHK SA)

To, co znaczące, to fakt, że odpowiedzialne w głównej mierze za wprowadzanie praktyk circular economy do wykonywania zadań o użyteczności publicznej spółki komunalne w Krakowie działają w obrębie tzw. podatkowej grupy kapitałowej – Krakowskiego Holdingu Komunalnego. W skład grupy kapitałowej wchodzi: Krakowski Holding Komunalny SA w Krakowie (KHK SA), Agencja Rozwoju Miasta SA w Krakowie (ARM SA),

³² Wypowiedź wiceprezesa MPWiK SA J. Wesotowskiego podczas debaty „Miejska gospodarka o obiegu zamkniętym”, 46 Sympozjum GAP, 19–21 stycznia 2018 r., Szczyrk, <https://www.youtube.com/watch?v=7kf51PNWXhQ>, zapis: 00:52:49–01:03:28 (dostęp: 30.05.2018).

³³ Wypowiedź prezesa MPO SA H. Kultysa podczas debaty „Miejska gospodarka o obiegu zamkniętym”, 46 Sympozjum GAP, 19–21 stycznia 2018 r., Szczyrk, <https://www.youtube.com/watch?v=7kf51PNWXhQ>, zapis: 00:34:36–00:51:39 (dostęp: 30.05.2018).

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej SA w Krakowie, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne SA w Krakowie, Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji SA w Krakowie³⁴. Dzięki integracji kapitałowej wokół wspólnych celów związanych z zarządzaniem odpadami, surowcami i dostarczaniem usług o charakterze publicznym mieszkańcom miasta możliwe są efektywniejsze działania na rzecz innowacji w operacjach spółek komunalnych, w tym na rzecz zrównoważonego rozwoju czy, idąc o krok dalej, opisywanej gospodarki o obiegu zamkniętym. Tym samym potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa usług podstawowych dla mieszkańców nie zostały sprywatyzowane.

Przykładem największej inwestycji, powstałej w oparciu o grupę kapitałową KHK SA, jest Zakład Termicznego Przekształcania Odpadów w Krakowie (Ekospalarnia). Powstał on w ramach projektu „Program Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Krakowie”, wpisując się w działanie jednej z osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, jakim były kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych. Ekospalarnia przekształca odpady komunalne w energię elektryczną i ciepłą, gospodarując tym samym ok. 220 tys. ton odpadów rocznie. Tym samym unika się emisji CH₄ i CO₂ w trakcie składowania odpadów. Działania Ekospalarni charakteryzują się niższymi kosztami niż składowanie³⁵. Tym samym jest to największa inwestycja Krakowa w miejską gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Podsumowanie

Wprowadzenie modelu funkcjonowania gospodarki jako gospodarki okrężnej jest bardzo ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego, ekologicznego i surowcowego. Te trzy rodzaje bezpieczeństwa są szczególnie istotne dla rozwoju miast, które już teraz będą dużymi ośrodkami gospodarczymi i społecznymi, wraz ze wzrostem urbanizacji będą się powiększały. Stąd, zapewniając warunki do rozwoju

³⁴ O nas – Krakowski Holding Komunalny, <https://khk.krakow.pl/pl/o-nas/podatkowa-grupa-kapitalowa/> (dostęp: 30.05.2018).

³⁵ Ekospalarnia, <https://khk.krakow.pl/pl/ekospalarnia/informacja-o-projekcie/> (dostęp: 30.05.2018).

swoim mieszkańcom, warunki godnego życia i funkcjonowania w środowisku naturalnym, miejska gospodarka o obiegu zamkniętym powinna być nieodłącznym elementem działań w obszarze gospodarki komunalnej. Przykładem myślenia strategicznego w filozofii *smart* o rozwoju miasta w zgodzie z wyzwaniem rozwojowym regionu i kontynentu jest podejście prezentowane od lat przez miasto Kraków.

Obserwuje się, że faktyczne przykłady inwestycji spółek komunalnych w rozwiązania o charakterze GOZ mają przełożenie na stabilność ekonomiczną, poprawę sytuacji ekologicznej i surowcowe zabezpieczenie miasta. Wydatki na ochronę środowiska w Krakowie wzrastały proporcjonalnie wraz ze wzrostem budżetu miasta³⁶. Oznacza to, że działania inwestycyjne spółek miejskich, uzależnionych od dofinansowania publicznego, mogą uzyskać wsparcie. To, że zarówno rozwiązania technologiczne, jak i działania spółek miejskich na rzecz edukacji i podniesienia świadomości mieszkańców o zarządzaniu surowcami można uznać za efektywne wynika ze spadku zużycia wody i energii na jednego mieszkańca miasta w ubiegłych latach. Co ważne, realizowane są na większą skalę działania dotyczące symbiozy gospodarczej czy monitoringu materiałochłonności oraz surowcouchłonności w budynkach użyteczności publicznej wskazujące na ewidentne wykorzystanie przez miasto wieloobszarowego podejścia typu *smart*³⁷.

Bibliografia

Źródła prawa:

1. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, z 2 grudnia 2015 r. (tj. COM(2015)614 final).
2. Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030 (tj. Załącznik do Uchwały nr XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2018 r.).

³⁶ Wypowiedź J. Kulczyckiej podczas debaty „Miejska gospodarka o obiegu zamkniętym”, 46 Sympozjum GAP, 19–21 stycznia 2018 r., Szczyrk, <https://www.youtube.com/watch?v=7kf51PNWXhQ>, zapis: 01:11:33–01:17:39 (dostęp: 30.05.2018).

³⁷ Tamże.

3. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. DzU z 1997 nr 9 poz. 43).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (tj. DzU z 1998 nr 91 poz. 578).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (tj. DzU z 1990 nr 16 poz. 95).

Monografie:

6. Bears R.C., *Natural Resource Management and the Circular Economy*, Christchurch 2018.
7. Bojańczyk M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne w niestabilnej gospodarce światowej*, Warszawa 2014.
8. Bonato B., Orsini R., *Urban Circular Economy. The New Frontier for European Cities` Sustianable Development*, [w:] *Sustainable Cities and Communities Design Handbook. Green Engineering, Architecture and Technology* (Second Edition), W.W. Clark, Oksford, Cambridge (Massachusetts, USA) 2018.
9. Gallaud D., Laperche B., *Circular Economy, Industrial Ecology and Short Supply Chain*, Londyn, Hoboken 2016.
10. Korzeniowki P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony państwa*, Łódź 2012.
11. Książkowski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011.
12. Lacy P., Rutquist J., *Waste to Wealth. Creating Advantage in a Circular Economy*, Hampshire 2015.
13. Pirages D., *From Limits to Growth to Ecological Security*, [w:] *From Resource Scarcity to Ecological Security. Exploring New Limits to Growth*, D. Pirages, K. Cousins, New Dehli, 2008.
14. Pirages D.C., DeGeest T.M., *Ecological Security. An Evolutionary Perspective on Globalization*, Oksford 2004.
15. Wojciechowski H., *Międzynarodowe rynki towarów i usług*, Poznań 1998.

Czasopisma naukowe:

1. Galos K., Nieć M., Radwanek-Bąk B., Smakowski T., Szamątek K., „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego”, t. 452, 2012.
2. Ghisellini P., Cialani C., Ulgiati S., „Journal of Clear Production”, Vol. 114, 2016.

3. Klimek D., *Spółka komunalna – ekonomiczne i społeczne aspekty zarządzania*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 322, 2017.
4. Kostecki J., „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, 49, nr 3, 2016.

Źródła internetowe:

1. Debata „Miejska gospodarka o obiegu zamkniętym”, 46 Symposium GAP, 19–21 stycznia 2018 r., Szczyrk, <https://www.youtube.com/watch?v=7kf51PNWXhQ> (dostęp: 30.05.2018).
2. *Ekospalarnia*, <https://khk.krakow.pl/pl/ekospalarnia/informacja-o-projekcie/> (dostęp: 30.05.2018).
3. *O nas – Krakowski Holding Komunalny*, <https://khk.krakow.pl/pl/o-nas/podatkowa-grupa-kapitalowa/> (dostęp: 30.05.2018).
4. *Projekt mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, <https://miir.bip.gov.pl/projekty-zarzaden-i-uchwal/projekt-mapy-drogowej-transformacji-w-kierunku-goz.html> (dostęp: 30.05.2018).
5. *White Paper Circular Economy in Cities*, http://www3.weforum.org/docs/White_paper_Circular_Economy_in_Cities_report_2018.pdf (dostęp: 29.05.2018).

dr Edyta Płaskonka-Pruszk
Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

Ćwiczenia TRE® jako narzędzie w służbie zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego

*TRE® Exercises as a tool in the service
of assurance local security*

Streszczenie

Ćwiczenia Tensions & Trauma Release Exercises (TRE®) są prostą metodą uwalniania napięć mięśniowych i przy tym redukcji stresu, niwelacji silnych emocji, a nawet traum i objawów zespołu stresu pourazowego w bezpieczny dla uczestnika sposób. Stanowią narzędzie terapeutyczne w rozładowywaniu nagromadzonej w ciele energii (stanu walki, ucieczki czy zamrożenia) wynikającej z automatycznych reakcji obronnych organizmu w sytuacjach wymagających siły i wytrzymałości, aby przetrwać. Ćwiczenia rozwijają zdolności psychiczne danej osoby w sposób wspierający witalność życiową. Wydają się być również dobrą metodą profilaktyczną – stosowaną zarówno wśród ludności cywilnej, jak i zawodowo związanej ze służbami mundurowymi – ze względu na swoje właściwości prozdrowotne.

Słowa kluczowe: ćwiczenia, rezyliencja, bezpieczeństwo, stres, samopomoc

Summary

Tensions & Trauma Release Exercises (TRE®) are a simple method of releasing muscle tension and at the same time reducing stress, leveling out strong emotions and even trauma and symptoms of post-traumatic stress disorder (PTSD) in a way that is safe for a participant. They are a therapeutic tool in unloading energy accumulated in the body (state of fight, escape or freezing) resulting from automatic defense reactions of the body in situations requiring strength and endurance for survival. Exercises develop the psychic abilities of a person in a way that support life vitality. They also seem to be a preventive method used both among civilians and uniformed services because of their health-promoting properties.

Key words: exercises, resilience, safety, stress, self-help

Wstęp

Ćwiczenia TRE® to zestaw kilku prostych ćwiczeń aktywujących naturalny proces drzeń ciała, który wywoływany jest w celu regeneracji układu nerwowego. System nerwowy podczas owych drzeń i wibracji ma okazję rozładować energię skumulowaną w organizmie podczas przeżywania silnych emocji, stresów czy traum. Opisany sposób odreagowania jakkolwiek może dla zewnętrznego obserwatora kojarzyć się z objawami chorobowymi, np. padaczką, to stosowanie ćwiczeń jest pomocne w uwalnianiu od codziennych stresogennych czynników po leczenie zespołu stresu pourazowego (PTSD). W chwili obecnej na świecie są nieliczne badania naukowe potwierdzające skuteczność tych ćwiczeń. Więcej opisów przykładów pozytywnego wpływu tej aktywności potwierdzają praktycy jogi, fizjoterapeuci, psychologowie, którzy włączyli TRE do swojej praktyki.

Co mają owe ćwiczenia wspólnego z bezpieczeństwem? Mówiąc w skrócie, jeżeli ludzkie ciało na poziomie czysto fizycznym nie czuje się bezpieczne (m.in. nie działa prawidłowo brzuszna część nerwu błędnego¹), wówczas przekłada się to na gorsze funkcjonowanie danej jednostki w społeczeństwie. Wyobrażając sobie w większej skali owo zjawisko, to dane lokalne społeczeństwo poddane jakiejś katastrofie (np. powodzi) może w ogóle gorzej funkcjonować i radzić sobie w życiu, świecie.

Nie bez znaczenia jest również znajomość tych ćwiczeń przez służby ratunkowe czy mundurowe, które stoją na straży bezpieczeństwa i życia danych społeczności. Ogromnym atutem ćwiczeń TRE jest to, że po kilku

¹ Steffen Porgers w swojej teorii poliwalgalnej (sformułowanej w 1994 r.) opisuje działalność autonomicznego układu nerwowego, w którym wyróżnił część układu współczulnego (sympatycznego) odpowiedzialnego za pobudzenie organizmu do walki i ucieczki oraz układ przywspółczulny (parasympatyczny), który działa przeciwstawnie i składa się z części grzbietowej i brzusznej nerwu błędnego (ang. vagus nerve). Autonomiczny układ nerwowy nie ogranicza się do fizjologii, odpowiada również za zachowania społeczne i emocjonalne aspekty funkcjonowania w społeczeństwie. Wśród wyróżnionych trzech systemów neuronalnych najbardziej rozwiniętym i typowym dla ssaków systemem jest system zaangażowania społecznego, któremu odpowiada brzuszna część nerwu błędnego. System ten poprzez swoje ośrodki w korze i pniu mózgu oraz poprzez różne nerwy czaszkowe kontroluje mięśnie (twarzy, ucha, krtani), które pomagają wyrażać społecznie pożądane reakcje, np. uśmiech za uśmiech. Porgers podaje, że w obliczu zagrożenia najczęściej działamy właśnie w oparciu o system zaangażowania społecznego, poszukując spokoju i kontaktu z drugim człowiekiem (np. przestraszone dziecko biegnie przytulić się do mamy). Jeżeli ten sposób się nie sprawdzi, wówczas posługujemy się innymi systemami, czyli walczymy, uciekamy (część zależna od układu sympatycznego) lub poddajemy się najmniej adaptacyjnemu wzorcowi: dysocjacji i/lub zamrożeniu (część grzbietowa).

zajęciach z osobą prowadzącą można bezpiecznie stosować to narzędzie redukcji stresu i napięć w ciele samodzielnie w domu.

Autorka niniejszego referatu nie uzurpuje sobie prawa do poprawności językowej pod względem medycznym czy terapeutycznym. Artykuł jest rezultatem przede wszystkim jej doświadczeń w pracy z ciałem oraz początku drogi jako osoby towarzyszącej (tzw. provider) w sesjach TRE.

Charakterystyka ćwiczeń TRE® i ich zastosowanie

Ćwiczenia TRE (trauma and tensions releasing exercises) są narzędziem terapeutycznym, ale nie terapią. Jako metoda redukcji stresu i niwelowania napięć uwalniają organizm ze stresu, zablokowanych emocji czy traum. Siedem ćwiczeń składających się na ćwiczenia TRE opracował dr David Berceli², który czerpał z doświadczeń i obserwacji własnych oraz z prac dr. Alexandra Lowena (twórcy analizy bioenergetycznej).

Ćwiczenia takie jak między innymi skłony, oparcie pleców o ścianę czy podniesienie miednicy w leżeniu na podłodze aktywują mięsień lędźwiowo-biodrowy i drżenia ciała, mają silnie terapeutyczne właściwości. Co najważniejsze, podczas sesji TRE doświadczający uczy się samoregulacji tych wibracji i (o)trząsań. Ponieważ ćwiczenia te mogą uwalniać silne emocje i chroniczne napięcia ciała, dlatego zaleca się, aby osoby, które przeżyły traumę, wykonywały je z pomocą i przy wsparciu specjalisty. Stosowanie tych ćwiczeń jest formą samopomocy, zwłaszcza w przypadku braku dostępu do terapii lub innych form specjalistycznej pomocy. Ćwiczenia mogą być stosowane przez osoby doświadczające bolesnych i szkodliwych dla zdrowia skutków codziennego stresu (np. ze względu na wykonywany zawód: ratownik medyczny, strażak, policjant i inne służby mundurowe), jak i ciężkich traumatycznych urazów w przeszłości. Natomiast dla pozostałych osób ćwiczenia TRE jawią się jako użyteczny sposób

² Dr David Berceli jest doktorem nauk społecznych, magistrem teologii, arabistyki i islamistyki. Posiada certyfikat w obszarze traumatologii, jest naturoterapeutą i instruktorem terapii naturalnych i masażu. Jest twórcą zestawu ćwiczeń TRE oraz międzynarodowym ekspertem w dziedzinie pracy z traumą. Przez ponad 20 lat prowadził warsztaty leczenia skutków traumy oraz opracowywał programy leczenia traumy dla międzynarodowych organizacji. Mieszkał i pracował w takich krajach, jak: Izrael/Palestyna, Sudan, Uganda, Kenya, Yemen, Egipt i Liban.

na samodzielną regulację poziomu stresu związanego z codziennymi doświadczeniami.

Są one tak zaprojektowane, aby ciało mogło uruchomić biologicznie zakodowany w nim, naturalny proces leczenia i regeneracji systemu nerwowego. Mogą być one stosowane również przez dzieci i młodzież, co wykazały prace dr Melanie Salmon³. Jedynym przeciwwskazaniem jest okres ciąży, świeże uszkodzenia ciała czy niedawna operacja chirurgiczna. Doświadczający TRE mówią na ogół po zakończonej sesji, że czują się zrelaksowani, myśli się uspokoiły i mają ochotę żyć.

Więcej o tym narzędziu terapeutycznym można znaleźć na stronie: <https://traumaprevention.com/> Do twórców i pionierów TRE obok dr. Davida Bercelego, który prowadził również badania z TRE w wojsku w USA oraz wspomnianej dr Melanie Salmon należy psycholog kliniczny Michael Nissen. Prowadził on sesje TRE wśród osób chorych na stwardnienie rozsiane (SM).

Badania nad biologią centralnych generatorów rytmu w porównaniu do ćwiczeń TRE prowadził również dr Riccardo Cassiani Ingoni (obronił doktorat z neurofizjologii). Natomiast dr Gert Holstege (lekarz, posiadający honorowy tytuł profesora w Ośrodku Badań Klinicznych Uniwersytetu Queensland w Australii) oraz dr n. med. Frank Corrigan, FRCPsych (zajmujący się m.in. psychoterapią traumy w Wielkiej Brytanii) badali rolę pnia mózgu, „układu emocjonalno-ruchowego” (EMS) i proces „zerowania” poziomów pobudzenia w ciele metodą TRE.

W Polsce brakuje jeszcze opublikowanych badań nad zastosowaniem czy wpływem TRE na stan zdrowia, samopoczucia i ich poprawy. Być może wynika to z małej świadomości w społeczeństwie i podmiotów zajmujących się profilaktyką zdrowia, by rozpowszechnić tę samopomocową metodę redukcji stresu. To, co ją wyróżnia spośród innych form odstreso-

³ Dr Melanie Salmon – lekarz medycyny, która w latach 2012–2014 wprowadzała ćwiczenia TRE do wiosek dziecięcych SOS i ośrodków opiekuńczych dla młodzieży i kobiet po przemocy seksualnej w RPA. Uczyła pracowników organizacji pozarządowych, jak być providerem TRE poprzez zaadaptowane programy nauki TRE, by mogły te osoby asystować jej w pracy w tych środowiskach. Wyniki tej pracy to m.in. spotkanie się i nauczanie ćwiczeń TRE przez ponad 200 dzieci i prawie 40 pracowników. Dr Salmon na spotkaniach i konferencjach (w Polsce 5–7 października 2018 r.) dzieli się również swoimi obserwacjami o „chorobach zamrożenia” – chorobach i zespołach medycznych, które wynikają z długookresowej dysfunkcji autonomicznego układu nerwowego, a są podatne na ćwiczenia TRE, równoważące i rehabilitujące układ nerwowy. Dzięki dr Salmon wiadomo, że uraz z dzieciństwa, nieleczone, pojawia się często 30 lat później jako fibromyalgia i powiązane z nią stany zapalne. Więcej o badaniach m.in.: www.treforafrica.com lub www.qecliving.com i na YT.

wania, to praktyka oddania pierwszeństwa odruchom i instynktom płynącym z ciała. Jest to odmienne podejście niż uprawianie sportu (świadome wyzwalanie ruchu, odreagowywanie) czy uprawianie modnego ostatnio mindfulness (świadomego sterowania swoją percepcją oraz sposobem myślenia).

Joanna Wołoszczuk, jedna z nauczycielek ćwiczeń TRE w Polsce, podkreśla, że jest duże zainteresowanie w siłach zbrojnych po wykładzie Bercelego w Krakowie i pracy z 6 Brygadą Powietrznodesantową oraz psychologami wojskowymi z całej Polski. Jako propagatorka ćwiczeń TRE prowadziła w lipcu 2018 r. warsztaty z tej metody w 12 Brygadzie Zmechanizowanej w Szczecinie. Również strażacy psychologowie i koordynatorzy ratownictwa medycznego w PSP mogli w 2016 r. uczestniczyć w warsztatach szkoleniowych z Bercelem, który przybliżał metodę TRE.

Generalnie na świecie coraz częściej ćwiczenia TRE są wykorzystywane w pracy różnych form fizjoterapii, specjalistów terapeutów i psychologów, ale również lekarzy urologów czy nauczycieli jogi i innych zajęć rekreacji ruchowej oraz pracy z ciałem.

Psychobiologiczny opis działania ćwiczeń TRE® w organizmie

Naturalnej, niekontrolowanej reakcji organizmu w postaci drżeń mógł doznać każdy, kto doświadczył gwałtownego hamowania przy kierowaniu samochodem, przeżywał silne emocje, jak na przykład podczas aktu płciowego czy – inny przykład – podczas wystąpień publicznych w postaci choćby wrażeń drżenia głosu czy kolan.

Te same sytuacje u innych mogą wywoływać zgoła odmienne wrażenia: omdlenie, brak reakcji, niemożność wykonania ruchu w obliczu zbliżającego się niebezpieczeństwa (wrażenie spowolnionego filmu); oziębłość i brak odczuwania przyjemności z kontaktu z drugim ciałem; ściśnięcie gardła (i żołądka), a nawet poty i suchość w gardle.

Skąd te drżenia i zastygnięcia ciała?

Jest to mechanizm obronny, pamiętka po naszych jaskiniowych przodkach, których organizm przetrwał, bo wypracował właśnie takie odruchy w sytuacji zagrożenia życia i fizycznego przetrwania ciała dla za-

chowania funkcji życiowych. Jakie są to instynkty? Najprościej jest je opisać w dwóch kategoriach: aktywnej i pasywnej. W pierwszej działa zasada „jeżeli możesz, to walcz albo uciekaj”. W drugiej, jeżeli wymieniona wcześniej zasada nie przyniosłaby oczekiwanych rezultatów (czyli zachowania życia), wówczas organizm wytwarza substancje (tzw. opiaty), które pozwalają organizmowi dosłownie zastygnąć. Cel takiej formy obronnej jest dwojaki: przetrwanie najtrudniejszego momentu zagrażającego życiu (a gdy minie poprzez drżenia mięśni wyładować nagromadzoną w nich energię zablokowanego działania/ruchu oraz substancje chemiczne, które powodują zamrożenie) bądź zniwelowanie bólu w chwili śmierci.

Doktor David Berceli w swojej pracy zasadę działania tych instynktów opiera na funkcjonowaniu w organizmie dwóch ośrodków mózgowych⁴; są to:

- mózg czaszkowy: kieruje procesami myślowymi (część korowa – logiczna – mózgu, ewolucyjnie najmłodsza część mózgu),
- mózg brzuszny: kieruje życiem biologicznym, stanowi centrum, często intuicyjnych odruchów autonomicznych ciała, czyli tych odruchów ciała, które nie zależą od naszej woli. Jednym z elementów tej struktury jest mięsień lędźwiowo-biodrowy⁵ – system ochrony łączący tułów, miednicę i nogi. Do tego w tym rejonie znajduje się największa liczba nerwów układu nerwowego współczulnego⁶ (walki i ucieczki). Bodźce z tej części ciała są odbierane (wysyłane z) w mózgu czaszkowym, w części tzw. gadziej (znajdującej się najbliżej rdzenia nerwowego, jest to ewolucyjnie najstarsza część mózgu).

Zaobserwowano, że podczas doświadczania traumy ciało daje pierwszeństwo mózgowi brzuszemu przed mózgiem czaszkowym, ponieważ

⁴ D. Berceli, *Zaufaj ciału, Ćwiczenia, które uwalniają traumę, stres i emocje (TRE)*, Centrum Pracy z Ciałem Joanna Olchowik, Koszalin 2011, s. 47–48.

⁵ Mięsień lędźwiowo-biodrowy (PSOAS) rozpięty jest wzdłuż obu stron lędźwiowego odcinka kręgosłupa, a jego druga część rozpościera się wewnątrz każdego z talerzy biodrowych i sięga do kości biodrowych (mięsień ten jest zginaczem biodra, choć zaliczany jest do mięśni tylnej części tułowia). Dla lepszego zilustrowania PSOAS odsyłam np. do podręcznika M. Schünke, E. Schulte, U. Schumacher, M. Voll, K. Wesker, *Anatomia ogólna i układ mięśniowo-szkieletowy*, tom I, MedPharm Polska, Wrocław, 2009, str. 128.

⁶ Układ współczulny uznawany jest ogólnie za tę część układu nerwowego autonomicznego, która to odpowiada za mobilizację organizmu. Funkcja układu współczulnego opiera się na zwiększeniu możliwości człowieka do działania – pod wpływem pobudzenia współczulnego ogólnie organizm staje się gotowy do walki. Przykładem sytuacji, w której dochodzi do znacznego pobudzenia układu współczulnego, jest właśnie chociażby przeżywanie stresu.

jest on najważniejszy w przypadku utrzymania sił witalnych niezbędnych do życia.

Wyróżnić można rodzaje trudnych emocji, z czego należy pamiętać, że dla każdego organizmu poziom stresu- czy traumatycznogennego czynnika jest inny. Każda osoba reaguje inaczej na to samo wydarzenie. Dzieje się tak ze względu na nasze indywidualne instynkty. Z punktu widzenia biologii każdego człowieka można opisać jako istotę myślącą ze zwierzęcymi instynktami. Tak więc na potrzeby niniejszego artykułu wśród rodzajów trudnych emocji, takich jak zespół stresu pourazowego (PTSD)⁷, czy traumy⁸ należy wymienić⁹:

- stres – każde wydarzenie, które dyktuje zmiany w normalnych mechanizmach radzenia sobie jednostki z daną sytuacją;
- traumatyzacja zastępcza – zmiana w myśleniu wywołana na skutek narażenia (wyeksponowania) się na wystuchiwanie traumatycznych historii innych ludzi; narażeni na ten stan są takie grupy zawodowe, m.in. jak terapeuci; traumatyzację zastępczą wywołuje również oglądanie przerażających wydarzeń w telewizji;
- wtórny zespół stresu pourazowego – doświadczenie, które często występuje u osób pracujących w stresujących zawodach lub w środowiskach przestępczych – emocje jednostki są wypierane lub niezaakceptowane (efekt: napięcia mięśni twarzy, szyi tułowia w próbie powstrzymania łez i kontroli organizmu).

Nie wystarczy czasami wiedzieć, że pracuje się w trudnych dla układu nerwowego warunkach albo, że przechodzi się trudny emocjonalnie okres

⁷ PTSD (zespół stresu pourazowego) – fizyczne, psychiczne lub emocjonalne zaburzenie lękowe, które poprzedzone było wystąpieniem trudnego lub przytłaczającego wydarzenia, które przekraczało zdolności danej osoby do radzenia sobie i adaptacji. Pośród tego rodzaju wydarzeń wymienić można m.in. nagłe zjawiska, jak: kataklizmy żywiołowe, wypadki komunikacyjne, działania wojenne czy bycie ofiarą napaści, gwałtu, także przetrzymywania i uwięzienia wbrew woli (porwanie, obozy koncentracyjne), a nawet diagnoza o zagrożeniu życia. Lęk ten może przejawiać się w różny sposób. Do częstych symptomów należą: nawracające wspomnienia, zaburzenia snu, utrata pamięci, brak koncentracji, koszmary sennie i unikanie pewnych zachowań. Symptomy i przebieg PTSD są różnorodne i nie zawsze są oczywiste.

⁸ Trauma to zmiana w psychice, która spowodowana jest wydarzeniem, które negatywnie wpływa na normalne mechanizmy radzenia sobie jednostki z zastaną sytuacją. Kojarzona jest z gwałtownym i przykrym przeżyciem. Funkcjonowanie w traumie jest bardzo oddalone od naszego normalnego poglądu na świat (gdyby te wydarzenia nie zaszły) i blokuje inne punkty widzenia.

⁹ D. Berceci, dz. cyt., s. 23–28.

w swoim życiu (np. żałoba po stracie bliskiej osoby), by dana osoba sama z siebie rozpoczęła wprowadzanie do swojego życia działań prowadzących do przyswojenia, wpisania tych przeżyć w historię swojego życia¹⁰, zachowując (lub odzyskując) jednocześnie witalność życiową. Dzieje się tak dlatego, że „psychoterapeuci uważają, że to właśnie nasza niezdolność do wybaczenia i uwolnienia się od danego wydarzenia przyczynia się do bólu i tragedii. Ego trzyma się kurczowo dawnych krzywd. Powodem tego jest strach przed ponownym zranieniem lub doświadczeniem śmierci. Pierwszym ciosem wymierzonym w naszą egzystencję była sama trauma, drugim zagrożeniem jest lęk przed ponownym przeżyciem urazów i wspomnień już dawno wyrzuconych z pamięci. Gdy zmniejszy się opór ego, do głosu mogą dojść instynktowne (naturalne) mechanizmy – drżenia – umożliwiające zakończenie procesu uwalniania się od przeszłości i rozpoczęcie czegoś nowego (...). Kiedy kurczowo trzymamy się przeszłości, możemy tylko przyczynić się do powstania w układzie nerwowym neuronowej pętli przyczynowo-skutkowej. A to właśnie ona sprawia, że w naszym umyśle trauma nie przestaje trwać. W końcu procesy neurologiczne w naszym mózgu przekształcają ten chaos w myśli nienawiści, zemsty, wstydu, myśli samobójcze lub depresyjne. Przez nie możemy już na zawsze wpaść w pułapkę kompulsywnego i żądnego zemsty wzorca ofiary, zamiast zacząć odczuwać wolność i przebaczenie”¹¹.

Korzyści stosowania ćwiczeń TRE® we współczesnym społeczeństwie

Tak jak wspomniano, ćwiczenia TRE są narzędziem terapeutycznym, uzupełniającym do psycho/fizjoterapii. Ze względu na łatwość nauki ćwiczeń można używać ich do samodzielnego diagnozowania rodzaju i stopnia napięć powstałych przez traumatyczne zdarzenie. W wielu przypadkach skuteczność tych ćwiczeń jest natychmiastowa. W poszczególnych

¹⁰ W psychologii proces nazywa się rezyliencją. Rezyliencja jest zdolnością, którą dysponuje każdy z nas. Jej istotą jest radzenie sobie w trudnych chwilach. To taki typ umiejętności polegającej na zostawieniu za sobą własnych ran emocjonalnych i spojrzeniu w przyszłość z ufnością. Dawid Berceli podkreśla, że „uwalnianie się od przeszłości jest w nas genetycznie zakodowane [co jest] (...) częścią niekończącego się procesu ewolucji”, D. Berceli, dz.cyt., s. 21.

¹¹ D. Berceli, dz.cyt., s. 19–20.

przypadkach ćwiczenia mogą posłużyć jako naturalny środek zapobiegający lub minimalizujący efekty urazów psychicznych (również symptomy PTSD). Stosowanie tych ćwiczeń pomaga odtworzyć w ciele poczucie bezpieczeństwa, stabilności emocjonalnej, ułatwiając tym samym szybszy i bardziej zintegrowany proces zdrowienia. Włączenie zaś tych ćwiczeń do codziennej gimnastyki czy jako element higieny ma znaczenie profilaktyczne zapobiegające powstawaniu stanów chorobowych, a stosowane np. przed snem może niwelować skutki bezsenności.

Powyżej opisane korzyści mogą nie wystarczyć, by propagować prozdrowotny charakter ćwiczeń. Ważna jest też zmiana kulturowa w społeczeństwie (a na pewno w przypadku osoby poddającej się sesji TRE) co do samej istoty drzeń i skojarzeń, jakie wywołują, a czasem piętnują.

Oto przykładowa lista, kiedy „trzęsienie się”, jako zewnętrzny objaw przeżywania silnych dla danej jednostki emocji, można zauważyć na co dzień:

- trząść się (ze strachu/złości/zimna, np. po wypadku),
- zęby dzwonią (ze strachu/zimna),
- ręce się trzęsą (podobnie jak w chorobie alkoholowej),
- głowa/ciało się trzęsie (podobnie jak w chorobie Parkinsona czy padaczce),
- głos drży (pewnie zaraz ta osoba się rozplacze publicznie, a może kłamię, zmyśla),
- „kolana mi drżą/pode mną się ugięły” (z wrażenia, trudnych i/lub silnych emocji),
- głęboki płacz i falowanie brzucha/przepony, drżenie brody (odpowiedź środowiska: „brzydko się wygląda”, „ludzi się straszy”, „chłopczy nie płaczą”),
- „brrr...” (z zimna, ale również odruch wstrząsania ciałem, gdy słyszymy/widzimy coś strasznego, pełnego grozy).

I oto druga lista, z wypowiedziami – bardzo prawdopodobnymi odpowiedziami – myślami, które odzwierciedlają, jak reagujemy na nie tylko dziecięcą niemoc:

- „Ogarnij się!”,
- „Weź się w garść!”,
- „Uspokój się!”,
- „Przykryj się!”,
- „Otrząśnij się i żyj dalej”,

- „Pewnie jestem staby, bo nie mogę opanować ciała i tego, że się trzęsę”,
- rodzą się u odbiorcy wątpliwości, obawy co do stanu psychicznego, zdrowia osoby doświadczającej różnego rodzaju nasilenia drżeń,
- pojawia się lęk przed doznawaniem – co to jest, co się ze mną dzieje, nie mogę tego powstrzymać,
- poddanie się stanowi zubożenia (zamrożenie/tzw. znieczulica), spowodowane m.in. natłokiem złych wiadomości, brutalnych i krwawych scen z filmów czy przebywaniem w zatłoczonych przestrzeniach.

Mówiąc w dużym uproszczeniu, w społeczeństwie XXI w., w gospodarce opartej na wiedzy, preferowana staje się dominacja logicznej kory mózgowej, co związane jest z kontrolą, zarządzaniem i osiąganiem wyznaczonych celów zarówno przez jednostkę, jak i samo otoczenie i poszczególne instytucje. Wymagana jest czasami przy tym dyscyplina i powstrzymanie naturalnych potrzeb czy odruchów ciała. Nie bez znaczenia jest (nieustanna) presja i pragnienie dobrobytu, sukcesu, zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym. Sprowadzając funkcjonowanie współczesnego, nowoczesnego (tzw. zachodniego) społeczeństwa na język (neuro)biologii, pierwszeństwo przyznaje się somatycznemu układowi nerwowemu, odpowiadającemu za kontrolę nad całością organizmu, świadomość wykonywanych ruchów, orientację przestrzenną czy myślenie. Za przykłady takiego zachowania niech posłużą: konieczność obudzenia się o określonej godzinie, by zdążyć do pracy, używanie klimatyzowanych pomieszczeń dla zachowania efektywnych warunków pracy, używanie prywatnych środków lokomocji, by zrealizować harmonogram dnia. Tymczasem autonomiczny układ nerwowy, niepodlegający ludzkiej woli, działa niejako w tle. Jego współczulna część potrafi mobilizować organizm (o czym już wspomniano) do aktywnego działania (szybkiego i automatycznego przygotowania organizmu do czekającego go wysiłku) w sytuacjach zagrożających przetrwaniu życia organizmu, przy czym „wrogów” rozpoznaje gadzia część mózgu, odpowiedzialna za zachowanie funkcji życiowych ciała. Antagonistycznie działający układ parasympatyczny odpowiedzialny jest z kolei za powrót organizmu do stanu fizjologicznej równowagi, zazwyczaj wtedy, gdy niebezpieczeństwo minie lub z innych powodów przestanie być za takie postrzegane (w czym ćwiczenia TRE pomagają).

System nerwowy wykazuje więc zdolność regeneracji. Większym problemem w tym procesie może być chroniczne narażanie/wystawianie swojego organizmu na przebywanie we „wrogim, zagrażającym życiu” środowisku. Wśród takich czynników, oczywiście w ogólności, ponieważ należy przypomnieć, że mają również tu znaczenie indywidualne instynkty, należy wymienić:

- czas, napięte terminy, harmonogramy realizacji zadań;
- logistyka – realizacja wielu zadań równolegle, potrzeba osobistej obecności w wielu miejscach w ciągu dnia, konieczność (szybkiego) przemieszczania się;
- zatłoczenie przestrzeni, natłok spraw do załatwienia i pamiętania;
- FOMO – (fears of missing out) – natłok informacji, które trzeba (?) przyjąć, przetworzyć;
- brak ładu przestrzennego (np. „krzyczące reklamy”);
- zmiany klimatyczne i gwałtowne, nieprzewidywalne zjawiska pogodowe powodujące m.in. szkody materialne.

Zakończenie

Alexander Lowen zauważa¹², że współczesne wartości, takie jak „władza i rozwój”, charakteryzujące zachodnią kulturę determinują, że każdy kto w takiej kulturze dorasta, staje się neurotykiem. Przy czym neurozę definiuje jako lęk przed życiem. Twórca analizy bioenergetycznej podkreśla, że charakter neurotyczny, jakkolwiek ma różne postacie, zawiera zawsze wewnętrzną walkę jednostki pomiędzy tym, kim jest, i tym, kim wierzy, że być powinna. Twierdzi też, że zachodnia (a więc nasza) kultura podkreśla wartość działania i osiągnięć, tzn., że współczesna jednostka jest skupiona na osiągnięciu sukcesu (robić więcej), a nie na byciu człowiekiem (odczuwać więcej). Cytując Lowena: „Pragniemy być pełniejsi życia i czuć więcej, ale też obawiamy się tego. Nasz lęk przed życiem przejawia się w nieustannym pośpiechu, by nie czuć, iść przez życie w biegu, nie wejrzeć w siebie, wprowadzić się w stan upojenia alkoholem lub odurzenia narkotykami, tak aby tylko nie poczuć swej istoty. Boimy się życia, dlatego chcemy je kontrolować albo nim zawładnąć. Wierzmy, że poddanie

¹² A. Lowen, *Lęk przed życiem*, Centrum Pracy z Ciałem Joanna Woloszczuk, Koszalin 2014, s. 13–15.

się emocjom jest złe lub niebezpieczne. Podziwiamy osobę, która jest opanowana i nie okazuje uczuć [jak James Bond – tajny agent 007]¹³.

Z powyższego wysnuwam wniosek, że bezpieczeństwo lokalne jest pochodną sąsiedzkiej serdeczności, wrażliwości na ludzki los i braku pośpiechu. Dana społeczność winna być życzliwa i otwarta na współpracę, wolna od blokujących lęków czy negatywnych projekcji na przyszłość. Z punktu widzenia (neuro)biologii wymagana jest do tego aktywizacja brzusznej części nerwu błędnego. Z punktu widzenia fizjologicznego – mowa ciała i cała postawa ciała danej jednostki winna być otwarta i wyprostowana, charakteryzująca się pewnym stopniem zrelaksowania. Jej opanowanie wynika z dostępności w jej ciele do przeżywania różnych emocji, a nie blokowania okazywania jakichkolwiek uczuć.

Jak się mają do powyższych wywodów ćwiczenia TRE? Należy powiedzieć, że nie zapobiegają one kataklizmom ani bezpośrednim ich skutkom od strony finansowej. Natomiast ich znajomość to pośrednie narzędzie do obniżenia kosztów przede wszystkim społecznych oraz w dłuższej perspektywie zdrowotnych. Dają one możliwość doświadczenia poczucia bezpieczeństwa i sprawczości – sama wiedza, że zna się naturalne dla ciała narzędzie, które pomaga przywrócić równowagę i spokój, jest wystarczająca. Ćwiczenia pozwalają odreagować w bezpiecznej przestrzeni działania podjęte (wykonane) w trudnych warunkach, bądź które były efektem odruchów, na które nie miało się wówczas wpływu.

Ćwiczenia TRE dla bezpieczeństwa lokalnego będą miały więc znaczenie w przypadku czasu po kataklizmie (np. gwałtownych i nieprzewidywalnych zjawiskach pogodowych: wiatrach, powodziach czy opadach deszczu) zarówno dla społeczności cywilnej w powrocie do „normalności”, jak i członków ochotniczej straży pożarnej czy innych państwowych służb ratowniczych. Zaletą tej formy regenerowania układu nerwowego jest jej koncentracja na odczuciach z ciała, a nie werbalizowanie przeżytych doświadczeń, co może prowadzić do wtórnej retraumatyzacji (i aktywacji „gadziej” części mózgu). Jak pisze Sabina Sadecka¹⁴, terapia nie musi być tylko mówiona, gdyż ciało ma własną pamięć.

¹³ Tamże, s. 13.

¹⁴ S. Sadecka, *A gdyby zapytać Twoje ciało? – O terapii nie tylko mówionej*, <http://opsychologii.pl/a-gdyby-zapytac-twoje-cialo-o-terapii-nie-tylko-mowionej.html> (dostęp: 31.07.2018).

Bibliografia

Źródła literackie i monografie:

1. Berceli David, *Zaufaj ciału. Ćwiczenia, które uwalniają traumę, stres i emocje (TRE)*, Centrum Pracy z Ciałem Joanna Olchowik, Koszalin 2011.
2. Berceli David, *Shake it off. Wytrząśnij to. Ćwiczenia TRE®: uwolnij stres, lęk i napięcie*, Centrum Pracy z Ciałem Joanna Wołoszczuk, Koszalin 2018.
3. Berndt Christina, *Tajemnica odporności psychicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
4. Lowen Alexander, *Lęk przed życiem*, Centrum Pracy z Ciałem Joanna Wołoszczuk, Koszalin 2014.
5. Schünke Michael, Schulte Erik, Schumacher Udo, Voll Markus, We-sker Karl, *Anatomia ogólna i układ mięśniowo-szkieletowy*, t. I, MedPharm Polska, Wrocław 2009.

Źródła internetowe:

1. <http://neuropsychologia.org/teoria-poliwagalna-proba-ewolucyjnej-odpowiedzi-o>
2. <http://opsychologii.pl/a-gdyby-zapytac-twoje-cialo-o-terapii-nie-tylko-mowionej.html>
3. www.treforafrica.com
4. www.qecliving.com

dr inż. Tomasz Stanisław Podciborski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Metoda oceny atrakcyjności dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno- turystycznych

*The method of assessing the attractiveness
of accessibility and safety of visiting historic
recreation and tourist facilities*

Streszczenie

Turystyka jest najdynamiczniej rozwijającym się sektorem gospodarki krajów wysoko rozwiniętych, a jej rozwój wpływa bezpośrednio na prężny rozkwit regionów, miast lub pojedynczych miejscowości. Szczególnym rodzajem przestrzeni jest przestrzeń turystyczna, związana z występowaniem specyficznych i najbardziej pożądaných przez człowieka form i walorów krajobrazowych lub antropogenicznych elementów zagospodarowania przestrzeni. Do opracowania metody oceny atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych wykorzystano metodę punktową, która pozwala ująć wszystkie oceniane cechy elementów zagospodarowania przestrzeni, wyrażając jakość ogólną ocenianego obiektu.

Słowa kluczowe: turystyka, ocena, bezpieczeństwo, badanie, metoda, przestrzeń, obiekty

Summary

Tourism is the most dynamically developing sector of the economy of highly developed countries, and its development directly affects the dynamic development of regions, cities or individual cities. A special type of space is tourism space, associated with the occurrence of specific and the most desirable forms and values of landscape or anthropogenic elements of spatial development. To develop the method for assessing the attractiveness, accessibility and safety of visiting historic recreational and tourist facilities, a point method was used that allows to capture all the assessed features of the space development elements, expressing the overall quality of the object assessed.

Keywords: tourism, assessment, safety, research, method, space, objects

Wstęp

Rekreacja według *Słownika języka polskiego* to: „różnorodne formy aktywności podejmowane poza obowiązkami codziennego życia dla odpoczynku, rozrywki i rozwoju własnych zainteresowań”¹. Czerwiński uważa, że „turystyka nie jest synonimem rekreacji, a jedynie jej formą i rodzajem spędzania wolnego czasu, a co za tym idzie, rekreacja w całości mieści się w definicji wolnego czasu, natomiast turystyka to częściowo rekreacja, a częściowo inna kategoria czasu wolnego”². Na podstawie uzyskanych wyników przeprowadzonych badań etymologicznych stwierdzono, że „wyraz turystyka wywodzi się od francuskiego słowa »tour« i oznacza wycieczkę, podróż kończącą się powrotem do miejsca, z którego nastąpił wyjazd. Stwierdzono również, że koncepcja tego pojęcia narodziła się w Anglii w XVIII wieku i już wtedy, w tej części świata, określano nim podróże na kontynent europejski, głównie w celu edukacji. Na początku XIX wieku znaczenie tego słowa znacząco ewaluowało, w wyniku czego objęto nim ogół podróży do miejsc atrakcyjnych krajobrazowo oraz wszelkie migracje o charakterze naukowym czy przyjemnościowym. Dynamiczny rozwój turystyki przypada na wiek XX, kiedy to miało miejsce wiele przemian społeczno-gospodarczych, w wyniku których turystyka znalazła swoje odbicie w różnych sferach życia społeczeństwa: kulturowej, psychologicznej, przestrzennej, społecznej oraz ekonomicznej”³. Pojęcie turystyki zostało zdefiniowane szczegółowiej przez Kowalczyka jako „zjawisko społeczne obejmujące swoim zakresem wszystkie formy ruchliwości przestrzennej związane z dobrowolną, czasową, zmianą miejsca pobytu, rytmu i środowiska życia oraz z wejściem w styczność osobistą ze środowiskiem odwiedzanym (przyrodniczym, kulturowym bądź społecznym)”⁴. Podobną opinię wyraża Liszewski, twierdząc, że „nieodłącznym atrybutem turystyki jest przemieszczanie się człowieka w przestrzeni”⁵. Naumowicz poszła nieco dalej, twierdząc, że „turystyka to całokształt sposobów i środków spożycia wraz z samym spożyciem dokonywanym przez kon-

¹ *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1981.

² J. Czerwiński, *Podstawy turystyki*, Warszawa 2015, s. 23.

³ T. Podciborski, A. Zienkiewicz, *Metoda oceny atrakcyjności turystycznej muzeów na wolnym powietrzu – skansenów*, Olsztyn 2017, s. 125.

⁴ A. Kowalczyk, *Geografia turystyki*, Warszawa 2001, s. 7.

⁵ S. Liszewski, *Przestrzeń turystyczna*, Turyzm, 5 z. 2 s. 87–103.

sumentów – turystów, stanowiącym zaspokojenie potrzeb osobistych występujących w związku z realizacją przez nich funkcji czasu wolnego spędzanego poza miejscem stałego zamieszkania⁶. W związku z powyższym można stwierdzić, że „koncepcje rozwoju turystyki zasadniczo mieszczą się w głównych nurtach koncepcji rozwoju gospodarczego opartego na rozwoju alternatywnym”⁷.

Jednoznacznie można stwierdzić, że turystyka to działalność gospodarcza, niejednokrotnie generująca duże dochody w gminach. W celu osiągnięcia i utrzymania na wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, jednostka musi dysponować określonymi komponentami: przyrodniczymi, antropogenicznymi oraz odpowiednią infrastrukturą techniczną, a potencjalny turysta zwiedzający obiekty zabytkowe doświadczać powinien wielu pozytywnych wrażeń. Należy pamiętać o tym, że zarządcy obiektów, mimo wielu atrakcji, powinni priorytetowo zapewnić komfortowy sposób poruszania się osobom niepełnosprawnym i w podeszłym wieku (dostępność obiektu) oraz bezpieczeństwo ogółowi zwiedzających.

W związku z tym, że turystyka jest najdynamiczniej rozwijającym się sektorem gospodarki krajów wysoko rozwiniętych, a jej rozwój wpływa bezpośrednio na prężny rozkwit regionów, miast lub pojedynczych miejscowości, za cel główny opracowania przyjęto przedstawienie metody oceny atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych. W ramach celów szczegółowych na podstawie badań ankietowych wyodrębniono czynniki mające wpływ na efektywne kształtowanie dostępnej i bezpiecznej przestrzeni rekreacyjno-turystycznej. W dalszej części opracowano i przedstawiono wskaźniki oraz mierniki oceny, opracowując jednocześnie zasady jej prowadzenia. Metodę poddano weryfikacji na wybranym obiekcie badawczym, za który dla celów opracowania posłużyła twierdza Wilczy Szaniec w Gierłożu.

Turystyka militarna i czarna turystyka

Jedną z niekonwencjonalnych form spędzania wolnego czasu jest turystyka militarna, która przez Jędrysiaka i Mikosa von Rohrscheidta została

⁶ K. Naumowicz, *Podstawowe zagadnienia turystyki*, Piła 1998, s. 16.

⁷ M. Kozak, *Koncepcje rozwoju turystyki*, Warszawa 2008, s. 38–59.

określona „militarną turystyką kulturową, turystyką wojenną, turystyką pól bitewnych czy też turystyką urządzeń militarnych”⁸. Jak można zauważyć, termin ten rozpatruje się w szerszym ujęciu, bowiem w jego zakres wchodzi: obiekty, linie i rejony ufortyfikowane, muzea, ekspozycje i kolekcje o tematyce militarnej, szlaki wypraw wojennych i pozostałe szlaki kulturowe oraz pola bitewne. Obszarami służącymi do realizacji tej formy turystyki są również miejsca różnorodnych operacji militarnych, punkty, w których wytwarzano uzbrojenie, poligony wojskowe, miejsca biograficzne oraz cmentarze wojskowe. Lawin i Stasiak wyróżniają natomiast poszczególne atrakcje militarne pogrupowane w następujące kategorie: „różnorodne budowle obronne, pola bitew, muzea wojskowe lub inne muzea gromadzące większe zbiory militarne, pomniki upamiętniające wydarzenia historyczne, miejsca związane z wybitnymi dowódcami wojskowymi, mogiły i cmentarze poległych żołnierzy”⁹.

Zachwycającym, a zarazem przerażającym i rozkwitającym rodzajem turystyki jest czarna turystyka (Dark tourism). Jej idea opiera się na odkrywaniu tabu, przyczyn śmierci i związanego z nią „mroku”. Do tej formy aktywności turystycznej zaliczyć można między innymi podróże do miejsc, które w radykalny i bardzo dosłowny sposób pokazują, co działo się z ludźmi na przestrzeni wieków. Ogromną popularnością cieszą się także ezoteryka i wszystkie dziedziny życia związane z tajemnicą, przeszłością, zagadką i śmiercią. Rozwój tego rodzaju turystyki jest dowodem na to, że napięcie i potrzeba bycia naocznym świadkiem bólu i hysterii stały się nieodzownym elementem życia licznej grupy młodych pokoleń. Przykładem „ekscytującej wyprawy ekstremalnej” obecnych czasów są wyjazdy do Czarnobyla. Podróż do opuszczonego „miasta śmierci” pozwala na zwiedzenie miejsca, w którym tajemnica i relikty wielkiej tragedii ludzkości otaczają zwiedzających, sięjąc wśród nich przerażenie i strach. Niestety, organizatorzy tego typu wyjazdów, zapewniając sobie wysokie dochody, narażają turystów na śmiertelne niebezpieczeństwo.

⁸ T. Jędrzyak, A. Mikos von Rohrscheidt, *Militarna turystyka kulturowa*, Warszawa 2011.

⁹ M. Lawin, A. Stasiak, *Obiekty historyczno-wojskowe*, [w:] *Geografia turystyki Polski. Przewodnik do ćwiczeń krajoznawczych*, red. A. Stasiaka, Warszawa 2009, s. 129–130.

Przestrzeń publiczna w aspekcie dostępności i bezpieczeństwa użytkowania budynków użyteczności publicznej

Jałowiecki i Szczepański określają tradycyjną przestrzeń publiczną jako „strefę wolności, gdzie każdy jej użytkownik może czuć się swobodnie”¹⁰. Według Loeglera, „przestrzenie publiczne powinny dawać szansę na prawdziwą egzystencję, przestrzenny rozwój miasta oraz aktywność społeczną”¹¹. Z kolei Szatan twierdzi, że „przestrzeń publiczna powinna być otwarta i dostępna dla wszystkich, którzy chcą z niej korzystać oraz »autentyczna«, tzn., że ma odpowiadać na społeczne oczekiwania i upodobania. Ponadto ma być społecznie akceptowana i dawać poczucie bezpieczeństwa”¹². Lorens definiuje przestrzeń publiczną jako „miejsce przeznaczone na realizację potrzeby bezpośrednich kontaktów pomiędzy uczestnikami życia społecznego, co dokładnie odpowiada »prawu do użycia«¹³.

Swobodny dostęp do przestrzeni publicznej gwarantują w polskim prawie zapisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴ oraz Karty praw osób niepełnosprawnych¹⁵. Obydwa przytoczone akty prawne odnoszą się bezpośrednio w swoich zapisach do przeciwdziałania dyskryminacji osób niepełnosprawnych poprzez ograniczanie ich dostępu do życia publicznego. Kolejnym aktem prawnym poruszającym bezpośrednio opisywaną problematykę jest ustawa Prawo budowlane¹⁶, która w art. 5 pkt 4 formułuje wymóg zapewnienia warunków do korzystania z obiektów przez osoby niepełnosprawne. Przepis ten określa, że każdy obiekt budowlany powinien zapewnić niezbędne warunki do korzystania z niego, w szczególności osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich. W odniesieniu do bezpieczeństwa użytkowania tychże obiektów przytoczona ustawa nakazuje wszystkim właścicielom i zarządom nieruchomości przestrzegania zasad doty-

¹⁰ B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006, s. 314.

¹¹ R. Loegler, *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Kraków 2009.

¹² M. Szatan, *Zanikanie przestrzeni publicznej we współczesnych miastach*, Kraków 2012.

¹³ P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, *Problemy kształtowania przestrzeni publicznej*, Gdańsk 2010.

¹⁴ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1997 nr 78 poz. 483).

¹⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 sierpnia 1997 r., Karta praw osób niepełnosprawnych (MP 1997 nr 50 poz. 475).

¹⁶ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tj. DzU z 2016 r. poz. 290).

czących utrzymania budynku w odpowiednim stanie. Oznacza to, że istnieje konieczność nieprzerwanego dbania o stan techniczny każdego budynku niezależnie od tego, czy znajduje się na etapie budowy czy też eksploatacji. Kontrola okresowa stanu technicznego przeprowadzana jest raz na pięć lat. Jednakże co najmniej raz w roku musi zostać przeprowadzony tzw. przegląd budynków. Ma to na celu niedopuszczenie do spowodowania jakiegokolwiek zagrożenia dla życia ludzkiego. Kontrola samego stanu technicznego oznacza natomiast oszacowanie przystosowania budynku do otoczenia.

Wybór czynników i elementów zagospodarowania przestrzeni mających wpływ na atrakcyjność, dostępność i bezpieczeństwo zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych

W celu opracowania listy dziesięciu (10) wskaźników oceny atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych przeprowadzono badania ankietowe na grupie 100 osób będących ekspertami z zakresu rekreacji, w tym turystyki. Sporządzony przez autora niniejszego opracowania formularz ankietowy zawierał 30 pytań wyłonionych podczas wstępnych prac badawczych. Zadaniem ankietowanych było wyrażenie opinii na temat istotności wpływu poszczególnych 30 elementów zagospodarowania przestrzeni na ogólny poziom atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa obiektów rekreacyjno-turystycznych. Na podstawie analizy uzyskanych wyników przeprowadzonych badań ankietowych dokonano wyboru 10 najistotniejszych elementów przestrzeni, a następnie wskazano w formie wag siłę wpływu poszczególnych elementów przestrzeni na atrakcyjność i dostępność obiektów oraz bezpieczeństwo osób je zwiedzających. Ustalenie wartości wag pozwala również na zastosowanie metody sumy ważonej podczas prowadzenia oceny.

W dalszej części opracowania wybrane elementy nazwano wskaźnikami oceny. Ich lista wraz z wagami przedstawia się następująco:

- Ilość oraz różnorodność obiektów udostępnionych do zwiedzania – 0,112

- Wyposażenie obiektów w przedmioty muzealne – 0,109
- Stan techniczny obiektów – 0,107
- Oznakowanie i stan drogi dojazdowej do obiektu zabytkowego – 0,104
- Możliwość skorzystania z usług przewodnika, trenera lub instruktora – 0,098
- Zabezpieczenie ciągów komunikacyjnych – 0,096
- Oddalenie parkingu od obiektu zabytkowego – 0,095
- Wpływ uwarunkowań naturalnych i antropogenicznych na bezpieczeństwo zwiedzających (np. poziom promieniowania radioaktywnego) – 0,094
- Dostosowanie ciągów komunikacyjnych do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz w podeszłym wieku – 0,093
- Dostępność toalet dla osób niepełnosprawnych – 0,092

Opracowanie mierników oceny atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych

Do opracowania metody oceny atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych wykorzystano metodę punktową. „Zaproponowana metoda pozwala ująć wszystkie oceniane oddzielnie cechy elementów zagospodarowania przestrzeni w jedną liczbę, która kompleksowo wyraża jakość ogólną ocenianego obiektu”¹⁷. „Skale punktowe łączą zalety skal werbalnych i skal liczbowych. Każdy punkt skali ma umowne liczby oraz odpowiadające im określenie słowne”¹⁸. Precyzja uzyskanych wyników zależy od poprawnego zdefiniowania poszczególnych poziomów jakości i jest to pierwszy warunek, by uzyskać poprawne wyniki. Drugim warunkiem jest rzetelne wykszolenie zespołu oceniającego, pozwalające na jednoznaczne rozumienie definicji poszczególnych cech obiektu.

¹⁷ E. Babicz-Zielińska, A. Rybowska, W. Obniska, *Sensoryczna ocena jakości żywności*, Gdynia 2008, s. 56.

¹⁸ T. Jędryka, T. Kozłowski, *Materiały do ćwiczeń z analizy sensorycznej*, Kraków 1986, s. 32.

Poprawnie skonstruowana skala punktowa powinna spełniać cztery warunki:

- każdy stopień skali powinien odpowiadać odmiennemu poziomowi jakości uchwytnemu dla oceniającego;
- każdemu punktowi skali (czyli każdemu poziomowi jakości) odpowiada jednoznaczna definicja jakości;
- liczba punktów skali powinna być ograniczona i nie powinna przekraczać 3 stopni;
- wszystkie cechy powinny być oceniane na skali o jednakowej liczbie punktów.

Opracowanie mierników było niezbędne do stworzenia modelu, który posłużył do oceny atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych.

W celu ustalenia poziomu atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania dowolnego zabytkowego obiektu rekreacyjno-turystycznego opracowano uproszczoną kartę oceny zawierającą wskaźniki, mierniki oceny oraz wagi. Wzór uproszczonej karty oceny przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Uproszczona karta oceny

Lp.	Wskaźnik	Miernik	Skala	Punktacja	Waga	Skala* Waga
1	Ilość oraz różnorodność obiektów udostępnionych do zwiedzania	obiekty muzealne pełniły w przeszłości różną funkcję (liczba obiektów przekracza 10)	2		0,112	
		obiekty muzealne pełniły w przeszłości jedną funkcję (liczba obiektów wynosi 10 lub mniej)	1			
		obiekt muzealny pełnił w przeszłości jedną funkcję	0			
2	Wyposażenie obiektów w przedmioty muzealne	przedmioty muzealne odrestaurowane	2		0,109	
		przedmioty muzealne nieodrestaurowane	1			
		brak przedmiotów muzealnych	0			
3	Stan techniczny obiektów	obiekty wyremontowane, ich stan techniczny zapewnia bezpieczeństwo osobom zwiedzającym	2		0,107	
		obiekty niewyremontowane, ich stan techniczny zapewnia bezpieczeństwo osobom zwiedzającym	1			
		obiekty niewyremontowane, ich stan techniczny zagraża bezpieczeństwu osobom zwiedzającym	0			

Lp.	Wskaźnik	Miernik	Skala	Punktacja	Waga	Skala* Waga
4	Oznakowanie i stan drogi dojazdowej do obiektu zabytkowego	do obiektu prowadzi bezpośredni oznakowany dojazd	2		0,104	
		do obiektu prowadzi bezpośredni nieoznakowany dojazd	1			
		brak bezpośredniego dojazdu do obiektu	0			
5	Możliwość skorzystania z usług przewodnika, trenera lub instruktora	całoroczna możliwość skorzystania z usług przewodnika, trenera lub instruktora	2		0,098	
		sezonowa możliwość skorzystania z usług przewodnika, trenera lub instruktora	1			
		brak możliwości skorzystania z usług przewodnika, trenera lub instruktora	0			
6	Zabezpieczenie ciągów komunikacyjnych	ciągi komunikacyjne zabezpieczone barierkami na całej trasie zwiedzania	2		0,096	
		ciągi komunikacyjne zabezpieczone barierkami tylko na wybranych odcinkach tras zwiedzania	1			
		ciągi komunikacyjne niezabezpieczone barierkami na wszystkich odcinkach tras zwiedzania	0			
7	Oddalenie parkingu od obiektu zabytkowego	parking w bezpośrednim sąsiedztwie obiektu zabytkowego	2		0,095	
		parking w odległości do 1 km od głównego wejścia do obiektu zabytkowego	1			
		brak parkingu w promieniu do 2 km, licząc od głównego wejścia do obiektu zabytkowego	0			
8	Wpływ warunków naturalnych i antropogenicznych na bezpieczeństwo zwiedzających	cały obszar obiektu zabytkowego jest bezpieczny dla zwiedzających	2		0,094	
		wybrane obszary obiektu zabytkowego są bezpieczne dla zwiedzających (np. groźba zaminowania terenu)	1			
		cały obszar obiektu zabytkowego jest niebezpieczny dla zwiedzających (np. promieniowanie radioaktywne)	0			

Lp.	Wskaźnik	Miernik	Skala	Punktacja	Waga	Skala* Waga
9	Dostosowanie ciągów komunikacyjnych do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz w podeszłym wieku	wszystkie odcinki ciągów komunikacyjnych są wyposażone w elementy wspomagające poruszanie się osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych	2		0,093	
		wybrane odcinki ciągów komunikacyjnych są wyposażone w elementy wspomagające poruszanie się osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych	1			
		brak wyposażenia ciągów komunikacyjnych w elementy wspomagające poruszanie się osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych	0			
10	Dostępność toalet dla osób niepełnosprawnych	Wszystkie dostępne toalety są dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych	2		0,092	
		Wybrane toalety są dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych	1			
		Brak toalet dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych	0			
I klasa	$1,5000 \leq x \leq 2,000$	III klasa	$0,500 \leq x < 1,000$	Suma punktów		
II klasa	$1,000 \leq x < 1,500$	IV klasa	$0,000 \leq x < 0,500$	uzyskana klasa oceny:		

Źródło: opracowanie własne.

Charakterystyka obiektu badawczego

Na terenie Niemiec i okupowanej części Europy powstało kilka kwater wodza III Rzeszy. Większość z nich znajdowała się na obszarze dużych kompleksów leśnych, otoczonych barierami przyrodniczymi w postaci jezior lub bagien. Jedną z kwater Adolfa Hitlera wybudowano w ówczesnych Prusach Wschodnich, w pobliżu wsi Gierłoż. O lokalizacji Wilczego Szańca zdecydowało wiele czynników, między innymi: sąsiedztwo lasu, lokalizacja w pobliżu granicy ze Związkiem Radzieckim (plan „Barbarossa” przewidywał atak na ZSRR), podział III Rzeszy na okręgi obronne (jednym z najbardziej ufortyfikowanych był okręg nr 1 – Prusy Wschodnie; posiadał on wiele twierdz: Giżycko, Toruń, Kłajpeda, Piława), lokalizacja twierdzy w dużym oddaleniu od arterii komunikacyjnych, w starym miesza-

nym lesie stanowiącym całoroczną, naturalną osłonę; obecność rozciągających się na wschód Wielkich Jezior Mazurskich i mokradel stanowiących naturalną przeszkodę dla wojsk lądowych.

Obiekt ten stanowi najbardziej znany w Europie zespół ufortyfikowanej kwatery. Był on w pełni zamaskowanym miasteczkiem wojskowym, które składało się z 200 różnego typu budynków. Wśród nich znalazły się: bunkry obronne i mieszkalne, schrony, baraki, dwa lotniska, elektrownia, stacja kolejowa, wodociągi, ciepłownia, dwie centrale dalekopisowe.

Obecnie w obrębie obiektu zachowało się kilkadziesiąt relikwów bunkrów i schronów oraz funkcjonuje oznaczona trasa turystyczna. Na miejscu dostępne są także usługi przewodnickie, parking, a także lokal gastronomiczny.

Wyniki badań – prezentacja uzyskanych wyników oceny

W celu przeprowadzenia oceny atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych wykorzystywanych dla potrzeb turystyki, dla wyżej opisanego obiektu uzupełniono podczas wywiadu terenowego indywidualną uproszczoną kartę oceny (tab. 1). Natomiast w celu prezentacji uzyskanych wyników sporządzono zbiorczą kartę oceny (tab. 2).

Tabela 2. Zbiorcza karta oceny

Lp.	Twierdza Wilczy Szaniec		
	A	B	C
	Waga	Wartość miernika	Wartość a * b
1	0,112	2	0,224
2	0,109	2	0,218
3	0,107	1	0,107
4	0,104	1	0,104
5	0,098	2	0,196
6	0,096	0	0,000
7	0,095	2	0,190
8	0,094	2	0,188
9	0,093	0	0,000
10	0,092	1	0,092
Uzyskana klasa oceny: II wysoka			Σ 1,319

Lokalizacja:		Klasa oceny	Wartość
Województwo	Warmińsko-mazurskie	I bardzo wysoka	$1,500 \leq X \leq 2,000$
Powiat	Kętrzyński	II wysoka	$1,000 \leq X < 1,500$
Gmina:	Kętrzyn	III średnia	$0,500 \leq X < 1,000$
Ulica:	-	IV niska	$0,000 \leq X < 0,500$

Źródło: opracowanie własne.

Twierdza Wilczy Szaniec została zaliczona do grupy obiektów reprezentujących wysoką atrakcyjność turystyczną. Niestety, brak jest na terenie obiektu ciągów komunikacyjnych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz w podeszłym wieku. Ogólny stan obiektów powinien zachęcić turystów do przybycia w to niezwykle miejsce.

Wnioski

Szczególnym rodzajem przestrzeni jest przestrzeń turystyczna. „Jest ona związana z występowaniem specyficznych i najbardziej pożądaných przez człowieka form i walorów krajobrazowych lub antropogenicznych elementów zagospodarowania przestrzeni”.¹⁹

W oparciu o przeprowadzone badania własne opracowano metodę oceny atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych. Metodę poddano weryfikacji na wybranym obiekcie badawczym, co pozwoliło na sformułowanie następujących wniosków:

Wysoki poziom zagospodarowania przestrzeni turystycznej, zawierającej w swej strukturze niepowtarzalne dla innych przestrzeni elementy antropogeniczne powinien być motorem rozwoju ruchu turystycznego.

Każda przestrzeń publiczna powinna być dostępna dla wszystkich grup społecznych, bez względu na przyczynę oraz stopień niepełnosprawności.

Przestrzeniami publicznymi można nazwać tylko te przestrzenie, które są dostępne bez ograniczeń dla ogółu społeczeństwa.

¹⁹ T. Podciborski, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce”, 1/2016(20), s. 22–31.

Osoby przebywające w przestrzeni publicznej powinny czuć się bezpiecznie, a bezpieczeństwo to powinno być wynikiem działań podejmowanych przez zarządców owych przestrzeni.

Opracowana metoda pozwala na przeprowadzenie oceny atrakcyjności, dostępności i bezpieczeństwa zwiedzania zabytkowych obiektów rekreacyjno-turystycznych.

W oparciu o wyniki przeprowadzonej oceny można wskazać, które z elementów przestrzeni, poddawanych ocenie, pozytywnie wpływają na poziom zagospodarowania turystycznego oraz których elementów brak lub ich stan pozostawia wiele do życzenia.

Zaproponowana metoda może posłużyć do oceny dowolnego obiektu muzealnego, bez względu na miejsce jego lokalizacji.

Bibliografia

1. Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tj. DzU z 2016 poz. 290).
2. Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1997 nr 78 poz. 483).
3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 sierpnia 1997 r. – Karta praw osób niepełnosprawnych (MP 1997 nr 50 poz. 475).
4. Babicz-Zielińska E., Rybowska A., Obniska W., *Sensoryczna ocena jakości żywności*, Gdynia 2008.
5. Czerwiński J., *Podstawy turystyki*, Warszawa 2015, s. 23.
6. Jałowiecki B., Szczepański M., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006.
7. Jędryka T., Kozłowski T., *Materiały do ćwiczeń z analizy sensorycznej*, Kraków 1986.
8. Jędrysiak T., Mikos von Rohrscheidt Armin, *Militarna turystyka kulturowa*, Warszawa 2011.
9. Kowalczyk A., *Geografia turystyki*, Warszawa 2001.
10. Kozak M., *Koncepcje rozwoju turystyki*, Warszawa 2008.
11. Lawin M., Stasiak A., *Obiekty historyczno-wojskowe*, [w:] *Geografia turystyki Polski. Przewodnik do ćwiczeń krajoznawczych*, red. A. Stasiaka, Warszawa 2009.
12. Liszewski S., *Przestrzeń turystyczna*, Turyzm, 5 z. 2, Warszawa 1995.

13. Loegler R., *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Kraków 2009.
14. Lorens P., Martyniuk-Pęczek J., *Problemy kształtowania przestrzeni publicznej*, Gdańsk 2010.
15. Naumowicz K., *Podstawowe zagadnienia turystyki*, Piła 1998, s. 16.
16. Podciborski T., Zienkiewicz A., *Metoda oceny atrakcyjności turystycznej muzeów na wolnym powietrzu – skansenów*, Olsztyn 2017.
17. Słownik języka polskiego, Warszawa 1981.
18. Szatan M., *Zanikanie przestrzeni publicznej we współczesnych miastach*, Kraków 2012.

mgr Dawid Sawa
Uniwersytet Łódzki

Polityka energetyczna widziana z perspektywy Grupy Wyszehradzkiej

*Energy policy seen from the
perspective of the Visegrad Group*

Streszczenie

Sojusz państw Grupy Wyszehradzkiej ma być odpowiedzią nie tylko na politykę bogatych państw Unii, ale na sprawiającą wrażenie nieliczącej się prawie z niczym politykę energetyczną państwa rosyjskiego. W tym miejscu należy zauważyć, że: „polityka energetyczna Rosji wobec państw z obszaru postsowieckiego wyływa bezpośrednio z połączenia podporządkowania polityki surowcowej geopolitycznym aspiracjom państwa oraz strukturalnym zmianom na rosyjskim rynku, które mogą wpłynąć na kształt rosyjskiej gospodarki w najbliższych latach”. W tym kontekście pojawia się problem bezpieczeństwa energetycznego. Zjawisko, które nie tylko dla Unii Europejskiej, ale także dla poszczególnych regionów oraz państw wchodzących w jej skład stanowi i stanowić musi priorytet.

Słowa kluczowe: sojusz, energetyka, unia, integracja, kryzys

Summary

The alliance of the Visegrad Group states is to be a response not only to the policy of the rich EU countries, but to the seemingly unimpressive energy policy of the Russian state. At this point, it should be noted that: "Russia's energy policy towards states from the post-Soviet area comes directly from the merger of subordination of raw materials policy to geopolitical state aspirations and structural changes on the Russian market that may affect the shape of the Russian economy in the coming years. In this context, the problem of energy security appears. A phenomenon that is and must be a priority not only for the European Union, but also for individual regions and its member states.

Keywords: alliance, energy, union, integration, crisis

Wstęp

W sytuacji, kiedy z jednej strony nie istnieje wspólna polityka energetyczna Unii Europejskiej, a z drugiej, kiedy jej państwa muszą stawiać czoła agresywnej i imperialnej polityce, w tym właśnie energetycznej Federacji Rosyjskiej, Grupa Wyszehradzka powinna w tym wymiarze znaleźć panaceum. Odpowiedzią może być zintegrowana i jedna polityka w tym wymiarze, która, po pierwsze, wyeliminuje dysproporcję w dostawach, a z drugiej, ujednotoci cenę za surowce. W tym celu pomocna może się okazać koncepcja Międzymorza, która między innymi zdywersyfikuje źródła energii. W tym kontekście pojawia się problem bezpieczeństwa energetycznego. Zjawisko, które nie tylko dla Unii Europejskiej, ale także dla poszczególnych regionów oraz państw wchodzących w jej skład stanowi i stanowić musi priorytet.

Unia Europejska – organizacja defensywna i podzielona

W wyniku daleko posuniętej dezintegracji europejskiej, z coraz większym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że kształt Unii Europejskiej obecnie wywołany nie tylko brexitem, ale także, czy przede wszystkim, szeroko rozumianymi antagonizmami w postrzeganiu interesu narodowego de facto różni się od tego, z czym mieliśmy do czynienia jeszcze w 1992 r., a więc w momencie uformowania się traktatu z Maastricht powołującego do życia Unię Europejską.

Zdaniem Tomasza Grzegorza Grosse: „poszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej (lata 2004–2007) nałożyło się na trudności rozwoju gospodarczego w zachodniej części kontynentu, a także kryzys reform instytucjonalnych po fiasku referendum ratyfikującego projekt traktatu konstytucyjnego we Francji i w Holandii (2004). Wspomniane zdarzenia postawiły przed Europą podstawowe pytania dotyczące przyszłości integracji. Bez reformy instytucjonalnej można spodziewać się nieefektywności funkcjonowania systemu europejskiego, zwłaszcza w odniesieniu do polityk gospodarczych. W perspektywie długofalowej grozi to nawarstwianiem nierozstrzygniętych problemów społecznych

i ekonomicznych oraz osłabieniem znaczenia Europy na arenie światowej¹. Tuż po kapitulacji projektu zw. traktatem konstytucyjnym rozpoczęto prace nad nowym, którym okazał się późniejszy i do dzisiaj obowiązujący traktat z Lizbony wzbudzający mniejsze kontrowersje niż jego poprzednik, choć pełnej aprobaty i zgody od razu nie otrzymał.

Traktat z Lizbony wprowadził osobowość prawną do rozumienia i traktowania o Unii Europejskiej. Od wejścia tego dokumentu w życie śmiało już można o niej mówić jako o organizacji międzynarodowej, a więc czymś, co ma podmiotowość. Jednak traktat nie uwolnił i nie uwalnia, również i ten z Lizbony, Unii przed problemami i wyzwaniem, którym musi stawiać czoła.

Od niemalże początku XXI w. można zauważyć obszary, w których organizacja ta najzwyczajniej w świecie sobie nie radzi. Od kryzysu finansowego począwszy, przez kryzys migracyjny, a na formułowaniu nowego budżetu skończywszy, który nie poprawia sytuacji Unii Europejskiej, przede wszystkim dlatego, że połączony jest z procedurą praworządności. To właśnie ten wątek tejże kwestii budzi coraz większe obawy i wątpliwości sporej części państw będących członkami wyżej wymienionej organizacji. Na czym on polega?

Pomimo wystąpienia ze struktur UE Wielkiej Brytanii, Komisja Europejska zatwierdziła projekt budżetu większy aniżeli przed brexitem². W projekcie nowego budżetu dużą rolę ma odegrać dochód narodowy brutto (DNB). W związku z powyższym można zadać pytanie, jak i co oznacza uchwalenie większego budżetu w praktyce. Według ekonomistki dr Władysławy Jastrzębskiej: „oznacza to, że każdy kraj członkowski proporcjonalnie do swojego potencjału gospodarczego mierzonego wielkością DNB uzupełni brakującą kwotę w budżecie UE, zatem przejmie na siebie większe obciążenia, i to zarówno dotyczące składek jak i pozostałych części wpłat na rzecz UE”³. W dyskusji nad budżetem Unii Europejskiej ważny jest podział środków z polityki spójności czy polityki rolnej, których notabene będzie mniej. Taki stan rzeczy niewątpliwie wpłynie negatywnie na sytuację gospodarczą Polski⁴. Jak zauważa dr Jastrzębska, w po-

¹ T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008, s. 339.

² <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/nowy-budzet-ue-czy-jest-korzystny-dla-polski-komentarz-jastrzebskiej/8p4je3f> (dostęp: 2.05; 16:55).

³ Tamże.

⁴ Tamże.

równaniu z minionymi perspektywami budżetowymi, ten aktualny projekt, czy propozycja, wprowadza szereg niepewności⁵. Oczywiście w tym względzie należy pamiętać, że są to propozycje, które mogą ulec modyfikacjom, jednakowoż zaaprobowanie bez większych poprawek tegoż dokumentu unijnego rodzi poważne implikacje dla chociażby Polski, kraju dużego, z wielkimi aspiracjami i możliwościami, lidera Europy Środkowo-Wschodniej.

Innym problemem jest bezpieczeństwo energetyczne. Zjawisko, które nie tylko dla Unii Europejskiej, ale także dla poszczególnych regionów oraz państw wchodzących w jej skład stanowi i stanowić musi priorytet.

Komisja Europejska akurat na tym polu powinna działać bardzo aktywnie, dbając między innymi o jedność wszystkich podmiotów wchodzących w jej skład. Tak się nie dzieje, co staje się kolejnym argumentem dla tych, którzy twierdzą, że przechodzi ona poważny kryzys.

Polityka energetyczna Rosji sposobem na dzielenie Unii Europejskiej

Moskwa bardzo trudno przyjmowała informacje dotyczące kwestii relacji handlowych, gdzie stronami są z jednej strony członkowie Unii Europejskiej, a z drugiej Rosji. Tego rodzaju transakcje są w gestii Komisji Europejskiej i to właśnie z tą instytucją musi prowadzić dialog⁶. Jak później się okaże, Unia Europejska, a konkretnie poszczególne państwa, bardzo szybko postanowiły jej „nie angażować”, w pewnym sensie wyłączając ją z procesu decyzyjnego w tej sprawie.

Unia Europejska dla Rosji zawsze stanowiła istotne ogniwo handlowe. Jak słusznie zauważa Przemysław Żurawski vel Grajewski: „w latach 1991–1999 rosyjska gospodarka przeżywała gwałtowny regres, którego szczyt przypadł na krach finansowy z lata 1998 r. Od tego momentu, głównie (choć nie wyłącznie) dzięki szczęśliwemu zbiegowi okoliczności, odnotowuje ona stały wzrost, którego istotnym motorem jest handel z UE”⁷. Dodatkowo w tym względzie należy pamiętać o początkach wspólnot, które

⁵ Tamże.

⁶ Cyt za: D. Gowan, *How the EU Can Help Russia*, London 2000, s. 6.

⁷ P. Żurawski vel Grajewski, *Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji a interesy Polski 1991–2004*, Kraków–Warszawa 2008, s. 411.

później uformowały Unię Europejską, a za taką niewątpliwie należy uważać Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (już nieistniejącą), gdzie rynek węgla, stali oraz żelaza miał być regulowany wspólnotowo.

Zbliżenia Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską, a konkretnie z Republiką Federalną Niemiec, a więc jednym z najważniejszych państw tejże organizacji, należy upatrywać pod koniec lat 90., kiedy to kanclerzem został Gerhard Schröder, późniejszy szef rosyjskiego Rosnieftu, który odwiedzał ten kraj mnóstwo razy. Był wielkim orędownikiem działań dzisiejszego prezydenta Władimira Putina w obszarze ochrony praw człowieka i, co z całą mocą należy podkreślić, wspierał projekty integracyjne na polu energetyki⁸. Zresztą Rosja za prezydentury Władimira Putina nie kryła swoich planów w tej akurat konkretnej dziedzinie, traktując ją jako istotny element swojej polityki. Najogólniej rzecz ujmując, głównym celem Krem-la jest uzależnienie Unii Europejskiej od jednego dostawcy, jakim mają być rosyjskie firmy⁹.

Jak Unia Europejska zamierza odpowiedzieć na działania państwa rosyjskiego? Odpowiedź całej Unii Europejskiej jest, rzecz jasna, tylko życzeniem oraz iluzją, ponieważ de facto nie ma żadnej wspólnej polityki energetycznej, o czym napisano wyżej. Zdaniem Edwarda Lucasa: „podstawową słabością Europy w stosunkach z Rosją jest fakt, iż nie jest ona jednym, niepodzielnym rynkiem energetycznym, lecz konglomeratem energetycznych wysepek, regulowanych i administrowanych przez rządy poszczególnych państw. Naturalnie każdy z owych rządów dba głównie o własne interesy, starając się zapewnić konsumentom jak najtańszą energię, a jej producentom – bezpieczne posady. Nikt się nie pali do tego, by powiedzieć swym wyborcom, iż muszą zdobyć się na pewne wyrzeczenia, aby pomóc innemu krajowi. Nic dziwnego, że skoro Unia Europejska nie zdołała stworzyć głębokich, płynnych i konkurencyjnych rynków energetycznych na własnym podwórku, to nie była też w stanie skłonić Rosji do liberalizacji własnych, z gruntu monopolistycznych praktyk”¹⁰. Sentencja autora jest trafna i potwierdza tylko to, o czym coraz częściej zdaje się mówić wielu analityków oraz badaczy tejże materii. To oznacza, że państwo lub państwa same prowadzą politykę surowcową i w zasadzie na niezbyt wiele mogą się zdać interwencje, regulacje, sugestie Komisji Europejskiej,

⁸ E. Lucas, *Nowa zimna wojna*, Warszawa 2015, s. 217.

⁹ Tamże, s. 213.

¹⁰ E. Lucas, *Nowa zimna wojna*, Warszawa 2015, s. 211–212.

która, jak wskazują fakty, ma coraz mniej do powiedzenia w tej sprawie. Jednak, jak się okazuje, polityka energetyczna jednego państwa może destabilizować lub ograniczać poczynania innego lub innych bytów. Dlaczego?

W tym względzie na uwagę zasługuje podkreślenie znaczenia i roli Gazociągu Północnego (Nord Stream 1), kontrowersje w sprawie jego budowy zgłaszała chociażby Polska. Nie przyniosło to jednak wielkiego efektu, ponieważ Nord Stream 1 był budowany, a jego końcowym efektem okazało się połączenie Rosji i Niemiec.

Jednak fakt ukończenia budowy tego gazociągu wcale nie oznaczał, że strona polska złożyła broń. Nadal podejmuje kroki, w tym także prawne, aby pokazać, że Gazociąg Północny z punktu widzenia Warszawy to, delikatnie rzecz ujmując, nie najlepszy pomysł, biorąc szczególnie pod uwagę jego umiejscowienie. „Wyższy Sąd Administracyjny w Hamburgu utrzymał we wtorek w mocy niższej instancji, która odrzuciła skargę Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście (ZMPSiŚ) ws. rurociągu Nord Stream 1. Zarząd domaga się, by na skrzyżowaniu gazociągu z północnym szlakiem żeglugowym prowadzącym do portu w Świnoujściu, rurociąg był bardziej zagłębiony”¹¹.

Polityka energetyczna według państw Grupy Wyszehradzkiej

Poprzedni podrozdział może stworzyć wrażenie bezalternatywności względem poczynañ Berlina. Tak może by było, gdyby teoretycznie słabsze państwa należące do Unii Europejskiej działały w pojedynkę. Sojusz państw Grupy Wyszehradzkiej ma być odpowiedzią nie tylko na politykę bogatych państw Unii (wspomniane wcześniej Niemcy), ale na sprawiającą wrażenie nieliczącej się prawie z niczym politykę energetyczną państwa rosyjskiego. W tym miejscu, zgodnie ze słowami Ernesta Wyciszkwicza, należy zauważyć, że: „polityka energetyczna Rosji wobec państw z obszaru postsowieckiego, będąca przedmiotem niniejszego zbioru, wy-

¹¹ <https://www.tvp.info/34205707/nord-stream-1-moze-utrudnic-rozwoj-polskich-portow-nord-stream-2-pod-znakiem-zapytania> (dostęp: 30.09.2017; 7:49, aktualizacja 9:00).

pływa bezpośrednio z połączenia obu powyższych zjawisk: podporządkowania polityki surowcowej geopolitycznym aspiracjom państwa oraz strukturalnym zmianom na rosyjskim rynku, które mogą wpłynąć na kształt rosyjskiej gospodarki w najbliższych latach. Między rosnącymi międzynarodowymi aspiracjami Rosji, które znalazły wyraz w idei „energetycznego supermocarstwa” a sytuacją wewnętrzną, cechującą się coraz większą integracją państwa w strategiczne gałęzie gospodarki zachodzi sprzężenie zwrotne. Nie sposób w pełni zrozumieć surowcowej aktywności Rosji w stosunku do innych państw bez zarysowania wewnętrznych tendencji, zwłaszcza, że po 2003 r. zaszło w tej dziedzinie wiele zasadniczych zmian¹².

Aby sytuacja była jasna i klarowna, obszar dzisiejszej Grupy Wyszehradzkiej to z pewnością nie teren postsowiecki w wąskim tego słowa znaczeniu. Z pewnością w szerszym ujęciu Rosja chce mieć dużo do powiedzenia w dzisiejszej V4, narzucając pewne rozwiązania, tym samym destabilizując, czy wręcz osłabiając, wiarygodność danego kraju należącego do Grupy Wyszehradzkiej. Jako przykład można tutaj podać przesył błękitnego paliwa do Polski. Zbyt wygórowana cena dla Warszawy miała i ma w dalszym ciągu, po pierwsze: osłabić ten kraj ekonomicznie (gospodarczo) i być może w perspektywie długofalowej wywołać kryzys. Na potwierdzenie powyższej sentencji dotyczącej strategii Rosji w kontekście traktowania niektórych państw w wymiarze energetycznym niech posłużą słowa Łukasza Kroplewskiego: „Rosja jest niepewnym partnerem, a Gazprom powinien nas traktować tak jak partnera zachodniego”¹³. Wspomniany wcześniej Łukasz Kroplewski stwierdził, że Polska zakupuje gaz od Rosji o 30%–40% drożej niż państwa położone w zachodniej części Europy¹⁴. To dowodzi tylko, że Rosja dzieli pojedynczych graczy i sama wybiera partnera, z kim chce rozmawiać podmiotowo i przedmiotowo. Stąd jasno nasuwający się wniosek, który krótko można skwitować hasłem: przedmiotowa Polska. W przypadku Warszawy istotna jest dywersyfikacja źródeł energii, w tym przypadku może nią być między innymi skroplony gaz z Kataru.

¹² E. Wyciszekiewicz, *Rosyjski sektor naftowo-gazowy – uwarunkowania wewnętrzne i perspektywy rozwoju*, [w:] *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki między państwami na obszarze postsowieckim*, Warszawa 2008, s. 8.

¹³ <https://www.tvp.info/34068234/polska-placi-gazpromowi-ok-3040-proc-wiecej-za-gaz-niz-zachodni-kontrahenci> (dostęp: 20.09.2017, 14:59, aktualizacja 16:09).

¹⁴ Tamże.

Oprócz tego, w przypadku kraju nad Wisłą, nie można zapomnieć o węglu, który jest naturalnym surowcem energetycznym tego państwa. W ostatnim czasie zyskał on kosztem odnawialnych źródeł energii¹⁵.

Jak z kolei sytuacja wygląda w Czechach? Otóż w tym kraju coraz częściej można usłyszeć, że należy odejść od energii nieodnawialnej, choć póki co odgrywa ona istotną i ważną rolę w polityce energetycznej tego państwa, gdzie 72% energii pochodzi zarówno z węgla kamiennego jak i brunatnego, a sektor węglowy w tym kraju daje pracę równej połowie do tego uprawnionych, którzy stanowią 30 na 60 tys. osób¹⁶. Jak zauważa Radosław Szczerbowski: „polityka energetyczna Czech zakłada wykorzystanie złóż węgla, rozwój energetyki jądrowej oraz dywersyfikację źródeł wytwórczych. Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa przyjęte zostały w 2011 roku przez czeski rząd”¹⁷. W tym względzie należy podkreślić, że projekt dotyczący bezpieczeństwa energetycznego został zawarty na 20 lat¹⁸.

Polityka energetyczna Słowacji stanowi pewne przeciwieństwo względem Republiki Czeskiej oraz Polski, dlatego że w państwie ze stolicą w Bratysławie korzysta się z energii atomowej. To właśnie z niej wytwarza się w tym kraju ponad 50% ogólnego zapotrzebowania¹⁹. Ogólną charakterystykę w tym względzie (energetyka) podaje Wojciech Kwinta, który zauważa, że: „blisko pięć i pół miliona obywateli Słowacji mieszka na obszarze o powierzchni prawie 49 tys. km². Moc zainstalowana słowackich elektrowni przekracza 7 GW, a zapotrzebowanie na energię elektryczną wynosi 27–30 TWh rocznie. Słowacy zużywają rocznie o 25% energii elektrycznej więcej w porównaniu z Polską, na jednego mieszkańca przypada też więcej mocy zainstalowanej (ok. 1,3 kW/osobę – nad Wisłą ok. 0,9 kW/osobę). Elektryczność produkują przede wszystkim elektrownie ciepłe (na gaz ziemny, mazut, węgiel brunatny i kamienny), elektrownie jądrowe i wodne. Największy udział w mocy zainstalowanej ma hydroenergetyka, ale największy wkład w wytwarzanie należy do energetyki nuklearnej”²⁰.

¹⁵ <https://wysokienapiecie.pl/2307-w-2017-wiecej-pradu-z-wegla-mniej-z-oze/> (dostęp: 29.05.2017).

¹⁶ Cyt za: „Hospodářské noviny. Energetický trh” 2007, nr z 2 maja.

¹⁷ http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-7ec016c6-701b-4fce-ad03-140aa1babefd/c/szczerbowski_polityka_18_3-15.pdf.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ W. Kwinta, https://rynek-energii-elektrycznej.cire.pl/pliki/2/re_slowacka.pdf.

²⁰ Tamże.

Ostatnim państwem, którego politykę energetyczną trzeba przeanalizować, są Węgry. Budapeszt w 3/4 czebie energię z gazu ziemnego. O ile Polska ma powody, aby uskarżać się na politykę energetyczną Moskwy, o tyle zgoła odmiennie wyglądają relacje na linii Budapeszt–Moskwa. Węgry były skore dywersyfikować swoje źródła energetyczne dzięki gazociągowi południowemu (South Stream)²¹. Ten rosyjski projekt został jednak zamknięty i niezrealizowany. To nie koniec aliansu pomiędzy Węgrami a Rosją. Na uwagę zasługuje budowa rosyjskiej elektrowni jądrowej w miejscowości Paks²².

To wszystko powoduje, że z jednej strony mamy do czynienia z sytuacją, w której to państwa realizują swoją politykę, także politykę energetyczną, co w niektórych sytuacjach nie zawsze jest dobre, zwłaszcza wtedy, kiedy mamy do czynienia z dysproporcją przejawiającą się rangą określonego partnera, z którym podpisuje się umowę. Inna rzecz dotyczy umiejętności wypracowywania konsensusu w organizacji czy grupie. W tym przypadku należy zadać pytanie: czy możliwy jest konsensus w tej konkretnej dziedzinie, jaką jest polityka energetyczna, jeśli Polska i Węgry różnią się w podejściu do Rosji? Omawiając ten aspekt, najważniejsze jest ustanowienie priorytetu. Oba te podmioty niewątpliwie więcej łączy aniżeli dzieli w ramach Grupy Wyszehradzkiej w kontekście polityki energetycznej.

Grupa Wyszehradzka – wspólna polityka energetyczna?

Odpowiedzią na istniejący Gazociąg Północny (Nord Stream 1) może być Gazociąg Bałtycki (Baltica Pipe), budową tego przedsięwzięcia ma zająć się polski operator Gaz-System SA. Szerzej o tym i nie tylko o tym pomysł stanowi cytat przedstawicielstwa powyższej firmy energetycznej: „w 2011 roku uruchomiliśmy nowe połączenie międzysystemowe Polska–Czechy, które pozwala na przesył ok. 0.5 mld m³ gazu rocznie. Analizujemy możliwość kolejnych połączeń systemowych Polski z Litwą oraz ze Słowacją, a także Gazociągu Bałtyckiego/Baltic Pipe obejmującego budo-

²¹ J. Kaczmarek, <https://odyssynlaertesa.wordpress.com/2015/07/16/polityka-energetyczna-wegier-sola-w-oku-wielkiemu-bratu-z-zachodu/> (dostęp: 13.12.2017).

²² <http://biznesalert.pl/elektrownia-jadrowa-wegry-rosja-2018-paks/> (dostęp: 29.08.2017 godz. 6:45).

wę gazociągu podmorskiego łączącego polski system przesyłowy z Danią. Przewidujemy również podnoszenie przepustowości istniejących już połączeń z systemami Czech i Niemiec”²³.

Jak widać, plany z uniezależnieniem od jednego dostawcy czynione są od dłuższego czasu. Jeśli te koncepcje będą we właściwym dla siebie rytmie wdrażane, to dywersyfikacja w pełnym tego słowa znaczeniu stanie się faktem. W tym względzie warto przytoczyć słowa premiera RP Mateusza Morawieckiego twierdzącego: „mamy wolę działania, mamy środki i chcemy doprowadzić do dywersyfikacji dostaw źródeł gazu”²⁴. Te słowa należy traktować jako zapowiedź i wielką determinację, aby ów plan rurociągowy stał się faktem. Innym plusem z powstania między innymi Baltica Pipe jest, że Polska może okazać się gazowym liderem, co oznacza, że kraj ten jako ważne ogniwo Grupy Wyszehradzkiej mógłby dostarczać błękitne paliwo do innych państw V4.

Optymistyczna wizja uwspólnotowienia obszaru energetycznego przez Grupę Wyszehradzką jest przedmiotem zainteresowania wszystkich czterech podmiotów wchodzących w jej skład. Podczas jednego ze spotkań w Polsce wyrażono chęć zbudowania niezależności energetycznej. Prezydent Polski Andrzej Duda mówił o skroplonym gazie LNG, z kolei prezydent Czech Miloš Zeman mówił o tożsamym interesie w polityce energetycznej całej Grupy Wyszehradzkiej. W spotkaniu poświęconemu temu zagadnieniu prezydent Słowacji Andrej Kiska powiedział, że państwa należące do V4 nie są zwolennikami Nord Stream 2, dodatkowo z wielkim entuzjazmem odniósł się do polskich poczynań związanych z terminalem LNG oraz norweskim gazem²⁵. O potrzebie budowania wspólnej polityki energetycznej świadczą także cele, postanowienia Węgier, które od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. sprawują w Grupie Wyszehradzkiej przewodnictwo.

Celem Węgier jest między innymi wcielenie w życie ich podejścia względem migracji oraz rozdzielania uchodźców. Budapeszt jest zdania, że rozwiązanie aktualnego kryzysu migracyjnego trzeba upatrywać poza Unią Europejską. W tej kwestii także postuluje potrzebę wzmocnienia gra-

²³ Gaz-System SA, <http://www.wnp.pl/wiadomosci/gazociag-baltycki-baltic-pipe,-8050.html> (dostęp: 12.12.2012, 00:00).

²⁴ PAP, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/mateusz-morawiecki-o-gazociagu-baltyckim/f65c4km> (dostęp: 15.04.2018, 14:44).

²⁵ Redakcja, <http://biznesalert.pl/niezaloznosc-energetyczna-to-wspolny-cel-grupy-wyszehradzkiej/17-pazdziernika-2016, godz. 7:45>.

nic zewnętrznych oraz pomocy państwom tranzytowym²⁶. Veronika Józwiak zauważa, że: „Węgry zakładają też wzmocnienie skuteczności V4 w oparciu o inne formaty współpracy regionalnej, w tym unijną Strategię dla Regionu Dunaju (w której również sprawują przewodnictwo) oraz Inicjatywę Trójmorza. W węgierskim programie Trójmorze jest określone jako projekt polityczny zapewniający platformę dyskusyjną do spraw transportu i energetyki. Postęp w tych obszarach jest jednym z priorytetów węgierskiego przewodnictwa. W zakresie transportu kładzie ono nacisk na rozwój połączeń kolejowych na osi północ – południe, w przeciwieństwie do polskiego priorytetu budowy trasy Via Carpatia. W zakresie energetyki głównym celem pozostaje dokończenie korytarza gazowego północ – południe, jednak program nie precyzuje szczegółów tej inicjatywy”²⁷.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego należy zauważyć, że powyższy opis jest bardzo spójny i ważny dla całej Grupy Wyszehradzkiej, a więc nie tylko dla Węgier. Te postulaty odgrywają kluczową rolę w strategii oraz podejściu pozostałych państw należących do Grupy Wyszehradzkiej. Plany, koncepcje czy priorytety Budapesztu są podstawą, aby sądzić, że Węgry w wielu obszarach, w tym energetycznym, pragną uczynić z V4 organizację jednolitą. Dlaczego to jest aż tak ważne?

Jak już wcześniej zostało wspomniane, w dobie dzisiejszej rzeczywistości, dość różnorodnej postawie wielu państw, a może przede wszystkim w zakresie polityki energetycznej, istnieje potrzeba uwspólnowienia tej gałęzi gospodarki. Czy to z kolei powoduje, że kraje nie mogą prowadzić jej indywidualnie? Otóż wszystkie działania zmierzające do wzmocnienia poszczególnych państw wchodzących w skład Grupy Wyszehradzkiej są pożądane i właściwe.

Oprócz błękitnego paliwa uwspólnowienie w ramach V4 może nastąpić w sferze energii jądrowej, tym bardziej, że coraz więcej państw, nie tylko zachodniej Europy, odwołuje się do niej. Jest ona w planach między innymi Polski, Węgier, nie jest obca na Słowacji. Czy należy traktować ją jako pozytywną i niedozwoloną? Andrzej Hrynkiewicz wyjaśnia, że: „wykorzystanie energii jądrowej ma dwa bardzo różne oblicza. Jednym z nich są zastosowania militarne, a drugim cywilna energetyka jądrowa. Kojarzenie tych dwóch aspektów jest głównym źródłem nieufności do energetyki jądrowej często przybierającej postać zbiorowej psychozy. A przecież sie-

²⁶ V. Józwiak, <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-77-1519> (dostęp: 8.08.2017).

²⁷ Tamże.

jące grozę militarne zastosowania energii jądrowej różnią się w sposób zasadniczy od jej pokojowego wykorzystania jako źródła dostarczanej konsumentom energii elektrycznej lub ciepłej. Liczni przeciwnicy energii jądrowej świadomie wzbudzają społeczny opór przeciw budowie elektrowni jądrowych, szermując informacjami o ubolewaniach godnych konsekwencjach militarnych zastosowań energii jądrowej dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi²⁸. Ta jasna eksplanacja ma za zadanie uspokoić i wyciszyć emocje związane z budową elektrowni jądrowych. Niewątpliwie pewne zagrożenie istnieje, w tym względzie i tu nie można zapomnieć o tragicznym w skutkach wydarzeniu z drugiej połowy lat 80. skutkującym wybuchem elektrowni na terenie dzisiejszego państwa ukraińskiego, dlatego z pełną ostrożnością należy podejść do tego zagadnienia (choć bez niepotrzebnej przesady). Z kolei co się tyczy środowiska, to należy pamiętać, że energia wydobywająca się z tej elektrowni jest z punktu widzenia ekologii korzystna.

Międzymorze szansą dla Grupy Wyszehradzkiej w kwestii energetycznego uniezależnienia

Czym jest Międzymorze lub Trójmorze stosowane jako termin zamienny i czy aktualna jego idea jest nowym zjawiskiem? Na to pytanie wielu już teraz szuka odpowiedzi, jednak aby móc precyzyjnie na nie odpowiedzieć, należy przede wszystkim odwołać się do historii i prześledzić próby kształtowania się tej organizacji.

Korzenie Międzymorza sięgają czasów rozkwitu II Rzeczypospolitej, związane są z wizjami oraz koncepcjami rozwoju polskiej polityki zagranicznej. Krótco po zakończeniu I wojny światowej myśłano, jaka powinna być Polska i w ramach jakich sojuszy powinna funkcjonować. Dwaj wielcy politycy, Roman Dmowski oraz Józef Piłsudski, byli zdania, że Polska powinna być dobrze zorganizowana i mocna, zważywszy, że jej sąsiadami były Niemcy oraz Rosja²⁹.

²⁸ A. Hrynkiewicz, *Energia wyzwania XXI wieku*, Kraków 2002, s. 171.

²⁹ J. Faryś, *Wizje polskiej polityki zagranicznej*, [w:] *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej*, red. P. Długotłęckiego, K. Szczepanika, Warszawa 2014, s. 54.

Po bitwie warszawskiej zaczęto szukać gwarancji bezpieczeństwa dla państwa polskiego. W tym celu zawarto sojusz w 1921 r. z Francją i Rumunią. Ta pierwsza uchodziła za potęgę kontynentalnej Europy³⁰.

Aktualna koncepcja Międzymorza (Trójmorza) to lustrzane odbicie wieku XX. Terytorialnie to niemal ten sam obszar, co aktualnie. Tuż po I wojnie światowej zaproponowano, aby powyższa idea zrzeszała w ramach współpracy kraje położone między Bałtykiem, Morzem Czarnym i Adriatykiem w różnym stopniu zagrożone przez Niemcy czy Rosję³¹.

Jednak usytuowanie geopolityczne to jedno, natomiast jej funkcjonowanie to druga sprawa. Według Janusza Farysia: „obóz narodowy proponował, aby podstawę »Międzymorza« stanowiły Polska i Czechosłowacja oraz rozbudowana Mała Ententa, a więc obok Rumunii i Jugosławii (właściwie wówczas: Królestwa Serbii, Chorwacji i Słowenii) także Bułgaria i Grecja. Zespół ten ściśle związany z Francją, stanowić miał podstawę stabilizacji stosunków w Europie i trzymać w ryzach Niemcy. W tak pomysłanym bloku marginalizowana była rola Węgier i państw bałtyckich. Obóz narodowy był naturalnym wrogiem komunizmu i prowadził z nim zaciętą walkę, ale opowiadał się za zgodnym współżyciem z Rosją Radziecką”³². Do powstania Międzymorza w dwudziestoleciu międzywojennym nie doszło, głównie dlatego że nie potrafiono znaleźć punktów stycznych i wspólnych mianowników, które łączyłyby wszystkie państwa wchodzące w skład powyższej organizacji.

Jak kształtowała się ta koncepcja po II wojnie światowej? Według M.J. Chodakiewicza: „ od końca zimnej wojny zachodnim rozwiązaniom bezpieczeństwa zbiorowego zabrakło sternika z powodu braku strategicznego przywództwa amerykańskiego. Rosja umocniła się w skali regionalnej. Niemiecka »Ostpolitik« jest z grubsza strategią polityki Unii Europejskiej względem przestrzeni postsowieckiej. Jej mieszkańcy tymczasem gorączkowo szukają bezpieczeństwa. I tak to geopolityka »Międzymorza« powróciła z jeszcze większą siłą. Przypomina międzywojenny system równowagi sił. Zachodzi tylko różnica w stopniu hipokryzji i podstępności. Ponieważ poprawność polityczna nakazuje deklaracje, że na Zachodzie państwo narodowe zostało zastąpione przez struktury ponadnarodowe, poszczególne państwa rozgrywają geopolitykę według znacznie mniej

³⁰ Tamże, s. 61.

³¹ Tamże, s. 62.

³² Tamże.

stanowczej manieri, niż to czyniły przed II wojną światową. Regułą staje się wielostronność. Ona też wyraża coraz bardziej wolę najpotężniejszych graczy, zdolnych do budowania koalicji dla osiągnięcia celów³³. Ta ostatnia część zdania jest najbardziej kluczowa w dzisiejszych, politycznych szachach. Nie ma wątpliwości, że aby osiągnąć ściśle zamierzone cele, należy budować porozumienie między państwami. Tym bardziej, że sojusz pomiędzy poszczególnymi podmiotami jest możliwy z uwagi na wspólne interesy. Czymś takim jest Grupa Wyszehradzka wzmocniona koncepcją Międzymorza, to ona jest w stanie zapewnić, między innymi, bezpieczeństwo energetyczne i wzmocnić dany region w dezintegrującej się Unii Europejskiej.

W kontekście polityki energetycznej Międzymorze odgrywa bardzo istotną rolę. Mateusz Perowicz uważa, że: „celem, który może unifikować działania rządów państw Trójmorza, jest chęć uzyskania niezależności energetycznej. Wymaga to zahamowania hegemonii Rosji jako dostawcy surowców energetycznych. Wszystkie państwa regionu wyrażają w tej kwestii wspólne stanowisko, bowiem nic tak nie potęguje wysiłków jak poczucie zagrożenia”³⁴. To sentencja, która dotyka istoty sprawy, mianowicie wygenerowania trwałego związku międzypaństwowego, w tym przypadku w pewnym sensie pod patronatem Stanów Zjednoczonych w celu stworzenia warunków do logicznej i tym samym trwałej zgodnej polityki energetycznej. Kto w ramach Międzymorza może tej organizacji, a tym samym także Grupie Wyszehradzkiej, zapewnić bezpieczeństwo energetyczne? Są to niewątpliwie Stany Zjednoczone, które jak zauważa Marek Wąsiński, przeszły sporą zmianę w tym zakresie. Autor zauważa, że: „na początku XXI w. USA nie tylko stały się eksporterem gazu ziemnego i ropy naftowej dzięki tzw. rewolucji łupkowej, lecz także przemieniły swój sektor elektroenergetyczny, obniżając przy tym emisje gazów cieplarnianych. Największą zmianą, która zaszła w strukturze produkcji energii elektrycznej w USA, był spadek udziału węgla z 48% w 2008 r. do 30% w 2016 r. Węgiel został zastąpiony głównie przez gaz ziemny, który jest mniej emisyjnym i bardziej elastycznym źródłem energii, a przede wszystkim surowcem tańszym. Udział gazu w tych latach wzrósł z 21% do 34%

³³ M.J. Chodakiewicz, *Międzymorze*, Warszawa 2017, s. 411.

³⁴ M. Perowicz, <http://biznesalert.pl/energetyczne-miedzymorze-chcac-budowac-trwaly-sojusz-musimy-ustapic-pola/> (dostęp: 10.08.2017 godz. 7:30).

i w 2016 r. stał się on najważniejszym źródłem energii elektrycznej w USA³⁵.

W tym celu istotne jest zawarcie umowy na przesył skroplonego gazu LNG ze Stanów Zjednoczonych. Co ważne, ten surowiec mógłby być przesyłany do naszych południowych sąsiadów dzięki korytarzowi. To jest projekt interkonektora, sieci dwukierunkowych gazociągów, który ma zełączyć z jednej strony gazoport w Świnoujściu oraz mieszczący się w Chorwacji Omisalj. To zaś implikuje następne wydarzenia w postaci uformowania kolejnych interkonektorów: na granicy polsko-czeskiej oraz polsko-słowackiej³⁶. Taka postawa tworzącego się Międzymorza, w ramach którego ma funkcjonować Grupa Wyszehradzka, jest niezwykle ważna i pożądana, stanowiąca de facto odpowiedź na bilateralne umowy energetyczne, jakie zawierane są pomiędzy Niemcami a Rosją. Wspomniany wcześniej Gazociąg Nord Stream 1 to tylko pewien niemały, ale jednak wycinek szerszej całości. W tym względzie należy chociażby wymienić będący póki co w sferze planów Gazociąg Nord Stream 2, którego budowie sprzeciwiają się między innymi Polska oraz Stany Zjednoczone.

Coraz częściej można zaobserwować, że Grupa Wyszehradzka nie tylko energetycznie prezentuje, przedstawia taką politykę, która nie jest zgodna z tak zwanym interesem europejskim, za to jest symetryczna z interesem całej V4. Jako dowód można przytoczyć słowa Douglasa Murraya, który jest zdania, że: „począwszy od lata 2015 roku, nie zważając na groźby i obelgi ze strony rządu niemieckiego i Komisji Europejskiej, państwa Grupy Wyszehradzkiej zajmują stanowisko całkowicie przeciwstawne do stanowiska Angeli Merkel i Brukseli. Krytykują krótkowzroczność Merkel i stanowczo trwają w swojej odmowie przyjęcia kwot imigrantów podyktowanych przez Berlin i Brukselę³⁷. Z tym zagadnieniem pośrednio łączy się kwestia porozumienia z Schengen obejmująca nieskrępowany przepływ czterech istotnych filarów, na które składała się Unia Europejska, a więc: ludzie, towary, usługi oraz kapitał³⁸. W Schengen, oprócz tego co zostało wcześniej wspomniane, można doszukać się innego przeznacze-

³⁵ M. Wąsiński, *Uwarunkowania wewnętrzne polityki energetyczno-klimatycznej Stanów Zjednoczonych i jej implikacje dla partnerów zagranicznych*, [w:] „Sprawy Międzynarodowe”, red. A. Ananicz, Warszawa 2017, s. 70.

³⁶ Tamże.

³⁷ D. Murray, *Przedziwna śmierć Europy*, Warszawa 2017, s. 297.

³⁸ Tamże, s. 234.

nia, mianowicie: społeczeństwo europejskie dało się przekonać, że jedną z większych bolączek są właśnie granice, a skoro tak, to patrząc na dwie największe katastrofy, jakimi były dwie wojny (1914–1918 i 1939–1945), jak głosi jedna z teorii historii dwudziestego wieku, przyczyną takiego stanu rzeczy były granice. Tym samym, analogicznie rzecz ujmując, łatwo jest przekonać społeczeństwo europejskie do zaniechania prób wzmocnienia państwa narodowego. Idąc dalej, można powiedzieć, że brak państwa równa się brak wojen, ponieważ leży ono w określonych granicach³⁹.

W danym momencie, kiedy kolejne państwa przystępowały do wyżej wspomnianego porozumienia, bardzo trudno było znaleźć tzw. „malkontentów” tego, wydawało się wtedy, dobrego, ułatwiającego życie rozwiązania, jednak jak pokazuje właśnie kryzys migracyjny, gdyby kontrola graniczna była utrzymana przynajmniej do 2015 r. właśnie w Unii Europejskiej to organizacja ta nie miałaby tylu problemów, ile ma aktualnie.

Co za tym idzie, w związku z wyzwaniem i w dalszym ciągu wieloma nierozwiązanymi problemami w Unii Europejskiej coraz częściej można dostrzec wzrost znaczenia albo istniejących już organizacji, takich jak Grupa Wyszehradzka (V4), albo tworzących się, jak Międzymorze.

Podsumowanie

Kończąc, należy powiedzieć, a przy tym zwrócić szczególną uwagę na trwałość i jakość sojuszu międzypaństwowego organizacji Grupa Wyszehradzka. Ważne jest, aby była ona odporna na kwestie polityczne i była silną przeciwwagą dla polityki energetycznej pozostałych państw Unii Europejskiej. Czas zdać sobie sprawę, że każde państwo troszczy się o swój byt (także energetyczny) i los innych, ich interes narodowy nie ma zbyt wielkiego znaczenia. Ta smutna konstatacja de facto odzwierciedla rodzaj myślenia w dzisiejszej Unii. Dlatego tak ważne jest budowanie „własnego zaplecza” organizacyjnego w celu zapewnienia swoich interesów, a tym samym podmiotowej roli. W przeciwnym wypadku próżno szukać przesłanek rozwojowych, a także szacunku u innych.

³⁹ Tamże.

Bibliografia

1. Chodakiewicz M.J., *Międzymorze*, Warszawa 2017.
2. Cyt za: „Hospodářské noviny. Energetický trh” 2007, nr z 2 maja.
3. Cyt za: D. Gowan, *How the EU Can Help Russia*, London 2000.
4. Faryś J., *Wizje polskiej polityki zagranicznej*, [w:] *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej*, red. P. Długotęckiego, K. Szczepanika, Warszawa 2014.
5. Gaz-System S.A <http://www.wnp.pl/wiadomosci/gazociag-baltycki-baltic-pipe,-8050.html> (dostęp: 12.12.2012, 00:00).
6. Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008.
7. Hrynkiewicz A., *Energia wyzwania XXI wieku*, Kraków 2002.
8. <http://biznesalert.pl/elektrownia-jadrowa-wegry-rosja-2018-paks/> (dostęp: 29.08.2017, 6:45).
9. http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-7ec016c6-701b-4fce-ad03-140aa1babefd/c/szczerbowski_polityka_18_3-15.pdf.
10. <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/nowy-budzet-ue-czy-jest-korzystny-dla-polski-komentarz-jastrzebskiej/8p4je3f> (dostęp: 2.05.16:55).
11. <https://www.tvp.info/34068234/polska-placi-gazpromowi-ok-3040-proc-wiecej-za-gaz-niz-zachodni-kontrahenci> (dostęp: 20.09.2017, 14:59, aktualizacja 16:09).
12. <https://www.tvp.info/34205707/nord-stream-1-moze-utrudnic-rozwoj-polskich-portow-nord-stream-2-pod-znakiem-zapytania> (dostęp: 30.09.2017, 7:49, aktualizacja 9:00).
13. <https://wysokienapiecie.pl/2307-w-2017-wiecej-pradu-z-wegla-mniej-z-oze/> (dostęp: 29.05.2017).
14. Józwiak V., <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-77-1519> (dostęp: 8.08.2017).
15. Kaczmarek J., <https://odyssynlaertesa.wordpress.com/2015/07/16/polityka-energetyczna-wegier-sola-w-oku-wielkiemu-bratu-z-zachodu/> (dostęp: 13.12.2017).
16. Kwinta W., https://rynek-energii-elektrycznej.cire.pl/pliki/2/re_slowacka.pdf.
17. Lucas E., *Nowa zimna wojna*, Warszawa 2015.
18. Murray D., *Przedziwna śmierć Europy*, Warszawa 2017.

19. PAP, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/mateusz-morawiecki-o-gazociagu-baltyckim/f65c4km> (dostęp: 5.04.2017, 14:44).
20. Perowicz M., <http://biznesalert.pl/energetyczne-miedzymorze-chcac-budowac-trwaly-sojusz-musimy-ustapic-pola/> (dostęp: 10.08.2017, 7:30).
21. Redakcja, <http://biznesalert.pl/niezaleznosc-energetyczna-to-wspolny-cel-grupy-wyszehradzkiej/> (dostęp: 17.10.2016, 7:45).
22. Wąsiński M., *Uwarunkowania wewnętrzne polityki energetyczno-klimatycznej Stanów Zjednoczonych i jej implikacje dla partnerów zagranicznych*, [w:] „Sprawy Międzynarodowe”, red. A. Ananicz, Warszawa 2017.
23. Wyciszkiewicz E., *Rosyjski sektor naftowo-gazowy – uwarunkowania wewnętrzne i perspektywy rozwoju*, [w:] *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki międzypaństwowe na obszarze postsowieckim*, Warszawa 2008.
24. Żurawski vel Grajewski P., *Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji a interesy Polski 1991–2004*, Kraków–Warszawa 2008.

dr Agata Skorek

Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku

**Procedura z art. 258 TFUE
na przykładzie spraw
polskich z lat 2015-2018
ze szczególnym
uwzględnieniem sprawy
Puszczy Białowieskiej**

*Procedure with art. 258 TFEU
on the example of Polish
cases from 2015-2018 with particular
emphasis on the case
of the Białowieża Forest*

Streszczenie

Relacje między Komisją Europejską a Rzeczpospolitą Polską dość często dotyczą zarzutu niewywiązywania się przez państwo z zobowiązań traktatowych. Wiąże się to z rolą, jaką przyznają Komisji traktaty leżące u podstaw Unii. Stosownie do art. 17 TUE, czuwa ona nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie, a ponadto nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości. Komisja Europejska dysponuje bardziej i mniej formalnymi środkami dyscyplinowania członków UE w przedmiocie stosowania prawa Unii. W artykule dokonano analizy postępowania przed organami UE w sprawie Puszczy Białowieskiej.

Słowa kluczowe: postępowanie, unia, dyrektywy, procedury, zasady

Summary

Relations between the European Commission and the Republic of Poland quite often concern the accusation of the state's failure to meet its treaty obligations. This is related to the role that the treaties underpinning the Union accord to the Commission. According to art. 17 TEU, it supervises the application of the Treaties and measures adopted by the institutions on their basis, and supervises the application of Union law under the control of the Court of Justice. The European Commission has more and less formal means of disciplining EU members on the application of EU law. The article analyzes the proceedings before EU bodies regarding the Białowieża Forest.

Keywords: proceedings, union, directives, procedures, principles

Wstęp

Wspomniany art. 258 TFUE stanowi: „Jeżeli Komisja uznaje, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą

na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹.

Jak wynika z powyższego przepisu, opisana procedura ma dwie zasadnicze fazy: przedsądową (administracyjną) i sądową. W fazie przedsądowej możemy wydzielić etap nieoficjalny i oficjalny. Pierwsza faza postępowania z art. 258 odbywa się przed Komisją Europejską i jest przez nią inicjowana. W przypadku gdy Komisja uzna, że nastąpiło konkretne naruszenie prawa UE, może ona poprosić państwo członkowskie o wyjaśnienia. Postępowanie toczy się w formie zorganizowanego dialogu – często przy użyciu platformy EU Pilot. Jednak od stycznia 2017 r. ze względu na potrzebę usprawnienia działań Komisji w zakresie promowania i egzekwowania unijnych przepisów, odwoływanie się do EU Pilot ma miejsce tylko wtedy, gdy dialog poprzedzający wniesienie skargi jest postrzegany jako użyteczny w danym przypadku².

Kolejne etapy tego postępowania to wezwanie do usunięcia uchybienia i uzasadniona opinia (w oficjalnej części fazy administracyjnej) oraz skarga do TS rozpoczynająca fazę sądową.

Przyczyną wszczęcia postępowania jest, jak wskazano, uznanie przez Komisję, że wystąpiło po stronie państwa członkowskiego uchybienie w związku z wykonywaniem jego traktatowych zobowiązań, które wzięło na siebie przystępując do Unii. Fakt ciążenia na państwach określonych obowiązków wydaje się oczywisty, bowiem za możliwość czerpania korzyści z członkostwa w Unii trzeba zapłacić przestrzeganiem określonych zasad. „Uchybienie obowiązkom członkowskim oznacza jednostronne, oparte na koncepcji interesu krajowego, podważenie równowagi korzyści i obowiązków płynących z przynależności do Unii, prowadzące do naruszenia fundamentów unijnego porządku prawnego”³.

Pod pojęciem traktatowych zobowiązań należy rozumieć nie tylko zobowiązania zawarte w TUE i TFUE, lecz także w zasadach ogólnych prawa

¹ Art. 258 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzU UE, C 326 z 26.10.2012, s. 47).

² Komunikat Komisji, *Prawo UE: lepsze wyniki dzięki lepszemu zastosowaniu* (DzU UE 2017 / C 18/02 z 19.01.2017).

³ A. Sikora, *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 20.

unijnego, przepisach Karty praw podstawowych UE (w zakresie, w jakim wiążą one państwa), w aktach prawa wtórnego – rozporządzeniach, dyrektywach, decyzjach i innych aktach mających moc wiążącą – wydawanych na podstawie i w celu wykonania traktatów.

Również szerokie rozumienie przyjmuje się dla pojęcia uchybienia zobowiązaniom traktatowym. Samo pojęcie naruszenia prawa jest w przypadku prawa unijnego o wiele bardziej złożone niż w perspektywie prawa krajowego. Składa się na to kilka powodów, a wśród nich konieczność zapewnienia wielojęzyczności unijnych aktów prawnych i współistnienia wszystkich językowych wersji, złożona procedura transpozycji dyrektyw, zróżnicowane wymagane poziomy harmonizacji ustawodawstw krajowych oraz uwarunkowane narodowo rozbieżności w rozumieniu pojęć prawa unijnego⁴.

Uchybienie to wszelkie postępowanie państwa – bez względu na formę lub sposób uchybienia oraz bez względu na zaangażowany organ, wprowadzające lub utrzymujące środki prawne bądź faktyczną sytuację, które mogą w jakikolwiek sposób ograniczać w praktyce efektywność stosowania traktatów oraz prawa pochodnego. Może ono polegać na działaniu (np. wprowadzenie do systemu krajowego przepisów wpływających na ograniczenie efektywności prawa unijnego, jak to miało miejsce w tytułowej sprawie) lub zaniechaniu (np. brak implementacji lub niepełna implementacja dyrektywy).

Większość naruszeń państw dotyczy nieprawidłowej implementacji dyrektyw lub błędów w notyfikacji implementacji. Czterema dziedzinami, w których wszczyna się największą liczbę postępowań przeciwko państwom członkowskim w sprawie uchybienia zobowiązaniom w zakresie transpozycji dyrektyw, są ochrona środowiska, wymiar sprawiedliwości i konsumenci, system podatkowy i rynek wewnętrzny⁵. Pozostałe kategorie naruszeń to nieprawidłowe stosowanie dyrektyw i naruszenia zobowiązań wynikających z traktatów, rozporządzeń i decyzji. Takie naruszenie może wynikać z działań władzy wykonawczej, a więc organów administracyjnych i funkcjonariuszy publicznych, ale również z działań samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw publicznych i innych podmiotów wykonujących do pewnego stopnia władztwo publiczne. Akty władzy

⁴ Tamże, s. 21.

⁵ Ustęp 3 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 14 czerwca 2018 r. w sprawie kontroli stosowania prawa UE w 2016 r. (2017/2273(INI)), <http://www.europarl.europa.eu> (dostęp: 5.07.2018).

ustawodawczej, które mogłyby doprowadzić do utrudnienia wykonywania kompetencji przez Unię, także są kwalifikowane jako uchybienie zobowiązaniom traktatowym.

Kompetencje Komisji Europejskiej służące dyscyplinowaniu państw członkowskich do przestrzegania prawa UE

Podobnie jak w przypadku innych krajów członkowskich UE, relacje między Komisją Europejską a Rzeczpospolitą Polską dość często dotyczą zarzutu niewywiązywania się przez państwo ze zobowiązań traktatowych. Wiąże się to z rolą, jaką przyznają Komisji traktaty leżące u podstaw Unii. Stosownie do art. 17 TUE, czuwa ona nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie, a ponadto nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości⁶. Z tego względu nazywa się ją strażniczką traktatów⁷. Funkcja kontrolna Komisji przejawia się w śledzeniu zarówno implementacji do ustawodawstw krajowych dyrektyw unijnych, jak również zachowywania następczej zgodności aktów krajowych z prawem unijnym, któremu przysługuje walor pierwszeństwa⁸ oraz egzekwowania tego prawa.

Komisja Europejska dysponuje bardziej i mniej formalnymi środkami dyscyplinowania członków UE w przedmiocie stosowania prawa Unii. Może ona uruchomić trój etapowy mechanizm wczesnego ostrzegania przez podjęcie dialogu z danym krajem UE, w celu uniknięcia eskalacji zagrożeń systemowych dla praworządności⁹. Celem zorganizowanego dialogu jest znalezienia rozwiązania odpowiadającego przyjętym przez

⁶ Art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej (DzU UE C 326, z 26.10.2012, s. 1).

⁷ T. Młynarski, *Brexit – następstwa dla Francji i jej członkostwa w Unii Europejskiej*, „Krakowskie studia międzynarodowe”, t. XIV, nr 2/2017, s. 80; P. Burgoński, *Sposób nadzorowania przez Komisję Europejską implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa Unii Europejskiej w latach 2002–2015*, „Rocznik integracji europejskiej”, nr 10/2016, s. 243.

⁸ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 10, 11.

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności* (COM(2014) 158 final z 11.03.2014 r.), <https://eur-lex.europa.eu> (dostęp: 2.06.2018).

Komisję ramom prawnym¹⁰. Proces ten obejmuje: 1) opinię Komisji na temat praworządności w państwie, do której to ostatnie może się ustosunkować, 2) zalecenie Komisji w sprawie praworządności zawierające propozycję szybkich i praktycznych remediów oraz 3) działania następcze, jeśli dane państwo UE nie podejmie zadowalających działań; Komisja ma wówczas możliwość uruchomić mechanizm z art. 7 TUE.

Wspomniany mechanizm stosuje się w celu zawieszenia traktatowych praw państwa naruszającego bazowe zasady Unii¹¹, w tym prawa głosowania w Radzie. Co prawda, decyzyjnymi instytucjami są w tych dziedzinach Rada (stwierdzenie zagrożenia naruszenia wartości oraz decyzja o zawieszeniu)¹² i Rada Europejska (stwierdzenie rażących, statycznych naruszeń)¹³, jednak Komisja ma uprawnienie do wszczęcia tej procedury poprzez złożenie wniosku¹⁴.

Kolejnym środkiem dyscyplinującym państwa są procedury przewidziane w art. 258–260 TFUE. Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania jest procedura z art. 258 TFUE, przewidziana w samych traktatach i od dawna z powodzeniem stosowana. Ma ona za zadanie w sposób nieoficjalny skłonić państwo do dobrowolnego i jak najszybszego dostosowania się do prawa unijnego, a w przypadku gdy takie delikatne formy nie zdadzą jednak egzaminu – wymusić na państwie implementację lub stosowanie tego prawa¹⁵. W dalszej części opracowania mowa będzie o zarzutach Komisji przeciwko Polsce bazujących na tym przepisie, przy czym, z uwagi na obszerność tematu, przywołane zostaną dane z ostatnich 3 lat. Etapy tej procedury zostaną następnie zanalizowane na przykładzie wziętym z bieżącej praktyki orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości, a mianowicie sprawy C-441/17 ze skargi Komisji Europejskiej przeciwko Polsce w sprawie Puszczy Białowieskiej. Z uwagi na obszerność tematu, autorka

¹⁰ Ramy te obejmują 1) porządek polityczny, instytucjonalny i prawny państwa, 2) strukturę konstytucyjną państwa, 3) rozdział władzy (np. na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą), 4) niezależność i bezstronność sądownictwa oraz systemu kontroli sądowej (gdy sądy mogą orzekać o ważności działań).

¹¹ Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

¹² Art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.

¹³ Art. 7 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

¹⁴ A. Bachmann, *Narzędzia prawnotraktatowe Unii Europejskiej w przypadku naruszenia praworządności i przepisów prawa europejskiego*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 215/2016, s. 3, 4, <http://www.iz.poznan.pl>.

¹⁵ Sprawozdanie roczne Komisji za 2017 r., *Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej* z 12.7.2018, COM(2018) 540 final, przedmowa.

nie odniesie się jednak do wszystkich aspektów sprawy. Spośród elementów stanu faktycznego sprawy wybrane zostaną te, które mają znaczenia dla zrozumienia funkcjonowania postępowania przed Komisją, a następnie Trybunałem. Świadomie pominięte zostaną również – skądinąd ważne w sprawie – fakty skierowania sprawy pod rozstrzygnięcie wielkiej izby Trybunału¹⁶ oraz prowadzenia jej w trybie przyspieszonym¹⁷. Te elementy sprawy C-441/17 nie są jednak typowe dla procedury z art. 258 TFUE, a zatem ich omawianie nie jest konieczne dla zrozumienia podstaw tej konstrukcji prawa UE. Kilka uwag zostanie natomiast poczynionych w temacie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych, jako że ten wątek sprawy jest zarówno istotny dla zobrazowania prerogatyw Komisji i Trybunału, jak i charakterystyczny dla sprawy Puszczy Białowieskiej.

Procedura z art. 258 TFUE w odniesieniu do Polski w latach 2015–2018

Na dzień 11 grudnia 2017 r. Polska miała braki w transpozycji 14 dyrektyw, co stawia ją na niechlubnym 25 miejscu. Aby prawidłowo zinterpretować dane z przyjętego okresu badawczego, trzeba tu na wstępie podkreślić, że średni deficyt transpozycji¹⁸ w UE był mniej więcej stabilny od listopada 2012 r. do czerwca 2016 r.¹⁹ Jednak z uwagi na dużą liczbę przyjętych nowych dyrektyw unijnych, których termin transpozycji przypadał na drugą połowę 2016 r., średni deficyt w grudniu 2016 r. wzrósł o ponad

¹⁶ W uwagach złożonych przez TS 28 września 2017 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o przydzielenie sprawy Wielkiej Izbie Trybunału na podstawie art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Chociaż Trybunał nie był zobowiązany do uwzględnienia takiego wniosku, jeżeli został on złożony na bardzo zaawansowanym etapie postępowania, wiceprezes Trybunału na podstawie art. 161 § 1 regulaminu postępowania przed TSUE przekazał sprawę Trybunałowi, który mając na względzie jej znaczenie, przydzielił ją zgodnie z art. 60 § 1 regulaminu wielkiej izbie.

¹⁷ Postanowieniem z 11 października 2017 r. prezes Trybunału zdecydował o objęciu z urzędu sprawy trybem przyspieszonym przewidzianym w art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 133 regulaminu postępowania przed TSUE.

¹⁸ Polski wskaźnik deficytu transpozycji (procent wszystkich dyrektyw unijnych, które nie zostały transponowane) wynosi 1,4. Pozostałe kraje członkowskie plasują się ze swoimi wynikami w przedziale 0,2–1,7. Cel proponowany przez Komisję to 0,5.: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm (stan na 11.07.2018).

¹⁹ Wynosił między 0,5% a 0,7%.

100%²⁰. Polski deficyt utrzymuje się natomiast na mniej więcej stałym poziomie: w 2015 r. wynosił 1,4%, a w grudniu 2016 r. 1,5%. Obecnie kraje członkowskie – w tym Polska z deficytem 1,4% na rok 2017 – są na etapie nadrabiania zaległości z zeszłego roku.

Dziedziny o największym deficycie transpozycji to dla RP usługi finansowe (5 dyrektyw), środowisko (3 dyrektywy), transport (3 dyrektywy)²¹. Dwa pozostałe braki odnotowane są w dziedzinie energii i własności intelektualnej.

W stosunku do poprzedniego okresu sprawozdawczego²² nastąpiło pogorszenie. Polska (obok Republiki Czeskiej, Chorwacji i Wielkiej Brytanii) zrobiła krok do tyłu, podczas gdy 14 państw członkowskich poprawiło swoje ogólne wyniki od grudnia 2016 r.²³, a pozostałe 10 państw członkowskich utrzymało poziom. Komisja zwraca uwagę nie tylko na ilość zaległych aktów, ale też wydłużenie czasu opóźnienia²⁴. Pozytywne jest natomiast to, że dyrektywy, które Polsce udało się implementować, coraz rzadziej spotykają się z zarzutem nieprawidłowej lub niepełnej transpozycji²⁵. W ostatnich rankingach z 2015 i 2016 r. Polska była pod tym względem na ostatnim miejscu i w tym kontekście 4 miejsce od końca trzeba uznać za powód do zadowolenia.

Liczby te znajdują swoje przełożenie na ilość wszczynanych przez Komisję nieformalnych postępowań na podstawie art. 258 TFUE. Według stanu z 11.12.2017 r. Komisja prowadzi przeciwko Polsce 29 postępowań

²⁰ Wzrósł z 0,7% do 1,5%. Średnie opóźnienie w stosunku do nowych dyrektyw wyniosło w tym okresie od 6 do 10 miesięcy.

²¹ Są to dziedziny, w których opóźnienie w implementacji odnotowuje większość państw UE. Za: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm (stan na 11.07.2018).

²² 12.12.2015 r. – 11.12.2016 r.

²³ W szczególności Estonia, Łotwa, Litwa, Portugalia, Rumunia i Finlandia.

²⁴ Zob. Wskaźnik 4: Całkowite opóźnienie transpozycji, który w przypadku Polski niemal się podwoił (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm (dostęp: 15.07.2018)). Średnie opóźnienie w całej Unii to w roku 2017 16,6 miesiąca – w roku 2016 wynosiło 16,9 miesiąca.

²⁵ Oznacza to, że akty krajowe wdrażające dyrektywę do wewnętrznego porządku prawnego nie pozwalają na pełne osiągnięcie jej celów. Deficyt zgodności wynosi w roku 2017 od 0 do 1,1% dla poszczególnych krajów członkowskich (proponowany cel do 0,5%). Oznacza to spadek w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym, jak również odwrócenie tendencji wzrostowej utrzymującej się od 2013 r. Wśród 7 państw, które znacznie poprawiły wyniki, znalazła się również Polska (1,8% do 0,9%). Dane (wskaźnik 5) na dzień 11.07.2018, r. za http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm.

w przedmiocie naruszenia jej zobowiązań jako państwa członkowskiego²⁶. Wiele z nich zostało zainicjowanych w latach poprzednich. W porównaniu do listopada 2014 r. Polska zmniejszyła liczbę spraw o naruszenie przepisów unijnych o 42% (z 50), niestety, wciąż znajduje się powyżej średniej unijnej²⁷. Od 2015 r. ilość nowych wszczynanych spraw utrzymuje się na mniej więcej stałym poziomie z lekką tendencją spadkową²⁸. Najważniejsze wszczęte przez KE przeciwko Polsce w 2017 r. postępowania dotyczą: 1) niewdrożenia w terminie dyrektywy w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi²⁹, 2) nieterminowej transpozycji dyrektywy w sprawie jakości paliw³⁰, 3) naruszenia prawa Unii Europejskiej w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych³¹, 4) niewdrożenia w terminie czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy³², 5) transpozycji przepisów UE w sprawie metod referencyjnych, zatwierdzania danych i lokalizacji punktów pomiarowych do oceny jakości powietrza atmosferycz-

²⁶ Drażliwe dziedziny to – wg ilości spraw podanej w nawiasie – transport drogowy i kolejowy (4), transport lotniczy (3), zanieczyszczenie atmosfery (3), opodatkowanie pośrednie (3), społeczeństwo informacyjne i media (3), ochrona i zarządzanie wodą (3), energia (2), oddziaływanie na środowisko (2), swobodny przepływ osób i obywatelstwo Unii (2), sprawiedliwość, w tym zakaz dyskryminacji i ochrona danych (1), usługi (1), zarządzanie odpadami (1).

²⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

²⁸ Odpowiednio 26 (2015), 24 (2016) i 24 (2017), (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm#t_0_19) (dostęp: 18.07.2018).

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/26/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych do korzystania online na rynku wewnętrznym (DzU UE L 84 z 20.03.2014, s. 72).

³⁰ Dyrektywa Rady (UE) 2015/652 z 20 kwietnia 2015 r. ustanawiająca metody obliczania i wymogi w zakresie sprawozdawczości zgodnie z dyrektywą 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych (DzU UE L 107 z 25.04.2015, s. 26).

³¹ Dot. nowelizacji ustawy z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2017 poz. 1452); zob. KE: *ustawa o sądach niezgodna z prawem UE*, https://ec.europa.eu/poland/news/170729_sady_pl (dostęp: 1.08.2018). Na skutek fiaska w negocjacjach fazy przedsądowej Komisja w marcu 2018 r. złożyła skargę do Trybunału Sprawiedliwości.

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (DzU UE L 141 z 5.06.2015, s. 73).

nego³³, 6) uporczywego niewywiązywania się przez Polskę ze zobowiązań wynikających z decyzji Rady w sprawie relokacji uchodźców³⁴.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym to swoiste negocjacje między Komisją a państwem członkowskim, podczas których między stronami powinna panować „atmosfera wzajemnego zaufania (...), tak, aby pozwolić im na wszczęcie procedury negocjacyjnej i osiągnięcie kompromisu w celu polubownego rozstrzygnięcia sporu”³⁵. Dążeniem Komisji jest nie tyle doprowadzenie do uzyskania wyroku TSUE i ukarania państwa, co szybkie, polubowne znalezienie rozwiązania szanującego prawo UE i uniknięcie dzięki temu oficjalnego postępowania³⁶. Skierowanie sprawy przed Trybunał Sprawiedliwości uważane jest za porażkę negocjacji i ostateczność.

Mimo to część spraw znajduje swój finał w Trybunale Sprawiedliwości³⁷. Jurysdykcja tego organu sądowego Unii jest, zgodnie z art. 344 TFUE,

³³ Dyrektywa Komisji (UE) 2015/1480 z 28 sierpnia 2015 r. zmieniająca niektóre załączniki do dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE i 2008/50/WE ustanawiających przepisy dotyczące metod referencyjnych, zatwierdzania danych i lokalizacji punktów pomiarowych do oceny jakości powietrza (DzU UE L 226 z 29.08.2015, s. 4).

³⁴ Sprawozdanie roczne Komisji za 2017 r., dz.cyt.

³⁵ Opinia rzecznika generalnego M. Watheleta z 5 września 2013 r. w sprawach połączonych Liga para a Protecção da Natureza (LPN) (C-514/11 P) i Republika Finlandii (C-605/11 P) przeciwko Komisji Europejskiej, <http://curia.europa.eu> (dostęp: 18.07.2018).

³⁶ Na przykład na skutek dialogu zainicjowanego przez Komisję w zakresie egzekwowania dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym (Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, DzU UE L 376 z 27.12.2006, s. 36), w 2017 r. Polska zniosta minimalne stawki w umowach między rzecznikami patentowymi i ich klientami; w 2017 r. Komisja zamknęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Belgii, Danii, Grecji, Cypru, Litwie, Polsce, Rumunii i Słowenii, ponieważ państwa te przedsięwzięły środki mające na celu terminowe wdrożenie dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych do prawa krajowego (Sprawozdanie Komisji 2017, punkt *Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego*; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (DzU UE L 127 z 29.04.2014, s. 1).

³⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 czerwca 2018 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-530/16; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 31 maja 2018 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-526/16; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 kwietnia 2018 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-441/17; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 lutego 2018 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-336/16; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 października 2016 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-23/16; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 30 czerwca 2016 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej

obligatoryjna. Państwa członkowskie zobowiązały się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów innym procedurom niż wynikają z Traktatów³⁸.

Przeciwko Polsce w latach 2015–2018 (do czerwca 2018) zapadło 10 wyroków³⁹. Dotyczyły one: monitorowania stanu ekologicznego i stanu chemicznego wód powierzchniowych; zastosowania obniżonej stawki podatku VAT do sprzętu medycznego, sprzętu pomocniczego i pozostałych urządzeń oraz do produktów farmaceutycznych; wyłączenia komórek rozrodczych, tkanek płodowych i tkanek zarodkowych z zakresu stosowania przepisów prawa krajowego stanowiących transpozycję tych dyrektyw; braku proporcjonalności w interwencji państwa w postaci obowiązku stosowania cen dostaw gazu ziemnego zatwierdzonych przez krajowy organ; certyfikacji w zakresie fluorowanych gazów cieplarnianych; braku połączenia Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego z krajowymi rejestrami elektronicznymi innych państw członkowskich; przekroczenia wartości stężenia pyłu PM10 w powietrzu; oceny oddziaływania na środowisko odwiertów w celu poszukiwania lub rozpoznawania złóż gazu łupkowego; bezpieczeństwa kolei (niezależności organu dochodzeniowego) oraz omawianej dalej kwestii wycinki Puszczy Białowieskiej.

Warto zaznaczyć, że wniesionych skarg było więcej, jednak w kilku sprawach postępowanie umorzono, z reguły z powodu kroków podjętych przez państwo w celu zaprzestania naruszenia⁴⁰.

Polskiej, C-648/13; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 czerwca 2015 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-303/14; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 września 2015 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-36/14; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 czerwca 2015 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-29/14; wyrok Trybunału z 4 czerwca 2015 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-678/13.

³⁸ Art. 344 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁹ 4 kolejne sprawy są w toku.

⁴⁰ Postanowienie prezesa wielkiej izby Trybunału z 30 marca 2015 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-320/13; Postanowienie prezesa Trybunału z 23 marca 2015 r. W sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-162/14; Postanowienie prezesa Trybunału z 16 marca 2016 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-545/15; Postanowienie prezesa Trybunału z 27 czerwca 2017 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-683/15.

Analiza etapów postępowania z art. 258 TFUE na przykładzie sprawy C-441/17

Naruszenie przepisów UE przez państwo jako przyczyna wdrożenia procedury

W sprawie Puszczy Białowieskiej wątpliwości Komisji dotyczyły naruszenia unijnych dyrektyw poprzez akty prawa wewnętrznego oraz działania faktyczne. Komisja uważała, że na skutek przyjęcia Aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża zatwierdzonego 25 marca 2016 r., a następnie decyzji dyrektora generalnego Lasów Państwowych nr 51 z 17 lutego 2017 r. naruszone zostały dwa akty unijne: Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁴¹ oraz Dyrektywa PE i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁴², których transpozycja do prawa wewnętrznego nastąpiła m.in. przez Ustawę z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴³ oraz Rozporządzenie Ministra Środowiska z 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt⁴⁴.

Informacje o potencjalnych uchybieniach skutkujące wdrożeniem przeciwko państwu procedury z art. 258 TFUE Komisja uzyskuje głównie ze skarg indywidualnych kierowanych do niej przez podmioty prywatne. Warto zauważyć, że incydent Puszczy Białowieskiej stał się znany Komisji już w 2011 r., kiedy na skutek skarg osób fizycznych i prawnych wszczęła ona nieformalne postępowanie wyjaśniające. W tamtym czasie sprawę udało się zamknąć w fazie administracyjnej⁴⁵.

Drugie podejście do kwestii wycinki zaczęło się od opracowania przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Białymstoku planu zadań ochronnych z 6 listopada 2015 r., który określał – m.in. w związku ze zwiększoną na tym obszarze gradacją szkodnika drewna kornika drukarza – cele ochrony i działania ochronne dotyczące obszaru Natura 2000 Puszczy Białowieskiej.

⁴¹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (DzU UE L 206, z 22.07.1992, s. 7).

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (DzU UE L 20, z 26.01.2010, s. 7).

⁴³ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU z 2018 poz. 142).

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (DzU z 2016 poz. 2183).

⁴⁵ Akta EU Pilot 2210/11/ENVI.

cza Białowieska dla terenu trzech nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka. Krokiem nakierowanym już bezpośrednio na zwiększenie etatu pozyskiwania drewna był natomiast aneks do planu urządzania lasów z 2012 r. zezwalający na trzykrotne podniesienie tego limitu w lasach Nadleśnictwa Białowieża, tj. z 63 471 m³ do 188 000 m³ w latach 2012–2021 oraz na stosowanie działań aktywnej gospodarki leśnej polegających na usuwaniu drzew ponadstuletnich, zamierających i martwych, a zwłaszcza świerków zasiedlanych przez kornika drukarza na obszarach dotychczas wyłączonych z zakresu interwencji, który to aneks minister środowiska RP zatwierdził 25 marca 2016 r. Decyzja nr 51 Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych z 17 lutego 2017 r. zezwoliła na tzw. cięcia sanitarne, tj. usuwanie suchych drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego oraz drzew zasiedlonych kornikiem drukarzem we wszystkich klasach wieku drzewostanów na terenie wszystkich nadleśnictw (Białowieża, Browsk, Hajnówka), tj. na ok. 34 000 ha (powierzchnia Puszczy Białowieskiej wynosi 63 147 ha)⁴⁶.

Na skutek agresywnej wycinki zasoby leśne zmniejszyły się o około 29 000 drzew (ponad 35 000 m³ drewna, w tym ponad 29 000 m³ świerka). W sprawie wycinki Puszczy Białowieskiej do Komisji od 2016 r. znów zaczęły napływać informacje, zwłaszcza od organizacji pozarządowych skupionych w koalicji „Kocham Puszcze”, które w kwietniu 2016 r. skierowały do Komisji skargę indywidualną⁴⁷.

Faza administracyjna: postępowanie nieformalne

Po uzyskaniu wiadomości o domniemanym naruszeniu, Komisja 7 kwietnia 2016 r. rozpoczęła nieformalne rozmowy z państwem członkowskim poprzez wezwanie RP do złożenia wyjaśnień w ramach postępowania wstępnego. Zawnioskowała o wyjaśnienie szeregu kwestii dotyczących wpływu zwiększonego pozyskania drewna w Nadleśnictwie Białowieża na stan ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków dzikiej fauny mają-

⁴⁶ Skarga z 20 lipca 2017 r., sprawa C-441/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁷ <http://kochampuszcze.pl/skarga/skarga.pdf> (dostęp: 15.06.2018).

cych znaczenie dla Wspólnoty na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska⁴⁸. Jest to pierwszy etap omawianej procedury o charakterze nieformalnym.

Komisja zaznaczyła, że obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska jest, z uwagi na spore ilości martwego drewna oraz starodrzewów, w szczególności drzewostanów stuletnich, jednym z najlepiej zachowanych lasów naturalnych Europy, wręcz ostatnim w Europie kompleksem pierwotnej puszczy⁴⁹. Na jego terenie występują bardzo dobrze zachowane siedliska naturalne, takie jak siedliska 91D0 (bory i lasy bagienne) oraz 91E0 (łęgi olszowe, jesionowe, wierzbowe i topolowe) i inne siedliska mające znaczenie dla Wspólnoty, między innymi siedlisko 9170 (grąd subkontynentalny), które są obszarami o znaczeniu priorytetowym w rozumieniu załącznika I do dyrektywy siedliskowej.

Uzyskane 18 kwietnia 2016 r. wyjaśnienia strony polskiej nie były dla Komisji satysfakcjonujące. 9 i 10 czerwca służby tej instytucji dokonały własnej wizytacji w puszczy, aby samodzielnie ustalić stan faktyczny. Potwierdziła ona podejrzenia o naruszanie wspomnianych wyżej dyrektyw. Komisja przeszła zatem do drugiego etapu fazy administracyjnej – postępowania formalnego.

Faza administracyjna: postępowanie formalne

Pierwszym krokiem etapu formalnego jest wezwanie do usunięcia uchybienia (tzw. letter of formal notice, w doktrynie polskiej nazywany także pismem ostrzegawczym). W wezwaniu z 17 czerwca 2016 r. Komisja zażądała usunięcia uchybienia, podnosząc, że działania zatwierdzone w aneksie z 2016 r. nie były uzasadnione, że władze te nie upewniły się, iż działania te nie wpłyną niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska i że, zatwierdzając zwiększone pozyskiwanie drewna, uchybiły one zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy dyrektyw ptasiej i siedliskowej⁵⁰. Dokładne sformułowanie zarzutów w wezwaniu ma w dalszej perspektywie na celu wyznaczenie przedmiotu

⁴⁸ EU Pilot 8460/16/ENVI.

⁴⁹ KE: *Postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego: główne decyzje podjęte w kwietniu*, MEMO-17-1045_PL, Bruksela, 27 kwietnia 2017 r., s. 5.

⁵⁰ Wyrok TS z 17 kwietnia 2018 r., C-441/17, pkt 46.

sprawy w razie ewentualnego skierowania jej do TS⁵¹. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wezwanie ma być szansą na zastosowanie się przez państwo do obowiązków wynikających dla niego z prawa Unii, skuteczne przedstawienie argumentów i opinii państwa wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję i powinno wskazywać zarzuty i fakty potrzebne państwu do przygotowania obrony⁵².

W wezwaniu Komisja wyznacza państwu termin na odpowiedź. Termin ten nie jest określony w przepisach. Z reguły wynosi on dwa miesiące, jednak powinien być dostosowany do stopnia skomplikowania, pilności i wagi sprawy. Zwłaszcza w pilnych przypadkach lub gdy państwo od dłuższego czasu wie o zarzutach Komisji, może on być znacznie krótszy. W niniejszej sprawie wyznaczony został termin miesięczny.

W odpowiedzi na wezwanie z 18 lipca 2016 r. Polska odrzuciła zarzuty Komisji w całości, uznając swoje działanie jako naprawcze i ratujące zasoby puszczy. Przesłała też korespondencję w sprawie wstępnych wyników tworzonej przez ministra środowiska inwentaryzacji siedlisk i gatunków w puszczy⁵³.

Jak stanowi art. 258 TFUE, kolejnym etapem postępowania jest skierowanie przez Komisję do państwa uzasadnionej opinii. Na tym etapie instytucja ma już wyrobioną opinię na temat istnienia naruszenia. Celem uzasadnionej opinii nie jest zatem po raz kolejny rozważanie stanowiska państwa, a raczej uzmysłowienie konieczności zaprzestania naruszenia.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, w uzasadnionej opinii Komisja określa przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE, co implikuje, że skarga musi być oparta na tym samym uzasadnieniu i zarzutach co uzasadniona opinia⁵⁴. Tak więc wezwanie do usunięcia naruszenia wyznacza zakres, natomiast uzasadniona opinia wskazuje w tych ramach konkretne zarzuty, a także odnosi się do wyjaśnień państwa złożonych w odpowiedzi na wezwanie⁵⁵. Elementem koniecznym

⁵¹ Tamże, pkt 64.

⁵² Wyrok TS z 16 września 2015 r., Komisja przeciwko Słowacji, C-433/13, pkt 39.

⁵³ Pismem z 27 czerwca 2016 r. skierowanym do europejskiego komisarza ds. środowiska minister środowiska poinformował, że w celu uzupełnienia wiedzy, jakie siedliska i gatunki występują na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska, rozpoczął ich inwentaryzację.

⁵⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 8 lipca 2010 r., Komisja przeciwko Portugalii, C-171/08, pkt 25; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 kwietnia 2017 r., Komisja przeciwko Bułgarii, C-488/15, pkt 37.

⁵⁵ Wyrok TS z 17 kwietnia 2018 r., C-441/17, pkt 65.

opinii jest wyznaczenie terminu na zaprzestanie działań (lub bezczynności) powodujących naruszenia⁵⁶. W omawianej sprawie termin ten wynosił 1 miesiąc jako odpowiedni z uwagi na nieodwracalne szkody mogące powstać w wyniku kontynuowania polityki państwa wobec puszczy⁵⁷.

Niestety, w odpowiedzi na opinię Komisji z 28 kwietnia 2017 r.⁵⁸, Polska podtrzymała dotychczasowe stanowisko, co doprowadziło w linii prostej do przedłożenia sporu do rozstrzygnięcia przez Trybunał. Nie oznacza to, że Komisja miała w tej sytuacji obowiązek do skierowania skargi do TS. Na każdym etapie postępowania dysponuje ona władzą dyskrecjonalną co do podjęcia (lub nie) kolejnych kroków w sprawie. Zgodnie z orzecznictwem, z roli Komisji jako strażniczki traktatów, wypływa jej samodzielna kompetencja do podjęcia decyzji o wszczęciu i przechodzeniu do kolejnych etapów postępowania z art. 258 TFUE przeciwko państwu członkowskiemu oraz do zdefiniowania działania lub zaniechania tego państwa będącego podstawą postępowania⁵⁹.

Faza sądowa

Faza sądowa postępowania z art. 258 TFUE inicjowana jest przez Komisję Europejską, która kieruje skargę na niewywiązywanie się przez państwo z jego traktatowych zobowiązań do Trybunału Sprawiedliwości. Kompetencję do rozstrzygania skarg w tym zakresie ma wyłącznie TS, w rozumieniu nadrzędnego organu w strukturze TSUE, nie ma jej zatem sąd. Legitymacja procesowa Komisji jest pełna, tj. nie ma ograniczeń podmiotowych ani przedmiotowych, ani wymogu wykazywania interesu prawnego, jako że w tej sprawie Komisja działa nie w celu realizacji własnych uprawnień, ale w interesie Unii⁶⁰.

Skarga Komisji została wniesiona do TS 20 lipca 2017 r. Zarzucono w niej Polsce naruszenie kilku przepisów dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk

⁵⁶ P. Burgoński, *Sposób nadzorowania...*, dz.cyt., s. 245, 246.

⁵⁷ Wyrok TS z 17 kwietnia 2018 r., C-441/17, pkt 50.

⁵⁸ Datowana 26 maja 2017 r.

⁵⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 kwietnia 2003 r. w sprawach połączonych Komisja przeciwko Niemcom, C-20/01 i 28/01, pkt 30; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 listopada 1990 r., Komisja przeciwko Grecji, C-200/88, pkt. 9.

⁶⁰ Tamże, pkt 29.

przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Zawierała ona żądanie stwierdzenia, że nasz kraj:

- uchybił zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa Białowieża bez upewnienia się, że nie wpłynie on niekorzystnie na integralność obszarów OZW⁶¹ i OSO⁶² w Puszczy Białowiejskiej;
- uchybił zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4. ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, poprzez brak ustanowienia koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I i gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej, a także ptaków wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej i regularnie występujących gatunków wędrownych, dla których wyznaczono OZW i OSO;
- uchybił zobowiązaniom wynikającym z art. 12 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie zapewnił ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych (zgniotka cynobrowego, bogatka wspaniałego, kornarka tajgowego i rozmiarza kolweńskiego) wymienionych w załączniku IV, tj. nie zakazał celowego ich zabijania, niepokojenia ani pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich rozrodu w Nadleśnictwie Białowieża; oraz
- uchybił zobowiązaniom wynikającym z art. 5 lit. b) i d) dyrektywy ptasiej, ponieważ nie zapewnił ochrony gatunków ptactwa określonych w art. 1 dyrektywy, w tym zwłaszcza dzięcioła biało-grzbietego, dzięcioła trójpalczastego, sóweczki i włóchatki, czyli nie zapewnił, aby nie były zabijane ani płoszone w okresie lęgowym i wychowu młodych i by ich gniazda lub jaja nie były umyślnie niszczone, uszkodzane lub usuwane w Nadleśnictwie Białowieża⁶³.

Komisja zażądała obciążenia Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

Dokładne sprecyzowanie zarzutów skargi z 258 TFUE spełnia wymóg przedstawienia zarzutów w sposób spójny i precyzyjny, dla umożliwienia państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładnego zapoznania się

⁶¹ Obszar mający znaczenie dla Wspólnoty w ramach programu Natura 2000.

⁶² Obszar specjalnej ochrony ptaków.

⁶³ Skarga Komisji z 20 lipca 2017 r. w sprawie C-441/17.

z zakresem zarzucanego naruszenia prawa Unii, co stanowi niezbędny warunek, po pierwsze, podjęcia przez państwo skutecznej obrony, a po drugie, zbadania przez Trybunał istnienia zarzucanego uchybienia⁶⁴.

Zarzuty postawione przez Komisję spotkały się ze sprzeciwem strony polskiej z uwagi na wspomnianą wcześniej wymaganą zgodność z zakresem określonym w wezwaniu do złożenia wyjaśnień i z treścią zarzutów postawionych w uzasadnionej opinii. Oba dokumenty odnosiły się wyłącznie do terenów Nadleśnictwa Białowieża, tymczasem zarzuty skargi rozszerzone są o obszar nadleśnictw Browsk i Hajnówka. Aktem, który zezwalał na cięcia sanitarne i przeciwpożarowe w tych obszarach puszczy była wspomniana wyżej decyzja nr 51. Została ona wydana, a następnie zakomunikowana Komisji w okresie między otrzymaniem jej uzasadnionej opinii a przedstawieniem odpowiedzi. Ponadto zdaniem RP przedmiot sporu został rozszerzony także *ratione materiae*, ponieważ działania przewidziane w decyzji nr 51 są inne niż działania określone w aneksie z 2016 r.⁶⁵

Zarzut ten formalnie miał podstawy prawne, ponieważ zakres sprawy zawisłej przed TS wyznaczony jest przez fazę procedury administracyjnej, a możliwość przedstawienia przez zainteresowane państwo swoich uwag odnośnie wszystkich zarzutów Komisji stanowi istotny wymóg proceduralny⁶⁶. Aby nie uchybić temu wymaganiu, poznawszy nowe okoliczności już po skierowaniu do państwa uzasadnionej opinii, Komisja niekiedy decyduje się uzupełnić wysłaną państwu uzasadnioną opinię (wysłać opinię dodatkową)⁶⁷. Uchybienie państwa, będące podstawą skargi, jest oceniane według stanu w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii⁶⁸.

W trakcie postępowania sądowego Trybunał bada, czy doszło do przestąpienia prawa unijnego przez zarzucane działania lub zaniechania państwa, tj. czy jest ono winne naruszenia swoich zobowiązań. Ciężar dowodu co do wystąpienia zarzucanego państwu członkowskiemu uchybienia leży po stronie Komisji. Co więcej, jeśli zarzucane uchybienie występuje na eta-

⁶⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16 lipca 2009 r., Komisja przeciwko Polsce, C-165/08, pkt 43; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16 stycznia 2014 r., Komisja przeciwko Hiszpanii, C-67/12, pkt 42.

⁶⁵ Wyrok TS z 17 kwietnia 2018 r., C-441/17, pkt 62.

⁶⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 7 lutego 1984 r., Komisja przeciwko Włochom, 166/82, pkt 16, 17.

⁶⁷ Jak np. w sprawie biopaliw – zob. KE: *Postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa...*, dz.cyt., s. 2.

⁶⁸ Wyrok Trybunału z 27 listopada 1990 r., Komisja przeciwko Grecji, C-200/88, pkt 13.

pie stosowania prawa, wymagane jest przedstawienie dowodów o szczególnym charakterze w porównaniu z dowodami zwykle wymaganymi w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia, dotyczącej jedynie treści przepisu krajowego: Komisja może wykazać uchybienie „jedynie poprzez wystarczająco udokumentowany i szczegółowy dowód praktyki zarzucanej administracji lub sądom krajowym i przypisywanej danemu państwu członkowskiemu”⁶⁹. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TS, w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego konieczne jest wykazanie istnienia zarzucanego uchybienia oraz dostarczenie Trybunałowi dowodów potrzebnych do zweryfikowania istnienia tego uchybienia, z zastrzeżeniem, że Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu⁷⁰.

Jeżeli w trakcie postępowania państwo powołuje się na okoliczności usprawiedliwiające naruszenie (np. na prawne wyjątki), to ciężar wykazania, że wyjątki te znajdują zastosowanie w sprawie, spoczywa na nim⁷¹.

Postępowanie w sprawie zastosowania środka tymczasowego

W ramach procedury z art. 258 TFUE, Trybunał może, na podstawie art. 279 TFUE i art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, zastosować środki tymczasowe. Wniosek o zastosowanie takiego środka strona składa odrębnym pismem procesowym⁷². Środki tymczasowe obowiązują do czasu wydania wyroku i mogą polegać na nakazie zaprzestania przez państwo członkowskie określonej praktyki lub na nakazie określonego działania. Mogą one zostać zarządzone przez sędziego jedynie wtedy, gdy, po pierwsze, zostanie wykazane, że ich zastosowanie jest *pri-*

⁶⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 lipca 2015 r., Komisja przeciwko Irlandii, C-87/14, pkt 23.

⁷⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 kwietnia 2018 r., Komisja przeciwko Danii, C-541/16, pkt 25.

⁷¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16 lipca 2009 r., Komisja przeciwko Polsce, C-165/08, pkt 52, 53.

⁷² Art. 160 § 2, 4 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 25 września 2012 r. (DzU UE L 265 z 29.09.2012; sprostowanie DzU UE L 173 z 30.06.2016, s. 108) w brzmieniu zmienionym 18 czerwca 2013 r. (DzU UE L 173 z 26.06.2013, s. 65) i 19 lipca 2016 r. (DzU UE L 217 z 12.08.2016, s. 69).

ma facie prawnie i faktycznie uzasadnione, a po drugie, że mają one pilny charakter, tj. ich zarządzenie i wykonanie przed zapadnięciem rozstrzygnięcia w sprawie głównej jest niezbędne dla uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego. Obowiązkiem sędziego jest wyważenie występujących interesów. Zastosowanie środka tymczasowego nie może przesądzać o wyniku sprawy⁷³.

Komisja przekonana o pilności potrzeby zaprzestania wycinki puszczy złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych od razu 20 lipca 2017 r. Środkiem tym było nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej, by w oczekiwaniu na wyrok Trybunału zaprzestała, po pierwsze, z wyjątkiem przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, z jednej strony działań aktywnej gospodarki leśnej na dwóch siedliskach oraz w drzewostanach ponadstuletnich siedliska trzeciego, jak też na siedliskach wymienionych gatunków ptaków oraz chrząszczy saproksylicznych, a z drugiej strony, aby zaprzestała usuwania ponadstuletnich martwych świerków oraz wycinki drzew w ramach zwiększonego etatu pozyskiwania drewna na obszarze Natura 2000 Puszcza Białowieska⁷⁴.

Co więcej, wniosek żądał zastosowania wskazanych środków przed przedstawieniem uwag przez stronę przeciwną ze względu na grożącą poważną i nieodwracalną szkodę dla siedlisk i integralności wskazanego obszaru Natura 2000. Wniosek został uwzględniony tymczasowo, do czasu przedstawienia uwag. Polska – bezprecedensowo w historii UE – nie zastosowała środków tymczasowych, powołując się na wyjątek zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego zawarty w tym postanowieniu. W efekcie Komisja poprosiła TSUE o ściślejsze zdefiniowanie terminu „bezpieczeństwo publiczne” i uzupełniła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, wnosząc o nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej zapłaty kary pieniężnej, w wypadku gdyby nie zastosowała się ona do tymczasowych nakazów⁷⁵.

Postanowieniem z 20 listopada 2017 r., Trybunał uwzględnił wniosek Komisji do chwili ogłoszenia wyroku, zezwalając jednak, w drodze wyjąt-

⁷³ Postanowienie prezesa Trybunału z 24 kwietnia 2008 r., Komisja przeciwko Malcie, C 76/08 R, niepublikowane, pkt 21; Postanowienie prezesa Trybunału z 10 grudnia 2009 r., Komisja przeciwko Włochom, C 573/08 R, niepublikowane, pkt 11; Postanowienie wiceprezesa Trybunału z 3 grudnia 2014 r., Grecja przeciwko komisji, C 431/14 P R, pkt 19).

⁷⁴ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 20 listopada 2017 r., Komisja przeciwko Polsce, C-441/17, pkt 1.

⁷⁵ Tamże, pkt 3–7.

ku, by Polska prowadziła cięcia, jeżeli są one bezwzględnie konieczne i w zakresie, w jakim są proporcjonalne dla zapewnienia w sposób bezpośredni i natychmiastowy bezpieczeństwa publicznego osób, pod warunkiem że z przyczyn obiektywnych nie są możliwe inne mniej radykalne środki⁷⁶. Jednocześnie orzeczenie w przedmiocie kar finansowych pozostawiono w swoistym zawieszeniu do dalszego rozpoznania.

Podsumowanie

Długotrwałość procedury jest wskaźnikiem, który w istotny sposób powinien wpływać na ocenę skuteczności procedur ustanowionych w art. 258 TFUE. Postępowania z omawianego artykułu ciągną się latami, tak ze względu na czas trwania fazy administracyjnej, w tym spóźnioną reakcją Komisji z wystąpieniem do państwa o natychmiastowe zaniechanie naruszeń, a następnie z uzasadnioną opinią, jak i ze względu na swoiste zwołanie Komisji przez państwa, które podejmują pewne kroki dla chwilowego „udobruchania” czy „zamydlenia oczu” i w końcu ze względu na długość postępowania w samym Trybunale.

Ze względu na determinację Komisji i przyspieszony tryb nadany sprawie C-441/17 przez TS, zakończyła się ona stosunkowo szybko. 17 kwietnia 2018 r. zapadł wyrok na niekorzyść Polski, uznający ją za winną naruszenia swych traktatowych zobowiązań⁷⁷. Dzięki temu całe postępowanie okazało się efektywne i doprowadziło do przestrzegania prawa UE.

Analiza omawianej sprawy pozwala ocenić i przygotować się na konsekwencje innych naruszeń prawa unijnego przez państwo. Aktualnie przed Trybunałem Sprawiedliwości toczą się przeciwko Polsce ze skargi Komisji Europejskiej 4 postępowania⁷⁸. Oznacza to, że w tych kilku sprawach faza administracyjna procedury z art. 258 TFUE nie przyniosła oczekiwanych przez Komisję rezultatów. Sprawy te dotyczą: 1) wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/26/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami po-

⁷⁶ Wyrok TS z dnia 17 kwietnia 2018 r., C-441/17, pkt 59.

⁷⁷ Treść wyroku zgodna była z opinią Rzecznika Generalnego Yves'a Bota przedstawioną 20 lutego 2018 r. (Opinia Rzecznika Generalnego Yves'a Bota z 20 lutego 2018 r., w sprawie Komisja przeciwko Polsce, C-441/17).

⁷⁸ Stan na dzień 30 czerwca 2018 r.

krewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych do korzystania online na rynku wewnętrznym⁷⁹; 2) wprowadzenia w ustawie o ustroju sądów powszechnych przepisów różnicujących wiek emerytalny kobiet i mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów oraz obniżenia wieku emerytalnego sędziów sądów powszechnych, a zarazem przyznania ministrowi sprawiedliwości prawa do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby sędziów⁸⁰; 3) niepodawania regularnie, począwszy od 16 marca 2016 r., nie rzadziej niż co trzy miesiące, odpowiedniej liczby uchodźców, których można szybko relokować na jej terytorium⁸¹ oraz 4) ograniczenia ruchu TIR-ów na blisko 97% dróg publicznych usytuowanych na terytorium Polski poprzez nałożenie na przedsiębiorstwa transportowe wymogu posiadania specjalnych zezwoleń na korzystanie z niektórych dróg publicznych⁸².

Wyrok z 17 kwietnia 2018 r. nie wiąże się na razie z konsekwencjami finansowymi dla Polski, jednak w razie niewykonania go, Komisja wszczyła kolejne postępowanie z art. 260 TFUE, wnioskuje do Trybunału o nałożenie kary finansowej. Kary te są bardzo dotkliwe, nie należy się jednak temu dziwić, ponieważ brak wykonania wyroku Trybunału przez jakiegokolwiek z członków podważa w sposób oczywisty autorytet wyroków i samego organu sądowego⁸³ oraz samo w sobie stanowi poważne naruszenie wartości, jakimi kieruje się Unia. Biorąc pod rozwagę niebezpieczne, daleko idące skutki tego rodzaju postawy, istnienie finansowej dolegliwości w odpowiedzi na brak wykonania wyroku Trybunału pozwala realizować postulat skutecznej kontroli przestrzegania prawa unijnego⁸⁴.

⁷⁹ Sprawa C-206/18, Komisja przeciwko Polsce, skarga z 23 marca 2018 r., w toku.

⁸⁰ Sprawa C-192/18, Komisja przeciwko Polsce, skarga z 15 marca 2018 r., w toku.

⁸¹ Sprawa C-715/17, Komisja przeciwko Polsce, skarga z 21 grudnia 2017 r., w toku.

⁸² Sprawa C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, skarga z 10 marca 2017 r., w toku.

⁸³ Który stara się budować swoją pozycję i umacniać autorytet nie tylko wobec państw członkowskich, ale i w relacjach międzynarodowych z innymi organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi, por. A. Skorek, *Trybunał Sprawiedliwości wobec szczególnej roli Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jej organu sądowego po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Aspekty materialne i proceduralne*, [w:] *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na systemy ochrony praw człowieka oraz międzynarodowe prawo karne i humanitarne*, red. E. Karska, Warszawa 2013, s. 183, 185.

⁸⁴ A. Sikora, *Sankcje finansowe...*, dz.cyt., s. 20, 105–301; Warto przy tym pamiętać, że Traktatem z Lizbony skrócono postępowanie w sprawie niestosowania się do wyroku TS: usunięto etap poprzedzający skierowanie sprawy do Trybunału polegający na wydaniu przez

Bibliografia

Akty prawne

1. Traktat o Unii Europejskiej (DzU UE C 326, z 26.10.2012, s. 1).
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzU UE, C 326 z 26.10.2012, s. 47).
3. Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU z 2018 poz. 142).
4. Ustawa z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2017 poz. 1452).
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (DzU z 2016 poz. 2183).
6. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (DzU UEL 206 z 22.07.1992, s. 7), zmieniona Dyrektywą Rady 2013/17/UE z 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (DzU z 2013, L 158, s. 193).
7. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (DzU UE L 376 z 27.12.2006, s. 36).
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (DzU UE L 20, z 26.01.2010, s. 7), zmieniona Dyrektywą Rady 2013/17/UE z 13 maja 2013 r. (DzU UE L 158, 10.06.2013, s. 193).
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/26/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych do korzystania online na rynku wewnętrznym (DzU UE L 84 z 20.03.2014, s. 72).
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (DzU UE L 127 z 29.04.2014, s. 1).

Komisję uzasadnionej opinii. Zob. pkt 3 Komunikatu Komisji – Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE (DzU UE 2011/C 12/01).

11. Dyrektywa Rady (UE) 2015/652 z 20 kwietnia 2015 r. ustanawiająca metody obliczania i wymogi w zakresie sprawozdawczości zgodnie z dyrektywą 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych (DzU UE L 107 z 25.04.2015, s. 26).
12. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (DzU UE L 141 z 5.06.2015, s. 73).
13. Dyrektywa Komisji (UE) 2015/1480 z 28 sierpnia 2015 r. zmieniająca niektóre załączniki do dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE i 2008/50/WE ustanawiających przepisy dotyczące metod referencyjnych, zatwierdzania danych i lokalizacji punktów pomiarowych do oceny jakości powietrza (DzU UE L 226 z 29.08.2015, s. 4).
14. Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 25 września 2012 r. (DzU UE L 265 z 29.09.2012; sprostowanie DzU UE L 173 z 30.06.2016, s. 108) w brzmieniu zmienionym 18 czerwca 2013 r. (DzU UE L 173 z 26.06.2013, s. 65) i 19 lipca 2016 r. (DzU UE L 217 z 12.08.2016, s. 69).
15. Komunikat Komisji, *Prawo UE: lepsze wyniki dzięki lepszemu zastosowaniu* (DzU UE 2017 / C 18/02 z 19.01.2017 r.).

Literatura

1. Bachmann A., *Narzędzia prawnotraktatowe Unii Europejskiej w przypadku naruszenia praworządności i przepisów prawa europejskiego*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 215/2016, s. 3, 4.
2. Burgoński P., *Sposób nadzorowania przez Komisję Europejską implementacji równościowego i antydyskryminacyjnego prawa Unii Europejskiej w latach 2002–2015*, „Rocznik integracji europejskiej”, nr 10/2016.
3. Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015.

4. Młynarski T., *Brexit – następstwa dla Francji i jej członkostwa w Unii Europejskiej*, „Krakowskie studia międzynarodowe”, t. XIV, nr 2/2017.
5. Sikora A., *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
6. Skorek A., *Trybunał Sprawiedliwości wobec szczególnej roli Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jej organu sądowego po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Aspekty materialne i proceduralne*, [w:] *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na systemy ochrony praw człowieka oraz międzynarodowe prawo karne i humanitarne*, red. E. Karska, Warszawa 2013.

Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 1984 r., Komisja przeciwko Włochom, 166/82.
2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 1990 r., Komisja przeciwko Grecji, C-200/88.
3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawach połączonych Komisja przeciwko Niemcom, C-20/01 i C-28/01.
4. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja przeciwko Polsce, C-165/08.
5. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 lipca 2010 r., Komisja przeciwko Portugalii, C-171/08.
6. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 stycznia 2014 r., Komisja przeciwko Hiszpanii, C-67/12.
7. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2015 r. Komisja przeciwko Polsce, C-678/13.
8. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2015 r., Komisja przeciwko Polsce, C-29/14.
9. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2015 r., Komisja przeciwko Polsce, C-303/14.
10. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 2015 r., Komisja przeciwko Irlandii, C-87/14.
11. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 września 2015 r. Komisja przeciwko Polsce, C-36/14.
12. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 września 2015 r., Komisja przeciwko Słowacji, C-433/13.

13. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 czerwca 2016 r. Komisja przeciwko Polsce, C-648/13.
14. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 października 2016 r. Komisja przeciwko Polsce, C-23/16.
15. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja przeciwko Bułgarii, C-488/15.
16. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2018 r. Komisja przeciwko Polsce, C-336/16.
17. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 2018 r., Komisja przeciwko Danii, C-541/16.
18. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 2018 r. Komisja przeciwko Polsce, C-441/17.
19. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 31 maja 2018 r. Komisja przeciwko Polsce, C-526/16.
20. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2018 r. Komisja przeciwko Polsce, C-530/16.
21. Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 24 kwietnia 2008 r., Komisja przeciwko Malcie, C 76/08 R.
22. Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 10 grudnia 2009 r., Komisja przeciwko Włochom, C 573/08 R.
23. Postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 3 grudnia 2014 r., Grecja przeciwko Komisji, C 431/14 P R.
24. Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 23 marca 2015 r. W sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-162/14.
25. Postanowienie prezesa Wielkiej Izby Trybunału z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-320/13.
26. Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-545/15.
27. Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-683/15.
28. Postanowienie prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja przeciwko Polsce, C-441/17.

Źródła internetowe

1. <http://curia.europa.eu>
2. <http://ec.europa.eu>

3. <https://eur-lex.europa.eu>
4. <http://kochampuszcze.pl/skarga/skarga.pdf>

Inne źródła

1. KE: *Postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego: główne decyzje podjęte w kwietniu*, MEMO-17-1045_PL, Bruksela, 27 kwietnia 2017.
2. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności* (COM(2014) 158 final z 11.03.2014 r.).
3. Opinia rzecznika generalnego M. Watheleta z dnia 5.09.2013 r. w sprawach połączonych Liga para a Protecção da Natureza (LPN) (C-514/11 P) i Republika Finlandii (C-605/11 P) przeciwko Komisji Europejskiej, <http://curia.europa.eu>.
4. Opinia Rzecznika Generalnego Yves'a Bota z dnia 20 lutego 2018 r., w sprawie Komisja przeciwko Polsce, C-441/17, <http://curia.europa.eu>.
5. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie kontroli stosowania prawa UE w 2016 r. (2017/2273(INI)).
6. Skarga z 10 marca 2017 r., sprawa C-127/17, Komisja przeciwko Polsce, w toku.
7. Skarga z dnia 20 lipca 2017 r., sprawa C-441/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.
8. Skarga z 21 grudnia 2017 r., sprawa C-715/17, Komisja przeciwko Polsce, w toku.
9. Skarga z 15 marca 2018 r., sprawa C-192/18, Komisja przeciwko Polsce, w toku.
10. Skarga z 23 marca 2018 r., sprawa C-206/18, Komisja przeciwko Polsce, w toku.
11. Sprawozdanie roczne Komisji za 2017 r., *Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej*, z 12 lipca 2018, COM(2018) 540 final.