

Studia Politicae Universitatis Silesiensis

Tom 22

pod redakcją

Jana Iwanka, Pawła Grzywny i Roberta Radka

Kolegium Redakcyjne / Editorial Board

Jan Iwanek (przewodniczący / Editor in-chief), Marek Barański, Marian Gierula, Mariusz Kolczyński, Mieczysław Stolarczyk, Sylwester Wróbel (członkowie Kolegium / Members of Editorial Board)
Paweł Grzywna (sekretarz / Editorial Assistant), Robert Radek (sekretarz / Editorial Assistant)

Redaktorzy tematyczni / Editorial Body

Tomasz Kubin — międzynarodowe stosunki polityczne / International Political Relations; Małgorzata Domagała — systemy polityczne / Political Systems; Tomasz Iwanek — bezpieczeństwo międzynarodowe i narodowe / National and International Security; Zbigniew Kantyka — teoria polityki, myśl polityczna / Theory of Politics, Political Thought
Sebastian Kubas — partie i systemy partyjne / Political Parties and Party Systems; Magdalena Ślawska — język w mediach i w komunikacji / Language in Media and Communication; Mirosława Wielopolska-Szymura — komunikowanie masowe, media i systemy medialne / Mass Media; Communication and Media Systems; Natalia Stępień-Lampa — polityka społeczna / Social Policy; Matylda Sęk-Iwanek – nauki o kulturze, komunikowanie międzykulturowe / Cultural Studies, Intercultural Communication

Rada Programowa „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” / Scientific Advisory Board of “Studia Politicae Universitatis Silesiensis”

Luis Aguiar de Luque (University Carlos III, Madrid, Spain); Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski); Roman Bäcker (Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu); Ladislav Cabada (Metropolitan University Prague, Czech Republic); Roman Chytil (Masaryk University in Brno, Czech Republic); Bogusława Dobek-Ostrowska (Uniwersytet Wrocławski); Guillermo Escobar Roca (University Alcalá, Spain); Ján Koper (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia); Aleksandr Koroczenskij (Belgorod State University, Russia); Branislav Kováčik (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia); Barbara Krauz-Mozor (Uniwersytet Jagielloński); Fulco Lanchester (University La Sapienza, Rome, Italy); Maria Marczevska-Rytko (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie); Tomasz Mielczarek (Uniwersytet w Kielcach); Andrzej Podraza (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II); Viktor Sidorov (Saint Petersburg State University, School of Journalism and Mass Communication, Russia); Ildelfonso Soriano López (University Complutense de Madrid, Spain); Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski); Alicja Stępień-Kuczyńska (Uniwersytet Łódzki); Jaroslav Ušiak (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia); Milan Vošta (University of Economics Prague, Czech Republic); Tadeusz Wallas (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu); Klaus Ziemer (Fachbereich III, Politikwissenschaft, Universität Trier, Germany); Ryszard Zięba (Uniwersytet Warszawski)

Kwartalnik recenzowany, wydawany przez Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach / Peer-reviewed quarterly, published by the Institute of Political Sciences and Journalism of the University of Silesia in Katowice

Adres redakcji / Address for Correspondence

„Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice, e-mail: studiapoliticae@us.edu.pl; Internet: www.studiapoliticae.us.edu.pl

Dla Autorów / For Authors

Każdy tekst nadesłany do redakcji powinien spełniać wymogi formalne określone na stronie www.studiapoliticae.us.edu.pl. Teksty należy wysyłać na adres e-mail: studiapoliticae@us.edu.pl w formacie (.doc, .docx, .rtf, .odt). / Each text sent to the Editorial Office should be in accordance with current technical requirements available on webpage: www.studiapoliticae.us.edu.pl. Papers should be sent to studiapoliticae@us.edu.pl by e-mail attachment in the following format (.doc, .docx, .rtf, .odt).

Publikacja jest dostępna w wersji internetowej / The publication is available in the Internet version:

Central and Eastern European Online Library

www.cceol.com

University of Silesia Press – Open Journal System

www.journals.us.edu.pl

Spis treści

Teoria polityki i myśl polityczna

- Maciej Guzy:** Nacjonalistyczny Czarny Blok: Incydent polityczny czy nowa jakość na polskiej scenie narodowej? 9
- Bartosz Mazurkiewicz:** Współczesny sołtys w świetle typologii przywództwa. Kontekst teoretyczny i empiryczny 25

Polityka społeczna

- Monika Zawartka:** Seniorzy i polityka senioralna w polityce publicznej 49
- Damian Mirczak:** Rządowe programy mieszkaniowe w Polsce w latach 2006—2017 59

Komunikowanie społeczne i polityczne

- Dariusz Krawczyk:** Organizacja i zakres działań *media relations* oficerów prasowych jednostek policji 75
- Kinga Oliwia Zdrojewska:** Zmiany ustawodawcze w zakresie działalności radia w Polsce w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej 95

Table of Contents

Theory of Politics and Political Thought

Maciej Guzy: Nationalistic Black Block: Political incident or new quality on the polish national scene?	9
Bartosz Mazurkiewicz: Contemporary village head in the light of the typology of leadership. Theoretical and empirical context	25

Social Policy

Monika Zawartka: Seniors and senior politics in public policy	49
Damian Mirczak: Government housing programs in Poland in 2006—2017	59

Social and Political Communication

Dariusz Krawczyk: Organization and scope of media relations activity of police press officers	75
Kinga Oliwia Zdrojewska: Legislative changes in radio sector in Poland in connection with Poland's accession to the European Union	95

Teoria polityki i myśl polityczna



Nacjonalistyczny Czarny Blok: Incydent polityczny czy nowa jakość na polskiej scenie narodowej?

Nationalistic Black Block: Political incident or new quality on the polish national scene?

Maciej Guzy*

Abstrakt

Autor porusza tematykę nowo powstałego na polskiej scenie politycznej zjawiska, jakim jest tzw. Czarny Blok, będący taktyką przeprowadzania manifestacji politycznych, charakterystyczną zarówno dla środowisk nacjonalistycznych, jak również kręgów skrajnej lewicy. Głównym polem badawczym dla niniejszego artykułu będzie analiza ideowa grup wchodzących w skład nacjonalistycznego Czarnego Bloku, który zaistniał podczas organizowanego przez środowiska narodowe Marszu Niepodległości. W artykule zostały przedstawione podstawowe fakty dotyczące sposobu działania nacjonalistycznego Czarnego Bloku, jak również jego związku z doktryną Trzeciej Pozycji.

Słowa kluczowe: Czarny Blok, Trzecia Pozycja, narodowy radykalizm

Abstract

The author bring up a subject of new phenomenon which appeared on polish political scene called Black Block which is a tactic of performing of political manifestations characteristic for both: nationalists and left wing extremists. The main field of interests of this article is ideological analysis of the groups which are parts of the nationalistic Black Block which appeared during the celebration of Independence Day organized by nationalistic groups. The article presents basic facts about the *modus operandi* of the nationalistic Black Block including its connection with the doctrine of Third Position.

Keywords: Black Block, Third Position, national radicalism

* doktorant (maciej.guzy@op.pl).

Wzrost znaczenia formacji narodowych na europejskiej scenie politycznej

Ostatnie lata obfitowały w wielorakie wydarzenia o bardzo dużym znaczeniu politycznym, które wywarły olbrzymi wpływ na kreowanie i funkcjonowanie polityki zarówno europejskiej, jak i światowej. Pojawienie się wielu nowych problemów w postaci między innymi postępującej imigracji do krajów Unii Europejskiej z państw Bliskiego Wschodu oraz północnej Afryki, a także nasilającego się kryzysu strefy euro sprawiło, że społeczeństwa szeroko rozumianego świata zachodniego zaczęły na nowo zadawać pytania dotyczące swej tożsamości oraz roli, jaką mogą odgrywać w światowej polityce. Wyzwania te w połączeniu z brakiem wyraźnych działań ze strony parlamentów krajowych, jak również elit Unii Europejskiej sprawiły, że od pewnego czasu w europejskiej polityce coraz większą rolę odgrywają formacje polityczne, reprezentujące o wiele bardziej radykalny światopogląd. Ugrupowania te zwracają się tym samym w swej dialektyce ku odejściu od dość mocno promowanej koncepcji postępującej integracji w ramach Unii Europejskiej na rzecz stworzenia tzw. Europy Wolnych Narodów. Do najbardziej znaczących z nich należy zaliczyć rząd Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego, sprawujący władzę od 2015 roku, kiedy to wprowadził do parlamentu 235 posłów, zdobywając tym 37,58% poparcia¹. Rząd PiS razem ze sprawującą władzę od 1998 roku na Węgrzech partią Victora Orbana Fides, która w 2014 roku zdobyła 133 mandaty (44,87%)² tworzy narodowo-konserwatywne porozumienie, konsolidujące wokół siebie pozostałe kraje Europy Środkowej i Wschodniej w niektórych kwestiach, jak na przykład sprzeciwu wobec narzucania przez brukselskie elity przymusowych kwot uchodźców³. Retoryka przyjęta przez wskazane państwa znajduje również zwolenników wśród przedstawicieli władz zaliczających się do grona tzw. państw starej Unii. Nowo wybrany kanclerz Austrii wywodzący się z Austriackiej Partii Ludowej — trzydziestoletni Sebastian Kurz wielokrotnie wypowiedział się negatywnie w odniesieniu do problemu masowej imigracji z krajów spoza Unii Europejskiej. W czasie kampanii wyborczej, pełniąc wówczas funkcję ministra spraw zagranicznych, wielokrotnie podkreślał konieczność cięć w zasiłkach dla imigrantów oraz postulował zamknięcie islamskich przedsz-

¹ PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA: *Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2015* — http://parlament2015.pkw.gov.pl/349_wyniki_sejm (dostęp: 19.11.2017).

² NATIONAL ELECTION OFFICE: *Parliamentary Elections 2014* — http://valasztas.hu/en/ogyv2014/416/416_0_index.html (dostęp: 19.11.2017).

³ MAGNA POLONIA. PRAWICOWY PORTAL INFORMACYJNY: *Grupa Wyszehradzka solidarnie przeciwko przyjmowaniu imigrantów* — <https://www.magnapolonia.org/grupa-wyszehradzka-solidarnie-przeciwko-przyjmowaniu-imigrantow/> (dostęp: 19.11.2017).

koli⁴. Można powiedzieć, że tematyka nielegalnej imigracji zdominowała także wybory parlamentarne w Austrii oraz innych państwach europejskich.

Niektóre z omawianych ugrupowań politycznych idą w swej narracji dalej, postulując wystąpienie ich państw ze struktur unijnych oraz negują sam fakt istnienia Unii Europejskiej. Za przykład może tu posłużyć francuski Front Narodowy pod wodzą Marine Le Pen, która w II turze ostatnich wyborów prezydenckich zdobyła 33,90% głosów⁵. Jednakże najlepszym dowodem na wzrost wśród niektórych europejskich społeczeństw postaw eurosceptycznych oraz pronarodowych jest fakt opuszczenia struktur Unii przez Wielką Brytanię. Główną partią dążącą do tego była Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP), która pod przewodnictwem swego ówczesnego charyzmatycznego lidera Nigela Faraga uzyskała 26,77% głosów, będąc tym samym największym brytyjskim ugrupowaniem w europarlamencie⁶.

Wśród niezwykle szerokiego spektrum poglądów prezentowanych przez prawe skrzydło europejskiej polityki, oprócz różnego rodzaju konserwatystów, gospodarczych liberałów oraz działaczy chrześcijańskich, coraz większą popularność zdobywają partie i ugrupowania nacjonalistyczne, które często błędnie określane są mianem „skrajnej prawicy”. Najbardziej rozpoznawalną partią tego typu, odnoszącą największe sukcesy, jest węgierski Ruch na rzecz Lepszych Węgier (Jobbik)⁷, który sam określa się jako ugrupowanie narodowo-konserwatywne, nacjonalistyczne, antyglobalistyczne oraz eurosceptyczne. Powstały w 2003 roku Jobbik niezwykle dynamicznie wbił się na węgierską scenę polityczną, stając się tym samym w bardzo krótkim czasie trzecią siłą polityczną w kraju (obecnie posiada 24 posłów)⁸. Jego polskim odpowiednikiem jest jak dotąd o wiele mniej znaczący Ruch Narodowy⁹, który powstał jako konglomerat ogólnopolskich środowisk narodowych o różnorodnym profilu politycznym. W momencie powstania w jego skład wchodziły takie organizacje, jak: Młodzież Wszechpolska, Obóz Narodowo-Radykalny, Stowarzyszenie „Marsz Niepodległości”, Unia Polityki Realnej, Ruch Wolności, jak również inne po-

⁴ EURO ISLAM: *Austria: antyislamizacja ze wszystkich stron* — <https://euroislam.pl/austria-antyislamizacja-ze-wszystkich-stron/> (dostęp: 19.11.2017).

⁵ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR: *L'élection présidentielle française de 2017* — <http://web.archi-ve.org/web/20170508104240/http://elections.interieur.gouv.fr/presidentielle-2017/FE.html> (dostęp: 19.11.2017).

⁶ EUROPEAN PARLIAMENT: *Results of the 2014 European Elections* — <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-uk-2014.html> (dostęp: 19.11.2017).

⁷ Zob. W. BATOR: *Jobbik. Ruch na Rzecz Lepszych Węgier, czyli najmłodsze dziecko węgierskiego nacjonalizmu*. „Pro Fide Rege et Lege” 2013, nr 71: *Konserwatyzm a faszyzm*.

⁸ HUNGARIAN NATIONAL ASSEMBLY: *Parliamentary Parties 2014* — <http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/parliamentary-parties> (dostęp: 19.11.2017).

⁹ Zob. M. GUZY: *Charakterystyka programowa i ideowa Ruchu Narodowego*. W: *Polskie wybory 2015. Raport z badań*. Red. M. CZAJA, J. MIELEWCZYK. Katowice 2017 — <http://dyskurs.edu.pl/wp-content/uploads/2016/07/POLSKIE-WYBORY-2015.pdf> (dostęp: 19.11.2017).

mniejsze lokalne grupy o charakterze narodowym¹⁰. W wyborach parlamentarnych w 2015 roku kandydaci Ruchu Narodowego (kandydujący z list Kukiz'15) wprowadzili do parlamentu 5 swych członków¹¹.

Nowe idee wśród nacjonalistów

Warto podkreślić, że jeśli szeroko pojęte środowiska narodowe i nacjonalistyczne w Europie Zachodniej powstawały zazwyczaj zaraz po zakończeniu II wojny światowej, a co za tym idzie, miały o wiele więcej czasu, by politycznie „dojrzeć” oraz rozwinąć swoją ofertę programową, ich odpowiednicy na Wschodzie nie mieli takiej możliwości w okresie trwania realnego socjalizmu. Fakt ten doprowadził do wyodrębnienia się wielu istotnych różnic występujących pomiędzy tego typu partiami oraz nieformalnymi grupami o charakterze politycznym działającymi w zachodniej części naszego kontynentu a formacjami politycznymi funkcjonującymi w państwach tzw. byłego bloku wschodniego. Pluralizm polityczny charakterystyczny dla Europy Zachodniej sprawił, że wyraźnie został zaznaczony podział na lewicę i prawicę, jaki można było zaobserwować w toczącym się w tamtych państwach dyskursie politycznym. Dzięki temu wszelakiego rodzaju idee mogły ulegać stopniowemu rozmywaniu się, co w efekcie prowadziło do wyłonienia się zupełnie nowych bytów politycznych, czerpiących nieraz swe ideologiczne podstawy z różnych stron politycznego *spectrum*. Wyrazem tej tendencji jest próba zbudowania nowego ruchu, który mógłby zaproponować społeczeństwu zupełnie nowe spojrzenie na otaczającą nas rzeczywistość, bez nakładania na nią politycznej kalki dzielącej pojęcia na prawicowe i lewicowe. Ruchem tym jest tzw. Trzecia Pozycja (znana również pod pojęciem terceryzmu)¹², zdobywająca coraz większą popularność w zachodnioeuropejskich środowiskach narodowych.

Jak już wspominałem, bardzo często partie i różnego rodzaju ugrupowania narodowe są określane mianem skrajnie prawicowych, ultraprawicowych

¹⁰ M.J. CHODAKIEWICZ, J. MYSIAKOWSKA-MUSZYŃSKA, W.J. MUSZYŃSKI: *Polska dla Polaków! Kim byli i są polscy narodowcy*. Poznań 2015, s. 484.

¹¹ Obecnie partia posiada w swych szeregach tylko jednego parlamentarzystę – Roberta Winnickiego.

¹² Często mylona również z tzw. Trzecią Drogą Anthony'ego Giddensa, która skupia się w głównej mierze na odnalezieniu kierunku pośredniego pomiędzy prawicą i lewicą w sferze gospodarki, a nie na kwestiach światopoglądowych; zob. A. GIDDENS: *Trzecia Droga. Odnowa socjaldemokracji*. Przeł. H. JANKOWSKA. Warszawa 1999; zob. też M. GUZY: „Trzecia Pozycja” jako ewolucja ideowa radykalnej prawicy w Europie Środkowej i Wschodniej po roku 1989. W: *Ideologiczne i doktrynalne podstawy zmian ustrojowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po roku 1989*. Red. M. BARAŃSKI, M. GUZY. Katowice 2016.

lub nawet ekstremistycznych. Jak słusznie zauważa Joanna Jankiewicz, wiele postulatów programowych owych ruchów nie mieści się w klasycznym rozumieniu prawicowości. Za przykład posłużyć tu może podejście do gospodarki oraz bardzo szeroko omawiane kwestie robotnicze¹³. Już sam, wydawać by się mogło, najbardziej podstawowy podział, określający prawicowość lub lewicowość danego stronnictwa, czyli stosunek do rewolucji francuskiej oraz rewolucji przemysłowej XIX wieku, powoduje trudności w ich definiowaniu¹⁴.

Zdaniem Paula Ignaziego, nowo powstałe problemy społeczne wymusiły na partiach politycznych potrzebę dynamicznego działania i umiejętność dostosowania się do nieznannej wcześniej sytuacji politycznej. Fakt ten sprawił, że nowoczesne społeczeństwo zaczęło przywiązywać coraz większą wagę do kwestii tożsamości narodowej, jak również możliwości szerszej partycypacji w życiu politycznym. Tradycyjne partie prawicowe, nie mogąc skutecznie odpowiedzieć na tego typu potrzeby, ustąpiły miejsca nowym, można by powiedzieć, o wiele bardziej elastycznym ruchom, łączącym w sobie z jednej strony wątki charakterystyczne dla prawicy w postaci na przykład konserwatyizmu w sferze światopoglądu, a z drugiej, zagarniając część elektoratu lewicowego w postaci środowisk robotniczych oraz szeroko pojętej klasy średniej, które czuły się zagrożone¹⁵. Niektórzy badacze dość ochoczo tłumaczą owo zjawisko pojęciem tzw. Nowej Prawicy, która definiowana jest przez Andrew Heywooda jako „nowy nurt w myśli konserwatywnej, który urósł do czegoś w rodzaju kontrrewolucji przeciw zarówno powojennemu dryfowaniu w stronę interwencjonizmu państwowego, jak i rozprzestrzenianiu się liberalnych czy też postępowych wartości społecznych”¹⁶. Definicja ta, chociaż intelektualnie kusząca, nie wyczerpuje jednak tego, czym w istocie jest Trzecia Pozycja, oraz nie odpowiada w pełni na pytanie o to, jaką drogą chcą podążać narodowcy, którzy postanowili odrzucić ciasne ramy pojęcia prawicy.

Niezwykle trafnie zarysowany problem przedstawił znawca omawianej tematyki — Jarosław Tomaszewicz, definiując nowo powstałe ugrupowania tercerystyczne, wymienił istotne czynniki, odróżniające je od klasycznie rozumianych formacji prawicowych, a nawet nacjonalistycznych. Do najważniejszych z nich zaliczył¹⁷:

— odrzucenie nacjonalizmu, rozumianego jako „egoizm narodowy”, na rzecz „etnopluralizmu”, polegającego na poszanowaniu każdej kultury etnicznej,

¹³ J. JANKIEWICZ: *Nowa skrajna prawica w wybranych państwach Europy Zachodniej*. Toruń 2007, s. 19.

¹⁴ J. BARTYZEL: *Prawica Nacjonalizm Monarchizm. Studia politologiczno-historyczne*. Radzymin–Warszawa 2016, s. 27.

¹⁵ Ibidem, s. 21.

¹⁶ Cyt. za: A. HEYWOOD: *Politologia*. Przeł. B. MALISZEWSKA. Warszawa 2006, s. 61.

¹⁷ J. TOMASIEWICZ: *Trzecia droga: nazistowska agentura czy neofici lewicy?* — <http://www.legitymizm.org/trzecia-droga> (dostęp: 23.11.2017).

- jednakże stojącego w opozycji do koncepcji tzw. społeczeństwa multikulturowego; terceryści opierają się na separacji terytorialnej różnych kultur, postulując ich indywidulany i niezależny od siebie rozwój; czynnik ten można zatem rozpatrywać jako pewien rodzaj regionalizmu¹⁸;
- partykularne postrzeganie rasy jako elementu spajającego wszystkie białe narody, jednakże z odrzuceniem wyższości jednych ras nad innymi; ten ciekawy wątek objawia się często w postaci współpracy z czarnymi nacjonalistami w USA lub też wspierania ugrupowań islamistycznych, mających charakter narodowy¹⁹; za przykład może tu posłużyć wspieranie Palestyńczyków w konflikcie Izraelem lub państw takich, jak Iran czy Syria, w walce z tzw. Państwem Islamskim;
 - odejście od centralizmu państwowego na rzecz samorządnych sfederowanych gmin i regionów oraz odrzucenie zarówno kapitalizmu jako systemu niemożliwego oraz antynarodowego, jak i komunizmu będącego systemem dążącym do zniszczenia narodu; zwolennicy Trzeciej Pozycji różnią się znacznie w swych poglądach dotyczących własności oraz systemu gospodarczego; postawy, z jakimi możemy się spotkać w tym nieskonsolidowanym środowisku, rozciągają się od narodowego bolszewizmu, poprzez dystrybucjonizm Hilaire Belloc²⁰, aż po *stricte* faszystowski korporacjonizm;
 - dość ambiwalentny stosunek do religii, która dla wielu ruchów nacjonalistycznych jest podstawą politycznej egzystencji; religia sama w sobie jest bardzo często traktowana przez tercerystów w sposób instrumentalny i raczej wykorzystywana jako oręż wymierzony przeciwko popularnemu w dzisiejszych czasach liberalnemu społeczeństwu konsumpcyjnemu; kwestia wiary jest zazwyczaj sferą prywatną, a wśród działaczy Trzeciej Pozycji możemy spotkać zarówno zagorzałych katolików (oraz reprezentantów innych wyznań), jak i ateistów czy nawet neopogan.

Czarny Blok, czyli nowy sposób politycznej walki

Należy zaznaczyć, że ruchy odnoszące się w swojej dialektyce do idei terceryzmu są zazwyczaj charakterystyczne dla państw Europy Zachodniej. Jedy-

¹⁸ R. TOKARCZYK: *Współczesne doktryny polityczne*. Warszawa 2008, s. 303.

¹⁹ Należy zaznaczyć, że to nieformalne porozumienie wyłącznie w formie wspierania walki politycznej islamistów na swoim terenie. Dążenia do wprowadzenia praw opartych na religii islamskiej na terenie Europy przez islamistów jest stanowczo zwalczane przez tercerystów.

²⁰ Zob. H. BELLOC: *W obronie wolności. Esej o przywróceniu własności*. Przeł. A. ROSŁAN. Warszawa 2016.

nym formalnie działającym w Polsce ugrupowaniem, które otwarcie proklamuje idee terceryzmu, jest Narodowe Odrodzenie Polski, kierowane przez Adama Gmurczyka. Słaba popularność idei Trzeciej Pozycji w Polsce jest spowodowana faktem, iż polskie środowiska narodowe w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej były politycznie izolowane zarówno wewnątrz, jak i zewnątrz, co sprawiło, że nie były one w stanie rozwijać się swobodnie, tak jak ich zachodnie odpowiedniki. Trudna sytuacja, w jakiej przyszło działać narodowcom w Polsce, sprawiła, że wszystkie dostępne siły były skoncentrowane raczej na przetrwaniu niż na ideowym rozwoju, co w dalszej perspektywie doprowadziło do pewnego zakonserwowania własnej doktryny, a nawet regresu w stosunku do tego typu ugrupowań występujących w Europie Zachodniej²¹. Jak zauważa Jean-Michel De Waele, ugrupowania i partie nacjonalistyczne są zakorzenione o wiele silniej w państwach tzw. starej Europy niż w młodych krajach członkowskich Unii Europejskiej²². Dopiero po roku 1989 na fali rozpoczynającej się transformacji systemowej zaczęły tworzyć się różnego rodzaju stronnictwa narodowe, wśród których potrzeba szybkiego zbudowania ideologicznego tła dla ich działalności skłaniała do sięgnięcia po rozwiązania przedwojenne. Jednakże część obozu nacjonalistycznego postanowiła, że będzie on formowany od nowa nie tylko na płaszczyźnie organizacyjnej, ale również ideologicznej²³.

Ostatnie wydarzenia polityczne sprawiły, że trend „klasycznego” rozumienia nacjonalizmu w Polsce został w pewnym stopniu przełamany przez konglomerat nieformalnych grup politycznych, kryjących się pod nazwą „Czarny Blok”. Otóż 11 listopada 2017 roku, podczas corocznych obchodów Narodowego Święta Niepodległości, na organizowanym w Warszawie przez szeroko pojęte środowiska narodowe Marszu Niepodległości pojawiła się grupa, której przekaz widniejący na niesionych transparentach wywołał niemałe kontrowersje. Zdjęcia z hasłami, takimi jak: „Czysta krew. Trzeźwy Umysł”, „Europa będzie biała albo bezludna” czy też „Biała Europa braterskich narodów” obiegły niemalże wszystkie znaczące media zarówno w Polsce, jak i na świecie. Sprawilo to, że i organizatorzy marszu, i polski rząd potępili owe hasła i odcięli się od nich. Wicepremier oraz minister kultury Piotr Gliński w jednym z wywiadów stwierdził: „Dziwię się, że wczoraj, faktycznie gdzieś w przestrzeni publicznej, na pięknym marszu narodowym, pojawił się transparent, który mógłby sugerować, że ktoś myśli o narodzie w kategoriach etnicznych czy w kategoriach rasistowskich” oraz dodał: „Na to wsparcia polskiego rządu nie ma. Chciałbym wyraźnie powiedzieć, że nie

²¹ J. TOMASIEWICZ: *Neo-nationalism in Poland* — <http://www.legitymizm.org/neo-nationalism> (dostęp: 24.11.2017).

²² J.-M. DE WAELE: *Czy Europę Środkową czeka fala populizmu*. W: *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?* Red. J.-M. DE WAELE, A. PACZKOWSKA. Warszawa 2010, s. 100.

²³ M. LEWANDOWSKI: *Na szlaku idei. Nacjonalizm Narodowego Odrodzenia Polski w świetle publikacji pisma „Szczerbiec”*. Warszawa 2014, s. 3.

popieramy tego rodzaju hasel”²⁴. Również prezydent Andrzej Duda odniósł się do całej sytuacji słowami: „Nie ma w naszym kraju miejsca na ksenofobię, chorobliwy nacjonalizm, antysemityzm”, zaznaczając przy tym jednak, że reakcja zagranicznych mediów i niektórych polityków jest nieproporcjonalna i krzywdząca: „Chcę także jako prezydent podkreślić jedną rzecz. Jest mi niezmiernie przykro, martwi mnie ogromnie i wzbudza mój wewnętrzny protest niesprawiedliwość przejawiającą się wobec nas, ludzi mieszkających w Polsce, prezentujących taką właśnie postawę w wielu mediach zagranicznych, gdzie z 60 czy 40 tys. uczestników Marszu Niepodległości próbuje się robić nazistów”²⁵. Od Czarnego Bloku odcięli się też organizatorzy Marszu Niepodległości. Rzecznik Stowarzyszenia Marsz Niepodległości – Damian Kita powiedział: „Byliśmy zaskoczeni, że takie osoby się pojawiły, i będziemy robić wszystko, aby te osoby nie mogły pojawić się w przyszłym roku, aby nie psuli tego święta. Będziemy starać się wypraszać je z marszu, chociaż kontrola wszystkich uczestników jest bardzo trudna”²⁶. Wśród polityków innych opcji politycznych padły głosy domagające się delegalizacji takich organizacji politycznych, jak na przykład Obóz Narodowo-Radykalny (ONR), który był jednym ze współorganizatorów Marszu Niepodległości. Niestety, zbyt nia stereotypizacja formacji narodowych, jak również brak konkretnej wiedzy dotyczącej poruszanej tematyki (lub brak chęci jej zdobycia) sprawiają, że zjawisko pojawiania się cytowanych hasel zostało zrzucone na barki tzw. faszystowskich ekstremistów, którzy mogą wystąpić w każdej tego typu inicjatywie o charakterze narodowym. Fakt ten doprowadził do absurdu sytuacji, w której szeroko pojęta lewica zaczęła używać go jako argumentu przeciwko wszelkim środowiskom patriotycznym, podczas gdy część polityków oraz dziennikarzy utożsamianych z prawicą zaczęła snuć teorie na temat opłacanych przez Moskwę prowokatorów²⁷.

Aby rozwiązać wszelkiego rodzaju nieporozumienia wyrosłe na bazie emocjonalnej dyskusji toczącej się wokół tegorocznego Marszu Niepodległości oraz

²⁴ WPOLITYCE.PL: *Wicepremier Gliński: Popieramy myślenie narodowe w sensie narodu kulturowego. Nie ma zgody na wspólnotę narodową w sensie etnicznym* — <https://wpolityce.pl/polityka/366646-wicepremier-glinski-popieramy-myslenie-narodowe-w-sensie-narodu-kulturowego-nie-ma-zgody-na-wspolnote-narodowa-w-sensie-etnicznym> (dostęp: 24.11.2017).

²⁵ WP WIADOMOŚCI: *Mocne słowa prezydenta Andrzeja Dudy w sprawie Marszu Niepodległości: Nie ma w naszym kraju miejsca na ksenofobię, chorobliwy nacjonalizm i antysemityzm* — <https://wiadomosci.wp.pl/mocne-slowa-prezydenta-andrzeja-dudy-w-sprawie-marszu-niepodleglosci-nie-ma-w-naszym-kraju-miejsca-na-ksenofobie-chorobliwy-nacjonalizm-antysemityzm-6187383920089217a> (dostęp: 24.11.2017).

²⁶ K.L. ŁUKSZA: *O czarnym bloku na Marszu Niepodległości i rasizmie* — <https://kontrrewolucjablog.wordpress.com/2017/11/13/o-czarnym-bloku-na-marszu-niepodleglosci-i-rasizmie/> (dostęp: 24.11.2017).

²⁷ KRESY.PL: *Macierewicz: Faszyzujące hasła to „rosyjska prowokacja”* — <https://kresy.pl/wydarzenia/macierewicz-faszyzujace-hasla-rosyjska-prowokacja/> (dostęp: 24.11.2017).

towarzyszących mu kontrowersyjnych haseł, należy sobie postawić pytanie: Kim są ludzie, którzy postanowili je wywiesić? Otóż od pewnego czasu, poprzedzającego marsz, w Internecie pojawiła się grafika reklamująca obecność na nim tzw. Czarnego Bloku. Mogliśmy z niej wyczytać: „Nacjonalistyczny Czarny Blok 2017 to głos radykalnego nacjonalizmu odrzucającego liberalizm, kapitalizm i tępy szowinizm. Jesteśmy głosem tych, którzy wbrew wszystkiemu i wszystkim chcą zniszczyć system i na jego gruzach wybudować nowy dom dla Naszego Narodu!”. Organizatorami Czarnego Bloku były trzy działające w naszym kraju od jakiegoś czasu, jednakże jak dotąd słabo znane, organizacje: Autonomiczni Nacjonaści, Radykalne Południe oraz Szturmowcy. Patronat medialny nad całym wydarzeniem objęły narodowe pisma i portale internetowe: Szturm, nacjonalista.pl oraz autonom.pl. Wszystkie trzy grupy są organizacjami nieformalnymi, których struktury nie są do końca jasne. Działają raczej na zasadzie luźnych grup, do których przynależność opiera się na samej woli bycia jej członkiem oraz akceptacji środowiska. Bardzo często organizacje te zasilane są przez działaczy innych formacji narodowych, którzy postanowili opuścić swe „rodzime” formacje lub zdecydowali rozszerzyć swą działalność, wykraczając poza przynależność tylko do jednej grupy. Sami Szturmowcy na łamach swojego pisma stwierdzają: „W naszym piśmie przełamujemy bariery podziałów, zostawiamy to wszystko innym. W jednym miejscu znaleźli się nacjonaści niezrzeszeni, Wszechpolacy, NOP-owcy, Autonomiczni Nacjonaści, działacze Trzeciej Drogi, ONR-owcy, publicyści portali nacjonalista.pl, narodowcy.net, autonom.pl, trzeciadroga.pl, a także pism »Szczerbiec« oraz »Polityka Narodowa«. To pokazuje doniosłość naszego przedsięwzięcia, zwycięstwo, na drodze którego nikt nie jest w stanie nas zatrzymać”²⁸. Możemy zatem zaobserwować, jak różnorakie pod względem ideologicznym jest to środowisko. Pomimo tej wielowątkowej koncepcji działania wszystkie opisywane grupy opierają się na pewnej wspólnej ideologicznej podstawie. Przeglądając deklaracje ideowe poszczególnych grup, można śmiało stwierdzić, że ich spoiwem jest szeroko pojęty terceryzm, wzbogacany jedynie o pewne wątki oraz różniący się w pewnych kwestiach jego postrzeganiem przez dane organizacje.

Związki z lewicą

Kontynuując analizę, należy zadać pytanie dotyczące etymologii nazwy, pod którą omawiane środowiska zdecydowały się wystąpić. Otóż: „Czarny blok to

²⁸ SZTURM: *Ruszamy!* — <http://szturm.com.pl/index.php/miesiecznik/item/2-ruszamy> (dostęp: 25.11.2017).

taktyka stosowana na demonstracjach, polegająca na jednolitym czarnym ubiorze uczestników manifestacji. Widok tak ubranej grupy sprawia wrażenie ciemnej plamy — stąd nazwa czarnego bloku²⁹. Taktyka ta stosowana jest przede wszystkim w celu uniknięcia zidentyfikowania uczestników biorących udział w manifestacjach przez policję i jest szeroko stosowana wśród nacjonalistów w innych państwach europejskich, szczególnie zachodnich, między innymi w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, ale również w Słowacji, Czechach i – jak możemy się przekonać — również w Polsce. Warto nadmienić, że sama koncepcja Czarnego Bloku zrodziła się w środowiskach skrajnie lewicowych, a sposoby jego działania możemy zaobserwować na wielu lewackich manifestacjach w państwach Europy Zachodniej oraz Ameryki Północnej. Za jedną z głośniejszych akcji lewicowego Czarnego Bloku można uznać całkiem niedawne protesty zorganizowane w Hamburgu przeciwko spotkaniu głów państw szczytu G20, odbywającego się w dniach 6–8 lipca 2017 roku³⁰. Podczas starć z policją rannych zostało 213 policjantów oraz zatrzymano 143 osoby³¹.

Na stronach nacjonalistycznych portali internetowych nacionalista.pl oraz autonom.pl niemalże miesiąc przed samym marszem zostały zamieszczone krótkie wskazówki dotyczące ubioru uczestników Czarnego Bloku:

1. Obowiązuje czarny ubiór i strój. Chusty, szaliki i kominy mile widziane;
2. Osoby biorące udział w Czarnym Bloku podporządkowują się w kwestii zachowania [poleceniom – M.G.] organizatorów;
3. Osoby narażające pozostałych uczestników Czarnego Bloku swoim nieodpowiedzialnym zachowaniem będą natychmiast wypraszane;
4. Obowiązuje całkowity zakaz spożywania alkoholu;
5. Osoby pod wpływem alkoholu i prochów będą natychmiast wypraszane;
6. Pirotechnika mile widziana;
7. Flagi, banery i wszelkie symbole organizacji, ekip i kolektywów mogą być swobodnie prezentowane, jednak organizatorzy zastrzegają sobie prawo do wydania polecenia nieprezentowania symboli i treści, które mogą spowodować problemy lub konflikty z innymi członkami Czarnego Bloku (przede wszystkim nietolerowane będą wszelkie treści nawołujące do nienawiści wobec innych Białych Narodów)³².

²⁹ AUTONOM.PL. PORTAL NIEZALEŻNYCH NACJONALISTÓW: *Czarny Blok* — <http://autonom.pl/?p=1390> (dostęp: 24.11.2017).

³⁰ Zob. CZARNA TEORIA. ANTYFASZYZM. NIHILIZM. ANARCHIZM. ANTYKAPITALIZM: *Niech żyje Czarny Blok! Wywiad z uczestnikiem protestów w Hamburgu* — <https://czarnateoria.noblogs.org/niech-zyje-czarny-blok-wywiad-z-uczestnikiem-protestow-w-hamburgu/> (dostęp: 25.11.2017).

³¹ A. GERSZ: *Szczyt G20 w Hamburgu. Uliczne zamieszki, samotność Trumpe i irytacja Angeli Merkel* — <http://www.polskatimes.pl/fakty/swiat/a/szczyt-g20-w-hamburgu-uliczne-zamieszki-samotnosc-trumpa-i-irytacja-angeli-merkel,12252841/3/> (dostęp: 25.11.2017).

³² NACJONALISTA.PL. DZIENNIK NARODOWO-RADYKALNY: *Nacjonalistyczny Czarny Blok na Marszu Niepodległości 2017* — <http://www.nacionalista.pl/2017/10/15/nacjonalistyczny-czarny-blok-na-marszu-niepodleglosci-2017/> (dostęp: 24.11.2017).

Czytając przywołany regulamin, możemy zaobserwować pewne wyraźne podobieństwa występujące pomiędzy opisywanymi nacjonalistycznymi grupami a środowiskami anarchistycznymi oraz skrajnie lewicowymi. Oczywiście, jeśli na płaszczyźnie ideologicznej i światopoglądowej te dwa bieguny politycznego spektrum różnią się w kwestiach fundamentalnych, to łatwo można zauważyć fakt, że taktyka oraz sposoby działania są w wielu aspektach tożsame. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na kwestię czarnego ubioru. Jak zauważa Radosław Antonów, jedną z cech rozpoznawczych współczesnych anarchistów jest kolor czarny³³. Samo znaczenie czerni noszonej na sztandarach skrajnej lewicy może być wielorakie. Często kojarzono ją jako symbol głodu i ubóstwa, podnoszenie czarnych flag było też kojarzone z symbolem walki — w przeciwieństwie do flag białych, oznaczających kapitulację. Niektórzy anarchistyczni działacze tłumaczą skłonności do używania czarnego koloru podczas swych manifestacji faktem, iż zakrzepła krew przybiera kolor czarny, co było wyniesione z francuskiej rewolucji podczas starć mających miejsce między innymi w Paryżu, Marsylii oraz Lyonie, gdzie flagi były celowo barwione krwią, by przydać im pewnego klimatu żałoby po zabitych towarzyszach. Podkreśla się również, że czarny może być odbierany jako kolor negacji, który bardzo dobrze oddaje poglądy anarchistów będących w opozycji do niemalże całego społeczeństwa oraz systemu, na którym się ono opiera³⁴. Stosunek do kopiowania lewicy przez anarchistów podczas ulicznych manifestacji lepiej zobrazuje wypowiedź jednego z działaczy Autonomicznych Nacjonalistów, którzy weszli w skład nacjonalistycznego Czarnego Bloku: „Nie można zaprzeczyć, że u coraz pręcej rozwijających się ruchów nacjonalistycznych nowej fali wiele elementów (symbolika, formy itd.) jest zapożyczonych czy wręcz podkradzionych od skrajnej lewicy i lewactwa. [...] W ostatnich latach nowe europejskie ruchy nacjonalistyczne mają w swoich szeregach coraz więcej ludzi wyzwolonych z mentalnych okowów narzuconych przez dotychczasową spolaryzowaną wizję świata — takich, którzy nie wahali się przejąć metod rzekomo lewackich. Ich działalność w żaden sposób nie spowodowała »zlewaczenia« ruchu (co najwyżej w oczach niepoprawnych purystów)”³⁵.

Kolejnym zapożyczonym atrybutem, który mógł być zaobserwowany podczas tegorocznego Marszu Niepodległości, było odwołanie się na jednym z niesionych banerów do ruchu Straight Edge (w skrócie SXE). Ruch ten powstał w Stanach Zjednoczonych na początku lat osiemdziesiątych XX wieku i rozpowszechniany był wewnątrz subkultury punkowej. Jak możemy przeczytać na

³³ R. ANTONÓW: *Za wolnością – przeciwko państwu. Poglądy współczesnych polskich anarchistów*. Toruń 2012, s. 25.

³⁴ Por. R. ANTONÓW: *Za wolnością...*, s. 25—26.

³⁵ A. MAJEWSKI: *Kim są Autonomiczni Nacjonałiści?* — <http://www.fronda.pl/a/kim-sa-autonomiczni-nacjonalisci,19218.html> (dostęp: 26.11.2017).

portalu nacjonalista.pl, doktrynę ruchu określają zasady będące w opozycji do szeroko rozumianego ruchu hipisowskiego: niespożywanie alkoholu, niezazywanie narkotyków oraz niejedzenie mięsa. Niektórzy aktywiści SXE uważają również, że przynależność do ruchu jest związana z unikaniem „przypadkowych” kontaktów seksualnych.

Podsumowanie

Jak już wspomniano, pomimo fundamentalnych różnic ideologicznych występujących pomiędzy szeroko pojętym obozem nacjonalistycznym spod sztandaru Trzeciej Pozycji a grupami anarchistycznymi i lewackimi należy stwierdzić, że sposoby działania i politycznej walki, z których korzystają obie grupy, są bardzo podobne. Jarosław Tomaszewicz tłumaczy tę tendencję na przykładzie działania grup terrorystycznych. Oba obozy używają podobnej rewolucyjnej frazeologii. Wynika z tego jasno, że aby wprowadzić w życie swe przeciwstawne wizje ustrojowe, muszą najpierw obalić demokratyczne państwo, na którego gruzach zaprowadzone zostaną nowe porządki³⁶. Według Margaret Conovan jest to pewna próba rzucenia wyzwania elitom rządzącym oraz wyznawanym przez nie wartościom, która ma na celu ich zdezawuowanie oraz podważenie podstaw, na których władza ta jest oparta³⁷. Potwierdzać zdają się to radykalne słowa zaczerpnięte z portalu szturm.com.pl: „Walka oparta musi być o Ideę, której nie pozwolimy zeszmacić w sejmowych kularach, która nie zbruka się sojuszem z liberałami i degeneratami, która nie będzie kartą przetargową do wywalczenia lepszego miejsca na liście wyborczej. Nasza Idea musi być totalną rewolucją w duchu nacjonalizmu”³⁸.

Andrzej Antoszewski zauważa, że różnice ideologiczne występujące pomiędzy obydwojmi środowiskami nie są w przeprowadzanych badaniach politologicznych kluczowe. Kluczowy jest natomiast ich element spajający w postaci ekstremizmu, objawiający się w negatywnym stosunku do obecnie panującego systemu oraz chęć jego obalenia³⁹. Niezwykle trudno przewidzieć, jak kształtować się będą narodowe formacje polityczne, które w swym przekazie posta-

³⁶ J. TOMASIEWICZ: *Terroryzm*. Katowice 2000, s. 17.

³⁷ A. MOROSKA: *Partie prawicowego populizmu – próba zdefiniowania zjawiska*. W: *Dokąd zmierza Europa?* Red. P. MICKIEWICZ, H. WYLIGAŁA. Wrocław 2009, s. 129.

³⁸ G. ĆWIK, W.J. DOBROWOLSKI: *Renesans ideologii — szkic Nacjonalizmu Szturmowego* — <http://szturm.com.pl/index.php/miesiecznik/item/591-grzegorz-cwik-witold-dobrowolski-renesans-ideologii-szkic-nacjonalizmu-szturmowego> (dostęp: 26.11.2017).

³⁹ A. ANTOSZEWSKI: *Partie ekstremalnej prawicy w Europie postkomunistycznej. Doktryny i ruchy współczesnego ekstremizmu politycznego*. Red. E. OLSZEWSKI. Lublin 2004, s. 115.

nowiły zerwać ze „stereotypowym” ich postrzeganiem i zdecydowały się pójść nieraz krętą i wyboistą ścieżką. Prognozy na najbliższe lata raczej nie dają im zbyt dużych nadziei na znaczące rozbudowanie swoich szeregów. Jednakże trzeba przyznać, że nacjonalistyczny Czarny Blok, pomimo wyraźnego braku oficjalnych struktur grup wchodzących w jego skład oraz (jak dotąd) słabej rozpoznawalności na scenie politycznej, potrafił niezwykle skutecznie zaznaczyć swoją obecność w środowisku polskich narodowców. Śledząc prężny rozwój podobnych formacji politycznych nie tylko w państwach Europy Zachodniej, ale również u naszych sąsiadów (Czechy, Słowacja), można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, iż obecność Czarnego Bloku podczas politycznych manifestacji, jak również wzrost popularności doktryny Trzeciej Pozycji wśród polskich i środkowo-europejskich nacjonalistów będzie utrzymywał tendencję wzrostową.

Bibliografia

- ANTONÓW R.: *Za wolnością — przeciwko państwu. Poglądy współczesnych polskich anarchistów*. Toruń 2012.
- ANTOSZEWSKI A.: *Partie ekstremalnej prawicy w Europie postkomunistycznej. Doktryny i ruchy współczesnego ekstremizmu politycznego*. Red. E. OLSZEWSKI. Lublin 2004.
- AUTONOM.PL. PORTAL NIEZALEŻNYCH NACJONALISTÓW: *Czarny Blok* — <http://autonom.pl/?p=1390> (dostęp: 24.11.2017).
- BARTYZEL J.: *Prawica Nacjonalizm Monarchizm, Studia politologiczno-historyczne*. Radzymin–Warszawa 2016.
- BATOR W.: *Jobbik. Ruch na Rzecz Lepszych Węgier, czyli najmłodsze dziecko węgierskiego nacjonalizmu*. „Pro Fide Rege et Lege” 2013, nr 1 (71): *Konserwatyzm a faszyzm*.
- BELLOC H.: *W obronie wolności. Esej o przywróceniu własności*. Przeł. A. ROSLAN. Warszawa 2016.
- CHODAKIEWICZ M.J., MYSIAKOWSKA-MUSZYŃSKA J., MUSZYŃSKI W.J.: *Polska dla Polaków! Kim byli i są polscy narodowcy*. Poznań 2015.
- CZARNA TEORIA. ANTYFASZYZM. NIHILIZM. ANARCHIZM. ANTYKAPITALIZM: *Niech żyje Czarny Blok! Wywiad z uczestnikiem protestów w Hamburgu* — <https://czarna-teoria.noblogs.org/niech-zyje-czarny-blok-wywiad-z-uczestnikiem-protestow-w-hamburgu/> (dostęp: 25.11.2017).
- ĆWIK G., DOBROWOLSKI W.J.: *Renesans ideologii — szkic Nacjonalizmu Szturmowego* — <http://szturm.com.pl/index.php/miesiecznik/item/591-grzegorz-cwik-witold-dobrowolski-renesans-ideologii-szkic-nacjonalizmu-szturmowego> (dostęp: 26.11.2017).
- EURO ISLAM: *Austria: antyislamizacja ze wszystkich stron* — <https://euroislam.pl/austria-antyislamizacja-ze-wszystkich-stron/> (dostęp: 19.11.2017).

- EUROPEAN PARLIAMENT: *Results of the 2014 European Elections* — <http://www.euro-parl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-uk-2014.html> (dostęp: 19.11.2017).
- GERSZ A.: *Szczyt G20 w Hamburgu. Uliczne zamieszki, samotność Trumpa i irytacja Angeli Merkel* — <http://www.polskatimes.pl/fakty/swiat/a/szczyt-g20-w-hamburgu-uliczne-zamieszki-samotnosc-trumpa-i-irytacja-angeli-merkel,12252841/3/> (dostęp: 25.11.2017).
- GIDDENS A.: *Trzecia Droga. Odnowa socjaldemokracji*. Przeł. H. JANKOWSKA. Warszawa 1999.
- GUZY M.: „Trzecia Pozycja” jako ewolucja ideowa radykalnej prawicy w Europie Środkowej i Wschodniej po roku 1989. W: *Ideologiczne i doktrynalne podstawy zmian ustrojowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po roku 1989*. Red. M. BARAŃSKI, M. GUZY. Katowice 2016.
- GUZY M.: *Charakterystyka programowa i ideowa Ruchu Narodowego*. W: *Polskie wybory 2015. Raport z badań*. Red. M. CZAJA, J. MIELEWCZYK. Katowice 2017 — <http://dyskurs.edu.pl/wp-content/uploads/2016/07/POLSKIE-WYBORY-2015.pdf>. (dostęp: 19.11.2017).
- HEYWOOD A.: *Politologia*. Przeł. B. MALISZEWSKA. Warszawa 2006.
- HUNGARIAN NATIONAL ASSEMBLY: *Parliamentary Parties 2014* — <http://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/parliamentary-parties> (dostęp: 19.11.2017).
- JANKIEWICZ J.: *Nowa skrajna prawica w wybranych państwach Europy Zachodniej*. Toruń 2007.
- KRESY.PL: *Macierewicz: Faszyzujące hasła to „rosyjska prowokacja”* — <https://kresy.pl/wydarzenia/macierewicz-faszyzujace-hasla-rosyjska-prowokacja/> (dostęp: 24.11.2017).
- LEWANDOWSKI M.: *Na szlaku idei. Nacjonalizm Narodowego Odrodzenia Polski w świetle publikacji pisma „Szczerbiec”*. Warszawa 2014.
- ŁUKSZA K.L.: *O czarnym bloku na Marszu Niepodległości i rasizmie* — <https://kontrrewolucjablog.wordpress.com/2017/11/13/o-czarnym-bloku-na-marszu-niepodleglosci-i-rasizmie/> (dostęp: 24.11.2017).
- MAGNA POLONIA. PRAWICOWY PORTAL INFORMACYJNY: *Grupa Wyszehradzka solidarnie przeciwko przyjmowaniu imigrantów* — <https://www.magnapolonia.org/grupa-wyszehradzka-solidarnie-przeciwko-przyjmowaniu-imigrantow/> (dostęp: 19.11.2017).
- MAJEWSKI A.: *Kim są Autonomiczni Nacjonaści?* — <http://www.frona.pl/a/kim-sa-autonomiczni-nacjonalisci,19218.html> (dostęp: 26.11.2017).
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR: *L'élection présidentielle française de 2017* — <http://web.archive.org/web/20170508104240/http://elections.interieur.gouv.fr/pre-sidentielle-2017/FE.html> (dostęp: 19.11.2017).
- MOROSKA A.: *Partie prawicowego populizmu – próba zdefiniowania zjawiska*. W: *Dokąd zmierza Europa?* Red. P. MICKIEWICZ, H. WYLIGAŁA. Wrocław 2009.
- NACJONALISTA.PL. DZIENNIK NARODOWO-RADYKALNY: *Nacjonalistyczny Czarny Blok na Marszu Niepodległości 2017* — <http://www.nacjonalista.pl/2017/10/15/nacjonalistyczny-czarny-blok-na-marszu-niepodleglosci-2017/> (dostęp: 24.11.2017).

- NACJONALISTA.PL. DZIENNIK NARODOWO-RADYKALNY: *Straight Edge i nacjonalistyczny hardcore* — <http://www.nacjonalista.pl/2016/01/19/straight-edge-i-nacjonalistyczny-hardcore/> (dostęp: 25.11.2017).
- NATIONAL ELECTION OFFICE: *Parliamentary Elections 2014* — http://valasztas.hu/en/ogyv2014/416/416_0_index.html (dostęp: 19.11.2017).
- PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA: *Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2015* — http://parlament2015.pkw.gov.pl/349_wyniki_sejm (dostęp: 19.11.2017).
- SZTURM: *Ruszamy!* — <http://szturm.com.pl/index.php/miesiecznik/item/2-ruszamy> (dostęp: 25.11.2017).
- TOKARCZYK R.: *Współczesne doktryny polityczne*. Warszawa 2008.
- TOMASIEWICZ J.: *Neo-nationalism in Poland* — <http://www.legitymizm.org/neo-nationalism> (dostęp: 24.11.2017).
- TOMASIEWICZ J.: *Terroryzm*. Katowice 2000.
- TOMASIEWICZ J.: *Trzecia droga: nazistowska agencja czy neofici lewicy?* — <http://www.legitymizm.org/trzecia-droga> (dostęp: 23.11.2017).
- WAELE DE J.-M.: *Czy Europę Środkową czeka fala populizmu*. W: *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?* Red. J.-M. DE WAELE, A. PACZKOWSKA. Warszawa 2010.
- WP WIADOMOŚCI: *Mocne słowa prezydenta Andrzeja Dudy w sprawie Marszu Niepodległości: Nie ma w naszym kraju miejsca na ksenofobię, chorobliwy nacjonalizm i antysemityzm* — <https://wiadomosci.wp.pl/mocne-slowa-prezydenta-andrzeja-dudy-w-sprawie-marszu-niepodleglosci-nie-ma-w-naszym-kraju-miejsca-na-ksenofobie-chorobliwy-nacjonalizm-antysemityzm-6187383920089217a> (dostęp: 24.11.2017).
- WPOLITYCE.PL: *Wicepremier Gliński: Popieramy myślenie narodowe w sensie narodu kulturowego. Nie ma zgody na wspólnotę narodową w sensie etnicznym* — <https://wpolityce.pl/polityka/366646-wicepremier-gliniski-popieramy-myshlenie-narodowe-w-sensie-narodu-kulturowego-nie-ma-zgody-na-wspolnotenarodowa-w-sensie-etnicznym> (dostęp: 24.11.2017).

Maciej Guzy, mgr politologii, doktorant Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jego zainteresowania badawcze skupiają się na zagadnieniach nacjonalizmu, radykalizmu, ekstremizmu politycznego oraz szeroko rozumianych ugrupowań narodowych. Wybrane publikacje: *Profil ideologiczny skrajnej prawicy na podstawie wybranych aspektów programu Ruchu na Rzecz Lepszych Węgier* (w: *Doświadczenia transformacji systemowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. M. Barański, N. Rudakiewicz, M. Guzy. Katowice 2015); *Trzecia pozycja jako ideowa ewolucja partii radykalnej prawicy w Europie Środkowej i Wschodniej po roku 1989* (w: *Ideologiczne i doktrynalne podstawy zmian ustrojowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po rok 1989*. Red. M. Barański, M. Guzy.

Katowice 2016); *Charakterystyka ideowa i programowa Ruchu Narodowego* (w: *Badania nad systemem politycznym Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku*. Red. J. Mielewczyk, M. Czaja. Katowice 2016).



Współczesny sołtys w świetle typologii przywództwa Kontekst teoretyczny i empiryczny

Contemporary village head
in the light of the typology of leadership
Theoretical and empirical context

Bartosz Mazurkiewicz*

Abstrakt

Na progu XXI wieku sołtysi mogą stawać się swoistymi liderami wiejskich społeczności. Polska wieś ulega stałym zmianom, a we właściwym dostosowywaniu się do zmieniającej się rzeczywistości może być pomocna osoba sołtysa jako lokalnego lidera. Osoby wybrane na to stanowisko odznaczają się określonymi cechami osobowościowymi, posiadają pewne predyspozycje lub też nabywają pewne umiejętności, wykształcenie itp. W dynamicznie zmieniającym się środowisku osoba lidera będzie stawiana przed nowymi wyzwaniami.

W artykule scharakteryzowano osobę sołtysa jako lidera: podjęto próbę stworzenia zbioru najbardziej odpowiednich cech, predyspozycji i umiejętności przydatnych

Abstract

On the threshold of the 21st century, the village heads can become leaders of the rural community. The Polish village is constantly changing, and in the proper adaptation to the changing reality can be helpful to the village head as a local leader. Persons selected for this post are characterized by specific personality traits, have certain predispositions or acquire certain skills, education, etc. In a dynamically changing environment, a leader will face new challenges.

The article characterizes the village head as the leader: an attempt was made to create the collection of the most appropriate qualities, predispositions and skills useful in fulfilling the role of village leader. In addi-

* Instytut Politologii i Europeistyki, Wydział Humanistyczny, Uniwersytet Szczeciński
(bartosz.damian.mazurkiewicz@gmail.com).

w wypełnianiu roli sołtysa-lidera. Ponadto określono najważniejsze czynniki kształtujące aktualnie i w najbliższej przyszłości sytuację na polskiej wsi.

Słowa kluczowe: sołtys, lider, przywództwo, wieś, globalizacja, społeczność lokalna

tion, the most important factors shaping the current and in the near future situation in the Polish countryside were identified.

Key words: village leader, leader, leadership, village, globalization, local community

Wprowadzenie — wyzwania współczesności, przywództwo i postać lidera

Na początku XXI wieku obserwuje się w świecie wiele interesujących, nowo wykreowanych zjawisk, które nie występowały nigdy wcześniej w identycznej postaci. Jednym z najważniejszych jest globalizacja — będąca zbiorem procesów, czyniących świat społeczną jednością¹. To jedna z najbardziej ogólnych, uniwersalnych i rozpowszechnionych definicji zjawiska. Proces ten na trwałe i nieodmiennie zmienia oblicze świata. Obecnie na permanentny proces globalizacji szczególnie wpływa dynamiczny rozwój nowoczesnych technologii, tworzenie wirtualnych sposobów komunikacji (Internet, nowe media), nowe formy zagrożeń (terroryzm, w tym cyberterroryzm), problemy migracyjne, demograficzne. To wszystko stanowi część wyzwań i trudności, jakie pojawiają się przed państwami współcześnie. Determinuje to wprowadzanie określonych działań zapobiegawczych, jak również dostosowywanie się do stale zmieniającej się rzeczywistości. Wspomniane zjawiska ze swej natury mają charakter globalny.

Jednocześnie — w opozycji do zjawisk o zasięgu międzynarodowym lub też jako pewne antidotum przeciw negatywnym ich skutkom — występuje powrót do lokalizmu. Ofensywa lokalizmu oraz regionalizmu jest czymś stojącym niejako w opozycji do tendencji globalnych. Wytworzono nawet nowe pojęcie glocalizacji — jako efektu (zjawiska) wynikającego ze starcia, napięcia pomiędzy globalizacją a lokalnością. Ponownie warto przytoczyć stanowisko Roberta Robertsona o tym, że glocalizacja to tworzenie się lokalności w zetknięciu z globalnością w wymiarze społeczno-kulturowym, gospodarczym, politycznym i technicznym². To adaptowanie globalnych działań do warunków lokalnych. Koresponduje ono z popularnym hasłem: „Myśl globalnie, działaj lokalnie”, w pewnym stopniu oddając istotę nowego zjawiska. Składają się na

¹ R. ROBERTSON: *Globalization. Social Theory and Global Culture*. London 1992.

² M. KEMPNY: *Globalizacja*. W: *Encyklopedia socjologii*. Red. Z. BOKSZAŃSKI, A. KOJDER. Warszawa 1998.

nie skomplikowane procesy dotyczące wszelkiego rodzaju mutacji, adaptacji, ułokalnienia (delokalizacji), hybrydyzacji treści globalnych.

W klasycznym ujęciu istnieją różne rodzaje legitymizacji władzy³. Wyróżnia się przywództwo oparte na trzech rodzajach uprawomocnienia: tradycji, charyzmie, legalności (władca zostaje się po spełnieniu norm — koncepcja normatywna władzy). W ujęciu historycznym występowały różne uwarunkowania, które wpływały na sposób zdobywania i sprawowania władzy⁴. Pojawienie się różnych i odmiennych typów przywództwa było po części konsekwencją rozwoju cywilizacji, tworzenia nowych struktur instytucjonalnych, wykształcania się cech osobowościowych jednostek, jak również czynników zewnętrznych (społeczno-politycznych, ekonomicznych). W związku z tym wymienia się przywództwo w modelach: charyzmatycznym, autorytarnym, hegemonicznym, pragmatycznym, dogmatycznym czy reprezentacyjnym.

Zagadnienia przywództwa oraz bycia liderem są dość szerokimi obszarami badawczymi i mogą być interpretowane na kilka sposobów⁵. Z podmiotowego punktu widzenia liderem jest osoba, która w danej dziedzinie „wiedzie prym” bez względu na zajmowane stanowisko. Potrafi właściwie wypełniać funkcje kierownicze w różnych podmiotach (jednostkach samorządowych, organizacjach pozarządowych, przedsiębiorstwach). Wreszcie to osoba kreatywna, posiadająca wiedzę, zdolności przywódcze i zespół pewnych cech osobowościowych, zdolna ukierunkowywać inne osoby do realizacji określonych celów. Przedmiotowe ujęcie natomiast dotyczy oddziaływania, wywierania wpływu na daną zbiorowość przez osoby określane mianem liderów.

Lider — mogący stać się realnym przywódcą — w obecnych czasach jest osobą poszukiwaną i pożądaną w różnych dziedzinach życia. To osoba cechująca się predyspozycjami, zdolnościami i umiejętnościami, które pozwalają jej inspirować i motywować innych, oddziaływać na nich. Efektem tego są często właściwe zmiany w życiu społeczności lokalnych. Szeroko rozumiana sfera pracy (zawody w przyszłości), również po części *pro publico bono* na rzecz społeczności lokalnych, będzie potrzebować osób z odpowiednimi predyspozycjami, zdolnych kierować grupą, kreować, wpływać na określone działania. W społeczności wiejskiej kandydatem na lokalnego lidera jest osoba sołtysa.

Celem autora artykułu jest scharakteryzowanie osoby sołtysa jako lidera społeczności lokalnej. Podjęto próbę stworzenia zbioru najbardziej odpowiednich cech, predyspozycji i umiejętności przydatnych w wypełnianiu funkcji sołtysa — lidera lokalnego. Ponadto zidentyfikowano i opisano najważniejsze czynni-

³ M. WEBER: *Polityka jako zawód i powołanie*. Przeł. A. KOPACKI, P. DYBEL. Kraków 1998.

⁴ A. CHODUBSKI: *Cywilizacyjne formy przywództwa*. W: *Przywództwo polityczne*. Red. L. RUBISZ, K. ZUBA. Toruń 2004, s. 81—98.

⁵ M. DRZONEK: *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*. Kraków 2013.

ki: wyzwania, trudności i problemy, które kształtują aktualnie (i w najbliższej przyszłości) sytuację na polskiej wsi. Zastosowano elementy analizy systemowej, sytuując sołtysów w określonym tle (środowisku), w którym sprawują swój urząd oraz oddziałują na lokalną społeczność. W artykule do uzyskania wyników i sformułowania wniosków wykorzystano analizę danych zastanych, w szczególności analizę treści (oficjalne dokumenty, raporty, opracowania, literatura przedmiotu).

Różnorodność typów przywództwa

Aktualnie większość badaczy zjawiska przywództwa jest zgodna co do tego, że nie istnieje określony zespół cech, gwarantujących sukces przywódczy⁶. Podcza analizowania konkretnych przypadków pomocne wydaje się uwzględnianie okoliczności (dodatkowy czynnik), jakie wpłynęły na zdobycie i sprawowanie władzy. W literaturze przedmiotu⁷ opisano związek pomiędzy aktualną sytuacją polityczną a osobowością kandydata na potencjalnego przywódcę:

- sytuacja kryzysu — osobowości silne;
- sytuacja pokryzysowa — osobowości spokojne;
- sytuacja tranzycji — osobowości konsekwentne;
- sytuacja stabilna — osobowości perfekcyjne.

Innym czynnikiem w psychologicznym ujęciu budującym pozycję przywódcy może być rodzaj inteligencji. W szczególności badacze zagadnienia wymieniają: a) inteligencję emocjonalną⁸, będącą połączeniem umiejętności (kompetencji): samoświadomości emocjonalnej oraz zarządzania relacjami — świadomości społecznej; w takim zestawieniu kandydat na przywódcę będzie miał szansę na osiągnięcie rezonansu, czyli zadowolenia emocjonalnego obydwu stron transakcji na linii: obywatel — władza, oraz b) inteligencję przywódczą⁹; autor opisuje ją w trzech wymiarach: wykonywania zadań, pracy z ludźmi oraz umiejętności oceny i dostosowania samego siebie do zaistniałych sytuacji; zatem zdolności społeczne są tutaj niewystarczające do bycia odpowiednim przywódcą, natomiast krytyczne myślenie stanowi podstawę podczas rozwiązywania problemów, najważniejszą cechą (przymiot) w przywództwie.

⁶ J. SIELSKI: *Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)*. „Res Polticae” 2012, nr 4, s. 51—65.

⁷ M.G. HERMANN: *Elementy przywództwa*. W: *Władza i społeczeństwo 2. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998, s. 297—315.

⁸ D. GOLEMAN: *Inteligencja społeczna*. Przeł. A. JANKOWSKI. Poznań 2007.

⁹ J. MENKES: *Inteligencja przywódcza*. Przeł. E. CZERWIŃSKA. Warszawa 2007.

Wspomniany brak konsensu co do najbardziej pożądaných cech przywódcy należy również odnieść do rodzaju inteligencji. Bycie dobrym przywódcą może zostać jedynie podbudowane wystąpieniem właściwych połączeń wskazanych predyspozycji i cech osobowościowych na tle określonych uwarunkowań. Nie stanowi to jednak gwarancji sukcesu w walce o sprawowanie władzy, a później skuteczne i właściwe rządzenie.

Lider lokalny — przegląd definicji i koncepcji

Literatura przedmiotu traktująca o cechach, predyspozycjach liderów lokalnych jest bardzo obszerna, różnorodna — obserwuje się wielość podejść w opisie osoby lidera. Warto zwrócić uwagę na jedną z aktualnych pozycji przedstawiających w sposób wielowymiarowy problematykę funkcjonowania lidera — opracowanie *Lider społeczny w XXI wieku*¹⁰. To swoiste kompendium wiedzy o zagadnieniu bycia liderem w społeczeństwie na gruncie różnych teorii socjologicznych, politologicznych oraz psychologicznych. Zawarto w nim ponadto rozmaite implikacje empiryczne oraz opisano specyficzne determinanty działalności w czasie przemian społeczno-politycznych.

Lokalny lider w pierwotnej, podstawowej definicji bycia liderem sprawuje władzę polityczną — przywództwo polityczne, będące jednym z rodzajów władzy¹¹. Należy poczynić uszczegółowienie, że istotą w tego typu relacji między przywódcą a jego zwolennikami jest swoista zależność, której wyrazem może być wykonywanie przez daną zbiorowość dobrowolnych działań zgodnych z oczekiwaniami, sugestiami oraz wolą lidera. W nawiązaniu do sfery politycznej, przywództwo może być rozumiane również jako mobilizowanie (poprzez zdolności, umiejętności lidera, z użyciem różnych środków) społeczności lokalnej do kolektywnych działań, poprzez określanie celów oraz wzbudzanie, przekonywanie, motywowanie obywateli do ich realizacji¹². Sprawowanie władzy może polegać na obietnicy spełniania artykułowanych potrzeb danej zbiorowości dzięki wykorzystaniu zasobów, narzędzi (m.in. instytucjonalnych) będących w dyspozycji przywódcy¹³. Dokonując pewnego uogólnienia, można przyjąć założenie, że lider to osoba, która będzie w stanie aktywizować i mobilizować innych do działania¹⁴.

¹⁰ *Lider społeczny w XXI wieku*. Red. A.K. PIASECKI. Kraków 2013.

¹¹ J.J. WIATR: *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*. Łódź 2008.

¹² A. PAWŁOWSKA: *Prawno-instytucjonalny wymiar przywództwa lokalnego (na przykładzie wybranych państw)*. W: *Model przywództwa: wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*. Red. K.A. PIASECKI. Kraków 2006, s. 442—465.

¹³ A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Leksykon politologii*. Wrocław 1995.

¹⁴ J. NOCOŃ, A. LASKA: *Teoria polityki. Wprowadzenie*. Warszawa 2005.

Innym rodzajem lidera, według odmiennego ujęcia, może być podmiot zbiorowy¹⁵. Zazwyczaj tworzy go lider wraz z partnerami w podejmowaniu decyzji. Taki podmiot jest zdolny do integrowania społeczności, posiada kompetencje, wiedzę i świadomość obywatelską, stanowiąc dla lokalnej społeczności grupę odniesienia — wzorzec.

Dodatkowo niektórzy badacze dokonują rozdzielenia pomiędzy byciem przywódcą politycznym (liderem) i rzeczywistym zabieganiem o władzę, a następnie sprawowaniem jej¹⁶. Wystarczy jedynie, aby skutek własnej aktywności lider wywierał wpływ na innych, wyrażał zbiorowe potrzeby (dążenia) dotyczące dystrybucji i sprawowania władzy.

Warto dokonać rozgraniczenia, że o stawianiu się politycznym przywódcą nie zawsze decyduje sam fakt posiadania władzy¹⁷. Należy zaznaczyć, że bycie przywódcą (w naszych rozważaniach liderem, odznaczającym się pewnymi cechami i predyspozycjami) nie zawsze będzie jednoznaczne z posiadaniem władzy (objęciem samej tylko funkcji np. sołtysa). Można bowiem piastować urząd (sołtysa, wójta burmistrza, prezydenta miasta), a jednocześnie nie być liderem-przywódcą. W nawiązaniu do klasycznej teorii władzy, sferę polityczną rozpatruje się w kategoriach zawodu i powołania¹⁸. Polityka traktowana jako zawód sprowadza się do wypełnienia funkcji urzędu; natomiast w przypadku podejścia do działalności politycznej jako powołania staje się możliwe — po wypełnieniu kryteriów przywódczych — bycie liderem (faktycznym przywódcą).

Zasadne wydaje się rozważenie miejsca (pozycji) osoby lokalnego lidera w kontekście nowych koncepcji zarządzania. Jedną z nich jest New Public Management (NPM)¹⁹. Koncepcja ta została rozwinięta w Australii, Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii, następnie wprowadzono ją w USA. Jej zastosowanie ma przede wszystkim na celu poprawę efektywności funkcjonowania sektora publicznego. W kontekście osób-liderów w koncepcji NPM zakłada się realizację nowych ról przez osoby będące u władzy, takich jak:

¹⁵ P. WERYŃSKI: *Typologia uczestnictwa obywatelskiego polskich liderów lokalnych*. W: *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*. Red. H. PODEDWORNA, R. RUSZKOWSKI. Warszawa 2008, s. 177—193.

¹⁶ P. PAWEŁCZYK: *Przywódcą w państwie autorytarnym — w ujęciu socjotechnicznym*. W: *Przywództwo polityczne. Teoria i rzeczywistość*. Red. L. RUBISZ, K. ZUBA. Toruń 2005, s. 98—110.

¹⁷ A. KASIŃSKA-METRYKA: *Proces kreacji przywódców politycznych. Od ujęcia tradycyjnego do współczesnego*. Kielce 2012.

¹⁸ M. WEBER: *Polityka jako zawód...*, s. 55—70.

¹⁹ L. RAJCA: *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 2 (36), s. 72—87; J. SUPERNAT: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*. W: *Jednostka, państwo, administracja — nowy wymiar*. Red. E. URA. Rzeszów 2004, s. 469—490.

- architekt konsensu (uwzględnianie mnogich interesów w procesach decyzyjnych);
- popularyzator spraw lokalnych (informowanie społeczności o sprawach lokalnych: kierunkach działań politycznych, strategiach rozwoju, celach, sposobach sprawowania władzy);
- interpretator wartości lokalnych (identyfikowanie wartości istotnych dla danej społeczności);
- wzór etycznego postępowania (właściwe zachowania się w sytuacjach publicznych);
- współwykonawca władzy lokalnej (dopuszczenie do władzy przedstawicieli danej zbiorowości lub po części podział władzy między nich).

Ostatni z wymienionych aspektów jest szczególnie ważny, gdyż pozwala stworzyć sieć powiązań i przestrzeń do dialogu, dyskusji. Tworzą się wtedy wartościowe powiązania na linii: lider — jego otoczenie zewnętrzne²⁰. Przykładami takich doradczych podmiotów, tworzących sieć powiązań, mogą być: przedstawiciele wyborców, eksperci z zewnątrz, media lokalne, organizacje pozarządowe, przedstawiciele sfery biznesowej, partnerzy zagraniczni.

W nawiązaniu do nowych trendów, warto wspomnieć o pomysłach i próbach przekształcania dawnego hierarchicznego modelu funkcjonowania władzy na poziomie lokalnym w kierunku rządzenia sieciowego. Różnica między wspomnianymi modelami zarządzania dotyczy struktury organizacji, jak również wewnętrznych i zewnętrznych sposobów koordynacji jej działań²¹. Hierarchiczność oznacza pionowy układ zależności: wyższe szczeble w hierarchii zlecają wykonywanie zadań i nadzorują ich wykonanie na niższych poziomach. Sieciowość natomiast sprowadza się do poziomego działania kilku jednostek (aktorów) z wyraźnym, klarownym zaznaczeniem ich kompetencji oraz zakresu odpowiedzialności²². Koordynacja działalności zostaje zapewniona wskutek dwustronnych ustaleń zainteresowanych konkretnym zadaniem stron (w naszych rozważaniach na linii lider lokalny — wybrany podmiot doradczy). Lokalny lider dysponuje więc wartościowym narzędziem pozwalającym na efektywne spełnianie funkcji przywódcy.

Sprawowanie władzy na poziomie lokalnym ogranicza się konkretnego obszaru geograficznego. Terytorialny aspekt bycia liderem lokalnym odnosi się do sprawowania władzy, wpływania na innych w określonej przestrzeni, w której realizują się procesy zarządzania i działalności lidera. W polskich warunkach będzie to rozpatrywane w skali wsi, szerzej miasta, gminy lub powiatu.

²⁰ P. ŻUKIEWICZ: *Przywódstwo polityczne*. Warszawa 2011, s. 307—317.

²¹ J.M. PODOLNY, K.L. PAGE: *Network Form of Organization*. "Annual Review of Sociology" 1998, No 24 (1), s. 57—76.

²² C. ANSELL: *The Networked Polity: Regional Development In Western Europe*. "Governance: An International Journal of Policy and Administration" 2000, No 13 (2), s. 279—291.

W związku mnogością typologii w definiowaniu liderów lokalnych celowe jest właściwe rozpoznawanie kandydatów na faktycznych liderów. Sołtysi — często rozpoczynający karierę polityczną jako społecznicy — są ważnymi osobami, dzięki którym możliwy staje się efektywny rozwój społeczności wiejskiej. Jednocześnie są oni wyrazicielami poglądów, stanowisk ogółu (lub większości) wiejskiej społeczności.

Zrównoważony rozwój może zaistnieć dzięki udziałowi obywateli w procesach kreacji celów i strategii działania oraz dzięki ich partycypacji w podejmowaniu decyzji. Stanowi to jeden z istotnych czynników społecznego rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym²³. W tym kontekście bardzo niezbędnymi osobami są sołtysi, staną się bowiem przedstawicielami społeczności lokalnych, liderami, mentorami — realnymi przywódcami.

Wyzwania dla sołtysów w dobie współczesności

Zagadnienia związane ze zjawiskami społecznymi i socjologicznymi na wsi oraz dotyczące rolnictwa zostały opisane w literaturze przedmiotu. Znane są prace dotyczące szeroko rozumianej socjologii wsi: określające ramy teoretyczne, podstawową problematykę²⁴, strukturę społeczną wsi²⁵ i zawód rolnika²⁶. Podejmowane są próby określania najważniejszych problemów wsi oraz perspektyw ich rozwoju²⁷. W swoich pracach badacze zajmują się między innymi społecznymi treściami kultury wiejskiej, dylematami ideologicznymi w kontekście różnych koncepcji rozwoju modernizacji wsi, bezrobociem, migracjami oraz demografią na wsi²⁸. Dostępne są prace charakteryzujące mieszkańców wsi jako rolników i przedsiębiorców w nowej — podlegającej stałym przeobrażeniom — postkomunistycznej rzeczywistości²⁹. W nawiązaniu do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego zwraca się uwagę na zagadnienie działalności organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich, ukazujące różne aspekty obywatelskości wsi³⁰.

²³ J. HAUSNER: *Zarządzanie publiczne*. Warszawa 2008.

²⁴ B. GAŁĘSKI: *Socjologia wsi: pojęcia podstawowe*. Warszawa 1966.

²⁵ B. GAŁĘSKI: *Spoleczna struktura wsi: problematyka i metoda badań*. Warszawa 1962.

²⁶ B. GAŁĘSKI: *Chłopi i zawód rolnika: studia z socjologii wsi*. Warszawa 1963.

²⁷ K. GORLACH: *Socjologia obszarów wiejskich: problemy i perspektywy*. Warszawa 2004.

²⁸ I. BUKRABA-RYLSKA: *Socjologia wsi polskiej*. Warszawa 2008.

²⁹ K. GORLACH: *Chłopi, rolnicy, przedsiębiorcy: „kłopotliwa klasa” w Polsce postkomunistycznej*. Kraków 1995.

³⁰ M. HALAMSKA: *Wiejskie organizacje pozarządowe*. Warszawa 2008.

W kontekście środowiska międzynarodowego opisuje się polską wieś na tle Unii Europejskiej (UE), zarówno przed przystąpieniem do niej³¹, jak i po akcesji³². Trendy globalne oddziałują na funkcjonowanie polskiej wsi oraz jej mieszkańców. Wraz z pozytywnymi aspektami zjawiska, takimi jak dostęp do informacji, swoboda komunikacyjna, rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, wyrównywanie szans edukacyjnych, pojawiają się negatywy, zagrożenia³³. Unifikacja kultury, odchodzenie od tradycji, deprecjacja wartości, zwiększenie anonimowości, wyobcowania — to tylko najważniejsze ujemne skutki globalizacji w sferze kulturowo-społecznej. Należy również wymienić inne niebezpieczeństwa: przekształcenia środowiska naturalnego (degradacja terenów, również wiejskich — ich przemysłowe wykorzystywanie), rozwój korporacji międzynarodowych, spekulacje w sferze globalnych finansów, rewolucje kulturowo-polityczne, kryzysy gospodarcze (ich rozprzestrzenianie na wiele krajów na zasadzie efektu domina — silna sieć powiązań gospodarczych), prognozy wyczerpania się surowców naturalnych (napięcia związane z poszukiwaniem alternatywnych źródeł energetycznych), migracje ludności, nierównomierne rozmieszczenie ludności światowej, upowszechnianie „pseudowiedzy” — rozwój zjawiska postprawdy.

W opozycji do tendencji globalizacyjnych umieszcza się lokalizm. Kraje Unii Europejskiej uwzględniają takie podejście w tworzeniu programów rozwoju regionalnego, promując lokalne uwarunkowania i specyfikę regionów.

Na terenach wiejskich sołtysi-liderzy powinni rozwijać świadomość obywatelską mieszkańców: właściwie tłumaczyć obecne skomplikowane i dynamicznie zmieniające się tendencje globalne, wpływające na sferę lokalną. Samoświadomość, poczucie sprawstwa i tworzenie organizacji społecznych (tzw. III sektor, *non-profit*) mogą być skutecznymi środkami zmniejszającymi negatywny wpływ globalizacji. Tym samym będą stanowić ochronę dla rozwoju lokalnego, zachowania rozmaitych dóbr kultury (wraz z odrębnością i wyjątkowością tej kultury) oraz produktów lokalnych. Władza lokalna — w przypadku wsi zwłaszcza osoba sołtysa — powinna być skutecznym „filtrem, katalizatorem”, który będzie umiejętnie wspierał implementację rozwiązań pochodzących z zewnątrz.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest długotrwałym procesem. Zachowania społeczne utrwalone w poprzednim systemie wpływają na obecny sposób

³¹ M. HALAMSKA: *Zróżnicowanie polskich gospodarstw rolnych i sposobów ich funkcjonowania*. W: *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej — nadzieje i obawy polskiej wsi*. Red. M. HALAMSKA ET AL. Warszawa 2000, s. 65—79.

³² J. WILKIN: *Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich*. W: *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Red. I. NURZYŃSKA, W. POCZTA. Warszawa 2014, s. 11—27.

³³ J. BAŃSKI: *Perspektywy rozwoju polskiej wsi — wybrane zagadnienia*. „Wieś i Rolnictwo” 2014, nr 4 (165), s. 13—25.

postępowania obywateli. Polacy są nieufni, niechętnie uczestniczą w życiu społecznym, obserwuje się malejącą partycypację w procesach decyzyjnych (możliwość współdecydowania, zwłaszcza o rzeczach ważnych). A przecież właściwe kierunki rozwoju najlepiej określa się z udziałem samych zainteresowanych, którzy dobrze znają własne potrzeby. Zaufanie jest jednym z czynników kształtujących relacje w społeczeństwie. Wiele instytucji stale bada poziom zaufania wśród Polaków. Szczególnie interesująca może być analiza zmian danych w ciągu ostatnich lat, jak również od momentu reformy systemowej w 1989 roku. Obserwuje się stałą, niezmienną sytuację: niski poziom zaufania społecznego, zwłaszcza w stosunku do obcych.

W tabeli 1 zaprezentowano zaufanie polskiego społeczeństwa związane ze sferą prywatną (stan na styczeń 2016 r.).

Tabela 1

Zaufanie — sfera prywatna (I 2016 r.)

Podmiot zaufania	Zdecydowanie ufam	Raczej ufam	Suma
Najbliższa rodzina	81	17	98
Znajomi	24	68	92
Dalsza rodzina	30	58	88
Współpracownicy	18	63	81
Sąsiedzi	15	60	75
Proboszcz	22	45	67
Pracujący społecznie	10	51	61

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBOS³⁴.

Analiza danych zawartych w tabeli pozwala stwierdzić, że Polacy generalnie bardzo dużym zaufaniem darzą członków najbliższej rodziny, czyli osoby, z którymi utrzymują codzienne relacje — aż 81% respondentów udzieliło odpowiedzi o zdecydowanym zaufaniu w odniesieniu do najbliższych. Jeśli dodać do tego wskazania udział odpowiedzi „Raczej ufam”, uzyska się wynik na poziomie aż 98%. Stąd wniosek, że ufa się przede wszystkim tym, których zna się najlepiej. Na wysokim poziomie utrzymuje się ponadto zaufanie względem znajomych i dalszej rodziny, odpowiednio 92% i 88% (jako suma odpowiedzi „Zdecydowanie ufam” i „Raczej ufam”). Należy jednak zaznaczyć istotną zmianę: najbliższej rodzinie ufa się zdecydowanie, a znajomych, dalszą rodzinę i współpracowników darzy się tzw. warunkowym zaufaniem.

Inaczej przedstawia się sytuacja w relacjach z „nieznajomymi”. Na poziomie średnim polskie społeczeństwo ufa sąsiadom; z dużą dozą nieufności, pewnym

³⁴ *Zaufanie społeczne*. Oprac. M. OMYŁA-RUDZKA. Komunikat z badań CBOS nr 18. Warszawa 2016, s. 8 — https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_018_16.PDF (dostęp: 25.03.2017).

dystansem odnosi się do przedstawicieli Kościoła, czyli księży. W tym zestawieniu najniższy poziom zaufania dotyczy osób pracujących społecznie. Może to wynikać w pewnym stopniu z nieczęstych kontaktów z przedstawicielami tego typu organizacji, niskiej świadomości społecznej czy też braku zrozumienia mechanizmów funkcjonowania instytucji, których wspomniane osoby są reprezentantami.

Poziom zaufania społecznego w Polsce w odniesieniu do sfery publicznej został zawarty w tabeli 2 (stan na styczeń 2016 r.).

Tabela 2

Zaufanie — sfera publiczna (I 2016 r.)

Instytucja	[%]	Instytucja	[%]	Instytucja	[%]
Straż pożarna	94	Kościół	70	Rząd	38
WOŚP	85	Policja	65	Sejm i Senat	30
Caritas	83	Władza lokalna	64	Gazety	30
PCK	79	UE	56	Kościóły inne	29
Wojsko	79	Sądy	45	Związki zawodowe	26
Harcerstwo	73	Telewizja	38	Partie polityczne	20

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych CBOS³⁵ i GUS³⁶.

W nawiązaniu do sfery publicznej, badani mieli do wyboru 24 instytucje, organizacje: nieufność przeważa w 7 przypadkach, pozostałe jednostki są darzone zaufaniem na różnym poziomie.

Wśród mieszkańców Polski największym zaufaniem cieszy się straż pożarna (dodatkowo również pogotowie jako służba ratunkowa uzyskuje znaczący wynik na poziomie 84%). W przypadku straży pożarnej szczególnie istotne wydaje posiadanie zaufania społecznego jako instytucji, która ściśle współpracuje z sołtysami na terenach wiejskich. Strażacy bardziej niż pozostałe grupy wchodzi w interakcje z sołtysami i pełnią specyficzną służbę społeczną. Ochotnicza Straż Pożarna (OSP) na wsi jest postrzegana jako podstawowa instytucja dbająca o bezpieczeństwo i spokój lokalnej społeczności. Do jej głównych zadań należy między innymi: gaszenie pożarów, ratownictwo techniczne (szczególnie ratownictwo w komunikacji drogowej), udzielanie pierwszej pomocy czy też minimalizowanie zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi³⁷. W dużej mierze członkami (OSP) są pasjonaci, którzy wykonują powierzone im zadania

³⁵ Ibidem, s. 14.

³⁶ A. BIENKUŃSKA, P. ŁYSON, K. SOBETJAŃSKI: *Wartości i zaufanie społeczne w Polsce w 2015 r.* Warszawa 2015, s. 2 — https://stat.gov.pl/.../gfx/.../wartosci_i_zaufanie_spooleczne_w_polsce_w_2015r_.pdf (dostęp: 25.03.2017).

³⁷ MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI: *Zadania Ochotniczych Straży Pożarnych* — <https://www.mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/ochrona-ludnosci/8758,Ochotnicze-Straze-Pozarne.html> (dostęp: 27.03.2017).

w poczuciu wypełniania misji i specyficznej służby społecznej, dzięki czemu mieszkańcy wsi darzą ich szacunkiem i zaufaniem. Ponadto zawód strażaka jest zawodem postrzeganym jako prestiżowy z uwagi na wysoki poziom użyteczności oraz występujące ryzyko zagrożenia zdrowia i życia podczas wykonywania zadań³⁸.

Tendencje z ubiegłych lat zostały utrzymane, bardzo duże zaufanie polskie społeczeństwo wykazuje dla organizacji charytatywnych: Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy (85%), Caritasu (83%) i Polskiego Czerwonego Krzyża (79%). Dużym zaufaniem cieszą się wojsko (79%) i harcerstwo (73%), jak również Kościół Rzymskokatolicki (70%). Na niższym, średnim poziomie Polacy ufają policji (65%), władzom lokalnym miasta lub gminy (64%). Na podobnym poziomie zaufanie kształtuje się w stosunku do instytucji międzynarodowych, na przykład Unii Europejskiej (56%). Niespełna połowa (45%) respondentów darzy zaufaniem sądy, a w odniesieniu do telewizji i rządu zaufanie wynosi (38%). Najmniejsze zaufanie budzą takie instytucje, jak: sejm i senat oraz gazety (po 30%), Kościoły innych wyznań (29%), związki zawodowe (26%). Najniższy poziom zaufania polskie społeczeństwo ma wobec partii politycznych (20%).

Dodatkowo — na podstawie innych zróżnicowań społeczno-demograficznych — obserwuje się następujące tendencje³⁹: większym poziomem zaufania odznaczają się osoby z wyższym wykształceniem, dobrze sytuowane materialnie, mieszkające w największych miastach, w przedziałach wiekowych 18—24 lata oraz 65 lat i więcej. Co ciekawe, w kontekście sołtysów-liderów, zaufanie na wsi w zestawieniu ze względu na miejsce zamieszkania przedstawia się następująco: sfera prywatna (najwyższe), sfera publiczna (najniższe). W związku z tym może powstawać dodatkowe utrudnienie, wyzwanie dla sołtysów-liderów, swoista dychotomia postaw mieszkańców wsi.

W takich warunkach sołtys-lider powinien wykazać się umiejętnością permanentnego, stopniowego zwiększania otwartości wśród mieszkańców i ukazywania korzyści płynących z większego poziomu zaufania, spuścizna systemu PRL bowiem wpływa na jego funkcjonowanie w warunkach dzisiejszych — bardzo różniących się od poprzednich — często uniemożliwiając właściwe, efektywne działanie czy wręcz utrudniając wykorzystywanie pojawiających się szans, okazji do owocnej współpracy.

Budowanie społeczeństwa obywatelskiego, świadomego swoich możliwości, współpracującego, mającego świadomość, że jego działanie przynosi skutki w rzeczywistości, powinno rozpoczynać się od większego poziomu zaufania, zwłaszcza wobec grup nieznanymi. Wiąże się to nie tylko z osobami, grupami itp., lecz również ze zjawiskami: z otwarciem się na nowe pomysły, tendencje,

³⁸ *Prestiż zawodów*. Oprac. A. CYBULSKA. Komunikat z badań CBOS nr 164. Warszawa 2013, s. 1 — https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_164_13.PDF (dostęp: 27.03.2017).

³⁹ *Zaufanie społeczne...*, s. 18.

idee. Ponadto sołtys powinien być osobą, którą darzy się bardzo dużym zaufaniem jako najważniejszego przedstawiciela lokalnej społeczności. Wypracowanie pozycji lidera na podstawie zwiększonego zaufania i budowy właściwych relacji stanowić będzie wyzwanie dla większości sołtysów, dodatkowo okazać się to może szczególnie trudne, gdyż zachodzi w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, na którego funkcjonowanie oddziałują czynniki nie tylko wewnętrzne, lecz także zewnętrzne (dużo trudniejsze do przyjęcia przez lokalną — często bardzo tradycyjną, konserwatywną — społeczność wiejską).

Zmiany demograficzne stanowią kolejny czynnik, który istotnie będzie wpływał na zachowania i sposób sprawowania władzy przez sołtysów. Prognozy demograficzne⁴⁰ pozwalają wstępnie określić potencjalne, kolejne wyzwania. W przewidywanych zmianach liczby i struktury ludności w Polsce do 2050 roku ma nastąpić kilka ważnych czynników, trwale oddziaływających na bieżące działania państwa i społeczności lokalnych. Po pierwsze, rysuje się systematyczny spadek liczby ludności, na skutek niskiej dzietności (niezapewniającej zastępowalności pokoleniowej). Po drugie, istotnym trendem jest trwający już proces starzenia się społeczeństwa. Wynikają z niego potrzeby dostosowania polityki społecznej względem osób starszych. Kolejny, trzeci, aspekt w kwestii demografii dotyczy osób w wieku produkcyjnym. Obserwuje się bardzo dynamiczne zmiany dotyczące kwestii demografii osób w wieku produkcyjnym: pozytywnym jest zmniejszanie bezrobocia z uwagi na malejącą na rynku pracy presję demograficzną, a z kolei niebezpieczeństwem — potencjalny niedobór po stronie podażowej zasobów pracy wywołany malejącą liczbą ludności w wieku produkcyjnym. Ponadto na zmiany na rynku pracy będą wpływały czasowe migracje zarobkowe: zarówno po stronie emigracyjnej (wyjazdy młodych Polaków — niekorzystne proporcje między generacjami), jak i imigracyjnej (przyjazdy osób z krajów o słabiej rozwiniętych gospodarkach, w ostatnim czasie wyraźny wzrost wśród obywateli Ukrainy). Najtrudniejsze do przewidzenia pozostają zmiany dotyczące grupy w wieku przedprodukcyjnym. W ich kontekście — i to po czwarte — istotne wydaje się właściwe kształtowanie polityki edukacyjnej i dostosowywanie jej do dynamicznie przeobrażającej się rzeczywistości.

W odniesieniu do zmian demograficznych sołtysi będą musieli znajdować rozwiązania problemów integracji i aktywizacji społecznej. Trudności edukacyjne, odpływ młodych ludzi ze wsi (m.in. z uwagi na perspektywę kariery w miastach), starzenie się lokalnej społeczności, potencjalny napływ obcokrajowców (imigracja zarobkowa) — w takich warunkach będzie trzeba podejmować próby jednoczenia społeczności lokalnych, koegzystencji w realiach niespotykanych w poprzednich latach. Dobrym rozwiązaniem wydaje się wprowadzanie wszel-

⁴⁰ M. WALIGÓRSKA, J. WITKOWSKI: *Przyszłość demograficzna Polski do roku 2050 (w świetle najnowszej prognozy demograficznej)*. W: *Przemiany ludności w Polsce. Przyszłość demograficzna*. Red. Z. STRZELECKI, E. KOWALCZYK. Warszawa 2014, s. 55—96.

kich instrumentów aktywizujących zawodowo osoby powyżej 50. roku życia. W odniesieniu do osób starszych — już nieaktywnych zawodowo — celowe staje się wprowadzanie dobrych praktyk związanych z ochroną zdrowia, opieką społeczną, integracją ze wspólnotą lokalną. Grupa ta nie może stanowić jedynie obciążenia społecznego, ale powinna być szansą na rozwijanie usług społecznych, zwłaszcza w sferze opieki zdrowotnej, rozrywki, kształcenia, zagospodarowywania wolnego czasu. W kontekście dzieci i młodzieży: wprowadzanie — w miarę możliwości — nowoczesnych technologii, które byłyby czynnikiem przeciwdziałającym wykluczeniu cyfrowemu, skłaniającym do pozostania na wsi. Różnego rodzaju działania, inicjatywy w zakresie kultury, które wspierają rozwój, integrację lokalnej społeczności, budują poczucie wspólnoty oraz urozmaicają warunki życia na wsi. W najbliższej przyszłości rozwijanie sfery kultury może stać się jednym z priorytetowych oczekiwań, jakie będą postulowane przez mieszkańców wsi wobec ich sołtysów-liderów.

Sołtysi jako liderzy lokalni działają na wsi, gdzie sytuacja podlega ciągłym i dynamicznym zmianom. Oprócz wcześniej już wspomnianego wpływu globalizacji, obszary wiejskie wraz z ich mieszkańcami w Polsce są przeobrażane wskutek działania innych czynników o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Sołtysi zatem powinni rozumieć i właściwie wyjaśniać społecznościom lokalnym owe zjawiska, w celu propagowania efektywnego rozwoju i budowania samoświadomości obywatelskiej.

Stopniowe zmiany na wsi dotyczą również obyczajów, tradycji, stereotypów, utartych schematów. W ostatnich latach można zaobserwować tendencje związane z pełnieniem funkcji sołtysów przez kobiety. W poświęconych temu zjawisku opracowaniach dostrzega się znaczący wzrost udziału kobiet w skutecznym ubieganiu się o funkcję sołtysa⁴¹. Dodatkowo, w nawiązaniu do zaobserwowanych przeobrażeń na polskiej wsi, warto wspomnieć o przypadkach wyboru na sołtysów osób o orientacji homoseksualnej⁴². Może to być jednym

⁴¹ S. MICHALSKA: *Tradycyjne i nowe role kobiet wiejskich*. „Wieś i Rolnictwo” 2013, nr 2 (159), s. 124—139; I. MATYSIAK: *Sołtysi i sołtyski o pełnionych rolach i motywach sprawowania funkcji w wybranych środowiskach wiejskich*. „Wieś i Rolnictwo” 2013, nr 3 (160), s. 138—152; EADEM: *Kobiety rządzą polską wsią? Władza lokalna i pleć*. „Wieś i Rolnictwo” 2015, nr 1.2 (166.2), s. 127—141.

⁴² M. ŚWIĘCHOWICZ: *Sołtys i jego mąż, czyli jak wieś niedaleko Słupska przyjęła gejowski ślub* — <http://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/historia-soltysa-i-jego-meza-polska-wies-itolerancja,artykuly,401993,1.html> (dostęp: 25.03.2017); K. ZUCHOWICZ: *Sołtys zrobił wesele i teraz ma męża. Na polskiej wsi, niedaleko Słupska*. „Nie mamy nic do ukrycia. Ludzie o nas wiedzą” — <http://natemat.pl/195903,soltys-zrobil-wesele-i-teraz-ma-meza-na-polskiej-wsi-niedaleko-slupska-nie-mamy-nic-do-ukrycia-ludzie-o-nas-wiedza> (dostęp: 25.03.2017); D. KARAŚ: *Jak sołtysowi wybila [odbila?] palma* — <http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,21265935,soltys-jego-palma-i-slub.html> (dostęp: 25.03.2017); OUTY 100: *Ranking 100 najbardziej wpływowych Polek i Polaków LGBT+* — <http://www.outy.pl/2016/12/29/znani-polscy-geje-2016/> (dostęp: 25.03.2017).

z symptomów postępującej rewolucji obyczajowej na wsi. Szerzej zagadnienie związków partnerskich mniejszości seksualnych w programach polskich partii politycznych również zostało opisane w pracach naukowych⁴³.

W cyklicznie publikowanych raportach o stanie polskiej wsi są przedstawiane najważniejsze aspekty sytuacji na polskiej wsi, dokonuje się jej umiejscowienie w środowisku międzynarodowym. Wyniki tych badań są pomocne w określaniu podstawowych kierunków rozwoju, problemów i wyzwań na tych terenach oraz w odniesieniu do społeczności wiejskich. W raporcie badawczym *Polska wieś i rolnictwo 2015*⁴⁴ zaprezentowano opinie i postawy mieszkańców terenów wiejskich dotyczące przemian społeczno-gospodarczych na wsi, działalności państwa wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. W szczególności zwrócono uwagę na sytuację gospodarstw domowych i rolnych oraz kwestie dotyczące rynku ziemi; zebrano opinie na temat żywności wraz z ogólną oceną życia na wsi; scharakteryzowano rozwój gospodarstw rolnych w kontekście wspólnej polityki rolnej w ramach przynależności do Unii Europejskiej; wskazano na perspektywy dla wsi i rolnictwa. W opracowaniu *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*⁴⁵ opisano najważniejsze zagadnienia związane z gospodarką, demografią, społeczeństwem na wsi oraz ujęto kontekst przynależności Polski do UE.

Przystąpienie Polski do Unii w 2004 roku na trwałe zmieniło polskie rolnictwo, a w konsekwencji — środowisko wiejskie. Dotyczy to przede wszystkim napływu funduszy wspierających inwestycje, modernizację oraz ogólną poprawę warunków życia mieszkańców wsi⁴⁶. Należy jednak zauważyć, że jedną kwestią jest przyznanie środków, a zupełnie inną — ich efektywne wydatkowanie. Ukiebankowanie na właściwe, jak najpełniejsze spożytkowanie środków w ramach różnego rodzaju polityk rozwojowych — to kolejne z zadań, jakie stale pojawiają się przed sołtysami. Rozwijając perspektywę ekonomicznej sytuacji polskiej wsi, należy stwierdzić, że w ostatnich latach środowisko wiejskie doświadczyło skomplikowanych i trudnych procesów dostosowawczych związanych z integracją europejską. Procesy te dotyczyły sfer: realnej, instytucjonalnej, handlowej oraz regulacyjnej⁴⁷. W czasie tej transformacji zaobserwowano strukturalną wadliwość oraz niską efektywność w sektorze rolnym. Zmiany w tym zakresie zachodzą powoli. Wyzwaniem na najbliższe lata będą zmiany poziomu zatrudnienia w rol-

⁴³ K. ZAWADZKA: *Związki partnerskie mniejszości seksualnych w programach polskich partii politycznych*. „Acta Politica Polonica” 2016, nr 1 (35), s. 49—57.

⁴⁴ MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI: *Polska wieś i rolnictwo 2015* — <https://bip.minrol.gov.pl/Opracowania-ekspertyzy-publicacje/RAPORTY-z-badania-pn.-POLSKA-WIES-I-ROLNICTWO-za-lata-2012-2015> (dostęp: 12.02.2017).

⁴⁵ *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Red. I. NURZYŃSKA, W. POCZTA. Warszawa 2014.

⁴⁶ J. WILKIN: *Bilans 10 lat członkostwa Polski...*, s. 11—27.

⁴⁷ A. BAER-NAWROCKA, W. POCZTA: *Przemiany w rolnictwie. W: Polska wieś 2014...*, s. 85—125.

nictwie: europejskie zalecenia sprowadzają się do zmniejszania liczby osób zatrudnionych (w Polsce stosunkowo duża liczba zatrudnionych, korespondująca ze strukturą obszarową rolnictwa) oraz redukcji podmiotów rolnych, które w krajach słabiej rozwiniętych i rozwijających się współodpowiadają za zwiększanie dochodu narodowego. Skutkiem takich zmian będzie wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa. W ogólnym zestawieniu integracja z UE umożliwiła wiele pozytywnych zmian, stanowiąc swoisty katalizator rozwoju polskiej wsi.

Należy zwrócić uwagę na problemy charakterystyczne zwłaszcza dla społeczności wiejskich, związane z demografią i gospodarką. W porównaniu z miastami — na wsi następuje wolniejsze wydłużanie życia, gorsza sytuacja panuje w kwestii zatrudnienia poza rolnictwem notuje się również ukryte bezrobocie w samym rolnictwie⁴⁸. Pewnym rozwiązaniem dla zaistniałych trudności może być niezmiennie sołtys-lider. Jego działania powinny dotyczyć pomocy podczas ubiegania się o środki finansowe z programów pomocowych, które mają za zadanie przeciwdziałać niekorzystnej sytuacji demograficznej oraz ekonomiczno-społecznej.

Istotną zmianą na polskiej wsi jest wyraźne zwiększenie prestiżu zawodu rolnika i atrakcyjności terenów wiejskich⁴⁹. Korzystne tendencje wynikają z ogólnego wzrostu zadowolenia z życia wśród mieszkańców wsi i rolników. Natomiast stale powinno się dążyć do dalszego rozwoju cywilizacyjnego oraz poprawy sytuacji materialnej — te dwa czynniki nadal pozostają poniżej średniej krajowej.

Sołtysi-liderzy (zwłaszcza ci, którzy są jednocześnie rolnikami) dobrze rozumieją problemy i wyzwania dotyczące kwestii środowiska naturalnego. Do takich zalicza się w Polsce: zakwaszenie gleb; niewystarczające wyposażenie wsi w system oczyszczania ścieków; nieuporządkowany przestrzenny rozwój miast — czego efektem jest utrata cennych gleb⁵⁰. Sołtysi powinni więc umiejętnie kierować wdrażaniem założeń polityki rolno-środowiskowej (z poziomu krajowego, europejskiego i globalnego) na obszarach lokalnych i wspierać je, uwzględniając zmiany klimatu oraz chroniąc zasoby naturalne.

Ogólne pozytywne tendencje w sferze gospodarczej oraz społecznej nie przekładają się na rozwój w sferze politycznej, czyli na budowanie świadomości obywatelskiej, rozwijanie różnych form partycypacji, uczestnictwo w wyborach⁵¹. Na wsi obserwuje się (w odniesieniu do pozostałej części społeczeństwa) wysoki poziom alienacji politycznej oraz niski stopień identyfikowania się

⁴⁸ I. FRENKEL: *Ludność wiejska*. W: *Polska wieś 2014...*, s. 27—85.

⁴⁹ B. FEDYSZAK-RADZIEJOWSKA: *Społeczności wiejskie dziesięć lat po akcesji. Postawy, wartości i uwarunkowania społeczno-ekonomiczne*. W: *Polska wieś 2014...*, s. 153—175.

⁵⁰ J. KOZYRA, G. SIEBIELEC: *Stan środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich*. W: *Polska wieś 2014...*, s. 175—199.

⁵¹ J. GŁUSZYŃSKI: *Polityczny portret własny mieszkańców wsi*. W: *Polska wieś 2014...*, s. 199—225.

z partiami politycznymi⁵². Partie polityczne nie dysponują kompleksową ofertą programową skierowaną do mieszkańców wsi. Wyjątkiem w pewnym stopniu może być Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) lub wcześniej Samoobrona. Dodatkowo na wsi notuje się niższą frekwencję wyborczą, co z jednej strony nie tworzy politycznej siły, a z drugiej — zmniejsza atrakcyjność wsi jako terenów pozyskiwania głosów wyborczych przez partie polityczne. Pozytywny odbiór — w warunkach generalnie negatywnego nastawienia mieszkańców wsi do polityki — zyskuje natomiast zagadnienie europeizacji wsi. Reasumując, w najbliższych latach wyzwania dla polskiej wsi i sołtysów-liderów będą związane z wpływem globalizacji, „rewolucją informacyjną”, przemianami demograficznymi, sytuacją w rolnictwie (zmiany w strukturze społeczno-ekonomicznej), przeobrażeniami środowiska przyrodniczego, ewolucją poglądów politycznych, edukacją i przedsiębiorczością (wzrostem konkurencyjności).

Wnioski i prognozy

Sołtys jako lider społeczności wiejskiej (w sensie politycznym: przywódca sprawujący realną władzę) będzie stawiany przed licznymi problemami i wyzwaniami w najbliższej przyszłości. Nie jest możliwe określenie uniwersalnego zbioru cech i predyspozycji, które pozwoliłyby sołtysowi-liderowi właściwie wypełniać jego rolę przywódczą. Wpływa bowiem na to zbyt wiele różnych czynników, a w ostatnich czasach wzrasta również sama ich dynamika: warunki, jakie te czynniki tworzą, są bardzo niestabilne i charakteryzują się dużą zmiennością.

Na podstawie dokonanej analizy literatury przedmiotu oraz identyfikacji wyzwań najbliższej przyszłości można podjąć jedynie próbę określenia potencjalnych najważniejszych ogólnych cech, które mogą okazać się priorytetowe. Sołtys, który będzie chciał zyskać pozycję faktycznego lidera i przywódcy społeczności wiejskiej, powinien odznaczać się przede wszystkim:

- zdolnością analitycznego myślenia — rozwiązywanie problemów o charakterze interdyscyplinarnym;
- umiejętnością koordynacji działań i godzenia interesów różnych grup społecznych (bycie „architektem konsensu” z koncepcji NPM);
- zrozumieniem procesów globalnych, nowych technologii; właściwe przekazywanie, informowanie społeczności lokalnej w tym zakresie, proponowanie konkretnych działań, strategii, formułowanie celów i sposobów ich rea-

⁵² *O postępującej alienacji partii politycznych*. Oprac. A. CYBULSKA, K. PANKOWSKI. Komunikat z badań CBOS nr 26. Warszawa 2013 — https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_026_13.PDF (dostęp: 27.03.2017).

- lizacji (w pewnym stopniu stawanie się „popularyzatorem spraw lokalnych” z koncepcji NPM);
- zdolnością do integrowania, zwłaszcza pokolenia ludzi starszych (żyjących w epoce PRL-u) z pokoleniem urodzonym w latach 80. i 90. oraz umiejętnością rozpoznawania wartości ważnych dla poszczególnych grup mieszkańców (po części wchodzenie w rolę „interpretatora wartości lokalnych” z koncepcji NPM);
 - wysoką kulturą osobistą i polityczną, odpornością na sytuacje stresowe, umiejętnością działania pod presją czasu (wypełnianie roli „wzoru etycznego postępowania” z koncepcji NPM);
 - umiejętnością uwzględniania różnych opinii, sugestii, propozycji przedstawicieli danej społeczności w procesie podejmowania decyzji (realizacja roli „współwykonawcy władzy lokalnej” z koncepcji — NPM);
 - osobowością dostosowaną do aktualnych okoliczności; w odwołaniu do rozważań teoretycznych — w czasie po globalnym kryzysie finansowym — najbardziej preferowane będą osobowości spokojne, a następnie w miarę stabilizowania się sytuacji — osobowości perfekcyjne;
 - cechami takimi, jak: empatia (zdolność do współodczuwania), elastyczność (zdolność do kompromisów), inteligencja (krytyczne myślenie), otwartość (rozumienie potrzeb młodego pokolenia), konserwatyzm (poszanowanie tradycji).

Wskazane umiejętności, cechy sołtysa-lidera, będą pomocne (może nawet niezbędne) w efektywnym działaniu, jak również sprostaniu wyzwaniom, zwłaszcza takim, jak:

- budowanie świadomego społeczeństwa obywatelskiego na wsi, wykorzystującego narzędzia partycypacji (inicjatywa uchwałodawcza, udział w zebraniach wiejskich, konsultacje społeczne, budżet obywatelski, rady seniorów);
- trendy globalne — właściwe ich wdrażanie na terenach wiejskich;
- dostosowanie się do nowych form pomocy społecznej i wdrażanie ich; wykorzystywanie dostępnych środków finansowania rozwoju;
- cyfryzacja wsi (wprowadzanie nowych technologii): większy dostęp do Internetu — zapobieganie zjawisku wykluczenia cyfrowego;
- przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom demograficznym (emigracja, niekontrolowana suburbanizacja);
- ogólne działania poprawiające jakość życia i wskaźniki związane ze społecznym zadowoleniem.

Warto zwrócić uwagę na to, że obecnie na wsi żyją obok siebie dwie grupy ludzi o diametralnie różnym postrzeganiu rzeczywistości: pokolenie znające czasy PRL oraz młode pokolenie, które tamtych czasów nie doświadczyło. Wywołuje to określone trudności w komunikacji i porozumieniu. Odnajdywanie jak największej liczby punktów wspólnych, budowanie wzajemnego zrozumienia, poszukiwanie dialogu oraz tworzenie więzi (pomimo różnic) — to ważne zada-

nia dla sołtysów-liderów służące integrowaniu lokalnej społeczności wiejskiej. Rozumiejąca się zbiorowość ma szansę na właściwy rozwój.

Czasy obecne bardzo silnie wpływają na specyfikę życia codziennego w niewielkich społecznościach. Wieś pozostaje dodatkowo — z uwagi na przestrzeń oraz rolnictwo — miejscem szczególnej analizy wpływu wszystkich tych czynników. Sołtys-lider więc będzie odgrywać ważną rolę w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego, aby polska wieś mogła się rozwijać, wykorzystywać swój potencjał społeczny i pozostać jednostką silną pod względem struktury prawno-instytucjonalnej (obecnie coraz bardziej unikatowej w skali europejskiej).

Bibliografia

- ANSELL C.: *The Networked Polity: Regional Development In Western Europe*. "Governance: An International Journal of Policy and Administration" 2000, No 13 (2).
- ANTOSZEWSKI A., HERBUT R.: *Leksykon politologii*. Wrocław 1995.
- BAER-NAWROCKA A., POCZTA W.: *Przemiany w rolnictwie*. W: *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Red. I. NURZYŃSKA, W. POCZTA. Warszawa 2014.
- BAŃSKI J.: *Perspektywy rozwoju polskiej wsi — wybrane zagadnienia*. „Wieś i Rolnictwo” 2014, nr 4 (165).
- BIENKUŃSKA A., ŁYSON P., SOBETJAŃSKI K.: *Wartości i zaufanie społeczne w Polsce w 2015 r.* Warszawa 2015 — https://stat.gov.pl/.../gfx/.../wartosci_i_zaufanie_spoeczne_w_polsce_w_2015r_.pdf (dostęp: 25.03.2017).
- BUKRABA-RYLSKA I.: *Socjologia wsi polskiej*. Warszawa 2008.
- CHODUBSKI A.: *Cywilizacyjne formy przywództwa*. W: *Przywództwo polityczne*. Red. L. RUBISZ, K. ZUBA. Toruń 2004.
- DRZONEK M.: *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*. Kraków 2013.
- FEDYSZAK-RADZIEJOWSKA B.: *Spoločności wiejskie dziesięć lat po akcesji. Postawy, wartości i uwarunkowania społeczno-ekonomiczne*. W: *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Red. I. NURZYŃSKA, W. POCZTA. Warszawa 2014.
- FRENKEL I.: *Ludność wiejska*. W: *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Red. I. NURZYŃSKA, W. POCZTA. Warszawa 2014.
- GAŁĘSKI B.: *Chłopi i zawód rolnika: studia z socjologii wsi*. Warszawa 1963.
- GAŁĘSKI B.: *Socjologia wsi: pojęcia podstawowe*. Warszawa 1966.
- GAŁĘSKI B.: *Spoločzna struktura wsi: problematyka i metoda badań*. Warszawa 1962.
- GLUSZYŃSKI J.: *Polityczny portret własny mieszkańców wsi*. W: *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Red. I. NURZYŃSKA, W. POCZTA. Warszawa 2014.
- GOLEMAN D.: *Inteligencja społeczna*. Przeł. A. JANKOWSKI. Poznań 2007.

- GORLACH K.: *Chłopi, rolnicy, przedsiębiorcy: „kłopotliwa klasa” w Polsce postkomunistycznej*. Kraków 1995.
- GORLACH K.: *Socjologia obszarów wiejskich: problemy i perspektywy*. Warszawa 2004.
- HALAMSKA M.: *Wiejskie organizacje pozarządowe*. Warszawa 2008.
- HALAMSKA M.: *Zróżnicowanie polskich gospodarstw rolnych i sposobów ich funkcjonowania*. W: *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej — nadzieje i obawy polskiej wsi*. Red. M. HALAMSKA ET AL. Warszawa 2000.
- HAUSNER J.: *Zarządzanie publiczne*. Warszawa 2008.
- HERMANN M.G.: *Elementy przywództwa*. W: *Władza i społeczeństwo 2. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998.
- KARAŚ D.: *Jak soltysowi wybiła [odbili?] palma* — <http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,21265935,soltys-jego-palma-i-slub.html> (dostęp: 25.03.2017).
- KEMPNY M.: *Globalizacja*. W: *Encyklopedia socjologii*. Red. Z. BOKSZAŃSKI, A. KOJDER. Warszawa 1998.
- KOZYRA J., SIEBIELEC G.: *Stan środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich*. W: *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Red. I. NURZYŃSKA, W. POCZTA. Warszawa 2014.
- KRASIŃSKA-METRYKA A.: *Proces kreacji przywódców politycznych. Od ujęcia tradycyjnego do współczesnego*. Kielce 2012.
- Lider społeczny w XXI wieku*. Red. A.K. PIASECKI. Kraków 2013.
- MATYSIAK I.: *Kobiety rządzą polską wsią? Władza lokalna i pleć*. „Wieś i Rolnictwo” 2015, nr 1.2 (166.2).
- MATYSIAK I.: *Soltysi i soltyski o pełnionych rolach i motywach sprawowania funkcji w wybranych środowiskach wiejskich*. „Wieś i Rolnictwo” 2013, nr 3 (160).
- MENKES J.: *Inteligencja przywódcza*. Przeł. E. CZERWIŃSKA. Warszawa 2007.
- MICHALSKA S.: *Tradycyjne i nowe role kobiet wiejskich*. „Wieś i Rolnictwo” 2013, nr 2 (159).
- MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI: *Polska wieś i rolnictwo 2015* — <https://bip.minrol.gov.pl/Opracowania-ekspertyzy-publicacje/RAPORTY-z-badania-pn.-POLSKA-WIES-I-ROLNICTWO-za-lata-2012-2015> (dostęp: 12.02.2017).
- MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI: *Zadania Ochotniczych Straży Pożarnych* — <https://www.mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/ochrona-ludnosci/8758,Ochotnicze-Straze-Pozarne.html> (dostęp: 27.03.2017).
- NOCOŃ J., LASKA A.: *Teoria polityki. Wprowadzenie*. Warszawa 2005.
- O postępującej alienacji partii politycznych*. Oprac. A. CYBUŁSKA, K. PANKOWSKI. Komunikat z badań CBOS nr 26. Warszawa 2013 — https://www.cbos.pl/SPI SKOM.POL/2013/K_026_13.PDF (dostęp: 27.03.2017).
- Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Red. I. NURZYŃSKA, W. POCZTA. Warszawa 2014.
- OUTY 100: *Ranking 100 najbardziej wpływowych Polek i Polaków LGBT+* — <http://www.outy.pl/2016/12/29/znani-polscy-geje-2016/> (dostęp: 25.03.2017).

- PAWEŁCZYK P.: *Przywódca w państwie autorytarnym — w ujęciu socjotechnicznym*. W: *Przywództwo polityczne. Teoria i rzeczywistość*. Red. L. RUBISZ, K. ZUBA. Toruń 2005.
- PAWŁOWSKA A.: *Prawno-instytucjonalny wymiar przywództwa lokalnego (na przykładzie wybranych państw)*. W: *Model przywództwa: wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*. Red. K.A. PIASECKI. Kraków 2006.
- PODOLNY J.M., PAGE K.L.: *Network Form of Organization*. "Annual Review of Sociology" 1998, No 24 (1).
- Prestizj zawodów*. Oprac. A. CYBULSKA. Komunikat z badań CBOS nr 164. Warszawa 2013, s. 1 — https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_164_13.PDF (dostęp: 27.03.2017).
- RAJCA L.: *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 2 (36).
- ROBERTSON R.: *Globalization. Social Theory and Global Culture*. London 1992.
- SIELSKI J.: *Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)*. „Res Polticae” 2012, nr 4.
- SUPERNAT J.: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*. W: *Jednostka, państwo, administracja — nowy wymiar*. Red. E. URA. Rzeszów 2004.
- ŚWIĘCHOWICZ M.: *Sołtys i jego mąż, czyli jak wieś niedaleko Słupska przyjęła gejowski ślub* — <http://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/historia-soltysa-i-je-go-meza-polska-wies-itolerancja,artykuly,401993,1.html> (dostęp: 25.03.2017).
- WALIGÓRSKA M., WITKOWSKI J.: *Przyszłość demograficzna Polski do roku 2050 (w świetle najnowszej prognozy demograficznej)*. W: *Przemiany ludności w Polsce. Przyszłość demograficzna*. Red. Z. STRZELECKI, E. KOWALCZYK. Warszawa 2014.
- WEBER M.: *Polityka jako zawód i powołanie*. Przeł. A. KOPACKI, P. DYBEL. Kraków 1998.
- WERYŃSKI P.: *Typologia uczestnictwa obywatelskiego polskich liderów lokalnych*. W: *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*. Red. H. PODEDWORNA, R. RUSZKOWSKI. Warszawa 2008.
- WIATR J.J.: *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*. Łódź 2008.
- WILKIN J.: *Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich*. W: *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Red. I. NURZYŃSKA, W. POCZTA. Warszawa 2014.
- Zaufanie społeczne*. Oprac. M. OMYŁA-RUDZKA. Komunikat z badań CBOS nr 18. Warszawa 2016 s. 8 — https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_018_16.PDF (dostęp: 25.03.2017)].
- ZAWADZKA K.: *Związki partnerskie mniejszości seksualnych w programach polskich partii politycznych*. „Acta Politica Polonica” 2016, nr 1 (35).
- ZUCHOWICZ K.: *Sołtys zrobił wesele i teraz ma męża. Na polskiej wsi, niedaleko Słupska*. „Nie mamy nic do ukrycia. Ludzie o nas wiedzą” — <http://natemat.pl/195903,soltys-zrobil-wesele-i-teraz-ma-meza-na-polskiej-wsi-niedaleko-slupska-nie-mamy-nic-do-ukrycia-ludzie-o-nas-wiedza> (dostęp: 25.03.2017).
- ŻUKIEWICZ P.: *Przywództwo polityczne*. Warszawa 2011.

Bartosz Mazurkiewicz, mgr, doktorant na kierunku: nauki o polityce Uniwersytetu Szczecińskiego (Instytut Politologii i Europeistyki, Wydział Humanistyczny); zainteresowania naukowe: polityka lokalna i gospodarcza, samorządność, władza, społeczeństwo obywatelskie.

Polityka społeczna



Seniorzy i polityka senioralna w polityce publicznej

Seniors and senior politics in public policy

Monika Zawartka*

Abstrakt

Prezentowane rozważania odnoszą się do istotnej kwestii, jaką jest miejsce polityki społecznej wobec seniorów w polityce publicznej. Podjęta problematyka wiąże się również z poczuciem bezpieczeństwa społecznego osób starszych w systemie pomocy społecznej, jest to bowiem jedyna instytucja w polskiej polityce społecznej, która zajmuje się lub powinna zajmować się kompleksową pomocą osobom starszym.

W wyniku prowadzonych badań i analiz otrzymano potwierdzenie, że system wsparcia społecznego daje poczucie bezpieczeństwa w zakresie świadczeń finansowych, ale nie zaspokaja wszystkich potrzeb osób starszych. Dlatego też seniorzy dążą do podejmowania różnych aktywności, które pozwolą im zaspokoić inne potrzeby składające się na poczucie bezpieczeństwa społecznego, a także poszukują takich obszarów aktywności, które dają zarówno satysfakcję, jak i poczucie bycia potrzebnym dla innych. W dobie starzenia się społeczeństwa należy podejmować takie

Abstract

The considerations taken up relate to the important issue of the place of social policy towards seniors in public policy. The issue is also related to the sense of social security of older people in the social welfare system, because it is the only institution in Polish social policy that deals with or should deal with comprehensive assistance to the elderly.

As a result of the research and analyzes received confirmation that the social support system gives a sense of security in terms of financial benefits, but does not satisfy all the needs of older people. Therefore, seniors strive to undertake various activities that will enable them to meet other needs consisting of a sense of social security. Therefore, older people look for areas of activity that both give satisfaction and a sense of being needed for others. In the era of aging, such activities should be undertaken in the form of programs or projects that will enable elderly people to maintain their independence and inde-

* Instytut Socjologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski (monizaczek1@wp.pl).

działania w postaci programów czy projektów, które pozwolą osobom starszym na jak najdłuższe zachowanie samodzielności i niezależności, a to oznacza, że publiczna polityka wobec osób starszych i starości winna wykraczać swym zakresem daleko poza ochronę zdrowia i pomoc społeczną jako obszary zorientowane na osoby starsze.

Słowa klucze: polityka publiczna, starość, bezpieczeństwo społeczne, teoria aktywności

pendence for as long as possible. And that means that public policy towards the elderly and old age should extend far beyond health protection and social assistance as areas oriented towards older people.

Key words: public policy, old age, social security, theory of activity

Od polityki do polityki senioralnej

Na pojecie polityki składają się trzy komponenty: polityka wewnętrzna, polityka publiczna i polityka senioralna, które łączą się z sobą i jednocześnie z siebie wynikają, a w szerokim ujęciu wpływają na poziom i jakość życia jednostek, grup społecznych i całego społeczeństwa.

Jak pisze Jerzy Hausner¹, politykę można rozpatrywać jako określenie przynajmniej czterech desygnatów. Polityka oznacza jeden z podstawowych wymiarów, obok gospodarki i kultury, funkcjonowania społeczeństwa. Tym samym polityka jest ujmowana jako podsystem systemu społecznego, którego atrybutem jest władza. Oznacza również całokształt organizacji politycznych, wśród których najważniejszym jest państwo. Inaczej mówiąc, polityka oznacza system polityczny, a także celowe działanie podmiotów politycznych, które prowadzą określoną politykę. I wreszcie, polityka to określona dziedzina działania władzy publicznej. Można wówczas mówić o polityce oświatowej, gospodarczej czy społecznej. Te różne znaczenia wyznaczają obszar czterech płaszczyzn, na których polityka się realizuje. Są to płaszczyzny: dyskursywna, strukturalna, behawioralna oraz funkcjonalno-techniczna². Polityka wewnętrzna jest z kolei pojęciem niezwykle szerokim. W jej skład wchodzi praktycznie całokształt działań państwa we wszystkich dziedzinach odnoszących się do spraw krajowych. W ramach polityki wewnętrznej władze państwa na początku swojej działalności określają oraz kształtują ustrój, a także system sprawowania rządów w państwie. Fundamentem istnienia i funkcjonowania państwa jest jego ustawa zasadnicza, czyli konstytucja, stanowiąca finalny efekt prac ustawodawców nad nadaniem kształtu i kierunku polityce wewnętrznej państwa.

¹ J. HAUSNER: *Polityka a polityka publiczna*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 43.

² Ibidem, s. 44.

Przedmiotem zainteresowania przedstawicieli polityki wewnętrznej są wszelkie kwestie o charakterze politycznym. Ponadto w jej obrębie mieszczą się między innymi kwestie związane z ukształtowaniem podziału administracyjnego państwa, ustaleniem kompetencji samorządu terytorialnego, sądownictwem, sferą społeczno-socjalną, wojskowością i obronnością kraju, stanowieniem oraz przestrzeganiem prawa, służbą zdrowia, edukacją, oraz pozostałe, wynikające ze sprawowania przez państwo funkcji wewnętrznych wobec swoich obywateli. Tym samym, polityka wewnętrzna to wszystkie działania podejmowane przez państwo w ramach wykonywania przez nie funkcji prawodawczej, administracyjnej, porządkowej, socjalnej, kulturowo-oświatowej oraz gospodarczej.

Z tak rozumianej polityki wewnętrznej wyłania się polityka publiczna, która jest prowadzona przez organy władzy publicznej, w tym przede wszystkim rząd i samorząd terytorialny. Jednocześnie jest ona postrzegana jako celowe działanie podmiotów politycznych. Polityki publiczne realizowane są w różnorodnych obszarach życia społecznego. Jednym z takich obszarów są działania sferze polityki senioralnej.

Projektowanie i wdrażanie założeń polityki publicznej, jak pisze Hausner³, jest procesem składającym się z wielu następujących po sobie etapów: definiowanie problemu i uznawanie go za sprawę wymagającą interwencji publicznej (*agenda setting*); formułowanie polityki, tj. określonych rozwiązań, w tym analiza rozwiązań alternatywnych; legitymizacja określonych działań, tj. przekonywanie do nich otoczenia podmiotów władzy publicznej; wprowadzanie w życie określonych rozwiązań, w tym dostarczanie odpowiednich zasobów finansowych, ludzkich i organizacyjnych; ocena wprowadzonych rozwiązań i ich korekta. Oznacza to, że polityka publiczna w praktyce łączy administracyjny profesjonalizm z odpowiedzialnością wobec adresatów i odbiorców tej polityki poprzez rozwiązywanie nieporozumień i sporów oraz zapewnianie procedur i instytucji służących ustalaniu celów i zadań, realizacji politycznych priorytetów, a także monitorowaniu ich wykonania⁴. Można zatem przyjąć, że polityka publiczna to „zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy o procesie projektowania i wykonywania tych działań”⁵. Za Guyem Petersem można wskazać trzy poziomy w polityce publicznej. Pierwszy z nich to tzw. wybory programowe. Dokonują ich politycy, urzędnicy bądź przedstawiciele innych instytucji, którzy mają możliwość wpływania na życie obywateli, ponieważ wybierają takie projekty czy programy, które można wykorzystać w działaniu. A zatem przyjęcie polityki senioralnej i jej założeń stanowi przykład polityki publicznej państwa.

³ Ibidem, s. 51.

⁴ Ibidem.

⁵ A. ZYBAŁA: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa 2012, s. 24.

Kolejnym poziomem polityki publicznej jest wykonywanie programów publicznych. Na poziomie tym działania realizowane są dzięki uruchomieniu zaplecza administracyjnego i instytucji współpracujących, takich jak organizacje pozarządowe. Na tym poziomie władza wydaje środki, przyjmuje przepisy, wprowadza w życie programy działań. Poziom ten obejmuje efekty działań publicznych. W odniesieniu do polityki senioralnej mogą to być utworzone instytucje, których zadaniem będzie zaspokajanie potrzeb osób starszych. Z kolei rezultaty działań publicznych to poziom trzeci, który będzie bezpośrednio wpływał na życie obywateli. Będą to zatem konkretne działania odpowiadające za jakość życia w tym przypadku osób starszych.

Polityka senioralna i jej założenia

Można wskazać, że elementem polityki publicznej jest polityka senioralna określana jako „ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”⁶. Oznacza to, że polityka senioralna stanowi część zarówno polityki publicznej, jak i polityki społecznej, a jednocześnie jest reakcją na powstające aktualne, nowe wyzwania w życiu społecznym. Polityka senioralna jest kierowana do dwóch kategorii społecznych: 1) osób starszych, gdyż zadaniem czy celem jej jest wypracowanie takich założeń, które przełożą się na konkretne działania umożliwiające seniorom godne życie i odpowiednią jego jakość, z uwzględnieniem wszystkich tego życia obszarów, 2) władz publicznych wszystkich szczebli, a także sektora prywatnego, pozarządowego, jak również partnerów społecznych. A zatem główne kierunki działań polityki senioralnej odnoszą się do kwestii związanych z aspektami demograficznymi. Wynikają one z systematycznie zwiększającego się udziału osób starszych w populacji społeczeństwa. Demografowie w swoich prognozach wskazują w sposób jednoznaczny, że do 2030 roku osoby będące w wieku poprodukcyjnym będą stanowiły 24% ogółu populacji kraju. Wśród województw, w których wskaźniki dotyczące liczebności osób starszych okażą się najwyższe, będą: województwo śląskie, a także zachodniopomorskie i łódzkie. Wśród seniorów nastąpi zjawisko feminizacji życia. Obecnie w wielu krajach na 100 kobiet w wieku powyżej 60. roku życia przypada 81 mężczyzn.

⁶ Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020, s. 4. Załącznik do Uchwały Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020 (M.P. 2014, poz. 118).

Konsekwencją tego zjawiska będzie wzrost liczby samotnych starszych kobiet wymagających szeroko rozumianej pomocy i wsparcia. W efekcie tych przemian nastąpią zjawiska w sferze ekonomicznej, kulturowej czy socjologicznej. Żeby im sprostać, konieczne będą nowe rozwiązania, między innymi w sferze świadczeń finansowych, czyli rentalno-emerytalnych, ale także w sferze świadczeń medycznych. Przemiany te wpłyną również na szeroko rozumiany system świadczeń społecznych, co będzie się odnosić nie tylko do świadczeń finansowych, ale przede wszystkim instytucjonalnych.

Kolejnym istotnym psychologiczno-socjologicznym czynnikiem jest osamotnienie seniorów i wynikająca z niego izolacja społeczna. Zjawisko to ma dwa aspekty. Można o nim mówić w kontekście sieroctwa społecznego seniorów, którzy nie mając swoich rodzin, dzieci czy wnuków, w późniejszym wieku są zdani głównie na instytucjonalną pomoc i wsparcie. Pewien wpływ na potęgowanie się tego zjawiska mają migracje zarobkowe Polaków, wywołujące zjawisko określane mianem eurosieroctwa. Prowadzi ono również do osamotnienia seniorów. Powoduje, że są oni zmuszeni do korzystania z pomocy i wsparcia instytucji społecznych. Zatem wyzwaniem dla polityki senioralnej w tym zakresie jest propagowanie tworzenia alternatywnych form wsparcia, które z jednej strony umożliwią realizowanie potrzeb i oczekiwań seniorów, a z drugiej — wspomogą indywidualny rozwój seniorów i pozytywne postrzeganie samego siebie.

Obszarem stanowiącym wyzwanie dla polityki senioralnej jest również wydłużenie okresu aktywności seniorów. Jako taki okres można tu traktować w pewnym sensie również czas aktywności zawodowej. Współcześni seniorzy podejmują różne formy aktywności, które mają za zadanie podniesienie jakości ich życia w sensie zarówno ekonomicznym, jak i społecznym. Dlatego aktywność seniorów przybiera postać produktywności społecznej. Jak pisze Piotr Szukalski, produktywność społeczna to „każda aktywność, która wytwarza dobra i usługi, niezależnie czy jest opłacana, czy nie, włączając taką aktywność, jak praca domowa, opieka nad dziećmi, wolontariat, pomoc rodzinie i przyjaciołom”⁷. Tak więc produktywność społeczna pozwala czuć się potrzebnym, a to powoduje, że seniorzy angażują się w różnorodne działania wolontaryjne czy stowarzyszeniowe. Wpływa również na rozwój kapitału społecznego tej kategorii społecznej. Oznacza to, że współczesny starszy człowiek, bez względu na swoje problemy zdrowotne czy socjalne, stara się jak najdłużej być człowiekiem aktywnym, podnoszącym jakość swojego życia i kondycję zdrowotną, a zarazem dbającym o rozwój swój i swojego kapitału społecznego.

⁷ P. SZUKALSKI: *Aktywność zawodowa*. W: *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*. Red. M. MOSSAKOWSKA, A. WIĘCEK, P. BŁĘDOWSKI. Poznań 2012, s. 407.

Należy też pamiętać o drugim aspekcie związanym z aktywnością zawodową w obszarze polityki senioralnej, który łączy się z szeroko rozumianym zabezpieczeniem i realizacją potrzeb seniorów. Główny element stanowi tu „srebrna gospodarka”, postrzegana jako system ekonomiczny, ukierunkowany na wykorzystanie potencjału osób starszych z jednoczesnym uwzględnieniem ich potrzeb⁸. „Srebrna gospodarka” z jednej strony koncentruje się na istniejących potrzebach seniorów, ale również na ich rozwoju i kształtowaniu popytu, a tym samym w celu zwiększenia aktywności seniorów i ich potencjału, opiera się na wykorzystywaniu specyficznych cech osób starszych, jak chociażby ich bogatego doświadczenia i czasu, którym dysponują. Fakt starzenia się społeczeństwa staje się szansą na rozwój nowych usług, oraz nowych produktów przeznaczonych właśnie dla seniorów. Są to produkty związane z kulturą, rozrywką, rekreacją, ale również takie, które mają ułatwiać życie codzienne, a także opiekę nad nimi czy ich rehabilitację. Jednocześnie powstawanie tego segmentu rynku będzie szansą rozwoju dla lokalnej przedsiębiorczości czy powodem wzrostu zatrudnienia w tym obszarze. Kluczowym elementem w ramach „srebrnej gospodarki” są tzw. białe miejsca pracy, stanowiące głównie sektor usług opiekuńczych i zdrowotnych, jakie są świadczone seniorom. W Polsce opiekę na seniorami najczęściej pełnią członkowie rodzin, którzy sami przekroczyli 50. rok życia. Jest to kategoria opiekunów nieformalnych i, co istotne, niewykwalifikowanych. Wielu z nich łączy pracę zawodową z opieką nad starszymi członkami rodziny, co nierzadko zmusza też ich do rezygnacji z zatrudnienia. Nie zwraca się uwagi na fakt, że rezygnacja z zatrudnienia w przyszłości zaowocuje niskim świadczeniem emerytalnym, a to zwiększa ryzyko ubóstwa i prowadzić może do niemożności zaspokojenia własnych potrzeb opiekuńczych w przyszłości. Jeśli celem „srebrnej gospodarki” jest wspieranie rozwoju efektywnych rozwiązań dostosowanych do potrzeb i oczekiwań osób starszych, to konieczne wydaje się wprowadzenie profesjonalnych szkoleń, edukacji w zakresie ergonomii pracy opiekuna oraz włączenie osób starszych w obszar rynku pracy.

Kwestia zatrudniania osób powyżej 50. roku życia to kolejny obszar polityki senioralnej. Nie są oni jeszcze seniorami w rozumieniu kategorii wiekowych ani ustalen WHO, gdzie wyraźnie się określa, że seniorami są osoby, które przekroczyły 60. rok życia. Jednak właśnie osoby w wieku 50+ w pewnym wymiarze znajdują się w orbicie zainteresowań polityki senioralnej. Dotyczy to przede wszystkim obszaru związanego z rynkiem pracy. Jeśli głównym założeniem polityki senioralnej w obszarze aktywizacji zawodowej jest podejmowanie działań, które pozwolą na wykorzystanie potencjału osób starszych na rynku pracy i tym samym na wydłużenie aktywności zawodowej osób w wieku 50+ oraz 60+⁹, to należy podjąć takie działania, które zmienią pewne negatywne

⁸ Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020..., s. 44.

⁹ Ibidem, s. 27.

tendencje. Wśród osób w wieku 50+ panuje tendencja do możliwie najszybszego przechodzenia na świadczenia emerytalne, co z jednej strony pociąga za sobą korzystanie ze świadczeń socjalnych i sytuacja ta wykazuje tendencję wzrostową, a z drugiej strony wpływa na dezaktywizację seniorów i ich kapitału ludzkiego. Taką sytuację niewątpliwie powoduje fakt, że dla pracujących seniorów brakuje odpowiedniej oferty szkoleniowej i edukacyjnej, która byłaby pomocna w przystosowaniu i lepszym funkcjonowaniu osób starszych na rynku pracy. Problem odnosi się po pierwsze do dostępności. Oferta szkoleń jest z pewnością zdecydowanie szersza w dużych miastach i jej zróżnicowanie tym samym większe, natomiast w mniejszych miejscowościach i na obszarach wiejskich występują w tym zakresie deficyty. Wiąże się to z kwestią równouprawnienia i równego dostępu do zasobów. Jednocześnie nie zawsze prowadzone szkolenia odpowiadają potrzebom i predyspozycjom, co wynika z nieuwzględniania wiedzy, doświadczenia i innych kompetencji osób starszych.

Włączenie potencjału osób starszych w obszar aktywności społecznej i obywatelskiej to kolejny krok polityki senioralnej. W tym celu należy dążyć do zwiększania aktywności społecznej i zaangażowania osób starszych przede wszystkim w życie społeczności lokalnych. Według danych statystycznych¹⁰ w 2011 roku 15,6% osób starszych było zaangażowanych w działania na rzecz społeczności lokalnej, natomiast 14,8% deklarowało przynależność do różnorodnych organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, związków, kół bądź grup religijnych. Dane te wskazują, że seniorzy dążą do aktywności, w tym aktywności społecznej, i poszukują jej w różnorodnych formach. Należy zatem dokonać rozróżnienia aktywności społecznej seniorów na zaangażowanie obywatelskie, czego dowodzą przywołane, fragmentaryczne wskaźniki, i na wolontariat, czyli działania na rzecz osób potrzebujących. Seniorzy jako wolontariusze są bardzo pozytywnie postrzegani. Wśród głównych ich zalet wskazuje się najczęściej czas. Oznacza to że, osoby starsze mogą więcej czasu poświęcić na realizację zadania, ale też na dłużej wiążą się z organizacją, w której działają. Dojrzały wolontariusze zdecydowanie lepiej się sprawdzają w realizacji zadań wymagających doświadczenia życiowego, specjalistycznych umiejętności czy cierpliwości. Wolontariusze seniorzy najczęściej angażują się w działania interpersonalne związane z opieką, nauką, animacją czasu wolnego innych osób¹¹. Biorąc pod uwagę wzrost liczby osób starszych w społeczeństwie, należy przyjąć, że w niedalekiej przyszłości pojawi się potrzeba świadczeń w ramach wolontariatu opiekuńczego, co już należy wspierać i rozwijać.

¹⁰ GUS: *Jak się żyje osobom starszym w Polsce?* Warszawa 2013.

¹¹ D. MÓL: *Na Mazowszu seniorzy mało angażują się w wolontariat* — <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/866042.html> (dostęp: 29.12.2017).

Zamiast zakończenia

Założenia polityki senioralnej są zbieżne z założeniami teorii aktywności George'a Maddoxa¹², który zakłada, że osoby w wieku dojrzałym wolą być równie aktywne, jak w okresie aktywności zawodowej, ponieważ szczęście i zadowolenie osoby te czerpią właśnie z włączania się w życie społeczne oraz z posiadania i prezentowania zdolności do przystosowywania się do zmieniających się warunków i sytuacji życiowych.

Seniorzy coraz częściej dążą do utrzymywania aktywności życiowej w różnych formach. Znaczny odsetek osób starszych poszukuje takich obszarów aktywności, które dadzą z jednej strony satysfakcję, a z drugiej — poczucie bycia potrzebnym dla innych, dzięki czemu są aktywni fizycznie i intelektualnie, odczuwają zadowolenie z wykonywanej pracy, a także spełnienie za sprawą okazywanego im uznania. Jednocześnie rozwijają nowe umiejętności i kompetencje, co w efekcie wpływa na poprawę jakości ich życia.

Bibliografia

- GUS: *Jak się żyje osobom starszym w Polsce?* Warszawa 2013.
- HAUSNER J.: *Polityka a polityka publiczna*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- MÓL D.: *Na Mazowszu seniorzy mało angażują się w wolontariat* — <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/866042.html> (dostęp: 29.12.2017).
- SZUKALSKI P.: *Aktywność zawodowa*. W: *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*. Red. M. MOSSAKOWSKA, A. WIĘCEK, P. BŁĘDOWSKI. Poznań 2012.
- TURNER J., HELMS D.: *Rozwój człowieka*. Przeł. i oprac. S. LIS ET AL. Warszawa 1999.
- Załącznik do Uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020 (M.P. 2014, poz. 118).
- ZYBAŁA A.: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa 2012.

¹² J. TURNER, D. HELMS: *Rozwój człowieka*. Przeł. i oprac. S. LIS ET AL. Warszawa 1999, s. 553.

Monika Zawartka, dr, adiunkt w Zakładzie Socjologii Grup Dyspozycyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego. Jako socjolog specjalizuje się w zakresie socjologii problemów społecznych, pracy socjalnej, polityki społecznej, socjologii grup dyspozycyjnych. Badaczka i autorka map zjawisk i problemów społecznych ponad 20 miast w województwie śląskim. Współautorka 5 książek, autorka ponad 30 publikacji naukowych. Członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej oraz Polskiego Stowarzyszenia Szkół Pracy Socjalnej.



Rządowe programy mieszkaniowe w Polsce w latach 2006—2017

Government housing programs in Poland in 2006—2017

Damian Mirczak*

Abstrakt

Obowiązkiem rządu jest precyzyjne określenie celów polityki mieszkaniowej państwa, ponieważ ich poprawne zdefiniowanie i wykorzystanie dostępnych instrumentów umożliwi oddziaływanie na pozostałe obszary polityki społecznej. Po upadku komunizmu kolejne rządy pozostawiły sferę mieszkaniową w kompetencjach wolnego rynku, ograniczając swoją aktywność i uznając zbędność państwa na tej płaszczyźnie.

Zaledwie w roku 2006 zainaugurowano pierwszy rządowy program mieszkaniowy, który ograniczył się do grupy społecznej posiadającej zdolność kredytową i zamieszkującej duże ośrodki miejskie. Także kolejny program objął swoim zasięgiem ograniczone warstwy społeczne. W roku 2016 rozpoczęto realizację programu „Mieszkanie+”, który w założeniach pomysłodaw-

Abstract

It is the government's duty to precisely define the objectives of the state's housing policy, because their correct definition and use of the available instruments will enable mutual influence on other areas of social policy. After the fall of communism, successive governments left the housing sphere in the free market competences, limiting their activity, recognizing the unnecessary state in this area.

Only in 2006, the first government housing program was inaugurated, which was limited to a social group with credit standing and living in large urban centres. Another program also covered limited social strata. In 2016, the “Mieszkanie+” program was launched, which in the assumptions of the originators will cover all hitherto discriminated social groups, irrespective of their creditworthiness or place of residence.

* doktorant (dmirczak@gmail.com).

ców obejmie swoim zasięgiem wszystkie dotychczas dyskryminowane grupy społeczne, bez względu na posiadaną zdolność kredytową lub miejsce zamieszkania.

Uchwalenie Narodowego Programu Mieszkaniowego umożliwi określenie celów polityki mieszkaniowej państwa oraz pozwoli na sprawniejszą koordynację i synchronizację działań instytucji państwowych w sferze mieszkaniowej.

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa, mieszkanie, program rządowy, państwo, działania

The adoption of the National Housing Program will allow defining the objectives of the state's housing policy and will allow for more efficient coordination and synchronization of the activities of state institutions in the housing sphere.

Key words: housing policy, housing, government program, state, activities

Do upadku Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej doprowadziły masowe protesty Polaków w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Niezadowolenie społeczne, które przywiódło Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą do utraty władzy, związane było przede wszystkim ze złą sytuacją materialną. Pierwsze strajki w lipcu 1980 roku spowodowane były podwyżkami cen mięsa, natomiast legendarny protest z sierpnia tego samego roku wybuchł w związku ze zwolnieniem Anny Walentynowicz i Lecha Wałęsy. Warto zauważyć, że oprócz postulatów przywrócenia tych osób do pracy, znalazły się przede wszystkim żądania socjalne — podwyżki płac i zasiłków rodzinnych¹. Strajkujący mieli jednak w pamięci, przez cały okres tego gorącego politycznie lata, krwawe stłumienie przez rządzących komunistów protestów z grudnia 1970 roku, dlatego do swoich postulatów dołączyli również hasła polityczne, takie jak budowa pomnika ofiar masakry na Wybrzeżu, utworzenie niezależnych od partii wolnych związków zawodowych oraz zapewnienie przez rządzących warunków dla niezależnej działalności. Zdawano sobie sprawę z tego, iż bez gwarancji demokratyzacji życia społecznego w Polsce wszelkie obietnice PZPR dotyczące spełnienia postulatów ekonomicznych okażą się bezwartościowe². Dlatego też, społeczeństwo opowiedziało się za wolną i demokratyczną Polską, wierząc, iż w ten sposób poprawi się jego sytuacja materialna³. W wyborach 4 czerwca 1989 roku przy urnach wyborczych obywatele pokazali komunistom czerwoną kartkę i przekazali władzę demokratycznym siłom opozycyjnym — Solidarności. Większość z 21 postulatów Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego, które to są jednym z mitów założycielskich III Rzeczypospolitej, odwoływało się do żądań socjalnych. Ze wszystkich 21 tylko 6 odnosiło się do demokratyzacji Polski, reszta miała na celu polepszenie sytuacji bytowej społeczeń-

¹ A. FRISZKE: *Polska. Losy Państwa i Narodu 1939—1989*. Warszawa 2003, s. 367—371.

² A. PACZKOWSKI: *Pół wieku dziejów Polski*. Warszawa 2007, s. 305—312.

³ A. FRISZKE: *Polska. Losy...*, s. 367—371. Przedmiotowej kwestii powinno zostać poświęcone odrębne opracowanie naukowe.

stwa⁴. Niektóre z postulatów mają charakter aktualny po dzień dzisiejszy. Szczególną uwagę warto zwrócić na żądanie, któremu nadano numer 19 — „Skrócić czas oczekiwania na mieszkania”⁵.

Twórcy raportu z 1981 roku o naprawie budownictwa mieszkaniowego doszli do konkluzji, że „Człowiek spędza średnio około 80% swego życia w mieszkaniu, toteż stanowi ono zasadniczy wyznacznik ludzkiego bytu. Mieszkanie służy zaspokojeniu podstawowych funkcji biologicznych i jest miejscem regeneracji sił. Jest więc elementarną potrzebą z punktu widzenia jednostki. Jednakże mieszkanie pełni rolę znacznie szerszą. Decyduje ono w dużej mierze o trwałości rodziny, wymiarze kultury i modelu życia. Wyznacza trend demograficzny. Jest wreszcie miejscem chroniącym istotne wartości społeczne i narodowe. Tym samym sytuacja mieszkaniowa kraju rozstrzyga w dużej mierze o losie narodu”⁶. Wprawdzie teza dotycząca czasu, który Polacy spędzają w swoich mieszkaniach pozostaje już nieaktualna, ponieważ od roku 1981 zwiększyła się oferta miejsc, w których spędzany jest wolny czas, to niewątpliwie mieszkanie warunkuje sytuację materialną i status społeczno-ekonomiczny każdego obywatela. Warto również zwrócić uwagę na to, że w obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, którą uchwalono w roku 1997, podkreślono, iż w Polsce, mimo że dołączyła do grupy państw wolnorynkowych, polityka społeczna będzie nieodzownym i ważnym obszarem działalności władz państwowych. Dlatego też w art. 20 polskiej ustawy zasadniczej znalazł się zapis wskazujący, że w kraju obowiązuje społeczna gospodarka rynkowa⁷. Twórcy Konstytucji zdawali sobie sprawę ze społecznych oczekiwań wobec państwa, które nie powinno dopuścić do tego, by realia wolnego rynku kształtowały wszystkie obszary polityki społecznej.

Według Adama Andrzejewskiego polityka mieszkaniowa to „zespół decyzji i poczynań prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej”⁸. Piotr Lis natomiast zdefiniował ją jako „wszelkie działania państwa, które mają wpływ na funkcjonowanie rynku mieszkaniowego i na jego wynik, tzn. ilość, ceny i jakość zasobu mieszkaniowego”⁹. Obie definicje powstały w dwóch całkowicie sprzecznych z sobą systemach politycznych, oddają jednak istotę polityki mieszkaniowej, lecz nie wskazują, jak wielką ma rangę i wpływ na pozostałe

⁴ 21 postulatów z 17 sierpnia 1980 roku — <http://www.solidarnosc.org.pl/21-postulatow> (dostęp: 12.11.2017).

⁵ Ibidem.

⁶ P. WITAKOWSKI: *Uwagi dotyczące projektowanej uchwały Sejmu „w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego” oraz dokumentu o nazwie „NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY” stanowiącego załącznik do tego projektu*. Warszawa 2016, s. 1.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

⁸ A. ANDRZEJEWSKI: *Polityka mieszkaniowa*. Warszawa 1979, s. 25.

⁹ P. LIS: *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*. “Space — Society — Economy” 2011, No 10, s. 29.

obszary polityki społecznej. Polityka mieszkaniowa jest jednym z najważniejszych elementów polityki państwa, dysponując instrumentami umożliwiającymi wpływanie na wiele innych obszarów, na przykład na politykę rynku pracy, politykę migracyjną czy politykę demograficzną. Warto zwrócić uwagę na to, że podejmując decyzję o posiadaniu dziecka, przyszli rodzice biorą pod uwagę między innymi swoją sytuację mieszkaniową, decyduje ona również o potencjalnym miejscu pracy. Dzięki instrumentom polityki mieszkaniowej można wpływać na politykę migracyjną, ponieważ obecnie Polacy migrują do dużych miast, które nie tylko oferują miejsca pracy, ale również odpowiednie zasoby mieszkaniowe. Posiadanie mieszkania warunkuje kondycję psychiczną, ponieważ jest jednym z czynników zapewniających poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji. Już Abraham Maslow w swojej hierarchii potrzeb skategoryzował mieszkanie jako jedną z „potrzeb fizjologicznych”, które leżą u podstaw piramidy potrzeb i muszą być zaspokojone jako jedne z pierwszych w celu przejścia na wyższe poziomy¹⁰. Twórcy raportu *Your Better Life Index* opublikowanego w 2015 roku przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w części dotyczącej warunków mieszkaniowych stwierdzili, że „Zadawalające warunki mieszkaniowe to jeden z najważniejszych aspektów ludzkiego życia. Mieszkanie jest niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb, takich jak schronienie. Nie chodzi jednak tylko o cztery ściany i dach. Mieszkanie powinno gwarantować miejsce do spania i odpoczynku, gdzie czujemy się bezpiecznie oraz mamy zapewnioną prywatność i przestrzeń osobistą. Powinno być miejscem sprzyjającym założeniu rodziny. Wszystkie te elementy pomagają przekształcić »mieszkanie« w »nasz dom«”¹¹.

Celem autora niniejszego opracowania jest scharakteryzowanie poszczególnych rządowych programów mieszkaniowych oraz wskazanie grup docelowych wraz z liczbą beneficjentów. Przedstawione zostaną również grupy społeczne, które zostały wykluczone z możliwości skorzystania z państwowej formy wsparcia w sferze mieszkaniowej. Niniejsze opracowanie pozwoli przeprowadzić ocenę kolejnych programów mieszkaniowych w aspekcie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków.

W Polsce za prowadzenie polityki mieszkaniowej odpowiedzialne są rząd oraz samorządy gminne. W przypadku władz lokalnych ten rodzaj polityki realizowany jest za pomocą budownictwa komunalnego, socjalnego i społecznego. Budownictwo społeczne na poziomie gminnym uskuteczniane jest z pomocą głównie towarzystw budownictwa społecznego, które w większości stanowią własność samorządu, jednak praktyka pokazuje, iż gminy zawiązują TBS-y z udziałem

¹⁰ A. MILER-ZAWODNIAK: *Teorie potrzeb jako współczesne teorie motywacji*. „Obronność — Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 4, s. 104.

¹¹ *Better Life Index* — <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/> (dostęp: 12.11.2017).

podmiotów prywatnych¹². Budownictwo komunalne i socjalne realizowane jest wyłącznie przez podmioty samorządowe, bez wkładu kapitału prywatnego. Do roku 2009 państwo wykonywało założone cele polityki mieszkaniowej z pomocą Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który dofinansowywał inwestycje mieszkaniowe realizowane przez towarzystwa budownictwa mieszkaniowego oraz spółdzielnie mieszkaniowe, a także kredytowało gminy w zakresie infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe. To również ze środków pieniężnych KFM państwo pokrywało koszty preferencyjnych kredytów z dopłatą, oferowanych przez komercyjne banki w ramach rządowego programu „Rodzina na swoim”. Po zlikwidowaniu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego zadania rozpoczęto realizować za pomocą państwowego Banku Gospodarstwa Krajowego,¹³ który, również jest instytucją wprowadzającą w życie cele rządowej polityki mieszkaniowej. W roku 2012 nastąpiła likwidacja programu „Rodzina na swoim”¹⁴, który zastąpiono programem „Mieszkanie dla młodych”. Jego realizację rozpoczęto 1 stycznia 2014 roku¹⁵. Był to jednak kolejny program, który, podobnie jak poprzedni, cechował się dopłatami do kredytów na zakup mieszkania. Jednocześnie Bank Gospodarstwa Krajowego uruchomił Fundusz Mieszkań na Wynajem¹⁶. Realizację podobnego programu rozpoczęto w roku 2016, pod nazwą „Mieszkanie +”¹⁷. Bank Gospodarstwa Krajowego dzięki posiadanym środkom dofinansowuje społeczne budownictwo czynszowe, z którego korzystają towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe, a także spółki komunalne niebędące TBS-ami. Rząd może realizować również cele polityki mieszkaniowej państwa w sposób pośredni, za pomocą prowadzonej polityki podatkowej, poprzez zastosowanie preferencyjnej stawki VAT na budownictwo społeczne¹⁸.

Należy zwrócić uwagę na to, że władze krajowe ograniczyły w ostatnich latach działalność państwa w ramach polityki mieszkaniowej do dopłat do kre-

¹² A. MUZIOL-WIĘCŁAWOWICZ: *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa*. W: *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*. Red. M. SALAMON, A. MUZIOL-WIĘCŁAWOWICZ. Warszawa 2015, s. 76.

¹³ M. CESARSKI: *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2011, nr 15, s. 31–34.

¹⁴ <http://www.infor.pl/prawo/gmina/nieruchomosci/319090,Rodzina-na-swoim-podsumowanie-programu.html> (dostęp: 12.11.2017).

¹⁵ *Rusza program „Mieszkania dla młodych”* — <http://www.nowiny24.pl/wiadomosci/podkarpacie/art/6196001,rusza-program-mieszkania-dla-mlodych,id,t.html> (dostęp: 12.11.2017).

¹⁶ *Fundusz Mieszkań na Wynajem na półmetku swojej misji. Czy zdał swój egzamin?* — <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/fundusz-mieszkan-na-wynajem-na-polmetku-swojej-misji-czy-zdal-swoj-egzamin/4fj9y6> (dostęp: 12.11.2017).

¹⁷ *Rusza Mieszkanie Plus: Premier Szydło: chcemy szybko budować mieszkania dla polskich rodzin* — <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1679179,Rusza-Mieszkanie-Plus-Premier-Beata-Szydlo-chcemy-szybko-budowac-mieszkania-dla-polskich-rodzin> (dostęp: 12.11.2017).

¹⁸ A. MUZIOL-WIĘCŁAWOWICZ: *Problemy mieszkaniowe Polaków...*, s. 52.

dytów hipotecznych, nie prowadząc przy tym aktywnej polityki w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Dofinansowywano inwestycje mieszkaniowe prywatnych firm deweloperskich, które swoje projekty realizują w dużych ośrodkach miejskich. Rząd nie stworzył żadnych instrumentów wpływu, umożliwiających władzy centralnej wybór lokalizacji poszczególnych inwestycji, które w sposób pośredni finansował za pomocą rządowych dopłat. W przypadku inwestycji realizowanych w zakresie budownictwa mieszkaniowego przez gminy — są to przedsięwzięcia głównie zaplanowane i realizowane zgodnie z polityką danego samorządu, który może wpływać na decyzje w odniesieniu do lokalizacji i wielkość przedsięwzięcia. Mieszkania komunalne i socjalne przeznaczone są w większości dla osób osiągających niskie dochody, których sytuacja materialna nie pozwala na zakup lub wynajęcie mieszkania na rynku komercyjnym. W przypadku sfery mieszkaniowej, wysokość jej udziału w budżecie państwa oraz polskim PKB utrzymuje się na stabilnie niskim poziomie.

Tabela 1

**Udział wydatków budżetu na sferę mieszkaniową w PKB
i ogólnych wydatkach budżetu**

Udział	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Budżet państwa (%)	0,44	0,45	0,47	0,37	0,31	0,29	0,45	0,47	0,47	0,50	0,41	0,42	0,46
PKB (%)	0,09	0,10	0,10	0,08	0,07	0,06	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,09

* Wydatki zaplanowane w budżecie.

Źródło: Opracowanie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa

W roku 2013 aż 52,8% badanych stwierdziło, że brak perspektyw mieszkaniowych jest jednym z trzech głównych problemów polskich rodzin, a 72,7% respondentów potwierdziło, że problemy mieszkaniowe są główną przyczyną narastającego kryzysu demograficznego¹⁹. Badania przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej nie zaskakują, zwłaszcza w odniesieniu do wyników inspekcji przeprowadzonej rok wcześniej przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie prowadzenia przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego polityki mieszkaniowej. Według oceny NIK na polskim rynku brakuje prawie 1,5 mln mieszkań, a ogromna większość nowo powstających budowana jest przez podmioty komercyjne. Uznano, że po zlikwidowaniu w roku 2009 KFM państwo rozpoczęło proces wycofywania się z niektórych obszarów polityki mieszkaniowej²⁰.

¹⁹ *Opinie o problemach mieszkaniowych w Polsce* (skrót). Raport z badań CBOS. Warszawa 2013, s. 9—12.

²⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Realizacja zadań w zakresie Gospodarki Mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa 2012, s. 8—17.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w publikowanym corocznie raporcie *Better Life Index* w roku 2016 sklasyfikowała Polskę w zakresie mieszkalnictwa na 30. miejscu spośród 38 badanych państw²¹.

W roku 2006 rząd w ramach realizowanej polityki mieszkaniowej zainauguował program „Rodzina na swoim”. Był to pierwszy tego rodzaju program w naszym kraju, ponieważ nie dotyczył udzielenia wsparcia podmiotom publicznym w zakresie budownictwa mieszkaniowego, ale opierał się na dopłatach do kredytów hipotecznych. Oznaczało to, że państwo w ramach dopłat do kredytów hipotecznych finansowało około połowy odsetek płaconych przez pierwszych osiem lat spłaty. Odbiorcami programu były głównie młode małżeństwa i osoby samotnie wychowujące dzieci. W późniejszym okresie do beneficjentów dołączyły również osoby samotne. W początkowej fazie istnienia programu wspierano wyłącznie zakup mieszkań na rynku pierwotnym, w późniejszym okresie do programu włączono możliwość zakupu domu jednorodzinnego oraz mieszkania na rynku wtórnym²². Obsługą Funduszu Dopłat finansującego program „Rodzina na swoim” zajmował się Bank Gospodarstwa Krajowego, który zawierał z bankami komercyjnymi umowy w sprawie udzielania przez nie kredytów preferencyjnych. Pierwsze umowy w ramach przedmiotowego programu zawarto w roku 2007. Przez pierwszy rok z projektu skorzystało 4 001 osób. W roku 2012 zlikwidowano program „Rodzina na swoim”, wprowadzając od roku 2014, na jego miejsce program „Mieszkanie dla młodych”. W roku 2013 przyznawano wyłącznie kredyty na wnioski złożone jeszcze w roku 2012. Z przedstawionego przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podsumowania funkcjonowania programu wynikało, że w jego ramach w latach 2007—2013 udzielono 192 360 kredytów na łączną kwotę około 35 mld. zł, z czego 52 154 umów podpisano na zakup mieszkań na rynku pierwotnym, 104 073 — na rynku wtórnym, a 36 133 — na budowę domów jednorodzinnych²³. Największą grupą beneficjentów stanowiły małżeństwa, było to aż 86% wszystkich zaciągniętych kredytów. Beneficjentów programu cechował młody wiek, aż 70% odbiorców stanowiły osoby w wieku od 25 do 34 lat, a 15% — w wieku od 35. do 39. roku życia. Warto podkreślić, że w okresie funkcjonowania programu, tj. latach 2007—2012, z budżetu państwa przekazano bankom w ramach dopłat do kredytów preferencyjnych 1,464 mld zł²⁴. Wska-

²¹ *Better Life Index* — <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/> (dostęp: 12.11.2017).

²² M. CESARSKI: *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo...*, s. 34—36.

²³ *Dane liczbowe programu Rodzina na swoim* — https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf (dostęp: 12.11.2017).

²⁴ Informacja o realizacji rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na swoim” oraz zamierzenia w sprawie wprowadzenia po dniu 31 grudnia 2013 r. systemów wspierania rodzin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2013 r.

zana suma nie stanowi ostatecznego rachunku, ponieważ państwo zobowiązało się spłacać odsetki przez pierwszych osiem lat spłaty kredytu, a to oznacza, że dopłaty będą trwały jeszcze do roku 2020. Bank Gospodarstwa Krajowego zobowiązał się do przekazywania przez ten okres bankom kredytującym program około 300 mln zł rocznie²⁵. Biorąc pod uwagę potrzeby mieszkaniowe Polaków, program nie wpłynął istotnie na zaspokojenie tych potrzeb. Należy podkreślić, że z programu zostały automatycznie wykluczone osoby nieposiadające zdolności kredytowej, a te stanowią znaczny odsetek polskiego społeczeństwa.

W roku 2014 rozpoczęto realizację programu „Mieszkanie dla młodych”, który tak samo jak „Rodzina na swoim” dotyczył dopłat do kredytów hipotecznych. Tylko do końca roku 2012 Polacy mieli możliwość składania wniosków o dopłaty do mieszkań w ramach programu „Rodzina na swoim”. W 2013 już nikt nie miał możliwości składania nowych wniosków, dokonywano wyłącznie oceny tych już złożonych i wydawano decyzje o dopłatach. Stąd w statystykach pojawia się jeszcze liczba udzielonych dopłat w roku 2013. Program „Mieszkanie dla młodych” zaczął natomiast funkcjonować dopiero w roku 2014. Oznacza to, iż przez cały rok 2013 nie można było składać jakichkolwiek wniosków, ponieważ żaden program mieszkaniowy nie funkcjonował. Zgodnie z zapowiedziami rządu premier Beata Szydło program „Mieszkanie dla młodych” ma funkcjonować tylko do końca roku 2018²⁶. Już w roku 2017 rozpoczęto zapisy na kolejny rok funkcjonowania programu. W kwietniu roku 2017 Bank Gospodarstwa Krajowego wykorzystał wszystkie limity przeznaczone na program w roku 2018²⁷. W latach 2014—2016 wyasygnowano z budżetu państwa 1,429 mld zł na realizację programu „Mieszkania dla młodych”, z którego w okresie od 2014 roku do końca czerwca 2017 roku skorzystało 95 311 osób, z czego 41 657 małżeństw, 4 771 osób samotnych z dziećmi oraz 48 883 osób samotnych bez dzieci. Większość z kredytów, które objęte były rządowymi dopłatami, przyznano na zakup mieszkań i domów na rynku pierwotnym — 67 068, na rynku wtórnym zakupiono 28 243 mieszkań i domów. W porównaniu do programu „Rodzina na swoim” największą liczbę odbiorców nowego programu tworzyły osoby samotne, które stanowiły ponad 56% uczestników²⁸. Program „Mieszkanie dla młodych”, podobnie jak poprzedni, skierowany był do osób młodych i zamieszkujących duże ośrodki miejskie, a także posiadających środki umożliwiające otrzymanie kredytu hipotecznego. Należy uwzględnić, iż od roku 2014 każdy kredytobiorca

²⁵ Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na interpelację poselską nr 15599/2017.

²⁶ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Premier-Szydlo-zapowiada-ambitny-program-mieszkaniowy-7356698.html> (dostęp: 12.11.2017).

²⁷ <http://tvn24bis.pl/nieruchomosci,83/bgk-wstrzymuje-przyjmowanie-wnioskow-o-doplaty-mdm,730012.html> (dostęp: 12.11.2017).

²⁸ Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na interpelację poselską nr 15599/2017.

zobowiązany jest do wniesienia wkładu własnego, który w roku 2017 stanowił nawet 20% wartości nabywanej nieruchomości²⁹, w związku z czym w sposób istotny ograniczono zasięg rządowego programu mieszkaniowego.

W roku 2014 wystartował stworzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego Fundusz Sektora Mieszkań na Wynajem Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych, potocznie nazywany Funduszem Mieszkań na Wynajem. W założeniu program został skierowany do osób, które nie posiadały środków finansowych umożliwiających zaciągnięcie kredytu hipotecznego³⁰. Po oddaniu do użytku pierwszych mieszkań wyjaśniło się, że Fundusz działa w trybie komercyjnym i w przedmiotowy sposób ustalono wysokość czynszu, w związku z czym osoby niezamożne zostały wykluczone z możliwości wynajęcia mieszkań znajdujących się w zasobach funduszu stworzonego przez państwowy bank³¹. Inwestycje w ramach przedmiotowego programu realizowane były w dużych ośrodkach miejskich oraz ich najbliższych okolicach, Warszawie, Piasecznie, Krakowie, Wrocławiu, Katowicach, Poznaniu i Gdańsku³². Ponad 2 tys. zł czynszu plus opłaty za media³³ stanowiło nieprzekraczalną granicę dla większości polskiego społeczeństwa, w którym minimalna płaca wynosi 2 tys. zł brutto³⁴, a średnia krajowa to 4 047,21 zł brutto³⁵. Do października 2017 roku zrealizowano 13 inwestycji, oddając do użytku 1 650 mieszkań, z których wynajęto 650. Bank Gospodarstwa Krajowego wydał na realizację inwestycji w ramach Funduszu Mieszkań na Wynajem 862,4 mln zł. Kolejne 9 inwestycji mieszkaniowych zaplanowano w Krakowie, Łodzi, Gdańsku, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu³⁶.

W roku 2016 rząd uchwalił Narodowy Program Mieszkaniowy. W jednym dokumencie ujęto wszystkie planowane do zrealizowania cele państwa w ramach polityki mieszkaniowej:

²⁹ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zmiany-w-kredytach-hipotecznych-od-1-stycznia-2017-r-7491543.html> (dostęp: 12.11.2017).

³⁰ *Rusza Fundusz Mieszkań na Wynajem, ale mieszkań jeszcze nie ma* — <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/nieruchomosci/rusza-fundusz-mieszkan-na-wynajem-ale-mieszkan-jeszcze-nie-ma/ntegy> (dostęp: 12.11.2017).

³¹ *Tanie mieszkania na wynajem od państwa okazują się drogie. Kto zyskuje: ludzie czy deweloperzy?* — <http://natemat.pl/186747,tanie-mieszkania-na-wynajem-od-panstwa-okazu-ja-sie-drogie-to-komu-pomaga-panstwowy-bgk-ludziom-czy-deweloperom> (dostęp: 12.11.2017).

³² Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na interpelację poselską nr 15599/2017.

³³ *Tanie mieszkania na wynajem...*

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz.U. 2016, poz. 1456).

³⁵ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r. (M.P. 2017, poz. 183).

³⁶ Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na interpelację poselską nr 15599/2017.

- „1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych;
2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuacją życiową;
3. Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej”³⁷.

Uchwalenie przedmiotowego dokumentu zbiegło się w czasie z realizacją programu „Mieszkanie +”, który w założeniu autorów ma „kompleksowo rozwiązać problemy mieszkaniowe Polaków”³⁸. „Mieszkanie Plus ma na celu stworzenie budynków mieszkalnych z mieszkaniami na wynajem, których beneficjentami mają być rodziny i osoby o dochodach niepozwalających na uzyskanie własnego mieszkania lub nieposiadające możliwości wynajęcia mieszkania na rynku komercyjnym z powodu zbyt wysokich kosztów”³⁹. Założenia nowego programu mieszkaniowego wyrażały ambicje i potrzeby Polaków, a perspektywę skorzystania z niego otrzymały osoby, które dotychczas wykluczano z możliwości udziału w rządowych programach mieszkaniowych, z powodu braku zdolności kredytowej. Istnieje realna szansa wzrostu liczby beneficjentów nowego programu. Za realizację programu „Mieszkanie +” odpowiada spółka celowa Banku Gospodarstwa Krajowego BGK Nieruchomości. W celu realizacji budowy mieszkań na wynajem zainteresowany podmiot zobowiązany jest zawrzeć z podmiotem zależnym od BGK stosowne porozumienie. Prawo do uczestniczenia w budowie mieszkań na wynajem posiadają również samorządy gminne, przedsiębiorstwa deweloperskie i podmioty będące właścicielami gruntów pod zabudowę. Według danych Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa dotychczas podpisano 79 listów intencyjnych, w tym 72 z samorządami gminnymi, 5 — ze spółkami Skarbu Państwa i 2 — z podmiotami prywatnymi. BGK Nieruchomości zawarło 25 umów na realizację inwestycji mieszkaniowych, które zlokalizowane zostaną w Dębicy, Katowicach, Kępicach, Kępnie, Kole, Łowiczu, Łodzi, Nidzicy, Nysie, Pelplinie, Poznaniu, Radomiu, Sianowie, Skawinie, Starogardzie Gdańskim, Sulęcinnie, Toruniu, Warszawie, Wieluniu, Witnicy, Włocławku, Zamościu i Żłocieńcu. Na mocy tych umów powstanie 4 296 mieszkań. Prace budowlane rozpoczęto w Białej Podlaskiej, Gdyni, Jarocinie, Pruszkowie i Wałbrzychu. Po ich zakończeniu powstanie pierwszych 1 267 miesz-

³⁷ <http://mib.gov.pl/2-NPM.htm> (dostęp: 12.11.2017); Uchwała Nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

³⁸ *Program Mieszkanie Plus: szansa na rozwiązanie problemów mieszkaniowych Polaków* — <https://www.polskieradio.pl/42/277/Artykul/1628489,Program-Mieszkanie-Plus-szan-sa-na-rozwiazanie-problemow-mieszkaniowych-Polakow> (dostęp: 12.11.2017).

³⁹ Zapytanie poselskie nr 4427/2017 do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie programu „Mieszkanie+”.

kań. Dotychczas podpisane umowy intencyjne oraz realizowane inwestycje zlokalizowano na gruntach należących do samorządów gminnych, spółek Skarbu Państwa oraz prywatnych inwestorów⁴⁰. W maju 2017 roku uchwalono ustawę powołującą Krajowy Zasób Nieruchomości, którego zadaniem będzie gospodarowanie nieruchomościami bezpośrednio należącymi do Skarbu Państwa, a które zostaną przekazane pod budownictwo mieszkaniowe⁴¹. Realizowane inwestycje zlokalizowane zostały nie tylko w wielkich ośrodkach miejskich, lecz również poza nimi. Rząd zwrócił uwagę na problemy deficytu zasobów mieszkaniowych w mniejszych miejscowościach, nieposiadających statusu metropolitalnego. Beneficjenci przedmiotowego programu zyskują możliwość najmu lokalu mieszkaniowego, ale również jego zakupu. Zgodnie z Projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnego czynszu normowanego oraz maksymalnej wysokości comiesięcznej raty za cenę mieszkania i ceny 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania na wynajem, wysokość miesięcznego czynszu, nieuwzględniającego opłat licznikowych, będzie zależna od decyzji najemcy dotyczącej warunków najmu, tj. czy podejmie decyzję o wykupieniu najmowanego lokalu po trzydziestu latach zamieszkania, czy postanowi o rezygnacji z takowej możliwości. Projekt zawiera informację o maksymalnej wysokości czynszu dla miast będących siedzibą wojewody i sejmiku wojewódzkiego oraz pozostałych części województwa. W zależności od lokalizacji mieszkania maksymalna wysokość czynszu 50-metrowego lokalu mieszkalnego będzie się wahała od 340 zł miesięcznie w województwie podlaskim do ponad 670 zł w Warszawie, jednak tylko w przypadku, gdy najemca zdecyduje się na najem nieruchomości bez prawa do jego zakupu po trzydziestu latach użytkowania. W przypadku, gdy beneficjent zdecyduje się na najem lokalu wraz z prawem do jego zakupu, czynsz wzrośnie o prawie 30%⁴². Wskazana w Projekcie rozporządzenia maksymalna wysokość czynszu jest znacząco niższa od ceny najmu mieszkań (bez uwzględnienia opłat licznikowych i czynszów spółdzielczych) o podobnym metrażu na rynku komercyjnym. Dzięki zlokalizowaniu inwestycji mieszkaniowych również poza wielkimi ośrodkami miejskimi oraz ustaleniu maksymalnych wysokości czynszu z rządowego programu mieszkaniowego będą mogły korzystać wykluczone dotychczas grupy społeczne.

Kolejne polskie rządy ograniczały ingerencję państwa w sektor mieszkaniowy. Polityka mieszkaniowa miała charakter marginalny i obejmowała nieliczne grupy społeczne. Kwestie mieszkaniowe dotyczyły natomiast większość polskich rodzin zamieszkujących duże i małe ośrodki miejskie. Niestety, we wszystkich

⁴⁰ Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na zapytanie poselskie nr 4427/2017.

⁴¹ <http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797991.htm> (dostęp: 12.11.2017).

⁴² Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnego czynszu normowanego oraz maksymalnej wysokości comiesięcznej raty za cenę mieszkania i ceny 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania na wynajem.

rządowych programach mieszkaniowych tworzonych od 2006 roku preferowano osoby reprezentujące klasę średnią i żyjące w dużych ośrodkach miejskich. Nie uwzględniano osób nieposiadających zdolności kredytowej, zamieszkujących średnie i małe ośrodki miejskie oraz osiągających niskie dochody. Ujęcie wszystkich rządowych działań realizowanych w ramach polityki mieszkaniowej państwa w jednym programie — Narodowym Programie Mieszkaniowym — oraz wyznaczenie kierunków polityki mieszkaniowej państwa umożliwi sprawniejszą koordynację i realizację zadań dotyczących polityki mieszkaniowej państwa. Rozpoczęcie programu mieszkaniowego „Mieszkanie +” pozwoli na dostęp do lokalu mieszkaniowego osobom dotychczas wykluczonym oraz zamieszkującym mniejsze miejscowości, niebędące miastami wojewódzkimi. Sprawna realizacja rządowych założeń może również pozytywnie wpłynąć na polski rynek nieruchomości, powodując obniżenie nie tylko cen mieszkań, ale również czynszów, dzięki czemu zwiększy się dostępność lokali mieszkalnych. Częściowa ocena nowego, rządowego programu mieszkaniowego będzie możliwa po wprowadzeniu się pierwszych beneficjentów do nowych mieszkań oraz przyjęciu przez Radę Ministrów zaproponowanych wysokości stawek czynszów.

Bibliografia

- ANDRZEJEWSKI A.: *Polityka mieszkaniowa*. Warszawa 1979.
- Better Life Index* — <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/> (dostęp: 12.11.2017).
- CESARSKI M.: *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2011, nr 15.
- Dane liczbowe programu Rodzina na swoim* — https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf (dostęp: 12.11.2017).
- Dane liczbowe programu Rodzina na swoim* (Prezentacja multimedialna BGK). Warszawa 2014.
- 21 postulatów z 17 sierpnia 1980 roku* — <http://www.solidarnosc.org.pl/21-postulatow> (dostęp: 12.11.2017).
- FRISZKE A.: *Polska. Losy Państwa i Narodu 1939—1989*. Warszawa 2003.
- Fundusz Mieszkań na Wynajem na półmetku swojej misji. Czy zdał swój egzamin?* — <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/fundusz-mieszkan-na-wynajem-na-pol-metku-swojej-misji-czy-zdal-swoj-egzamin/4fj9y6> (dostęp: 12.11.2017 r.).
- Informacja o wynikach kontroli NIK: Realizacja zadań w zakresie Gospodarki Mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa 2012.

- Informacja o realizacji rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” oraz zamierzenia w sprawie wprowadzenia po dniu 31 grudnia 2013 roku systemów wspierania rodzin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2013 roku.* Warszawa 2013.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2017 roku w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 roku.* Warszawa 2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- LIS P.: *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej.* “Space — Society — Economy” 2011, No 10.
- MIB: *Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnego czynszu normowanego oraz maksymalnej wysokości comiesięcznej raty za cenę mieszkania i ceny 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania na wynajem.* Warszawa 2017.
- Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej.* Red. A. MUZIOL-WIĘCŁAWOWICZ, M. SALAMON. Warszawa 2015.
- MILER-ZAWODNIAK A.: *Teorie potrzeb jako współczesne teorie motywacji.* „Obronność — Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 4.
- Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na interpelację poselską nr 15599/2017.
- Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na zapytanie poselskie nr 4427/2017.
- Opinie o problemach mieszkaniowych w Polsce* (skrót). Raport z badań CBOS. Warszawa 2013.
- PACZKOWSKI A.: *Pół wieku dziejów Polski.* Warszawa 2007.
- Program Mieszkanie Plus: szansa na rozwiązanie problemów mieszkaniowych Polaków* — <https://www.polskieradio.pl/42/277/Artykul/1628489,Program-Mieszkanie-Plus-szansa-na-rozwiazanie-problemow-mieszkaniowych-Polakow> (dostęp: 12.11.2017).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 roku w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz.U. 2016, poz. 1456).
- Rusza Fundusz Mieszkań na Wynajem, ale mieszkań jeszcze nie ma* — <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/nieruchomosci/rusza-fundusz-mieszkan-na-wynajem-ale-mieszkan-jeszcze-nie-ma/ntegy> (dostęp: 12.11.2017).
- Rusza Mieszkanie Plus: Premier Szydło: chcemy szybko budować mieszkania dla polskich rodzin* — <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1679179,Rusza-Mieszkanie-Plus-Premier-Beata-Szydlo-chcemy-szybko-budowac-mieszkania-dla-polskich-rodzin> (dostęp: 12.11.2017).
- Rusza program „Mieszkania dla młodych”* — <http://www.nowiny24.pl/wiadomosci/podkarpacie/art/61966001,rusza-program-mieszkania-dla-mlodych,id,t.html> (dostęp: 12.11.2017).
- Tanie mieszkania na wynajem od państwa okazują się drogie. Kto zyskuje: ludzie czy deweloperzy?* — <http://natemat.pl/186747,tanie-mieszkania-na-wynajem-od->

panstwa-okazuja-sie-drogie-to-komu-pomaga-panstwowy-bgk-ludziom-czy-de-weloperom (dostęp:12.11.2017).

Uchwała Nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego (M.P. 2016, poz. 1250).

WITAKOWSKI P.: *Uwagi dotyczące projektowanej uchwały Sejmu „w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego” oraz dokumentu o nazwie „NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY” stanowiącego załącznik do tego projektu.* Warszawa 2016.

Zapytanie poselskie nr 4427/2017 do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie programu „Mieszkanie+”.

<http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797991.htm> (dostęp:12.11.2017).

<http://mib.gov.pl/2-NPM.htm> (dostęp:12.11.2017).

<http://tvn24bis.pl/nieruchomosci,83/bgk-wstrzymuje-przyjmowanie-wnioskow-o-do-platy-mdm,730012.html> (dostęp:12.11.2017).

<http://www.infor.pl/prawo/gmina/nieruchomosci/319090,Rodzina-na-swoim-podsumowanie-programu.html> (dostęp:12.11.2017).

<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Premier-Szydlo-zapowiada-ambitny-program-mieszkaniowy-7356698.html> (dostęp:12.11.2017).

<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zmiany-w-kredytach-hipotecznych-od-1-stycznia-2017-r-7491543.html> (dostęp:12.11.2017).

Damian Mirczak, mgr, absolwent studiów licencjackich na kierunku: politologia, w specjalności: polityka społeczno-gospodarcza oraz studiów magisterskich na kierunku: politologia w specjalności: polityka społeczna na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. W 2017 roku ukończył studia podyplomowe na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach w zakresie zarządzania projektami. Obecnie jest doktorantem nauk o polityce na Uniwersytecie Śląskim. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na polityce społecznej, komunikacji społecznej oraz bezpieczeństwie narodowym i wewnętrznym. Zawodowo zajmuje się dotacjami dla przedsiębiorstw, finansowanymi przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego w jednostce budżetowej województwa śląskiego. Współpracuje również z polskimi parlamentarzystami na Sejm i do Parlamentu Europejskiego. Prywatnie interesuje się historią Polski i świata — z naciskiem na Koreę Północną.

Komunikowanie społeczne i polityczne



Organizacja i zakres działań *media relations* oficerów prasowych jednostek policji

Organization and scope of media relations activity of police press officers

Dariusz Krawczyk*

Abstrakt

Urzędnicy ds. prasy w miejskich i powiatowych komisariatach policji są dla dziennikarzy jednym z głównych źródeł informacji o wydarzeniach kryminalnych, drogowych lub prewencyjnych, które są znaczące na poziomie lokalnym lub regionalnym. Dane o m.in. preferowanych narzędziach komunikacji w kontakcie z mediami uzyskano w wyniku badania, którym objęto 94% wszystkich policjantów policji w województwie śląskim. Określono także stosunek rzeczników do form reakcji na zniekształcenia występujące w przekazach medialnych. Stwierdzono też, że opinia funkcjonariuszy prasowych na temat o profesjonalizmu dziennikarzy i społecznego zasięgu mediów również podlega weryfikacji.

Słowa kluczowe: polityka informacyjna policji, *media relations*, rzecznik prasowy, dziennikarz, strategia komunikacyjna

Abstract

Press officers in municipal and district police stations are for the journalists one of the main sources of information about criminal, road or preventive events that are significant locally or regionally. Data on, among others, preferred communication tools in contact with media, were obtained in a result of the survey that covered 94% of all police press officers in the Silesian Voivodeship. An attitude of spokespersons towards the forms of reaction to distortions appearing in media messages was also determined. Opinion of press officers about professionalism of journalists and social coverage of media was also subject to verification.

Key words: police information policy, media relations, spokesperson, journalist, communication strategy

* Urząd Miejski w Zabrze (d.krawczyk@olpress.pl).

Wstęp

Oficerowie prasowi komend miejskich i powiatowych stanowią podstawę struktury komunikacyjnej polskiej policji. Działając zwykle w wymiarze lokalnym i regionalnym, realizują zadania z zakresu zarządzania komunikacją, a także przyczyniają się do kształtowania wizerunku swojej formacji. Utrzymując stały kontakt z dziennikarzami, wykonują obowiązki ze sfery *media relations*. Dzięki temu gromadzą również doświadczenia dotyczące skuteczności poszczególnych form kontaktu z pracownikami środków masowego przekazu, efektywnego reagowania na nieścisłości lub błędy w materiałach prasowych, a także społecznego zasięgu mediów oraz poziomu merytorycznego przygotowania ich przedstawicieli. Na bieżąco też śledzić muszą rozwój nowych mediów wykorzystujących potencjał cyberprzestrzeni. Dlatego do osób tych został skierowany projekt badawczy prowadzony od 10 października do 15 listopada 2017 roku. Adresowany był do oficerów prasowych wszystkich komend miejskich i powiatowych policji na terenie województwa śląskiego¹. Podstawowy cel badania opinii stanowiło ujawnienie technik i narzędzi dystrybucji informacji najczęściej stosowanych przez funkcjonariuszy organizujących, koordynujących i nadzorujących realizację działań komunikacyjnych jednostek policji, a także — ich zdaniem — preferowanych przez dziennikarzy. W projekcie badawczym uczestniczyło prawie 94% śląskich policjantów, posiadających kompetencje do planowania i realizacji działań z zakresu *media relations*².

W wyniku badania okazało się, że najczęściej policjanci komend miejskich i powiatowych przekazują informacje dziennikarzom za pośrednictwem rozmowy telefonicznej. Taka forma komunikacji bezpośredniej zyskała 52% wskazań. Natomiast w opinii 90% badanych funkcjonariuszy osoby reprezentujące media najwyżej cenią sobie kontakt indywidualny, chociaż nie zawsze bezpośredni. Co ciekawe, żaden z policjantów nie wymienił konferencji prasowej jako formy kontaktu szczególnie pożądanego przez dziennikarzy. Biorąc pod uwagę postrzeganie profesjonalizmu pracowników mediów masowych, najwyższym uznaniem cieszyli się dziennikarze prasowi (38%) i telewizyjni (35%). Występowała w tej sferze widoczna dysproporcja w stosunku do członków zespołów redakcyjnych

¹ Komendy miejskie i powiatowe tworzące śląski garnizon policji funkcjonują w następujących miastach: Będzin, Bielsko-Biała, Bieruń, Bytom, Chorzów, Cieszyn, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie Zdrój, Jaworzno, Katowice, Kłobuck, Lubliniec, Mikołów, Mysłowice, Myszków, Piekary Śląskie, Pszczyna, Racibórz, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tarnowskie Góry, Tychy, Wodzisław Śląski, Zabrze, Zawiercie, Żory i Żywiec.

² Na 32 funkcjonujące w województwie śląskim komendy miejskie i powiatowe policji w projekcie badawczym uczestniczyło 30 oficerów prasowych zajmujących się utrzymywaniem kontaktu ze środkami masowego przekazu.

nadawców internetowych (5%). Oceniając społeczny zasięg mediów, policjanci najwyższe noty przyznawali telewizji (43%). Kolejne miejsca zajęły internetowe nośniki treści informacyjnych, jak portale czy media społecznościowe (po 22%), a media tradycyjne, jak prasa i radio, uplasowały się na końcu rankingu (po 6%). Wypowiadając się na — ważny dla rzeczników prasowych — temat efektywnego reagowania na przekłamania upowszechniane w środkach masowego przekazu, ponad połowa oficerów prasowych (53%) z aprobatą odnosiła się do przygotowywania sprostowań.

Polityka informacyjna policji

Rzecznicy prasowi odpowiedzialni za realizowanie polityki informacyjnej policji muszą przede wszystkim publicznie prezentować działalność swojej formacji oraz organizować kontakty publiczne z udziałem lub za pośrednictwem środków masowego przekazu³. W przypadku organizacji zhierarchizowanej, gdzie nie każdy jej przedstawiciel może i powinien utrzymywać relacje z mediami, aktywność zawodowa osób wyznaczonych do działań z zakresu *media relations* wpływa nie tylko na wizerunek instytucji, lecz także na sferę dostępu opinii publicznej do wiadomości na temat wydarzeń istotnych dla społeczeństwa. Zaznaczyć warto, że „jawność życia publicznego to przede wszystkim możliwość uzyskiwania przez dziennikarzy informacji od organów administracji publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne. Dziennikarz ma prawo uzyskiwać informacje, które są ważne z punktu widzenia interesu publicznego, a podmioty zobligowane do ich udzielania muszą te informacje udostępniać”⁴. Dotyczy to także policji, która z racji prowadzenia między innymi działań niejawnych, operacyjno-rozpoznawczych, agenturalnych czy pozaprocessowych może mieć wiele powodów do unikania zainteresowania środków masowego przekazu. Stąd konieczność ujednoczenia w skali kraju rozwiązań i technik w zakresie tworzenia oraz wdrażania strategii komunikacyjnej policji.

W myśl obowiązujących przepisów dotyczących policji „działalność prasowo-informacyjna wykonywana jest za pośrednictwem rzeczników prasowych: Komendanta Głównego Policji, Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji, Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji, komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji oraz oficerów prasowych w komendach powiatowych

³ Zgodnie z zapisami par. 1, ust. 2, pkt 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej (Dz.U. 2002, nr 4, poz. 36).

⁴ M. BRZOZOWSKA-PASIEKA, M. OLSZYŃSKI, J. PASIEKA: *Prawo prasowe. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 15.

(miejskich, rejonowych) Policji, działających w imieniu komendantów”⁵. Oprócz rzeczników prasowych informacji mediom udzielać mogą również inni funkcjonariusze w zakresie swoich kompetencji. W przyjętym w Polsce modelu utrzymywania bieżących relacji ze środkami masowego przekazu zakłada się jednak, że zasadniczą rolę odgrywają w nim właśnie rzecznicy prasowi wyznaczeni do kontaktu z dziennikarzami.

Podstawową częścią ogólnopolskiego systemu komunikacyjnego na szczeblu lokalnym są oficerowie prasowi. W przypadku województwa śląskiego „już w 1997 roku w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach powołano zespół prasowy, który bezpośrednio podlega rzecznikowi prasowemu komendanta wojewódzkiego. Następnie w poszczególnych komendach miejskich i powiatowych komendanci powoływali swoich oficerów prasowych, ściśle współpracujących z rzecznikiem KWP i zespołem prasowym”⁶. W momencie realizacji projektu badawczego oficerowie prasowi w komendach miejskich i powiatowych garnizonu śląskiego nadal tworzyli rozbudowaną strukturę komunikacyjną, którą wieńczyła funkcja rzecznika prasowego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach⁷. Porządkując uwarunkowania wewnętrzne, należy zaznaczyć jednak, że oficerowie prasowi komend miejskich i powiatowych „nie podlegają formalnie rzecznikom prasowym komend wojewódzkich. Ci jednak korzystają niekiedy z możliwości nieformalnego wpływu na obsadę stanowisk oficerów prasowych. Kandydaci na oficerów prasowych przechodzą najczęściej swoistą praktykę weryfikacyjną w zespołach prasowych komend wojewódzkich i powoływani są przez komendantów powiatowych po rekomendacji rzecznika komendanta wojewódzkiego”⁸. Zasadniczym celem jest bowiem sprawne wykonywanie zadań z obszaru komunikacji zewnętrznej policji.

⁵ Par. 1 ust. 1 Zarządzenia nr 12 Komendanta Głównego Policji z dnia z dnia 27 stycznia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji (Dz.U. KGP z 27 stycznia 2018 r., poz. 14).

⁶ D. BIEL: *Służby prasowe w śląskim garnizonie policji a przedstawiciele mediów. Ocze-kiwania względem wzajemnej współpracy*. W: *Media a środowisko społeczne. Dylematy teorii i praktyki*. T. 2. Red. S. MICHALCZYK, D. KRAWCZYK. Gliwice—Katowice 2011, s. 73.

⁷ Rzecznik prasowy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach wraz z zespołem prasowym KWP stanowi z kolei element ogólnopolskiej struktury komunikacyjnej policji podległej Komendzie Głównej Policji, na której czele ustanowiono rzecznika prasowego KGP.

⁸ S. GAWROŃSKI: *Organizacja służb prasowych w polskich formacjach mundurowych. Wybrane aspekty*. Kwartalnik Internetowy „Komunikacja Społeczna” 2012, nr 2, s. 10.

Zakres zadań oficerów prasowych

W perspektywie długookresowej na efektywność wypełniania zadań rzeczników prasowych w organizacji rozproszonej wpływa precyzyjne określenie zakresu aktywności osób realizujących te działania. Dlatego wśród obowiązków ze sfery komunikacyjnej stawianych oficerom prasowym komend miejskich i powiatowych wymienić należy między innymi: 1) informowanie środków masowego przekazu o działaniach podejmowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego, rejonowego) policji; 2) informowanie regionalnych środków masowego przekazu o przedsięwzięciach realizowanych przez komórki organizacyjne komendy powiatowej (miejskiej, rejonowej) policji oraz przez podległe jej jednostki, również poprzez przygotowywanie oraz przekazywanie — w porozumieniu z właściwym terytorialnie rzecznikiem prasowym komendanta wojewódzkiego policji lub rzecznikiem prasowym Komendanta Stołecznego Policji — komunikatów prasowych, materiałów fotograficznych, filmowych i dźwiękowych oraz poprzez zamieszczanie przygotowanych materiałów na właściwych policyjnych stronach internetowych; 3) udzielanie ogólnopolskim oraz zagranicznym środkom masowego przekazu informacji o problemach i zagadnieniach dotyczących funkcjonowania policji na terenie powiatu (miasta); zakres i forma udzielania takich informacji wymaga każdorazowo akceptacji właściwego terytorialnie rzecznika prasowego komendanta wojewódzkiego policji lub rzecznika prasowego Komendanta Stołecznego Policji; 4) udzielanie odpowiedzi na zgłaszane pytania; 5) po uzgodnieniu z właściwym terytorialnie rzecznikiem komendanta wojewódzkiego policji lub rzecznikiem prasowym Komendanta Stołecznego Policji udzielanie odpowiedzi na krytykę prasową, której poddany jest komendant powiatowy (miejski, rejonowy) policji, komórki organizacyjne komendy powiatowej (miejskiej, rejonowej) policji oraz podległe jej jednostki; 6) koordynowanie i udzielanie pomocy merytorycznej w przekazywaniu informacji środkom masowego przekazu przez komórki organizacyjne komendy powiatowej (miejskiej, rejonowej) policji oraz podległe jej jednostki; 7) udział w szkoleniach z zakresu kontaktów funkcjonariuszy i pracowników policji z przedstawicielami środków masowego przekazu; 8) współuczestniczenie w kształtowaniu strategii i koncepcji działań informacyjnych na terenie powiatu (miasta), dotyczących przedsięwzięć podejmowanych przez policję w celu rozwiązywania najważniejszych problemów w zakresie patologii społecznej, zjawisk kryminogennych, profilaktyki i kontaktów ze społeczeństwem⁹. Tak więc w praktyce oficerowie prasowi komend miejskich i powiatowych zobowiązani są do działań z zakre-

⁹ Zgodnie z par. 5 Zarządzenia nr 1204 z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji (Dz.U. KGP z 26 listopada 2007 r., poz. 155).

su *media relations* także z wykorzystaniem technik audiowizualnych i fotograficznych, prowadzenia informacyjnych serwisów internetowych macierzystych jednostek, udzielania odpowiedzi na pytania dziennikarzy i reagowania na krytykę prasową, wspierania podległych komisariatów czy posterunków w razie ich kontaktu z mediami, aktywności planistycznej w zakresie tworzenia strategii komunikacyjnej komendy w odniesieniu do otoczenia społecznego, a także stałego podwyższania kwalifikacji. W tym kontekście warto podkreślić, że również dla kadry kierowniczej oraz innych funkcjonariuszy mogących współpracować z mediami, lecz niebędących oficerami prasowymi przygotowano rozwiązanie systemowe w postaci specjalistycznego szkolenia medialnego. Policjanci podczas 54 godzin lekcyjnych zapoznają się z programem zawierającym podstawy prawne i etyczne regulujące działalność medialną, zagadnienia *public relations* w policji oraz autoprezentację i elementy ceremoniału policyjnego. Kurs obejmuje też ćwiczenie kontaktów z dziennikarzami między innymi z podziałem na aspekty współpracy z: 1) prasą i portalami internetowymi, 2) redakcjami telewizyjnymi oraz 3) rozgłośniami radiowymi¹⁰.

Rodzaj informacji upowszechnianych przez oficerów prasowych

Jednym z podstawowych źródeł informacji dla dziennikarzy mediów ogólnoinformacyjnych są funkcjonariusze policji. Przekazywane przez nich wiadomości cechują się zwykle aktualnością i stosunkowo wysokim poziomem atrakcyjności w odbiorze audytorium medialnego. Badani oficerowie prasowi na bieżąco przekazują dziennikarzom dane dotyczące różnego rodzaju wydarzeń kryminalnych i drogowych oraz działań prewencyjnych, kryminalistycznych lub poszukiwawczych na terenie podlegającym działalności jednostki. Na podstawie kodeksu karnego¹¹ można ustalić typologię zakresów tematycznych przekazywanych mediom wiadomości na temat czynów zabronionych, które dotyczyć mogą przestępstw przeciwko: 1) życiu i zdrowiu (art. 148—162), bezpieczeństwu powszechnemu (art. 163—172), bezpieczeństwu w komunikacji (art. 173—180), środowisku (art. 181—188), wolności (art. 189—193), wolności sumienia i wyznania (art. 194—196), wolności seksualnej i obyczajności (art. 197—205), rodzinie i opiece (art. 206—211), czci i nietykalności cielesnej (art. 212—217), prawom osób wykonujących pracę zarobkową (art. 218—221), działalności in-

¹⁰ Na podstawie Decyzji nr 59 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 lutego 2016 r. W sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie współpracy z mediami (Dz.U. KGP z 14 marca 2016 r., poz. 7).

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).

stytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego (art. 222—231), wymiarowi sprawiedliwości (art. 232—247), wyborom i referendum (art. 248—251), porządkowi publicznemu (art. 252—264a), ochronie informacji (art. 265—269b), wiarygodności dokumentów (art. 270—277), mieniu (art. 278—295), obrotowi gospodarczemu (art. 296—309) oraz obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowym (art. 310—316). Oprócz informacji odnoszących się wprost do popełnionych przestępstw, zatrzymań osób podejrzewanych, zarzutów wobec podejrzanych oraz innych czynności podejmowanych w ramach prowadzonych postępowań sprawdzających i przygotowawczych (śledztw i dochodzeń) dziennikarze liczyć mogą na współdziałanie z oficerami prasowymi w zakresie działań prewencyjnych. Przepisy obligują bowiem policję do inicjowania i realizacji zadań „mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym”¹². Sferę kryminalną i profilaktyczną uzupełniają wiadomości poświęcone społecznie istotnym zdarzeniom typu: poszukiwanie osób zaginionych, koordynacja operacji antyterrorystycznych, działania zabezpieczające i wspomagające podczas pożarów, wybuchów, skażeń, epidemii, klęsk żywiołowych itd. Wszechstronność obszarów tematycznych powoduje, że oficerowie prasowi komend miejskich i powiatowych stanowią cenne źródło codziennych informacji dla mediów lokalnych i regionalnych, a sporadycznie — w przypadku zdarzenia o wyjątkowym znaczeniu — także dla ogólnopolskich.

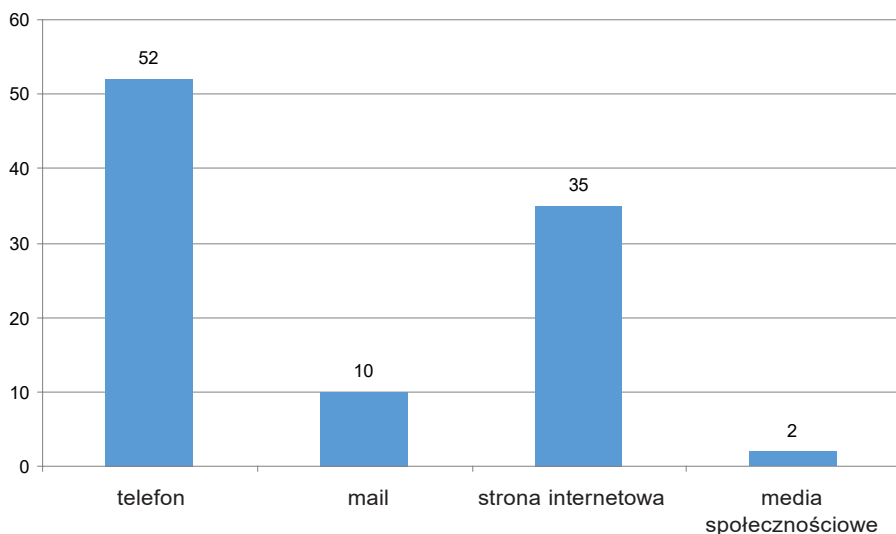
Projekt badawczy — analiza uzyskanych wyników

Analizując relacje między dziennikarzami a oficerami prasowymi, przede wszystkim stwierdzić należy, że zazwyczaj są oni dysponentami wiadomości dotyczących zagadnień atrakcyjnych dla mediów. Oznacza to w praktyce brak konieczności podejmowania wysublimowanych przedsięwzięć, mających na celu pozyskanie i utrzymanie zainteresowania środków masowego przekazu, co jest charakterystyczne dla działań ze sfery *media relations* podmiotów komercyjnych lub instytucji i służb dystrybuujących wiadomości w mniejszym stopniu odpowiadające oczekiwaniom publiczności medialnej. Uwzględniając zastrzeżenie, że zwykle to dziennikarze są zainteresowani pozyskaniem treści udostępnianych przez oficerów prasowych policji, przedstawić można wyniki badania w zakresie między innymi preferowanych metod przekazywania materiałów prasowych oraz reagowania na błędy lub przekłamania znajdujące się w przekazach medialnych.

¹² Art. 1, ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179).

Metody dystrybucji materiałów prasowych

Narzędziem komunikacyjnym najchętniej i najczęściej używanym w pracy funkcjonariuszy odpowiedzialnych za kontakt z mediami pozostaje telefon. Rozmowa telefoniczna uzyskała 52,0% wskazań. Drugim dominującym sposobem utrzymywania relacji z dziennikarzami nie jest już forma komunikacji bezpośredniej, lecz umieszczanie informacji na stronie internetowej. Posługiwanie się portalem komendy uzyskało blisko 35,0% wskazań. Trzecie miejsce z ponad 10,0% wskazań zajęło wysyłanie wiadomości pocztą elektroniczną. Profile w mediach społecznościowych wykorzystywane są incydentalnie (2,0%). Warto zwrócić uwagę na to, że żaden z oficerów prasowych nie wskazał na osobiste spotkanie z dziennikarzem jako preferowany sposób kontaktu z mediami (por. wyk. 1).



Wykres 1. Najczęściej wykorzystywane narzędzia komunikacyjne w relacjach oficerów prasowych z dziennikarzami (w %).

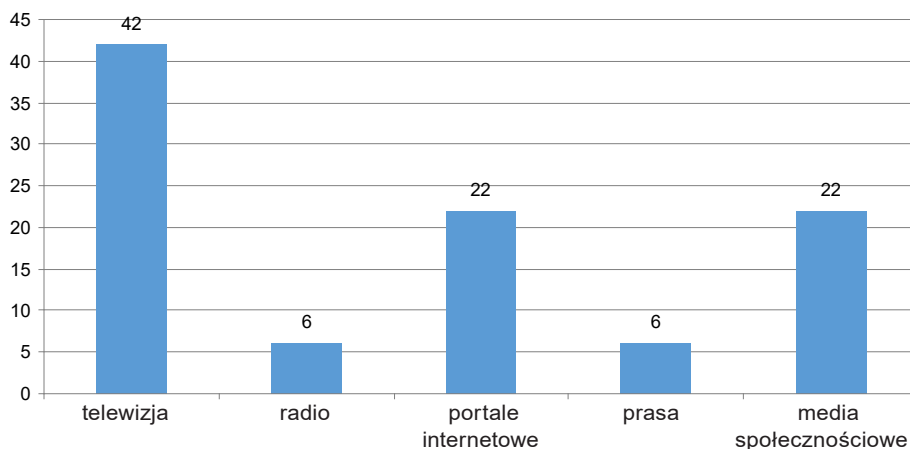
Rozmowa telefoniczna, pozwalająca sprawnie przekazać rzecznikowi podstawowe dane dotyczące omawianego wydarzenia, a jednocześnie dająca dziennikarzowi możliwość błyskawicznego opublikowania zapowiedzi materiału lub nawet całego tekstu odpowiada wymogom środków masowego przekazu. Dla większości osób pracujących w mediach najważniejsza jest bowiem szybkość dostarczenia informacji odbiorcom, co „za bardzo ważne zadanie dla mediów uznało 87,4% dziennikarzy, 84,3% szefów działów i nieco mniej, bo 73,7%, redaktorów naczelnych”¹³ uczestniczących w badaniu opinii dziennikarzy na temat najważniejszych aspektów pracy redakcyjnej.

¹³ A. STĘPIŃSKA, S. OSSOWSKI: *Dziennikarze w Polsce: wartości, priorytety i standardy zawodowe*. „Studia Medioznawcze” 2011, nr 1 (44), s. 24.

Skuteczność komunikacyjna

Zadaniem oficerów prasowych jest uczestnictwo w organizowaniu działań komunikacyjnych policji w celu uzyskiwania wymiernych rezultatów, wyrażających się efektywnym kontaktem ze społecznością lokalną lub regionalną. Może to obejmować angażowanie mieszkańców w prowadzone operacje (np. podczas akcji poszukiwania zaginionego), przebieg postępowania przygotowawczego (np. poprzez poszukiwanie świadków przestępstwa) czy w celu przeciwdziałania przestępczości (np. ostrzeganie przed osobami dokonującymi oszustw). Podczas tego typu działań niezbędna jest — wynikająca z doświadczenia — wiedza dotycząca skuteczności docierania za pośrednictwem mediów do pożądanego audytorium.

Oficerowie prasowi uczestniczący w projekcie badawczym mogli wypowiedzieć się na temat narzędzi komunikacyjnych zapewniających — w ich odczuciu — najpełniejsze dotarcie do odbiorców. Pod względem społecznego zasięgu największym uznaniem badanych funkcjonariuszy cieszyła się telewizja (prawie 43,0% wskazań). Na kolejnych lokatach znalazły się nośniki dostępne w cyberprzestrzeni. Zdaniem badanych policjantów satysfakcjonujące rezultaty przynosi publikowanie treści na portalach internetowych (22,0% wskazań). Równie korzystnym rozwiązaniem jest utrzymanie relacji z grupami docelowymi za pośrednictwem mediów społecznościowych (22,0% wskazań). Dopiero dalsze miejsca zajęły tradycyjne środki masowego przekazu jak prasa (6,0% wskazań) oraz rozgłośnie radiowe (6,0% wskazań) (por. wykr. 2).

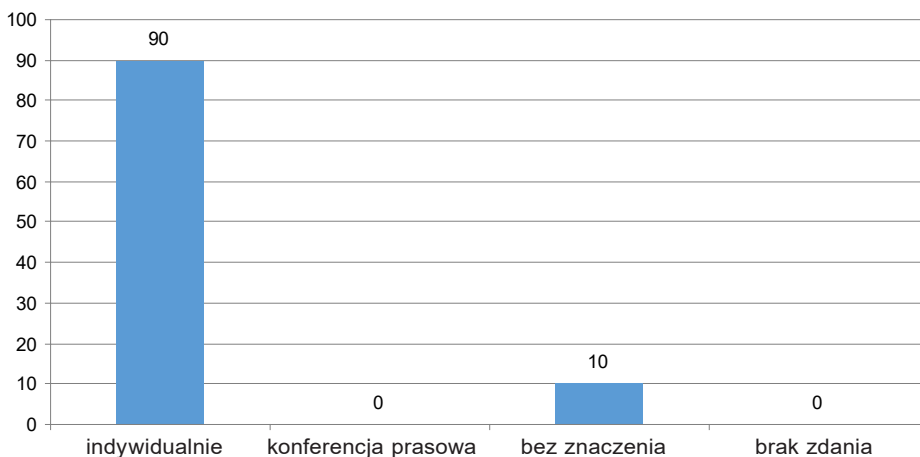


Wykres 2. Opinie oficerów prasowych na temat efektywności dotarcia do odbiorców za pośrednictwem mediów (w %).

Świadomość oczekiwań dziennikarzy

Oficerowie prasowi utrzymują bieżące kontakty z przedstawicielami środków masowego przekazu. Ze względu na uwarunkowania terytorialne, determinowane obszarem funkcjonowania danej jednostki policji, są to najczęściej dziennikarze mediów o zasięgu sublokalnym, lokalnym i regionalnym. Osoby wykonujące obowiązki rzeczników prasowych, z natury rzeczy, zdobywają doświadczenie dotyczące również preferencji informacyjnych dziennikarzy, w ujęciu metod przekazywania im wiadomości. Te sposoby można usystematyzować, przyjmując — jako kryterium — podział na formułę kontaktu 1) indywidualnego oraz 2) zbiorowego. W skład pierwszej kategorii wchodzić będzie spotkanie z wybranym dziennikarzem, rozmowa telefoniczna, wysyłanie wiadomości SMS/MMS, korespondencja mailowa lub prowadzona z wykorzystaniem komunikatorów internetowych itp. Druga kategoria, to adresowane do zainteresowanych dziennikarzy wszelkie formy przekazu informacji typu: konferencje prasowe, biuletyny informacyjne, newslettery, serwisy internetowe zawierające wiadomości dla mediów itd. Oficerowie prasowi uczestniczący w projekcie badawczym zostali poproszeni o wskazanie, która forma dystrybucji treści cieszy się największą aprobatą dziennikarzy. Okazało się, że 90% funkcjonariuszy, na podstawie własnej praktyki, wybrało kontakt indywidualny jako preferowany przez pracowników środków masowego przekazu. Pozostali twierdzili, że zazwyczaj forma kontaktu nie ma większego znaczenia dla skuteczności upowszechnienia treści. Żaden z policjantów nie wymienił natomiast metody zbiorczej typu konferencja prasowa jako formuły relacji indywidualnych przewyższającej popularnością inne. W literaturze można oczywiście znaleźć liczne opisy zalet konferencji prasowych, które zwracać mają uwagę dziennikarzy i powodować obligatoryjne wręcz podjęcie prezentowanego podczas nich zagadnienia, gdyż w procedurach funkcjonowania redakcji zwyczajowo uwzględniano obsługiwane takich wydarzeń, a „wykształcony przez lata praktyki dziennikarskiej automatyzm doskonale sprawdza się w obszarze administracyjnym i urzędowym życia codziennego. W dobie zalewu tysiącami informacji to właśnie konferencja zwraca szczególną uwagę i daje możliwość szerszego zaprezentowania tematu”¹⁴. Warto jednak podkreślić, że dotyczy to raczej stolicy bądź obszarów metropolitalnych lub aglomeracji, gdzie funkcjonują liczne ośrodki medialne złożone z redakcji lokalnych, regionalnych, ogólnopolskich i korespondentów prasy zagranicznej, a nie codzienności pracy rzecznika prasowego w mieście lub powiecie (por. wykr. 3).

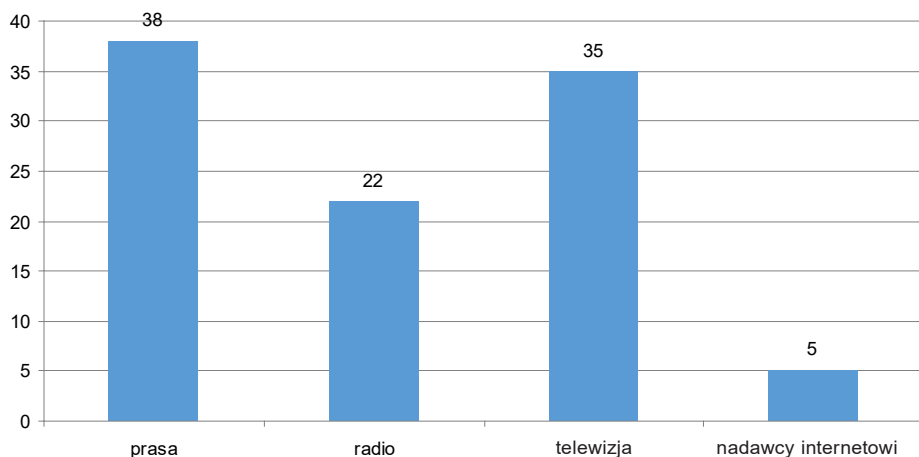
¹⁴ S. KOWALSKI: *Metody pozyskiwania i weryfikacji informacji*. Szczecin 2016, s. 65.



Wykres 3. Ocena poziomu akceptacji przez dziennikarzy stosowanych narzędzi dystrybucji wiadomości (w %).

Profesjonalizm dziennikarzy

Nawiązując i utrzymując relacje z osobami działającymi na rzecz oraz z upoważnienia środków masowego przekazu, oficerowie prasowi mogą wyrobić sobie pogląd na temat wiedzy i przygotowania dziennikarzy, podejmujących tematy z zakresu funkcjonowania organów ścigania. W projekcie badawczym zakładano ujawnienie tych opinii, z podziałem na poszczególne rodzaje mediów. W tym przypadku — inaczej niż w analizie skuteczności dotarcia do publiczności medialnej — najwyższe noty przypadły dziennikarzom prasowym, których blisko 38% funkcjonariuszy określiło jako dysponujących najlepszymi kwalifikacjami do merytorycznej współpracy z rzecznikiem policji. Nieco tylko gorsze noty (ok. 35% wskazań) uzyskali dziennikarze telewizyjni. Na trzecim miejscu znaleźli się pracownicy rozgłośni radiowych (prawie 22% wskazań). Z kolei profesjonalizm dziennikarzy pracujących na rzecz nadawców internetowych był najniżej oceniany, drastycznie niżej niż w pozostałych kategoriach, przez oficerów prasowych, uzyskując zaledwie nieco ponad 5% wskazań (por. wyk. 4).



Wykres 4. Opinie na temat merytorycznego przygotowania dziennikarzy poszczególnych mediów do podejmowania tematów dotyczących organów ścigania (w %).

Kwestia przygotowania merytorycznego dziennikarzy ma ogromne znaczenie, gdyż jego brak „widoczny jest przy pierwszym kontakcie, zarówno w sferze sposobu zadawanych pytań, jak również odzwierciedlanych wypowiedzi. Słaba znajomość terminologii, często na poziomie podstawowym, sprawia, że dochodzi do nieporozumień. Specjalistyczna terminologia wymaga nawet od autorów programów informacyjnych zapoznania się z przedmiotem rozmowy. Translacja wypowiedzi rzecznika prasowego, zwłaszcza w zakresie komentarza, może doprowadzić do wypaczenia jej sensu”¹⁵. W tym kontekście warto zauważyć, że badania empiryczne prowadzone wśród pracowników polskich mediów masowych wskazują, że większość z nich uważa siebie za osoby cechujące się wysokim poziomem kompetencji. Na podstawie sondażu przeprowadzonego w 2015 roku¹⁶ ustalono, że „na opinię dziennikarzy o swoim środowisku wpływa ocena fachowej wiedzy i specjalistycznych umiejętności jego przedstawicieli. W tym przypadku przeważająca część badanych stwierdziła, że polscy dziennikarze są kompetentni i profesjonalnie przygotowani do pracy. Z uznaniem o kwalifikacjach zawodowych dziennikarzy wypowiedziało się 60% ankietowanych

¹⁵ M. BARAŃSKA: *Dylematy współczesnego dziennikarza/dziennikarstwa — wybrane zagadnienia*. „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 4, s. 176.

¹⁶ Badanie własne autora przeprowadzone 12 grudnia 2015 r. w Zabrzu podczas konferencji środowiskowej z udziałem 60 przedstawicieli następujących stacji telewizyjnych: TVP 1, TVP 2, TVP Info, TVN, TVN 24, Polsat News, Superstacja, TVZ, oddziałów regionalnych TVP (TVP Wrocław, TVP Szczecin, TVP Lublin, TVP Kraków), stacji radiowych: Polskiego Radia i RMF FM, redakcji prasowych: miesięcznika „Forbes”, dziennika „Fakt”, tygodnika regionalnego „Trybuna Górnicza”, tygodników lokalnych „Nowiny Zabrzeńskie”, „Głos Zabrze i Rudy Śląskiej”, a także Polskiej Agencji Prasowej oraz portalu Onet.pl.

(wobec 16% wskazań krytycznych)¹⁷. Natomiast adresaci przekazów dziennikarskich, charakteryzując specyfikę pracy we współczesnych mediach, wskazują, że „polscy dziennikarze nie szanują innych i ich prawa do prywatności i ochrony dobrego imienia, motywem przewodnim ich działań jest najczęściej poszukiwanie sensacji, wielu z nich obce jest także poczucie odpowiedzialności za konsekwencje swoich publikacji”¹⁸. Na poziom profesjonalizmu dziennikarzy bezsprzecznie wpływają ekonomiczne warunki wykonywania zawodu. W większości podmiotów rynku medialnego ulegają one systematycznemu pogorszeniu zarówno w zakresie wysokości uposażeń konfrontowanej z zarobkami w innych sektorach gospodarki, jak też w stosunku uzyskiwanych dochodów do nakładów pracy wynikającej ze zwiększania się liczby obowiązków dziennikarskich, czasu potrzebnego do ich wykonania oraz niezbędnych kwalifikacji. Dążenie do redukcji kosztów dotyczy wielu aspektów dziennikarstwa i „wydaje się, że zmiana form zatrudnienia dziennikarzy w mediach przybrała już stały charakter, a nie jest tylko jednym z elementów oszczędności w kryzysie. W zasadzie nikogo nie dziwi już, że młodzi adepci trafiający do zawodu nie otrzymują umowy o pracę, a zatrudnieni są wyłącznie za wierszówkę lub w najlepszym razie na podstawie umów cywilnoprawnych potocznie nazywanych śmieciowymi. Przy czym praktyki takie stosują nie tylko małe firmy medialne, ale duże koncerny”¹⁹. Obniża to atrakcyjność zawodu, a w konsekwencji nie pozostaje bez wpływu na jakość jego wykonywania. Tymczasem nie tylko normy etyczne czy dobre obyczaje, lecz wręcz prawo prasowe²⁰ nakłada na dziennikarza powinność na przykład szczególnej staranności, którą należy rozumieć jako „pilność, obowiązkowość, dociekliwość w poszukiwaniu prawdy, dbanie o szczegóły, dokładność, sprawdzenie zgodności z prawdą uzyskanych informacji przez sięgnięcie do wszystkich dostępnych źródeł, poparcie ustaleń stosowną weryfikacją zebranych materiałów, pełne przedstawienie okoliczności sprawy itp.”²¹. Obrazuje to skalę oczekiwanych działań zbliżających aktywność dziennikarską do wymogów profesjonalizmu.

¹⁷ D. KRAWCZYK: *Zmiany w społecznym postrzeganiu prestiżu zawodu dziennikarza wobec przekształceń rynku medialnego*. W: *Teorie komunikacji i mediów*. Red. M. GRASZEWICZ, M. WSZOŁEK. Wrocław 2016, s. 230.

¹⁸ E. MIGACZEWSKA: *Dziennikarz — zawód zaufania publicznego? Analiza społecznych oczekiwań i spostrzeżeń*. W: *Media lokalne i dziennikarstwo. Aspekty współczesne i historyczne*. Red. K. POKORNA-IGNATOWICZ, S. MICHALCZYK. Kraków 2010, s. 123.

¹⁹ T. GŁOGOWSKI: *Transformacja czy kryzys dziennikarstwa? Zjawisko konwergencji mediów*. W: *Oblicza mediów lokalnych i regionalnych. Szkice medjoznawcze*. Red. S. MICHALCZYK, D. KRAWCZYK. Mikołów 2016, s. 41.

²⁰ Art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. — Prawo prasowe (Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24).

²¹ P. KOSMATY: *Odpowiedzialność prawna dziennikarza*. „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, nr 2, s. 48.

Formy reakcji na przekłamania w przekazach medialnych

Oficerowie prasowi mogli również wypowiedzieć się na temat metod wyjaśniania nieścisłości lub przekłamań pojawiających się w opublikowanych materiałach prasowych. Sprawa reagowania na upowszechnianie przez media nieprawdy lub wiadomości zawierających błędy stanowi trudne zadanie rzecznika prasowego, który powinien godzić ochronę interesów reprezentowanej organizacji z koniecznością dalszego utrzymywania relacji komunikacyjnych z daną redakcją. W przypadku podmiotów komercyjnych, działających w ramach konkurencyjnego rynku, eskalacja środków o charakterze represyjnym wobec dziennikarza będącego autorem nieprecyzyjnej informacji, jest postępowaniem dość ryzykownym. Co prawda może doprowadzić do skorygowania przeinaczonych danych, lecz zarazem przynieść pogorszenie stosunków z konkretnym reporterem lub publicystą czy zarządzającymi zespołem redakcyjnym, skutkujące — w najlepszym wypadku — pominięciem konkretnej firmy w serwisach medialnych. Nie można jednak zapominać, że policja odgrywa wyjątkową rolę jako źródło bezcennych dla mediów informacji, których w dłuższej perspektywie nie sposób bagatelizować.

Z praktyki służb prasowych wynika, że wśród reakcji na przekłamanie opublikowane w mediach znajduje się między innymi rozmowa z dziennikarzem mająca na celu zniwelowanie problemu i wytłumaczenie powodu jego powstania, interwencja u przedstawicieli kierownictwa redakcji, mniej lub bardziej formalna skarga złożona przełożonym (w strukturach redakcji lub wydawcy), upublicznienie komentarza wyjaśniającego niejasność, nadinterpretację czy powierzchowność relacji na własnych nośnikach organizacji (np. strona internetowa, profil na Fb), przesłanie polemiki lub odpowiedzi do publikacji w mediach, przedłożenie redaktorowi naczelnemu sprostowania, wkroczenie na drogę postępowania sądowego (z trybem prywatnoskargowym włącznie). Aktywność medialna może bowiem doprowadzić do kolizji z prawem, czyli czynów zabronionych opisanych w kodeksie karnym, który „zawiera aż czternaście przepisów sankcjonujących nadużycie wolności wypowiedzi”²². Dlatego „dziennikarze pełnią szczególną rolę w społeczeństwach demokratycznych, umożliwiając przekaz, wymianę informacji i poglądów, kształtując opinię publiczną oraz kontrolując władzę w państwie. Zadaniem dziennikarzy jest zatem zbieranie i gromadzenie danych oraz sprawdzanie ich wiarygodności. Błąd dziennikarza może kosztować go bardzo dużo, gdyż można pociągnąć go do odpowiedzialności”²³. Dodatkowo podmioty posiadające znaczące budżety reklamowe mogą uzależniać realizację kontraktów promocyjnych od podejmowania przez media określonych tematów

²² J.J. MROZEK: *Odpowiedzialność karna za przekroczenie granic wolności wypowiedzi*. „Civitas et Lex” 2017, nr 1 (13), s. 7.

²³ K. ŚWIĘCKA: *Polityka informacyjna organów publicznych w Polsce*. „Roczniki Nauk Prawnych” 2006, T. 16, nr 1, s. 414.

lub zaniechania publikacji spornych treści. Faktem jest bowiem, że „media publiczne niejako w naturalny sposób są elementem polityki. Ale media prywatne są nie tylko zależne od rynku, ale również podatne na korupcję zarówno ze strony biznesu, jak i instytucji publicznych (reklamy i niższe podatki)”²⁴.

Zasadniczo jednak w ustawie o prawie prasowym przewiduje się jako właściwą formę riposty przygotowanie sprostowania. Przepisy stanowią, że „na wniosek zainteresowanej osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, redaktor naczelny właściwego dziennika lub czasopisma jest obowiązany opublikować bezpłatnie rzeczowe i odnoszące się do faktów sprostowanie nieścisłej lub nieprawdziwej wiadomości zawartej w materiale prasowym”²⁵. Zgodnie z prawem, sprostowanie musi być nadane pocztą lub złożone w redakcji w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia opublikowania materiału prasowego, a tekst sprostowania nie może przekraczać dwukrotnej objętości fragmentu materiału prasowego, którego dotyczy, ani trwać dłużej niż dwukrotność czasu antenowego, jaki zajmował dany fragment przekazu. Już w literaturze przedwojennej wymóg ten uzasadniano następująco: „[...] udzielenie miejsca na sprostowanie w dwukrotnej objętości prostowanej wiadomości tłumaczy się tym, że nieraz można w kilku wierszach podać wiadomość naruszającą czyjeś interesy, podczas gdy niemożliwym jest również w tych kilku wierszach zmieścić rzeczowe wyjaśnienie faktycznego stanu rzeczy”²⁶. Co ciekawe, wtedy też, za sprostowanie większe niż dwukrotna objętość prostowanej wiadomości zainteresowany musiał zapłacić redakcji „za część przekraczającą te rozmiary, przyjmując za podstawę należności normalną opłatę za ogłoszenia w danym czasopiśmie”²⁷. Obecnie obowiązujące przepisy zostały zliberalizowane w sferze sankcji grożących redakcji za odmowę opublikowania sprostowania. W nowelizacji prawa prasowego usunięto bowiem zapisy o odpowiedzialności karnej redaktora naczelnego. Stało się to w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2010 roku, który stwierdził, że „art. 46 ust. 1 oraz art. 31 i art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. — Prawo prasowe są niezgodne z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie zachowują wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą”²⁸. Warto zaznaczyć, że „z powodu nadmiernej represyjności przepis art. 46 Prawa prasowego został zakwestionowany również przez Europejski

²⁴ K. NOWAKOWSKI: *Zagrożenia etyczne i korupcyjne w mediach*. „Studia Medioznawcze” 2017, nr 2 (69), s. 129.

²⁵ Art. 31a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. — Prawo prasowe (Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24).

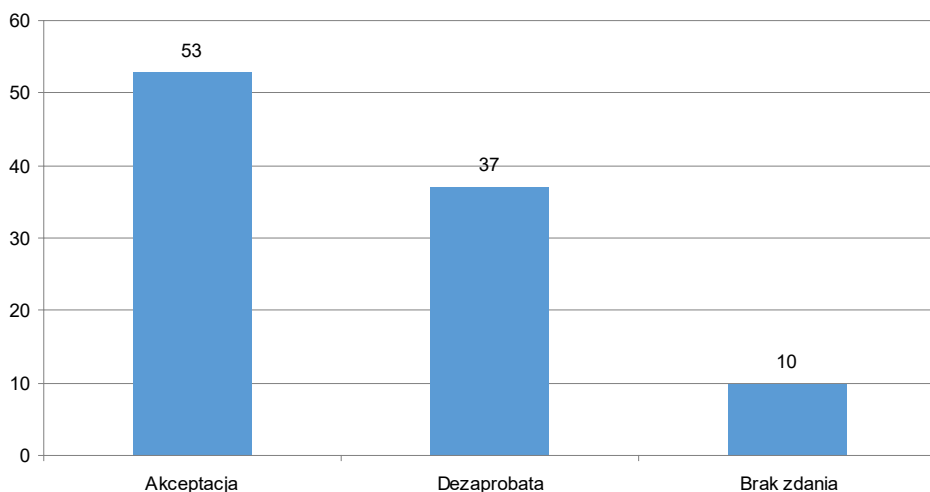
²⁶ T. CYPRIAN: *Prawo prasowe. Komentarz*. Poznań 1939, s. 32.

²⁷ Art. 29, ust. 1 Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej — Prawo prasowe z dnia 21 listopada 1938 r. (Dz.U. R.P., nr 89, poz. 608 z dnia 22 listopada 1938 r.).

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt K 41/07 (Dz.U. 2010 r., nr 235, poz. 1551).

Trybunał Praw Człowieka, który orzekł, że choć prawo do repliki prasowej jest uzasadnionym elementem regulacji wolnych mediów, to karanie dziennikarzy sankcją karną za odmowę publikacji nadesłanego listu nie daje się pogodzić z zasadą proporcjonalności²⁹.

Dyskusyjna — głównie ze względu na efektywność — metoda reakcji na publikację wiadomości nieścisłej lub treści nieprawdziwych, jaką jest sprostowanie, cieszy się jednak uznaniem znacznej części oficerów prasowych. Ponad połowa (53%) uczestniczących w projekcie badawczym funkcjonariuszy uznała sprostowanie za dobry sposób wyjaśniania odbiorcom stanu faktycznego, przeznaczonego w przekazie medialnym. Przeciwnego zdania było natomiast prawie 37% ankietowanych policjantów. Pozostali nie mieli wyrobionego poglądu na ten temat (por. wyk. 5).



Wykres 5. Pojmowanie sprostowania jako efektywnej metody wyjaśniania treści nieprawdziwych lub nieścisłych upowszechnianych w mediach (w %).

Podsumowanie

Oficerowie prasowi jednostek policji prowadzą zazwyczaj ożywione działania w sferze *media relations*, pozostając w codziennym kontakcie z dziennikarzami mediów lokalnych i regionalnych. Przekazują wiadomości, udzielają

²⁹ M. CHYLIŃSKI: *Prawo do repliki prasowej. Instytucja sprostowania w prawie polskim na tle rozwiązań francuskich i niemieckich*. „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, nr 2, s. 182.

komentarzy, przygotowują serwisy prasowe, realizują i udostępniają materiały multimedialne, organizują konferencje prasowe, reagują na krytykę w mediach itd. Skala i natężenie obowiązków sytuuje ich zapewne w czołówce, jeśli chodzi o obciążenie pracą, biur prasowych innych służb, a także instytucji oraz podmiotów komercyjnych. Funkcjonują zarazem w warunkach szczególnych, ponieważ najczęściej są dysponentami informacji pożądaných przez środki masowego przekazu. Życzliwość oficerów prasowych wobec poszczególnych dziennikarzy przyczynić się wręcz może do ich sukcesu zawodowego. Podobnie jest w przypadku podmiotów medialnych. Na konkurencyjnym rynku szybkie pozyskanie atrakcyjnego dla odbiorców newsa stanowi przecież ważny element rywalizacji między redakcjami. Posiadając interesujące dziennikarzy treści, oficerowie prasowi nie muszą nadmiernej wagi przykładac do nawiązywania i podtrzymywania relacji z mediami, co absorbuje rzeczników prasowych wielu organizacji dążących do pozyskania zainteresowania mediów. Niezależnie jednak od tych specyficznych uwarunkowań oficerowie prasowi muszą cechować się kompetencjami do wykonywania swoich funkcji. Policjant odpowiedzialny za *media relations* swojej jednostki, podobnie jak rzecznik prasowy „pragnący aktywnie funkcjonować na współczesnym rynku medialnym, nie może ograniczyć się do przygotowania treści informacji, którą wyśle pocztą elektroniczną do wybranych redakcji prasy, radia i telewizji. Już na etapie formułowania listy kontaktów użyteczna jest świadomość istnienia wydzielonych struktur redakcyjnych funkcjonujących w cyberprzestrzeni, gdzie nierzadko można doprowadzić do pozyskania dodatkowego pola eksploatacji (np. portal danej redakcji, profil w mediach społecznościowych czy zależne od korporacji medialnej serwisy internetowe) dla publikacji upowszechnianych wiadomości. Rzecznik musi zadbać o dostarczenie dziennikarzom materiałów multimedialnych, zapewnienie drożnego kanału komunikacji zwrotnej, udostępnienie przynajmniej części posiadanych zasobów na profilach organizacji w mediach społecznościowych, macierzystym portalu czy kanałach filmowych”³⁰. Kompleksowość realizowanych zadań połączona z wymogiem posiadania wiedzy na temat funkcjonowania środków masowego przekazu i umiejętności obsługi nowoczesnych narzędzi komunikacyjnych cechować powinna także oficerów prasowych. Liczy się ponadto zdolność do działania zgodnego z unormowaniami prawnymi obowiązującymi w przestrzeni medialnej, a zarazem odpowiadającego zapisom regulaminów wewnętrznych policji. Spore znaczenie dla efektów pracy rzecznika mają też jego indywidualne predyspozycje modelujące formułę wykonywania obowiązków zawodowych. Odpowiedzialność, rzetelność, fachowość, dyspozycyjność i nacechowana życzliwością gotowość do utrzymywania partnerskich relacji kształtują

³⁰ D. KRAWCZYK: *Działania komunikacyjne wobec przekształceń rynku mediów. Zakres obowiązków rzecznika prasowego i zmiany zachodzące w relacjach z dziennikarzami*. „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2016, z. 98, s. 96—97.

wiarygodność osobistą oficera prasowego, co bywa równie istotne dla dziennikarza, jak jego autorytet formalny.

Biorąc pod uwagę ujawniony podczas projektu badawczego dominujący sposób komunikacji oficerów prasowych z dziennikarzami, którym jest rozmowa telefoniczna, można prognozować, że wraz z upływem czasu jej znaczenie uzupełnią komunikatory internetowe lub media społecznościowe. A ponieważ, „prymarną funkcją mediów społecznościowych jest utrzymywanie kontaktów nieoficjalnych, towarzyskich i przyjacielskich”³¹, stosowanie tych narzędzi w codziennych relacjach z przedstawicielami redakcji — szczególnie o zasięgu lokalnym lub regionalnym — przyczynić się może do zacieśniania nieco mniej sformalizowanych kontaktów, zwłaszcza że wyniki opisanego badania wskazują na wysoki poziom świadomości nadawców treści informacyjnych (oficerów prasowych) w odniesieniu do preferowanych form pozyskiwania materiałów przez odbiorców (dziennikarzy) w formule działań *media relations*. Dominującym modelem aktywności komunikacyjnej rzeczników prasowych policji może być więc w przyszłości dalsza indywidualizacja przekazywania wiadomości za pośrednictwem mediów społecznościowych współpracującym redakcjom oraz osobom i podmiotom tworzącym otoczenie społeczne tej formacji.

Bibliografia

- BARAŃSKA M.: *Dylematy współczesnego dziennikarza/dziennikarstwa — wybrane zagadnienia*. „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 4.
- BIEL D.: *Służby prasowe w śląskim garnizonie policji a przedstawiciele mediów. Oczekiwania względem wzajemnej współpracy*. W: *Media a środowisko społeczne. Dylematy teorii i praktyki*. T. 2. Red. S. MICHALCZYK, D. KRAWCZYK. Gliwice—Katowice 2011.
- BRZOZOWSKA-PASIEKA M., OLSZYŃSKI M., PASIEKA J.: *Prawo prasowe. Komentarz*. Warszawa 2013.
- CHYLIŃSKI M.: *Prawo do repliki prasowej. Instytucja sprostowania w prawie polskim na tle rozwiązań francuskich i niemieckich*. „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, nr 2.
- CYPRIAN T.: *Prawo prasowe. Komentarz*. Poznań 1939.
- Decyzja nr 59 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 lutego 2016 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie współpracy z mediami. (Dz.U. KGP z 14 marca 2016 r., poz. 7).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej — Prawo prasowe z dnia 21 listopada 1938 r. (Dz.U. R.P., z 22 listopada 1938 r., nr 89, poz. 608).

³¹ A. TERESZKIEWICZ: *Komunikacja z klientem na Twitterze — analiza wybranych aktów mowy w interakcji handlowej online*. „Studia Medioznawcze” 2017, nr 1 (68), s. 84.

- GAWROŃSKI S.: *Organizacja służb prasowych w polskich formacjach mundurowych. Wybrane aspekty*. Kwartalnik Internetowy „Komunikacja Społeczna” 2012, nr 2.
- GŁOGOWSKI T.: *Transformacja czy kryzys dziennikarstwa? Zjawisko konwergencji mediów*. W: *Oblicza mediów lokalnych i regionalnych. Szkice medioznawcze*. Red. S. MICHALCZYK, D. KRAWCZYK. Mikołów 2016.
- KOSMATY P.: *Odpowiedzialność prawna dziennikarza*. „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 2.
- KOWALSKI S.: *Metody pozyskiwania i weryfikacji informacji*. Szczecin 2016.
- KRAWCZYK D.: *Działania komunikacyjne wobec przekształceń rynku mediów. Zakres obowiązków rzecznika prasowego i zmiany zachodzące w relacjach z dziennikarzami*. „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2016, z. 98.
- KRAWCZYK D.: *Zmiany w społecznym postrzeganiu prestiżu zawodu dziennikarza wobec przekształceń rynku medialnego*. W: *Teorie komunikacji i mediów*. Red. M. GRASZEWICZ, M. WSZOŁEK. Wrocław 2016.
- MIGACZEWSKA E.: *Dziennikarz — zawód zaufania publicznego? Analiza społecznych oczekiwań i spostrzeżeń*. W: *Media lokalne i dziennikarstwo. Aspekty współczesne i historyczne*. Red. K. POKORNA-IGNATOWICZ, S. MICHALCZYK. Kraków 2010.
- MROZEK J.J.: *Odpowiedzialność karna za przekroczenie granic wolności wypowiedzi*. „Civitas et Lex” 2017, nr 1 (13).
- NOWAKOWSKI K.: *Zagrożenia etyczne i korupcyjne w mediach*. „Studia Medioznawcze” 2017, nr 2 (69).
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej (Dz.U. 2002, nr 4, poz. 36).
- STĘPIŃSKA A., OSSOWSKI S.: *Dziennikarze w Polsce: wartości, priorytety i standardy zawodowe*. „Studia Medioznawcze” 2011, nr 1 (44).
- ŚWIĘCKA K.: *Polityka informacyjna organów publicznych w Polsce*. „Roczniki Nauk Prawnych” 2006, T. 16, nr 1.
- TERESZKIEWICZ A.: *Komunikacja z klientem na Twitterze — analiza wybranych aktów mowy w interakcji handlowej online*. „Studia Medioznawcze” 2017, nr 1 (68).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. — Prawo prasowe (Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt K 41/07 (Dz.U. 2010, nr 235, poz. 1551).
- Zarządzenie nr 12 Komendanta Głównego Policji z dnia z dnia 27 stycznia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji (Dz.U. KGP z 27 stycznia 2018 r., poz. 14).
- Zarządzenie nr 1204 z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji (Dz.U. KGP z 26 listopada 2007 r., poz. 155).

Dariusz Krawczyk, dr nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, wykładowca akademicki, biegły sądowy z zakresu komunikacji społecznej i zarządzania, członek Polskiego Towarzystwa Komunikacji Społecznej, naczelnik Wydziału Kontaktów Społecznych Urzędu Miejskiego w Zabrze. Zainteresowania badawcze: *public relations*, komunikacja społeczna firm i instytucji, narzędzia komunikacyjne samorządu, współczesne dziennikarstwo i media. Wybrane publikacje autorskie: *Zmiany w społecznym postrzeganiu prestiżu zawodu dziennikarza wobec przekształceń rynku medialnego* (w: *Teorie komunikacji i mediów. T. 9: Konstrukcje komunikacji i mediów*. Red. M. Graszewicz, M. Wszolek. Wrocław 2016); *Postrzeganie prasy samorządowej wobec inicjatywy zakazującej jej wydawania* („Rocznik Prasoznawczy” 2017, R. XI); *Analiza debaty publicznej o dopuszczalności wydawania prasy samorządowej* („Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 100); *Postrzeganie prasy samorządowej przez środowisko dziennikarskie. Kontrowersje wokół wydawania periodyków przez jednostki samorządu terytorialnego* (w: *Państwo i społeczeństwo. Komunikacja społeczna i kompetencje medialne w czasach nowych technologii*. Red. K. Pokorna-Ignatowicz, G. Ptaszek. Kraków 2017). Redakcja naukowa (wspólnie z S. Michalczykiem) książki *Oblicza mediów lokalnych i regionalnych. Szkice medioznawcze* (Mikołów 2016).



Zmiany ustawodawcze w zakresie działalności radia w Polsce w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej

Legislative changes in radio sector in Poland
in connection with Poland's accession
to the European Union

Kinga Oliwia Zdrojewska*

Abstrakt

Aby móc stać się członkiem Unii Europejskiej, Polska musiała zmienić swoje prawodawstwo, dostosowując je do wymogów obowiązujących w krajach członkowskich. Konieczne zmiany w tym aspekcie dotknęły także sektor mediów, wówczas już działający na rynku wolnych mediów, gdzie podmioty komercyjne walczyły o uwagę na równi z nadawcą publicznym. Artykuł traktuje o zmianach w obrębie sektora radiowego, których dokonano przed 1 maja 2004 roku. Podstawę prawną stanowi Ustawa o radiofonii i telewizji.

Słowa kluczowe: radio, Unia Europejska, legislacja, Ustawa o radiofonii i telewizji, ład medialny, wolność wypowiedzi, polityka audiowizualna, DAB

Abstract

To become a member of the European Union Poland had to change its legislation and adapting it to the requirements in the Member States of EU. Necessary changes in this aspect affected also the media sector, then operating on the free media market, where commercial ones fought for attention equals with the public broadcaster. The article is about changes in the radio sector, which were made before 1st May 2004. It is based on the Radio and Television Act.

Key words: Radio, European Union, legislation, Act on radio and television, media order, freedom of expression, audiovisual policy, DAB standard

* Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (kinga_zdrojewska@tlen.pl).

Wstęp

W 2019 roku minie piętnaście lat od wejścia Polski do Unii Europejskiej. Zmiany w wymiarze społeczno-gospodarczym, jakie dokonały się po akcesji, odczuwamy niemal w każdej dziedzinie życia, a przydzielane unijne fundusze finansowe opisane są każdorazowo na tablicach informacyjnych w miejscach przeprowadzonych inwestycji. Jednakże wejście Polski do Wspólnoty obwarowane było koniecznością dopasowania przepisów krajowych do traktatów obowiązujących w państwach członkowskich. Regulacje w tym zakresie objęły również sektor medialny czy też ściślej — radiowy. Radio to medium, któremu, z racji wykonywanego przeze mnie zawodu dziennikarza radiowego, poświęcam w swych rozprawach szczególną uwagę. Pomimo upływu czasu nie została bowiem dokonana analiza jego działalności w kontekście konieczności zmiany przepisów i regulacji przed wejściem do UE. Dlatego też celem podjętym w niniejszym opracowaniu jest ukazanie, jakie zmiany legislacyjne zostały przeprowadzone w tym zakresie jeszcze przed akcesją unijną, ale także jak konsekwencje tych zmian wpływają na słuchanie radia dzisiaj. Niektóre z zagadnień poruszonych przeze mnie dotyczą zarówno mediów audio, jak i audiowizualnych. Moją uwagę skierowałam jednak tylko na radio, chcąc w ten sposób spróbować dokonać systematyzacji w tym obszarze mediów. Dodatkowym bodźcem do napisania takiego opracowania stała się polityka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji względem lokalnych nadawców, a ściślej — polityka koncesyjna, która wpływa na kształtowanie się lokalnego rynku radiowego w Polsce.

Nowy ład medialny w Polsce

Zniesienie monopolu państwa w dziedzinie mediów audiowizualnych w Polsce możliwe było po przemianach roku '89 związanych z demokratyzacją życia polityczno-gospodarczo-społecznego oraz wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹ (umożliwiającej powstanie pierwszych stacji radiowych innych niż państwowe) oraz Ustawy z 23 listopada 1990 roku o łączności². Przed rokiem 1990 nie istniały w Polsce żadne komercyjne media³, a „prasa, radio i tele-

¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 29, poz. 154).

² Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz.U. 1990, nr 86, poz. 504).

³ Więcej na temat koncepcji nowego ładu informacyjnego: K. POKORNA-IGNATOWICZ: *Od leninowskiej koncepcji prasy do wolnych mediów. Koncepcja nowego ładu informa-*

wizja podlegały politycznej kontroli i państwowej cenzurze. W dziedzinie mediów elektronicznych państwo miało całkowity monopol⁷⁴. Na etapie prac legislacyjnych, mających na celu zmianę ustawodawstwa w zakresie liberalizacji mediów „nie udało się stworzyć jednego aktu prawnego dotyczącego wszystkich aspektów działalności medialnej”⁷⁵. Za takim kompleksowym rozwiązaniem i „stworzeniem aktu prawnego będącego kodeksem mediów”⁷⁶ po dziś dzień przemawia potrzeba uporządkowania problematyki medialnej, zwłaszcza w dobie Internetu, ale jak dotąd regulacje w tym zakresie w polskim prawodawstwie opierają się nie na jednym, ale na kilku aktach prawnych. Są nimi w szczególności:

1. Prawo prasowe z 26 stycznia 1984 roku z późniejszymi zmianami⁷,
2. Ustawa o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 roku⁸,
3. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku⁹.

Jak zauważa Danuta Waniek po obradach Okrągłego Stołu: „[...] z charakteru przemian politycznych nie wynikało, że Polska będzie od razu zmierzać w kierunku przyjęcia standardów ładu komunikacyjnego, wyznaczanych przez dokumenty instytucji europejskich, opartych na normach doktryny liberalnej, odnoszących się zarówno do sfery polityki, jak i ekonomii, a media prasa, radio, telewizja, Internet — będą się stawać wolnym rynkiem idei”¹⁰. Dopiero „wydarzeniem rozstrzygającym i nadającym nowe impulsy w kształtowaniu prawa do informacji stało się uzyskanie przez Polskę w 1991 roku członkostwa w jednej z najstarszych organizacji międzynarodowych — Radzie Europy — organizacji wartości, czego bezwzględną konsekwencją było poddanie się jurysdykcji Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu”¹¹.

Ważne, aby przed początkiem zmian ustawodawczych po Okrągłym Stole w Polsce pamiętać, jak stwierdza Karol Jakubowicz, „o tym, czy w danym kraju europejskim w efekcie tworzono radio państwowe, bezpośrednio kontrolowane przez rząd, czy publiczne — dysponujące autonomią i bardziej skierowane na interes publiczny, decydowały różne czynniki, zwłaszcza stan konsolidacji demokracji oraz stopień kultury politycznej”¹².

cyjnego w Porozumieniach Okrągłego Stołu. W: Polski system medialny 1989—2011. Red. K. POKORNA-IGNATOWICZ. Kraków 2013, s. 13—34.

⁴ J. BRAUN: *Telewizja publiczna w czasach transformacji*. Warszawa 2008, s. 9.

⁵ I. DOBOSZ: *Prawo prasowe*. Warszawa 2011, s. 40.

⁶ J. SOBCZAK: *Prawo prasowe w systemie polityczno-prawnym Rzeczypospolitej (stan obecny i potrzeby zmian)*. W: *Media i dziennikarstwo na przełomie wieków*. Red. J. ADAMOWSKI. Warszawa 1998, s. 76—77.

⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. — Prawo prasowe (Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24).

⁸ Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34.

⁹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

¹⁰ D. WANIEK: *Dylematy ładu medialnego RP. Standardy europejskie a praktyka polityczna*. Kraków 2007, s. 50.

¹¹ Ibidem, s. 51.

¹² K. JAKUBOWICZ: *Media publiczne. Początek końca czy nowy początek*. Warszawa 2007, s. 85.

Zmiany ustawodawcze i wprowadzenie nowego ładu medialnego, zapoczątkowane zniesieniem cenzury i koncesjonowaniem prasy¹³, zostały przypieczętowane 1 marca 1993 roku, kiedy to w Polsce weszła w życie Ustawa o radiofonii i telewizji. Regulowała ona działalność stacji radiowych i telewizyjnych na rynku nadawców — zarówno komercyjnych, jak i publicznych. Na jej mocy powołano także do życia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji stojącą odąd na straży porządku w polskim eterze. Mocą konstytucji, uchwalonej pięć lat po Ustawie, w artykułach 213—215 zostały potwierdzone kompetencje Krajowej Rady, ale także raz jeszcze zagwarantowano wolność prasy (art. 54)¹⁴. Jak zauważa Tomasz Mielczarek: „[...] w art. 14 tego dokumentu stwierdzono, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu [...], zakazano cenzury i koncesjonowania prasy [...], zagwarantowano obywatelom dostęp do informacji publicznych”¹⁵.

Droga do Unii Europejskiej

Za podstawę standardów europejskich w dziedzinie wolności mediów przed akcesją Polski do Wspólnoty, ale już na etapie dostosowywania polskiego prawodawstwa i regulacji w dziedzinie polityki audiowizualnej do norm obowiązujących w Europie Zachodniej, posłużyły, jak wylicza Waniek: Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku, Deklaracja o Wolności Wypowiedzi i Informacji tzw. Europejska Karta Mediów z 29 kwietnia 1982 roku, Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej z 1989 roku oraz dyrektywa „Telewizja bez granic”¹⁶.

Znaczącą przebudową w zakresie obowiązujących regulacji ustawowych była ta, służąca przystosowaniu polskiego systemu prawnego do członkostwa Polski w Unii Europejskiej¹⁷. Zmiany w tym zakresie objęły także sektor mediów, choć nie były one już tak spektakularne jak te, które wprowadzono po roku

¹³ Zniesienie cenzury było pierwszym krokiem na drodze do liberalizacji mediów. Było ono możliwe na mocy Ustawy z dnia 11 kwietnia o uchyleniu Ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz zmianie ustaw — Prawo prasowe (Dz.U. 1990, nr 29, poz. 173).

¹⁴ Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono w Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

¹⁵ T. MIELCZAREK: *Monopol, pluralizm, koncentracja. Środki komunikowania masowego w Polsce w latach 1989—2006*. Warszawa 2007, s. 13.

¹⁶ Zob.: D. WANIEK: *Dylematy ładu prawnego RP...*, s. 52—54.

¹⁷ Więcej na ten temat: K. CIRA: *Nowelizacja Ustawy o radiofonii i telewizji a proces dostosowywania prawa do standardów wspólnotowych*. W: *Polskie media w jednoczącej się Europie. Szanse i wyzwania*. Red. I. DOBOSZ, B. ZAJĄC. Kraków 2006.

1989. Jak zauważa Izabela Dobosz: „[...] lata 1994—2011 nie przyniosły w zakresie prasowej działalności wydawniczej wielkich zmian, [...] jedynie 4 lutego 1994 roku udało się uchwalić prawo autorskie¹⁸. Nie został uregulowany status zawodowy dziennikarza [...] zaostrzono przepisy prawa karnego i cywilnego regulujące odpowiedzialność dziennikarzy za publikację [...]. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast to, że prawo radiofonii i telewizji rozwija się niezwykle dynamicznie”¹⁹ i dalej: „[...] zwrócić należy też uwagę na jego związek z równie szybko rozwijającą się dziedziną, jaką jest prawo telekomunikacyjne²⁰. Rozwój tych dziedzin był podyktowany w pierwszym rzędzie koniecznością dostosowania ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej”²¹.

Prace związane z dostosowywaniem polskiego ustawodawstwa medialnego do norm unijnych poprzedził w Polsce wybuch tzw. afery Rywina. Oficjalnie 15 stycznia 2002 roku Krajowa Rada zakończyła prace nad Ustawą o radiofonii i telewizji, ale po przekazaniu projektu do dalszych prac w rządzie nadawcy komercyjni rozpoczęli zintensyfikowane działania, mające na celu korzystne dla nich zmiany. Chodziło o „ograniczenia projektu ustawy medialnej jedynie do zapisów dostosowujących polskie prawo do wymogów Unii Europejskiej. W ten sposób nie chcieli dopuścić do wzmocnienia pozycji mediów publicznych”²². Autopoprawka do projektu nowelizowanej Ustawy o radiofonii i telewizji została przyjęta 23 lipca 2002 roku i jak uważało wielu ekspertów, „rzeczywistym celem nowelizacji nie było dostosowanie ustawy medialnej do wymogów UE, ale wzmocnienie pozycji mediów publicznych względem prywatnych”²³.

Jak czytamy w dokumencie KRRiT zatytułowanym: *Radio i telewizja w Polsce: Raport o stanie rynku w chwili przystępowania do Unii Europejskiej* opublikowanym we wrześniu 2004 roku: „[...] w ramach przygotowań naszego kraju do akcesji do UE, w marcu 2000 r. znowelizowano Ustawę o radiofonii i telewizji. Nowe zapisy zobowiązywały nadawców programów telewizyjnych do przeznaczania, tam, gdzie to jest wykonalne i z uwzględnieniem charakteru nadawcy, co najmniej połowy kwartalnego czasu nadawania programu na audycje wytworzone przez producentów europejskich. Nie można było utrzymać przepisu o udziale w czasie antenowym audycji wytworzonych przez producentów krajowych, gdyż stanowiłoby to nieakceptowaną w Unii Europejskiej formę

¹⁸ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 1994, nr 24, poz. 83).

¹⁹ I. DOBOSZ: *Prawo prasowe...*, s. 41—42.

²⁰ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. — Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2004, nr 171, poz. 1800).

²¹ I. DOBOSZ: *Prawo prasowe...*, s. 42.

²² M. MIŻEJEWSKI: *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych*. Przemyśl 2005, s. 63.

²³ *Ibidem*, s. 65.

dyskryminacji innych producentów europejskich”²⁴. W dokumencie tym szczegółowo opisano stan faktyczny mediów audiowizualnych w Polsce, perspektywy rozwoju w kontekście rynku reklamowego, ale także wskazano niepokojące tendencje. Te tendencje dały się już wtedy zauważyć na rynku radiowym. Krajowa Rada stwierdziła bowiem, że „w 2003 roku nastąpiło pogłębienie rozwarstwienia rynku radiowego zarówno w kontekście słuchalności, jak i wpływów z emisji reklam. Z jednej strony mamy duże ogólnopolskie komercyjne stacje radiowe, z drugiej pozostałe stacje. Następuje dalsza degradacja rynku lokalnego”²⁵. Krajowa Rada stwierdziła także, że „problemem branży radiowej jest silna centralizacja wydatków reklamowych w wielkich aglomeracjach, przy wyraźnej preferencji dla anten ogólnokrajowych i regionalnych, kosztem przede wszystkim radia lokalnego i w mniejszym stopniu społecznego. Wytwarza to stan nierównowagi, powodując wyraźny niedorozwój radia lokalnego”²⁶.

Wejście do Unii Europejskiej

Polska stała się członkiem Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku na mocy Traktatu akcesyjnego podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku²⁷. Jak zauważa Maciej Miżejewski, największe zmiany, związane z działalnością mediów audiowizualnych w Polsce, nastąpiły na miesiąc przed akcesją, czyli 2 kwietnia 2004 roku, w obrębie Ustawy o radiofonii i telewizji²⁸. Zmiany te weszły w życie z dniem 1 lipca 2004 roku²⁹. W Ustawie wprowadzono noweli-

²⁴ KRAJOWA RADA RADIOFONII I TELEWIZJI: *Radio i telewizja w Polsce: raport o stanie rynku w chwili przystępowania do Unii Europejskiej*, s. 95 — http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/raporty/rtv_w_polsce.pdf (dostęp: 1.11.2015).

²⁵ Ibidem, s. 32.

²⁶ Ibidem, s. 27.

²⁷ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864).

²⁸ M. MIŻEJEWSKI: *Transformacja telewizji w Polsce...*, s. 168.

²⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2004, nr 91, poz. 874); art. 26 ust. 2a Ustawy (Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34), w brzmieniu nada-

zacje w zakresie definicyjnym dotyczącym nadawców zarówno radiowych, jak i telewizyjnych, publicznych i komercyjnych, producentów, programów europejskich, programów wyspecjalizowanych, sponsoringu. W Ustawie doprecyzowano również zakres produktów i usług, których reklama jest zabroniona, wskazano, jak chronić małoletnich przed treściami, które są dla nich nieodpowiednie, wykazano konieczność emisji programów ojczystrych, a także określono zadania związane z realizacją misji nadawców publicznych i warunki udzielania koncesji dla nadawców zarówno rodzimych, jak i spoza naszego kraju³⁰. Odnosnie do programów ojczystrych warto w tym miejscu zwrócić uwagę na zapisy traktatowe Unii Europejskiej wyrażone w art. F pkt 1: „Unia respektuje tożsamość narodową Państw członkowskich”³¹, równocześnie mając na uwadze fakt, że „Polska jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej zobowiązana jest do dostosowania ustawodawstwa krajowego do regulacji wspólnotowych, także w zakresie polityki audiowizualnej i wymogów stawianych mediom publicznym. Oznacza to konieczność precyzyjnego określenia misji publicznej, a także zapewnienia warunków jej wypełniania i skutecznych mechanizmów nadzoru jej realizacji”³².

Nie wszystkie nowelizacje Ustawy o radiofonii i telewizji odnosiły się do stacji radiowych; wiele dotyczyło telewizji (w tym publicznej) oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Te, które z punktu widzenia nadawców radiowych są istotne, zostały omówione w dalszej partii tekstu.

Zmiany w obrębie Ustawy o radiofonii i telewizji w kontekście członkostwa w UE

Zmiana definicji odnośnie do tego, kogo uznaje się za nadawcę ustanowionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nastąpiła wskutek wprowadzenia do Ustawy o radiofonii i telewizji nowego artykułu — art. 1a w pełnym brzmieniu. Wprowadzenie tego artykułu „jest odpowiedzią na zobowiązania Polski

nym niniejszą ustawą, wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. Objęte tekstem jednolitym (Dz.U. 2004, nr 253, poz. 2531) z dniem 19 listopada 2004 r., z wyjątkiem art. 2—4.

³⁰ Na podstawie analizy zmian zawartych w Ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2004, nr 91, poz. 874). Więcej na ten temat — <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040910874> (dostęp: 24.10.2015).

³¹ Traktat z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2010 r.) (Dz. Urz. UE, 30 III 2010, C 83/13) — <https://pl.scribd.com/document/228854759/Traktat-z-Dnia-7-Lutego-1992-r-o-Unii-Europejskiej-Tekst-Uwzgl%C4%99dniaj%C4%85cy-Zmiany-Wprowadzone-Traktatem-z-Lizbony> (dostęp: 24.10.2015).

³² L. SŁUPEK: *Media publiczne w Unii Europejskiej*. W: *Media. Władza. Prawo*. Red. M. MAGOSKA. Kraków 2005, s. 162.

wynikające z przynależności do Unii Europejskiej oraz ratyfikowania konwencji o telewizji ponadgranicznej. Stąd sposób sformułowania tego przepisu w pewnym zakresie odpowiada sformułowaniu w dyrektywie audiowizualnych usług medialnych³³.

W art. 4 Ustawy o radiofonii i telewizji po pkt 1a dodano pkt 1b stanowiący, że osobą zagraniczną jest osoba zagraniczna w rozumieniu art. 4 pkt 3 Ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku — Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. 1999, nr 101, poz. 1178, z późn. zm.) oraz pkt 1c, w którym czytamy, że zespołem twórczym jest zespół osób tworzących audycje, do którego zalicza się w szczególności: reżysera, autora scenariusza, scenografa, operatora, odtwórców głównych ról i kompozytora. To kwestia istotna nie tylko dla nadawców telewizyjnych, ale także radiowych zaangażowanych w produkcję programów takich, jak na przykład słuchowiska. Stan prawny na 1 lipca 2014 roku po kolejnych nowelizacjach Ustawy, numeruje te dwa zapisy odpowiednio jako pkt 11 i 12 art. 4³⁴.

Brzmienie nowego punktu do artykułu wprowadzonego po art. 4 Ustawy jest następujące: „4a) programem wyspecjalizowanym jest program, w którym nie mniej niż 70% czasu nadawania programu w ciągu miesiąca, w godzinach 6—23, stanowią audycje i inne przekazy realizujące przyjętą specjalizację programu”³⁵. Stan prawny na 1 lipca 2014 roku po kolejnych nowelizacjach Ustawy porządkuje te zapisy jako pkt 13 art. nr 4³⁶.

Kolejne zmiany dotyczą audycji wytworzonych w języku polskim. I tak po pkt 5 czytamy w nowo wprowadzonym do Ustawy pkt 5a, że audycją wytworzoną pierwotnie w języku polskim jest audycja spełniająca wymogi audycji europejskiej w rozumieniu niniejszej ustawy i powstała na podstawie scenariusza wytworzonego pierwotnie w języku polskim, której pierwotna rejestracja dokonana została w języku polskim. Stan faktyczny na dziś — to art. 4, pkt 14.

W art. 4 pkt 7 Ustawy czytamy, że sponsorowaniem jest bezpośrednio lub pośrednio finansowanie albo współfinansowanie tworzenia lub rozpowszechniania audycji lub innych przekazów przez podmiot niebędący nadawcą lub producentem audycji, w celu upowszechnienia, utrwalenia lub podniesienia renomy nazwy, firmy, towaru lub usługi, znaku towarowego lub innego oznaczenia indywidualizującego sponsora lub jego działalność. Stan prawny na dzień 1 lipca 2014 roku porządkuje ten przepis jako art. 4, pkt 18, gdzie mowa o każdym wkładzie (nie tylko bezpośrednim lub pośrednim) w finansowanie usługi medialnej lub audycji³⁷.

³³ E. CZARNY-DROŻDŻEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 22.

³⁴ Ibidem, s. 47.

³⁵ Traktat z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej...

³⁶ E. CZARNY-DROŻDŻEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 47.

³⁷ Ibidem, s. 48.

Brzmienie art. 4 pkt 11 Ustawy ustanowiono w następujący sposób: reklamą ukrytą jest przedstawianie w audycjach towarów, usług, nazwy, firmy, znaku towarowego lub działalności przedsiębiorcy będącego producentem towaru lub świadczącego usługi, jeżeli zamiarem nadawcy, w szczególności związanym z wynagrodzeniem lub uzyskaniem innej korzyści, jest osiągnięcie skutku reklamowego oraz jeżeli możliwe jest wprowadzenie publiczności w błąd co do charakteru przekazu. Kolejne nowelizacje Ustawy sprawiły, że obecnie zapis ten to art. 4 pkt 20, a jego brzmienie jest następujące: „[...] ukrytym przekazem handlowym jest przedstawianie w audycjach towarów, usług, nazwy, firmy, znaku towarowego lub działalności przedsiębiorcy będącego producentem towaru lub świadczącego usługi, jeśli zamiarem dostawcy usługi jest osiągnięcie skutku reklamowego oraz możliwe jest wprowadzenie publiczności w błąd co do charakteru przekazu”³⁸.

W art. 4 Ustawy dodano pkt od 13 do 15 dotyczące definicyjnego pojmowania producenta (z zakresem obowiązków), producenta niezależnego od nadawcy i przedsiębiorcy z odwołaniem do art. 2 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku — Prawo działalności gospodarczej.

Zmieniono brzmienie art. 15 Ustawy zarówno w zakresie telewizji, jak i radia, z czego z punktu widzenia stacji radiowej najważniejsze zapisy zawarto w art. 15 pkt 2 — nadawcy programów radiowych i telewizyjnych przeznaczają co najmniej 33% kwartalnego czasu nadawania w programie utworów słowno-muzycznych na utwory, które są wykonywane w języku polskim, oraz w pkt 4 tegoż artykułu stanowiącym, że Krajowa Rada określi, w drodze rozporządzenia, niższy udział w programie radiowym lub telewizyjnym audycji, o których mowa w ust. 1 i 3, dla: 1) nadawców w pierwszym roku rozpowszechniania przez nich programu; 2) programów wyspecjalizowanych, dla których brak jest wystarczającej liczby audycji, o których mowa w ust. 1 i 3; oraz 3) programów rozpowszechnianych wyłącznie w sposób satelitarny lub kablowy dostępnych w całości za opłatą, z wyłączeniem opłat określonych w rozdz. 7 i podstawowych opłat pobieranych przez operatorów satelitarnych lub operatorów sieci kablowych — uwzględniając konieczność zachowania proporcji audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim i audycji europejskich. Co ważne — tzw. kwoty narodowe, odnośnie do emisji utworów w języku polskim zostały zaoszczędzone w 2009 roku i obecnie mówimy o „33% miesięcznego czasu nadawania w programie utworów słowno-muzycznych na utwory, które są wykonywane w języku polskim, z tego co najmniej 60% w godzinach 5—24”³⁹. Co ważne — utwory debiutantów nadawane w paśmie dziennym liczone są jako 200% czasu nadawania (art. 15 pkt 2a), a utwór debiutanta to w myśl rozumienia Ustawy utwór, któremu od premierowego wykonania na antenie minęło nie więcej niż

³⁸ Ibidem.

³⁹ E. CZARNY-DROŹDŻEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 134.

18 miesięcy (art. 17, pkt 2b). Należy przez to rozumieć, że Ustawa chroni tym samym polską kulturę i polskich twórców, przy czym godne odnotowania jest to, że emisja w radio co najmniej 60% utworów słowno-muzycznych w języku polskim w godzinach od 5.00 do 24.00 ma przede wszystkim na celu „zapobiegnięcie sytuacji występującej wcześniej w praktyce, w której takie utwory były nadawane w godzinach najmniej popularnych, a więc w nocy”⁴⁰.

Nowe brzmienie przed unijną akcesją otrzymały: art. 15a — dotyczący nadawców europejskich w telewizji, ale także art. 15b, który dotyczy definicyjnego pojmowania audycji europejskiej (jakie audycje uważa się za europejskie, jakie warunki należy spełnić, aby audycję uznano za europejską).

Artykuł 16b ust. 1 w pkt od 1 do 5 wprowadził zmiany w zakresie zakazu emisji reklam towarów niedozwolonych, za które uznano: wyroby tytoniowe, rekwiizyty tytoniowe, produkty imitujące wyroby tytoniowe lub rekwiizyty tytoniowe oraz symbole związane z używaniem tytoniu, napoje alkoholowe, usługi medyczne świadczone wyłącznie na podstawie skierowania lekarza, produkty lecznicze w zakresie regulowanym przez ustawę z dnia 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne oraz wideoloterii, gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych, gier na automatach.

Artykuł 16b ust. 2 ochroną objął małoletnich w zakresie zakazu emisji reklam, które: „1) nawołują bezpośrednio małoletnich do nabywania produktów lub usług, 2) zachęcają małoletnich do wywierania presji na rodziców lub inne osoby w celu skłonienia ich do zakupu reklamowanych produktów lub usług, 3) wykorzystują zaufanie małoletnich, jakie pokładają oni w rodzicach, nauczycielach i innych osobach, 4) w nieuzasadniony sposób ukazują małoletnich w niebezpiecznych sytuacjach”⁴¹. Należy zaznaczyć, że Ustawa zabrania także reklamy ukrytej (art. 16c). Artykuł 17 ust. 1 i 2 otrzymał nowe brzmienie w zakresie emisji oznaczeń audycji sponsorowanych (wskazań sponsorskich).

Kolejna zmiana związana jest z art. 18 Ustawy. Ustępy 4 i 5 otrzymały brzmienie: „4. Zabronione jest rozpowszechnianie audycji lub innych przekazów zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności zawierających treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujących przemoc. 5. Audycje lub inne przekazy, zawierające sceny lub treści mogące mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich, inne niż te, o których mowa w ust. 4, mogą być rozpowszechniane wyłącznie w godzinach od 23 do 6”⁴².

Ważne z punktu widzenia nadawców radiowych w Polsce jest też to, że po art. 18 ust. 5 Ustawy, dodano ust. 5a i 5b w brzmieniu: „5a. Nadawcy są zobowiązani do oznaczania audycji lub innych przekazów, o których mowa w ust. 5,

⁴⁰ Ibidem, s. 140.

⁴¹ Traktat z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej...

⁴² Ibidem.

odpowiednim symbolem graficznym przez cały czas ich emisji telewizyjnej lub zapowiedzią słowną, informującą o zagrożeniach wynikających z treści emisji radiowej. 5b. Nadawcy są zobowiązani do oznaczania audycji i innych przekazów, innych niż te, o których mowa w ust. 5, z wyłączeniem serwisów informacyjnych, reklam, telesprzedaży, transmisji sportowych i przekazów tekstowych, odpowiednim symbolem graficznym przez cały czas ich emisji telewizyjnej, uwzględniając stopień szkodliwości danej audycji lub przekazu dla małoletnich w poszczególnych kategoriach wiekowych”. Warto zauważyć, że stan prawny na dzień 1 lipca 2014 roku Ustawy o radiofonii i telewizji w kilku artykułach definiuje i określa, czym jest lokowanie produktu. I tak na przykład „art. 17a uwzględnia współczesny trend w prawie unijnym co do dopuszczalności lokowania produktu, które wcześniej było uznawane za ukrytą reklamę. Motywowane jest to potrzebą uczynienia rynku europejskiego w zakresie działalności audiowizualnej bardziej konkurencyjnym w odniesieniu do rynku amerykańskiego”⁴³.

Kolejne zmiany w Ustawie na etapie dostosowywania prawa do wymogów unijnych dotyczyły kwestii związanych z działalnością Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie rozpowszechniania i sposobie zapowiadania audycji oraz emisji oznaczeń tychże dla małoletnich (art. 18 ust. 6).

Artykuł 21 dotyczący misyjności radia i telewizji publicznej otrzymał nowe brzmienie w obszarze obowiązków wynikających z konieczności zróżnicowania tematycznego, w celu zaspokojenia oczekiwań całego społeczeństwa w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, w szczególności zaś określono w nim, czym jest misyjność oraz jakie obowiązki ma nadawca publiczny. Warto nadmienić tutaj, że „misja ta ma coraz większe znaczenie. Badania dowodzą, że w społeczeństwach wysokorozwiniętych poczucie lokalnej tożsamości nie ulega degradacji, lecz staje się sednem ludzkiej podmiotowości”⁴⁴.

Dodany do art. 21 ust. 1a pkt 8 wskazuje na szczególną konieczność upowszechniania wiedzy o języku polskim oraz w pkt 9: tworzenie i udostępnianie programów edukacyjnych na użytek środowisk polonijnych oraz Polaków zamieszkałych za granicą. Warto w tym miejscu zauważyć, że „zgodnie z unijnymi normami Polska po akcesji do Unii Europejskiej zobowiązała polskie media publiczne, by wprowadziły podwójną księgowość. Polega to na tym, że w jednych księgach zapisywane są przychody i wydatki związane z misją, a w drugich z działalnością komercyjną [...]. Środki finansowe z kont komercyjnych mogą zasilać konta misyjne. Nigdy odwrotnie”⁴⁵. Nadmienić należy, że obowiązek misji spoczywa jedynie na nadawcy publicznym. Jednocześnie — to jedynie publiczne radio i telewizja mogą w tym celu korzystać z funduszy publicznych,

⁴³ E. CZARNY-DROŹDŹEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 235.

⁴⁴ T. SKOCZEK: *Telewizja regionalna. Szkic do opisu*. Kraków 2002, s. 9.

⁴⁵ B. NIERENBERG: *Przedsiębiorstwo medialne*. W: *Słownik wiedzy o mediach*. Red. E. CHUDZIŃSKI. Warszawa—Bielsko-Biała 2007, s. 435.

do czego prawa nie mają żadne komercyjne podmioty audiowizualne. I jeszcze, co godne odnotowania: „[...] analizując stanowisko instytucji unijnych w sprawie mediów publicznych, zwrócić należy uwagę na uchwałę Rady Europejskiej z 1999 roku, w której zobowiązuje media publiczne do wykorzystania nowych technologii w realizacji misji”⁴⁶, a to wydaje się szczególnie ważne w kontekście jakości prezentowanych programów.

W art. 24 Ustawy o radiofonii i telewizji zmieniono brzmienie dotyczące rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji, a także rozpowszechniania audycji referendalnych (art. 24 ust. 1 i ust. 3). Zmiany Ustawy o radiofonii i telewizji objęły też art. 26, gdzie po ust. 2 dodano ust. 2a oraz po art. 31 dodano art. 31a i 31b. Wszystkie wymienione mają związek z regionalnymi strukturami publicznej telewizji. Regulacje te dają komitetom wyborczym i partiom „prawo do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców”⁴⁷.

Ważną zmianą z punktu widzenia nadawców, także radiowych jest ta, dotycząca udzielania koncesji. Traktuje o niej art. 35, który choć brzmieniem w pkt 1 gwarantuje, że „Koncesja może być udzielona osobie fizycznej, posiadającej obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce, lub osobie prawnej, która ma siedzibę w Polsce”⁴⁸, to jednak w pkt 2 i 3 określa warunki, na jakich o koncesję mogą ubiegać się podmioty spoza Polski. Doprecyzowaniem tego artykułu jest art. 40a, w którym czytamy o nabyciu lub objęciu udziałów albo akcji, bądź nabyciu prawa z udziałów lub akcji przez osobę zagraniczną w spółce, która posiada koncesję na rozpowszechnianie programu.

Jeszcze jedna nowelizacja Ustawy, związana z akcesją Polski do UE, która zasługuje na uwagę, to kary i konsekwencje dla nadawców za emisję treści podlegających do nienawiści ze względu na rasę, płeć, narodowość lub religię (art. 45 ust. 2 pkt 1 oraz art. 53 ust. 1).

Kolejne zmiany w obszarze ustawodawczym w Polsce w kontekście akcesji do UE wprowadziła Ustawa z dnia 23 czerwca 2006 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Weszła ona w życie 5 sierpnia 2006 roku⁴⁹. Na jej mocy zmianie uległy zapisy z różnych aktów prawnych, w tym jeden artykuł z Ustawy o radiofonii i telewizji (art. 5) dotyczący emitowania reklam⁵⁰.

⁴⁶ L. SŁUPEK: *Media publiczne w Unii Europejskiej...*, s. 160.

⁴⁷ E. CZARNY-DROŻDŻEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 304.

⁴⁸ Na podstawie analizy zmian zawartych w Ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji. Dz.U. 2004, nr 91, poz. 874. Więcej na ten temat: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040910874> (dostęp: 24.10.2015).

⁴⁹ Ustawa z dnia 23 czerwca 2006 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Dz.U. 2006, nr 133, poz. 935.

⁵⁰ „W ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2004, nr 253, poz. 2531 z późn. zm.) w art. 16a ust. 5 otrzymuje brzmienie: »5. Audycje inne niż określone

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej Ustawa o radiofonii i telewizji była jeszcze nowelizowana, a wpływ na to miało między innymi zmieniające się prawodawstwo wewnątrz wspólnotowe. I tak na przykład 12 października 2012 roku brzmieniem art. 6a wprowadzono zapisy dotyczące audiowizualnych usług medialnych na żądanie⁵¹. Usłudze tej ustawodawca poświęcił łącznie 11 artykułów (art. 47a—k). Wraz z wejściem Polski do UE uchylono natomiast rozdział dotyczący opłat abonamentowych oraz rejestracji radio- i teleodbiorników. Przepisy te reguluje Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 roku o opłatach abonamentowych⁵². Jednakże jak zauważa Stanisław Jędrzejewski, „obecnie w Europie odchodzi się opłaty abonamentowej lub też łączy się ją z innymi źródłami finansowania”⁵³. Te źródła to na przykład: wyższy podatek dochodowy od osób fizycznych, subwencje budżetowe czy przychody ze źródeł pozaabonamentowych⁵⁴.

Wolność wypowiedzi w krajach Unii

Gwarancje wolności prasy, radia, telewizji nie są w prawie wspólnotowym zjawiskiem nowym. Wszak „licencjonowanie, cenzura oraz procesy sądowe to najpowszechniejsze systemy kontroli prasy, jakimi rozporządzała władza autorytarna [...]. W Europie nowożytnej kwestia wolności wypowiedzi pojawiła się już w wieku XVII”⁵⁵, a prawo unijne w zakresie wolności wypowiedzi stanowi jednoznacznie. Artykuł 5 Deklaracji Podstawowych Praw i Wolności mówi o wolności poglądów i informacji, a art. 18 tejże Deklaracji umocowuje, że każdej osobie gwarantuje się prawo dostępu i sprostowań⁵⁶. Karta Praw

w ust. 3 mogą być przerywane w celu nadania reklam lub telesprzedazy, jeżeli okres pomiędzy kolejnymi przerwami w danej audycji wynosi w programie telewizyjnym co najmniej 20 minut, a w programie radiowym co najmniej 10 minut”.

⁵¹ Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2012, poz. 1315).

⁵² Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U. 2014, poz. 1204).

⁵³ S. JĘDRZEJEWSKI: *Radiofonia publiczna w Europie w erze cyfrowej*. Kraków 2010, s. 123.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ R. BARTOSZCZE: *Gwarancje wolności wypowiedzi w Europie Zachodniej*. Kraków 1995, s. 7, 9.

⁵⁶ Deklaracja Praw i Podstawowych Wolności z 12 kwietnia 1989 r. — http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 31.10.2015).

Podstawowych Unii Europejskiej⁵⁷ w art. 11 gwarantuje wolność wypowiedzi oraz informacji, mówi też o pluralizmie mediów. Wraz z akcesją do Wspólnoty Polska wzięła na siebie obowiązek respektowania prawa wspólnotowego, a zatem wszystkie akty prawne, które gwarantują wolność mediów, wypowiedzi, słowa, są kolejnym potwierdzeniem obowiązującego *stricte* na polskim rynku ustawodawstwa.

Warto zauważyć, że jeszcze przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej Polska partycypowała w programach przedakcesyjnych, takich jak: „Kultura 2000”, „Media Plus”, „Media Training” czy „Media 2007”⁵⁸. Ważnym etapem na drodze rozwoju sektora audiowizualnego w Polsce było przyjęcie dyrektywy „Telewizji bez granic”⁵⁹. Co ciekawe — „konwencja o telewizji ponadgranicznej nie została ratyfikowana przez samą Unię Europejską [...]. Konwencja o telewizji ponadgranicznej została ratyfikowana przez Polskę w 1993 roku, a weszła w życie z dniem jej ogłoszenia w 1995 roku. Niewątpliwie jest ona dla Polski wiążąca”⁶⁰. Jedną z ważniejszych jej nowelizacji, która dokonała się już w czasie członkostwa Polski w UE, głosi, że „do głównych celów dyrektywy należy uregulowanie usług świadczonych przez nowe media (Internet, telefon komórkowy) i ochrona konsumenta, która dotyczy przede wszystkim ochrony osób nieletnich przed treściami pornograficznymi lub scenami przemocy, zakazu posiadania przez telewizje prywatne wyłączności na transmisje wydarzeń skierowanych do szerokiej publiczności z udziałem reprezentacji narodowej (np. igrzyska olimpijskie) oraz przestrzegania przez kanały telewizyjne maksymalnego czasu przeznaczanego na reklamę”⁶¹. Choć dyrektywa odnosi się przede wszystkim do telewizji, to jednak w dobie nowych mediów i kanału dystrybucji na przykład sygnału radiowego w Internecie jest ważna także dla nadawców radiowych, którzy na stronach internetowych swych rozgłośni tworzą niejednokrotnie swoiste portale z web-streamami, telewizją, podcastami i innymi niewidocznymi w transmisji radiowej detalami.

⁵⁷ „Przez wiele lat Karta funkcjonowała jako dokument polityczny, przyjęty wspólnie przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską 7 grudnia 2000 roku. Następnie, 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, w przededniu podpisania Traktatu z Lizbony, te same instytucje nadały Kartie nowe brzmienie, a podpisany 13 grudnia 2007 r. Traktat z Lizbony nadał Kartie moc prawnotraktatową”. Więcej na ten temat: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej — <http://uniaeuropejska.org/karta-praw-podstawowych/> (dostęp: 31.10.2015).

⁵⁸ *5 lat Polski w Unii Europejskiej*. Red. M. KAŁUŻYŃSKA, K. SMYK, J. WIŚNIEWSKI. Warszawa 2009, s. 312.

⁵⁹ Oświadczenie rządowe z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r. (Dz.U. 1995, nr 32, poz. 160).

⁶⁰ E. CZARNY-DROŹDŻEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 27.

⁶¹ *Ibidem*, s. 313.

Warto jednak, co zauważa Jacek Sobczak, spojrzeć na dyrektywy unijne z innej perspektywy. Otóż „standardy europejskie ubrane w formy dyrektyw nie są prawem, a jedynie pewną propozycją, do której państwa winny starać się dostosować swoje ustawodawstwo. Dyrektywy są jedną z metod scalania prawa wspólnotowego z krajowymi porządkami prawnymi. Nie zastępują one prawa krajowego, lecz mają niejako wymusić jego zmiany”⁶². W sytuacji wątpliwości odnośnie do tego, jak winna być realizowana unijna polityka audiowizualna wobec norm polskiego ustawodawstwa, zastosowanie znajduje tak zwana Zielona Księga z 1992 roku zatytułowana „Pluralizm i koncentracja mediów”, która „określa ramy prawne w zakresie rozstrzygnięcia problemów związanych z różnicami między ustawodawstwem UE a regulacjami państw członkowskich w zakresie mediów”⁶³.

Politykę audiowizualną Polski jako pełnoprawnego członka Wspólnoty „regulują przede wszystkim artykuły 167 i 173 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Najważniejsze przepisy UE dotyczące polityki audiowizualnej określono w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych, która weszła w życie w grudniu 2007 roku. Głównym instrumentem UE wspierającym ten sektor (zwłaszcza branżę filmową) jest program Kreatywna Europa. W Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej mówi się o poszanowaniu wolności i pluralizmu mediów”⁶⁴. Jak podkreśla Tomasz Goban-Klas, taki pluralizm winien służyć „harmonizacji różnych stylów życia, pokojowemu współistnieniu opinii, stanowisk i interesów”⁶⁵.

Standard DAB a członkostwo w Unii Europejskiej

Choć wstąpienie Polski do Unii Europejskiej nie pociągało za sobą konieczności modyfikacji sygnału radiowego i przejścia na standard cyfrowy, to jednak wraz z potrzebą podniesienia jakości misyjności publiczne radio postanowiło zmienić standard emisji na DAB+ (Digital Audio Broadcasting Plus). DAB+ to nowa technologia radiofonii, a jej wprowadzenie „oznacza lepszą jakość dźwięku, większy wybór i nowe możliwości”⁶⁶. Jak odnotowuje Stanisław Jędrzejew-

⁶² J. SOBCZAK: *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich*. W: *Polskie media w jednoczącej się Europie*. Red. I. DOBOSZ, B. ZAJĄC. Kraków 2006, s. 36.

⁶³ K. DOKTOROWICZ: *Zasady polityki audiowizualnej w Unii Europejskiej*. W: *Radio i telewizja. Informacja, kultura, polityka*. Red. W. DUDEK. Katowice 2000, s. 144.

⁶⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej...

⁶⁵ T. GOBAN-KLAS: *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*. Warszawa—Kraków 2001, s. 157.

⁶⁶ POLSKIERADIO.PL: *Cyfrowe radio DAB+* — <http://dab.polskieradio.pl> (dostęp: 1.11.2015).

ski, „DAB umożliwi przekazywanie 8—10 programów [...], a DAB+ 20—25 programów w tym samym bloku. [...] DAB jest wykorzystywany w 50 krajach świata w formie regularnej emisji i w fazie eksperymentalnej”⁶⁷.

Na stronach Polskiego Radia — jedyne w Polsce nadawcy radiowego, który zdecydował się na wprowadzenie technologii DAB, czytamy, że „na początku nadawanie w technologii DAB+ możliwe było jedynie w Warszawie i Katowicach. Obecnie sygnał cyfrowy jest dostępny już w 18 miastach. W kwietniu 2015 roku Polskie Radio uruchomiło kolejne nadajniki DAB+ w ważnych aglomeracjach. Są to: Białystok, Koszalin, Lublin, Olsztyn, Rzeszów, Zielona Góra oraz Toruń i Bydgoszcz. Dzięki temu radio cyfrowe dociera do blisko 54 procent ludności naszego kraju, a do 2020 roku swoim zasięgiem obejmie całą Polskę”⁶⁸. Czy jednak cyfrowy przekaz stanie się również standardem dla radiowych nadawców komercyjnych? Wiele zależy od tempa rozwoju oraz „od stanu gospodarki, poziomu demokracji, prawa i chęci krajów Europy Zachodniej i instytucji w celu włączenia ich do szerszego krajobrazu nadawców europejskich i traktowania ich, jako rynków własnych produktów i usług”⁶⁹.

Zakończenie

4 czerwca 2014 roku minęło dwadzieścia pięć lat od dnia, w którym na skutek wyników pierwszych częściowo wolnych wyborów skończył się w Polsce komunizm. Zbiegło się to w czasie z dziesięcioleciem obecności Polski w Unii Europejskiej. Z tej okazji Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło badania na temat oceny skutków integracji⁷⁰. W wynikach badań czytamy, że „akceptacja członkostwa Polski w UE jest dziś niemal powszechna. Po widocznym w pierwszej połowie 2013 roku spadku poparcia dla obecności naszego kraju we Wspólnocie, już w ostatnich miesiącach ubiegłego roku zaczęło ono rosnąć, by w marcu 2014 roku osiągnąć dawno nienotowany poziom — 89%.

⁶⁷ S. JĘDRZEJEWSKI: *R@dio publiczne w Europie: program — finansowanie — technologia — audytorium*. Warszawa 2015, s. 175.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Tłumaczenie własne z zapisu oryginalnego: “The future of radiobroadcasting and the audio-visual sectors in the region will be greatly affected by the state of economy, level of democracy, modern legislation and willingness of Western European countries and institutions to integrate them into a broader European landscape and treat them as markets for their own products and services”. S. JĘDRZEJEWSKI: *Radio in Central and Eastern Europe in Transformation Area*. In: *The Medium with Promising Future*. Ed. S. JĘDRZEJEWSKI. Lublin 2007, s. 32—33.

⁷⁰ *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Oprac. B. ROGUSKA. Komunikat z badań CBOS nr 52. Warszawa 2014.

Jednocześnie odsetek przeciwników członkostwa naszego kraju w UE zmalął do 7%⁷¹. To, co ankietowani wskazali jako mankamenty członkostwa, „wynika w głównej mierze z konieczności dostosowania prawa polskiego do prawa unijnego. Zastrzeżenia budzi zarówno zbyt duża skala regulacji prawnych, jak i sama materia prawna. Niektóre unijne przepisy prawne uznawano zatem za zbyt rygorystyczne, drobiazgowo, niezrozumiałe i nie zawsze zgodne z polską tradycją i interesem naszego kraju”⁷². Jednak w moim odczuciu ankietowani nie mieli na myśli ustawodawstwa w zakresie polityki audiowizualnej. Zmiany, które w jej obrębie nastąpiły, uznać bowiem należy za chroniące odbiorców i ich interes. Wszak jedną z pozytywnych zmian wynikających z dopasowania rodzimych przepisów do norm unijnych, jest ta, która zaostrzyła politykę w zakresie emisji reklam. Jednocześnie, dzięki regulacjom, czytelniejsze stały się treści sponsorowane, a to poprzez wyraźną identyfikację tychże na początku i na końcu przekazu. Pozwala to na jasne oddzielenie treści płatnych od reszty programu.

Należy pamiętać, że radio to medium, którego złota era minęła wraz z pojawieniem się telewizji, co u schyłku lat siedemdziesiątych wyrażali Peter Fornatale i Joshua Mills w książce poświęconej radiu w epoce telewizji⁷³. Historia powtórzyła się u progu nowego tysiąclecia, kiedy to radiu w epoce tym razem już nowych mediów wróżono wręcz marginalizację. A jednak mimo wszystko radio wciąż jest liczącą się siłą informacyjno-rozrywkową.

W artykule tym pragnęłam zwrócić uwagę na konieczność dostosowania polityki stacji radiowych (głównie komercyjnych) do nowego ustawodawstwa związanego z akcesją do Unii Europejskiej. Tym samym chciałam nawiązać do zmian, jakie każdorazowo dotykały to medium wraz z pojawieniem się nowych mediów, które stawały się dla niego konkurencją i zagrażały jego funkcjonowaniu.

Jak zauważa znawca mediów Manuel Puppis: „Jednym z najbardziej zniechęcających obecnych i przyszłych wyzwań polityki medialnej w Europie będzie istota wdrożenia i użytkowania zmodernizowanej i nowej infrastruktury. Podobnie jak to było w początkowym okresie komunikacji elektronicznej, sieć zapewnia fizyczne warunki, w których nasza (ludzka) materia komunikacji może borykać się zarówno z jej potencjałem, jak i problemami. Modernizacja sieci łączności elektronicznej o stałym łączu i dalszy rozwój infrastruktury bezprzewodowej to prawdopodobnie największe wyzwania polityki komunikacyjnej w zakresie infrastruktury od co najmniej ostatnich pięćdziesięciu lat”⁷⁴.

⁷¹ Ibidem, s. 1.

⁷² Ibidem, s. 10.

⁷³ Więcej na ten temat: P. FORNATALE, J.E. MILLS: *Radio in the Television Age*. New York 1980.

⁷⁴ W oryginale: „One of the most daunting current and future media policy challenges in Europe and indeed beyond concerns the roll out, deployment and use of upgraded and

Bibliografia

- BARTOSZCZE R.: *Gwarancje wolności wypowiedzi w Europie Zachodniej*. Kraków 1995.
- BRAUN J.: *Telewizja publiczna w czasach transformacji*. Warszawa 2008.
- CIRA K.: *Nowelizacja Ustawy o radiofonii i telewizji a proces dostosowywania prawa do standardów wspólnotowych*. W: *Polskie media w jednoczącej się Europie. Szanse i wyzwania*. Red. I. DOBOSZ, B. ZAJĄC. Kraków 2006.
- Cyfrowe radio DAB+* — <http://dab.polskieradio.pl> (dostęp: 1.11.2015).
- CZARNY-DROŹDŹEJKO E.: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Warszawa 2014.
- Deklaracja Praw i Podstawowych Wolności z 12 kwietnia 1989 r. — http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 31.10.2015).
- DOBOSZ I.: *Prawo prasowe*. Warszawa 2011.
- DOKTOROWICZ K.: *Zasady polityki audiowizualnej w Unii Europejskiej*. W: *Radio i telewizja. Informacja, kultura, polityka*. Red. W. DUDEK. Katowice 2000.
- 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Oprac. B. ROGUSKA. Komunikat z badań CBOS nr 52. Warszawa 2014.
- European Media Policy for the Twenty-First Century*. Eds. S. SIMPSON, M. PUPPIS, H. VAN DEN BULCK. Oxon—New York 2016.
- FORNATALE P., MILLS J.E.: *Radio in the Television Age*. New York 1980.
- GOBAN-KLAS T.: *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*. Warszawa—Kraków 2001.
- JAKUBOWICZ K.: *Media publiczne. Początek końca czy nowy początek*. Warszawa 2007.
- JĘDRZEJEWSKI S.: *R@dio publiczne w Europie: program — finansowanie — technologia — audytorium*. Warszawa 2015.
- JĘDRZEJEWSKI S.: *Radio in Central and Eastern Europe in Transformation Area*. In: *The Medium with Promising Future*. Ed. S. JĘDRZEJEWSKI. Lublin 2007.
- JĘDRZEJEWSKI S.: *Radiofonia publiczna w Europie w erze cyfrowej*. Kraków 2010.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej — <http://uniaeuropejska.org/karta-praw-podstawowych/> (dostęp: 31.10.2015).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

new infrastructure. As was the case from the earliest days of electronic communication, the network provides, the physical conditions for human communication agency to play out, with all its potentials and problematics. The refurbishment of the fixed link electronic communication network and further development of wireless infrastructure are arguably the largest infrastructural communication policy challenges of at least the last 50 years and have the pursuit and realisation of sophisticated media convergence at their core”. Więcej na ten temat: *European Media Policy for the Twenty-First Century*. Eds. S. SIMPSON, M. PUPPIS, H. VAN DEN BULCK. Oxon—New York 2016.

- KRAJOWA RADA RADIOFONII I TELEWIZJI: *Radio i telewizja w Polsce: raport o stanie rynku w chwili przystępowania do Unii Europejskiej* — http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/raporty/rtv_w_polsce.pdf (dostęp: 1.11.2015).
- MIELCZAREK T.: *Monopol, pluralizm, koncentracja. Środki komunikowania masowego w Polsce w latach 1989—2006*. Warszawa 2007.
- MIŻEJEWSKI M.: *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych*. Przemysł 2005.
- NIERENBERG B.: *Przedsiębiorstwo medialne*. W: *Słownik wiedzy o mediach*. Red. E. CHUDZIŃSKI. Warszawa—Bielsko-Biała 2007.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U. 2014, poz. 1204).
- Oświadczenie rządowe z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r. (Dz.U. 1995, nr 32, poz. 161).
- 5 lat Polski w Unii Europejskiej*. Red. M. KAŁUŻYŃSKA, K. SMYK, J. WIŚNIEWSKI. Warszawa 2009.
- POKORNA-IGNATOWICZ K.: *Od leninowskiej koncepcji prasy do wolnych mediów. Koncepcja nowego ładu informacyjnego w Porozumieniach Okrągłego Stołu*. W: *Polski system medialny 1989—2011*. Red. K. POKORNA-IGNATOWICZ. Kraków 2013.
- SKOCZEK T.: *Telewizja regionalna. Szkic do opisu*. Kraków 2002.
- SŁUPEK L.: *Media publiczne w Unii Europejskiej*. W: *Media. Władza. Prawo*. Red. M. MAGOSKA. Kraków 2005.
- SOBCZAK J.: *Polskie prawo prasowe wobec wyzwań europejskich*. W: *Polskie media w jednoczącej się Europie*. Red. I. DOBOSZ, B. ZAJĄC. Kraków 2006.
- SOBCZAK J.: *Prawo prasowe w systemie polityczno-prawnym Rzeczypospolitej (stan obecny i potrzeby zmian)*. W: *Media i dziennikarstwo na przełomie wieków*. Red. J. ADAMOWSKI. Warszawa 1998.
- Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864).
- Traktat z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2010 r.). Dz. Urz. UE, 30 III 2010, C 83/13 — <https://pl.scribd.com/docu>

- ment/228854759/Traktat-z-Dnia-7-Lutego-1992-r-o-Unii-Europejskiej-Tekst-Uwzgl%C4%99dniaj%C4%85cy-Zmiany-Wprowadzone-Traktatem-z-Lizbony) (dostęp: 24.10.2015).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 1990 roku o uchynieniu Ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz zmianie ustaw — Prawo prasowe (Dz.U. 1990, nr 29, poz. 173).
- Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2012, poz. 1315).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. — Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2004, nr 171, poz. 1800).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 29, poz. 154).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2004, nr 91, poz. 874).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2004, nr 91, poz. 874) — <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU20040910874> (dostęp: 24.10.2015).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2004, nr 91, poz. 874) — <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU20040910874> (dostęp: 24.10.2015).
- Ustawa z dnia 23 czerwca 2006 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. 2006, nr 133, poz. 935).
- Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz.U. 1990, nr 86, poz. 504).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. — Prawo prasowe (Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2004, nr 253, poz. 2531 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 1994, nr 24, poz. 83).
- WANIEK D.: *Dylematy ładu medialnego RP. Standardy europejskie a praktyka polityczna*. Kraków 2007.

Kinga Oliwia Zdrojewska, dr nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, pracownik Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, od dwudziestu lat dziennikarz radiowy i telewizyjny, konferansjer i prezydent.

Redaktor językowy / Text Editor
Barbara Konopka

Redaktor anglojęzyczny / Text Editor in English
Krystian Wojcieszuk

Redaktor statystyczny / Statistical Editor
Przemysław Grzonka

Korektor / Proofreader
Zbigniew Kantyka

Projektant okładki i stron działowych / Cover and Partition Pages Designer
Beata Klyta

Redaktor techniczny / Technical Editor
Małgorzata Pleśniar

Łamanie / Typeset
Bogusław Chruściński

Wersją pierwotną czasopisma, począwszy od 2018 roku, jest wersja elektroniczna / Electronic version since 2018 is an original version

Copyright © 2018 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone / All rights reserved
ISSN 2353-9747
(wersja elektroniczna) / (electronic version)

Creative Commons
Uznanie autorstwa — Użycie niekomercyjne — Bez utworów zależnych
4.0 Międzynarodowe
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives
4.0 International



Wydawca / Publishing Office
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Ark. druk. 7,25. Ark. wyd. 8,50.