

**Studia
Politicae
Universitatis
Silesiensis**

**T. 38
2024**



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Studia Politicae Universitatis Silesiensis

Tom 38

pod redakcją
Macieja Marmoli

Pełniący obowiązki redaktora naczelnego / Acting Editors-in-Chief

dr Maciej Marmola, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych

dr Agnieszka Turoń-Kowalska, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych

Kolegium redakcyjne / Scientific Advisory Board

prof. dr hab. Marek Barański, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych; dr hab. Marian Gierula, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej; dr hab. Jan Iwanek, *professor emeritus*, Uniwersytet Śląski w Katowicach; dr hab. Mariusz Kolczyński, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej; dr hab. Zbigniew Oniszczyk, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej; prof. dr hab. Mieczysław Stolarczyk, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych; prof. dr hab. Sylwester Wróbel, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych

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

Luis Aguiar de Luque, Dr., Carlos III University of Madrid (Spain); Andrzej Antoszewski, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Wrocław (Poland); Roman Bäcker, PhD, DSc, (Full) Professor, Nicolaus Copernicus University in Toruń (Poland); Ladislav Cabada, doc. PhDr., Metropolitan University Prague (Czechia); Roman Chytilík, doc. PhDr., Masaryk University in Brno (Czechia); Bogusława Dobek-Ostrowska, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Wrocław (Poland); Guillermo Escobar Roca, PhD, DSc, ProfTit, University of Alcalá (Spain); Ján Koper, PhD, DSc, ProfTit, Matej Bel University in Banská Bystrica (Slovakia); Alexander Korochensky, PhD, DSc, ProfTit, Belgorod State University (Russian Federation); Bronislav Kováčik, PhD, DSc, Assoc. Prof., Matej Bel University in Banská Bystrica (Slovakia); Barbara Krauz-Mozer, PhD, DSc, (Full) Professor, Jagiellonian University (Poland); Fulco Lanchester, PhD, DSc, (Full) Professor, Sapienza University of Rome (Italy); Maria Marczevska-Rytko, PhD, DSc, (Full) Professor, Maria Curie Skłodowska University in Lublin (Poland); Tomasz Mielczarek, PhD, DSc, (Full) Professor, Jan Kochanowski University in Kielce (Poland); Andrzej Podraza, PhD, DSc, John Paul II Catholic University of Lublin (Poland); Viktor A. Sidorov, PhD, Professor, Saint Petersburg State University (Russian Federation); Ildefonso Soriano López, PhD, DSc, ProfTit, Complutense University of Madrid (Spain); Stanisław Sulowski, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Warsaw (Poland); Alicja Stępień-Kuczyńska, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Łódź (Poland); Jarosław Uściak, PhD, DSc, Assoc. Prof., Matej Bel University in Banská Bystrica (Slovakia); Milan Vošta, PhD, DSc, Assoc. Prof., Metropolitan University Prague (Czechia); Tadeusz Wallas, PhD, DSc, ProfTit, Adam Mickiewicz University (Poland); Klaus Ziemer, PhD, DSc, ProfTit, Trier University (Germany); Arkadiusz Żukowski, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Warmia and Mazury in Olsztyn (Poland)

Półrocznik recenzowany, wydawany przez Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach / **Peer-reviewed semi-annual**, published by the Institute of Political Sciences of the University of Silesia in Katowice



The Problem of the Size of Municipalities in Slovenia: Views of Residents and Mayors

Problem wielkości gmin w Słowenii: poglądy mieszkańców i burmistrzów

Alan Bukovnik*
Miro Hacek**

Abstract

The paper analyses the territorial aspects of Slovenian municipalities and the problem of their optimal size. The central question of it, namely, what the ideal or optimal size of municipalities should be in terms of population and surface area, so that they can effectively perform their tasks and at the same time ensure adequate participation of citizens, is a difficult one in political science and has no clear answer. As many other European countries, Slovenia has been facing difficulties since the dawn of its independence (1991) in finding the ideal or optimal size of municipalities and the corresponding scope of their competences. Political arguments often prevail over expert ones, which confirms the

Abstrakt

W artykule przeanalizowano aspekty terytorialne słoweńskich gmin oraz problem ich optymalnej wielkości. Centralne pytanie, a mianowicie, jaka powinna być idealna lub optymalna wielkość gmin pod względem liczby ludności i powierzchni, aby mogły one skutecznie wykonywać swoje zadania, a jednocześnie zapewnić odpowiednią reprezentację obywateli, jest trudnym zagadnieniem w naukach politycznych i nie ma na nie jednoznacznej odpowiedzi. Podobnie jak wiele innych krajów europejskich, Słowenia od początku swojej niepodległości (1991 r.) boryka się z trudnościami w znalezieniu idealnej lub optymalnej wielkości gmin i związanego z tym zakresu ich kompetencji. Argumenty polityczne często

* University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, PhD candidate.

** University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Full Professor;  <https://orcid.org/0000-0003-1339-067X>.

seriousness of a social problem that goes beyond local self-government and affects the whole country. The search for the ideal size of municipalities – whether by partitioning or merging them – has been a hotly debated issue, dividing both politicians and the professional community, yet according to the results of the analysis carried out, Slovenia may not be as far from the ideal size of municipalities as these debates sometimes make it seem.

Keywords: local self-government, municipality, mayors, citizens, size, Slovenia

przeważają nad eksperckimi, co potwierdza powagę problemu społecznego, który wykracza poza samorząd lokalny i dotyczy całego kraju. Poszukiwanie idealnej wielkości gmin – czy to poprzez ich podział, czy łączenie – było przedmiotem gorącej debaty, dzielącej zarówno polityków, jak i społeczność zawodową, jednakże zgodnie z wynikami przeprowadzonej analizy, wielkość gmin w Słowenii może nie odbiegać tak znacznie od wartości optymalnej jak to sugerują uczestnicy debat.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, gmina, burmistrzowie, obywatele, wielkość, Słowenia

1. Introduction

In this article, we analyse the concept of the appropriate size of municipalities using the example of Slovenian local self-government. There are at least two criteria for defining the size of a municipality, namely, the territory size and the population size (Swianiewicz, 2002c, p. 5). The size of a municipality amounts to a question of what the territory and the population should be and what the powers of the municipality should be to meet the needs of its inhabitants and at the same time to allow them to participate directly in the decision-making process. If a municipality is too large, it loses its internal cohesion, which makes it seem distant to its inhabitants, who, consequently, feel unable to influence decisions or to take decisions directly. If the municipality is too small, however, the inhabitants perform only minor functions in its institutions because they have no other place to exercise their self-governing rights (Grafenauer, 2000, p. 52). Therefore, between large and small municipalities there usually occurs a collision of the political demands for local democracy, or the highest possible degree of inclusiveness of the population in the decision-making processes for the fulfilment of everyday interests and needs on the one hand, on the other hand, the demands of administrative and organisational rationality, according to which the administration should function in a modern way, that is as efficiently as possible in relation to its tasks and expectations.

The above stems from the fact that the normative framework defining a municipality often includes a criterion of the number of inhabitants that a given self-governing local community must have. Interestingly, the Slovenian legal frame-

work contains a gap between the legal requirement (that a municipality should have at least 5,000 inhabitants) (Law on Local Government 2018, Article 13.a) and the actual situation, which shows that as many as half of the municipalities do not meet this criterion. Other European countries face similar challenges, which is why Slovenian national legislators, in the context of reforms to ensure that newly created municipalities are not socially problematic and dependent on state budget support, have included among their recommendations that a minimum number of inhabitants should be defined for a municipality. Later, experts from the Council of Europe found that the limit of 3,000 inhabitants was set too low in the light of modern social currents and suggested that larger municipalities should be formed (Vrišer, 1994, p. 34). It is also interesting to look at the history of the formation of Slovene municipalities, where, at several points in time, the minimum number of inhabitants needed to form a municipality is decreed, when the minimum number of inhabitants required (by law) ranged from a few hundred (in the cadastral municipalities in the Habsburg Monarchy) through 2,500 in the time of the French communes in the Illyrian provinces, to 3,000 during the Kingdom of Yugoslavia right before the Second World War. In the present-day Republic of Slovenia, the minimum population was initially set at 5,000 inhabitants (Čokert, 2005), to which exceptions were initially allowed for economic, cultural, or historical reasons (with the lower limit of 2,000 inhabitants), but after 2011, the minimum of 5,000 inhabitants was fixed more firmly and exceptions were no longer allowed.

Theoretical expectations concerning the territorial aspects of municipal functioning are often contradictory and are frequently linked to questions of the functional aspect of the size of municipalities. The liberal view argues that the capacity for economic development increases with the size of municipalities, and that the ability to mobilise resources is decisive; conversely, however, supporters of localism claim that the problems of (too) large bureaucracies are more conspicuous in larger municipalities and that smaller municipalities may, in fact, prove to be more effective in competing for investment (Brezovšek, 2009, p. 1). Liberal theory also points to the greater ability of large municipalities to deliver public services, while localism theory argues that the size of municipalities is irrelevant because public services can be contracted out to private providers (Brezovšek, 2005, pp. 76–77).

2. Theoretical basis

2.1. Municipalities in Slovenia and in Europe

Municipalities are the level of government that is usually closest to the citizens; they respond to the most diverse populations and the most intense social, economic and political problems in any country, and are responsible for providing a wide range of public services. Local self-government in Slovenia has practically been operational since January 1995, when territorially modified municipalities with new content and new bodies started to operate. In the years since the reintroduction of local self-government, many changes have taken place, particularly in the legislative sphere. The reform of local self-government is far from complete, as shown by numerous comparisons with foreign systems, and by the comparison of our system and practice with European standards of local and regional democracy, as contained in the European Charter of Local Self-Government and the aspirations, guidelines and recommendations of the Council of Europe and the European Union (Brezovšek & Kukovič, 2012, pp. 124–127).

According to modern concepts, a municipality should, first and foremost, adequately meet the needs of its inhabitants and fulfil other statutory tasks, and therefore be formed in an area within which it can adequately carry out its tasks. The area in which a municipality is to be established must meet the conditions laid down in the Local Self-Government Act (1993, 2012). Following the amendment of the Act in 2011, the only requirement is that it must have a minimum population of 5,000. Prior to the amendment, in addition to the requirement of at least 5,000 inhabitants (exceptionally, for geographical, border, ethnic, historical, or economic reasons, a municipality with less than 5,000 inhabitants could be established, but not with less than 2,000 inhabitants), a municipality with less than 5,000 inhabitants could also be established, however, the newly established municipality was also required to provide full primary education, access to primary medical and social care, provision of necessities for life, public utilities, postal services, a library, premises for the administrative activities of the municipality, etc. (Law on Local Government, 2012, articles 13. and 13.a). Despite these provisions, more than half of the municipalities in Slovenia (112) have fewer than 5,000 inhabitants, and 26 municipalities have fewer than 2,000 inhabitants and were therefore established completely outside the legislation in force at the time (Haček, 2012, p. 71).

Comparing the municipalities across Europe in terms of their sizes of territory and population, we find that European municipalities largely differ from one another. Since the origins of local self-government, there have been at least two general concepts of local self-government at the lowest level of government

in Europe. The first is the concept of relatively large municipalities, as used in the UK and the Nordic countries. On the other hand, there is so-called continental concept of small municipalities, of which Germany and France are typical representatives, the latter being divided into almost 37,000 small municipalities. The differences between countries can be explained by historical reasons (tradition) and the inertia of the territorial organisation itself (Brezovšek, 2009, p. 209). The idea that the efficiency of local self-government would be increased by creating larger local authorities has led to a series of reforms of local authority (municipal) boundaries, which have led to a dramatic reduction in the number of municipalities in several European countries (the Netherlands, Germany, Denmark). An example is Denmark, where (in 2007) 238 municipalities – out of the original 271 – were merged by the state into 65 municipalities (Lassen & Seritzlew, 2011, p. 242; Brezovšek & Kukovič, 2015). The Czech Republic, France, Hungary, Slovakia and Spain have less than half of the municipalities with fewer than 1,000 inhabitants; and Austria, Germany, Greece, Italy, and Finland have most municipalities with fewer than 5,000 inhabitants (Brezovšek & Kukovič, 2015). The UK, Lithuania and Denmark (after the reform) have the largest municipalities by population, while the Czech Republic, Slovakia and France have the smallest. As a result, a municipality in the UK is, at average, 90-times larger in terms of population size than an average municipality in the Czech Republic. In terms of territory size, the largest municipalities are in Sweden and Lithuania, while the smallest are in Malta, Slovakia and the Czech Republic. Comparing Slovenian municipalities with those of other European countries, we can see that Slovenia ranks just below the top half of all countries in terms of average size and average number of inhabitants in municipalities. Compared to the average municipality in EU countries, the Slovenian average municipality is twice as large and almost twice as populous (Haček, 2012, pp. 69–76; Brezovšek & Kukovič, 2015).

2.2. The issue of municipal size

A review of the literature raises the question of the size of municipalities and thus the debate on what their ideal or optimal size should be and in which direction structural and territorial reforms of local governments should go (Kuhlmann & Bouckaert, 2016; Kuhlmann & Wollmann, 2014; Denters et al., 2014). The size of the local community is a problematic concept in the literature on local government. Dahl and Tufte (1973) in their *Size in Democracy* argue that size is largely a two-dimensional concept. On the one hand, it is about the efficiency of the citizens and, on the other, the capacity of the system. The former dimension refers to the extent to which citizens can control the decisions of the state, while the latter to the capacity of a polity to respond adequately to the

expectations and demands of its citizens. Both dimensions are often used to either advocate for or oppose territorial reforms (Baldersheim & Rose, 2010), as authors have argued that local authorities in smaller municipalities are more responsive to the demands of their citizens, while larger municipalities are better equipped with a larger administrative apparatus and therefore more capable of delivering better services. The emphasis on the responsiveness of local authorities was evident in the rhetoric advocating the case for maintaining very small municipalities (Denters et al., 2014; Kristinsson, 2014). Authors who are more in favour of a fragmented system of smaller local governments have mostly turned to public choice theory (Baldersheim & Rose, 2010; Feiock, 2007) in search of a convincing argument, which would support the idea that small municipalities are just as capable as large ones of providing adequate living standards for their citizens.

The size of a municipality can be defined by at least two potential criteria, namely, the size of its territory (expressed in km²) and the number of inhabitants within this territory, or a combination of both (Swianiewicz, 2002b, p. 5). Thus, municipalities that meet one or the other criterion, or both at the same time, can be classified into different categories. Each has its advantages and disadvantages, but the criterion referring to the number of inhabitants in a municipality is more often used (King, 1984, p. 17; Grafenauer, 2000, p. 52). This directly relates to consumers of local government services. Nevertheless, for certain problems, the criterion referring to the size of territory is equally important (e.g., for a functional school network, it is not only the number of pupils that matters, but also the distance to the nearest school, the maintenance of small schools in rural areas, the number of teachers, etc.). In this respect, two concepts are used in the literature, namely large and small municipalities.

Discussions on what constitutes a small and a large municipality, or the “ideal” size of a municipality in relation to the number of inhabitants, can be found as early as in the times of classical philosophers; Plato proposed 5,040 inhabitants, whereas Aristotle (1948, p. 292), in turn, stated that a population must be large enough to become self-sufficient in order for its inhabitants to attain a good way of life. Later, this figure was considerably increased, as Robert Dahl argued at the 1967 annual meeting of political scientists that the ideal municipal population size was between 50,000 and 200,000 inhabitants (Dahl, 1967, p. 965). Moreover, he gave a clear answer to the question of the ideal size: smaller communities provide better opportunities for residents to participate, and larger communities give them the opportunity to influence a wider range of potentially more important political decisions (Dahl & Tufte, 1973, p. 3). The problem of the size of municipalities consists of two aspects, namely the preservation of local (territorial) cohesion (this factor limits or narrows the possibility of expanding the territorial size of municipalities) and the provision of the possibility of economic operation (a certain size of municipalities is a necessary

assumption, since small municipalities do not have the means and resources necessary to manage complex public services). Size corresponds to the point at which a municipality, as economically viable, starts to provide public services; the crux of the matter is that the size of a municipality depends on its competences (Vlaj, 2004, p. 261; Kukovič, Haček, & Bukovnik, 2016, p. 305; Brezovšek & Kukovič, 2012, p. 47).

There are many arguments both for and against large (or small) municipalities. Referring to the results of an extensive empirical study, Humes and Harloff (1969) conclude that local communities need to be large enough to have adequate staff and other conditions, and small enough to maintain a community atmosphere in which individuals feel that they can successfully influence the policies of that community. It can therefore be stated that the strengths of one group of municipalities represent the weaknesses of another group of municipalities. In Western Europe, after the Second World War and during the first two decades of the current century, there has been a resurgence of the trend towards merging local communities. According to the *Encyclopaedic Dictionary of Public Administration*, a merger with or incorporation of local communities is the process by which one or more local communities come together to form a new organisation (Belley, 2012, p. 1). There are two variations of the creation of larger local communities; it can be the merging of several smaller local communities into a larger local community, or it can be the incorporation of smaller local communities into a larger local community. In both cases, a larger local community is created. There are two ways of merging local communities: voluntary mergers or compulsory, top-down mergers. Voluntary mergers occur after a joint decision of the population in two or more local communities, while in the case of compulsory mergers, the arguments for merging local communities are cited by higher levels of government as being mainly based on greater economic efficiency, ease of governance and results in greater extend of democratic participation by citizens. The argument of greater economic efficiency argues that larger local communities can provide better public services than smaller ones, particularly, they are able to provide public services at lower costs due to economies of scale (Boyne, 1992; Boyne, 1996; Dollery, Mun Ho, & Alin, 2008). Certainly, the effects of economies of scale in merging local communities will be seen in infrastructure-intensive industries (wastewater disposal) in the local community, as fixed costs will be spread over a larger population, while on the other hand, in labour-intensive industries, the effects of economies of scale will not be seen, as additional individuals will need to be employed in the local community to accommodate the increased volume of work. The costs of efficient management also increase at a certain population threshold. Population is not the best measure of production costs and economies of scale, as there are other factors at play, such as weather, topography, age of the population, seasonal effects (tourist season) (Tavares, 2018, pp. 5–6). Advocates of merging

local communities and larger local communities cite the argument of greater development potential, as local communities, due to their size, should be able to benefit from lower interest rates when borrowing, while at the same time experiencing less risk when investing (Tavares, 2018, pp. 5–6). Greater management efficiency among the proponents of merging local authorities is possible and certain in terms of better public service delivery, as local authorities have more efficient and more specialised management through human resources after the merger. A larger local community can effectively improve the areas of spatial planning, public transport, fire services, etc. (Newton, 1982). A high level of functional differentiation can only be achieved in large local communities, and this may be one of the main motives for merging municipalities. The realisation that only sufficiently large local authorities can provide sufficient quality staff in the form of experts in specific areas of local authority work, sufficient quality clerical staff to work in the local authority and to work with local authority residents, is leading in the direction of a reform of local authority consolidation combined with high functional differentiation across Northern Europe (Denters et al., 2014).

2.3. The ideal municipality size

Two approaches have emerged in the debate on the ideal size of local government units: communitarianism, which emphasises the representative role of local government, and liberalism, which emphasises the efficiency of public service delivery. The former approach leads to freedom of fragmentation, while the latter calls for the creation of larger local government units (Swianiewicz, 2000, p. 28; Baldersheim & Rose, 2010; Feiock, 2007). Two main theories have developed from these approaches: the first is the reformist theory, or economy of scale, which lists reasons in favour of mergers, that is, the creation of larger municipalities, while the second draws on ideas from localism and public choice theory and is oriented towards territorial fragmentation, that is, smaller municipalities (Swianiewicz, 2002b, pp. 8–11; Baldersheim, & Rose, 2010; Feiock, 2007). The authors state that the supportive arguments for the former theory have basis in economies of scale for many local services, at the same time emphasising the advantages of large municipalities, such as: (a) marginal costs are lower in the case of larger units; smaller units, on the other hand, generate spill-over costs; (b) larger units can perform more tasks, which may contribute to greater public interest and thus participation in local politics; (c) territorial integration provides more space for various interest groups to operate and thus creates a plural society, which makes nepotism and political favouritism more difficult; (d) larger units have a greater chance of creating a strong civil society; (e) larger units promote local economic development.

In contrast, supporters of municipal fragmentation argue that: a) in smaller units, the relationship between local councillors and citizens is closer and politicians are more accountable to their communities (trust is based on personal contacts); b) in small units, people can choose their accommodation according to the ratio of taxes to public services provided; c) small municipalities are more cohesive and it is therefore easier to implement plans favoured by the majority of the population; and d) a sense of community (identification) is greater in small municipalities, and therefore participation in public affairs is greater; e) the amount of red tape in small municipalities is less daunting, which encourages competition between local authorities to attract capital; and last but not least, f) small municipalities are better able to stimulate experimentation and innovation and to learn from their neighbours (Swianiewicz, 2002b, pp. 8–11; Baldersheim & Rose, 2010; Feiock, 2007). One of the key advantages of a small local community is therefore precisely to maintain a local community harmony and spirit in which every citizen feels that he or she has the possibility to be politically effective (Humes & Harloff, 1969, p. 67). Simultaneously, larger local communities have larger populations, which translates into greater number of employees whose work contributes to generating higher incomes, which, in turn, constitute the economic foundation for better functioning of local services, thus enabling the needs and interests of citizens to be met (Haček, 2012, pp. 67–68).

Keating (1995) suggested that there are some key points to consider when determining the optimal size of local government. First factor to be assessed is the relationship between the size of local government and the economic efficiency of service delivery, namely, whether economies of scale and the size of local government are important factors in the cost of public service delivery. Second factor to investigate is the relationship between the size of local government and the efficiency of its officials, or whether there are trade-offs between the size of local government and the economic efficiency of local officials. It is also important to establish whether the size of local authorities has an impact not only on the equity of service provision, but also on the distribution of the tax burden associated with the provision of public services. The relationship between the size of local communities and economic growth in the environment is also important (Dollery & Robotti, 2008, p. 30).

The topic of the ideal size of municipalities has proven to be a polarising one (Sancton, James, & Ramsey, 2000): on the one hand, there are proponents of the “bigger is better in local government” view, who favour the merging of smaller local authorities into larger local government authorities, while on the other hand, there are proponents who argue that “small is fine” and therefore oppose the increase of the average size of local government authorities through transformation initiatives based on structural reforms. Dollery, Crase and Johnson (2006) examined the arguments concerning economic efficiency and the size of local government that are commonly raised in the debate on the ideal

size of local authorities. The authors identify the main grounds for contestation, which are economies of scale, administrative and technical capacity, administration and its costs, ecological factors, and public choice. Swianiewicz (2002a) attempted to capture the main arguments put forward by both sides concerning the economic and democratic efficiency of local self-government and identifies seven pillars of territorial consolidation: (a) small local governments, unlike larger local governments, cannot capture the externalities associated with their activities; (b) larger local governments can provide more services, which can lead to greater public interest and participation in local politics; (c) consolidation gives more space to interest groups representing pluralistic societies; d) large local governments offer more opportunities for the emergence of a strong civil society; e) larger municipal governments can better stimulate economic growth and development; f) the arguments of those who advocate territorial fragmentation are often idealistic and vague, as most citizens are more interested in the quality and cost of service provision than in participation in decision-making on the local level.

In defining the ideal size of municipalities, authors have mainly focused on a single argument for or against large or small municipalities, such as the impact of size on political participation (Navarro & Clark, 2010) or the impact of size on service delivery and the quality of democracy (CDLR, 2001), but there is a lack of a more comprehensive (empirical) approach in the literature. Keating (1995, p. 31) argues that the optimal size of a municipality is subject to four criteria, namely: a) economic efficiency (more services for less cost); b) democracy (participation; citizens' influence on local structures); c) distribution (to ensure the best possible citizens' control over public services and resources); and e) development (how to foster economic growth).

3. Empirical study

The purpose of the empirical research is to, on the one hand, examine the views of mayors of local authorities and, on the other, their residents regarding the size of municipalities. To achieve this objective, two empirical studies have been carried out. The first is a survey on satisfaction of citizens with their municipality and the second is a survey among mayors on the impact of municipality size on municipality performance.

3.1. The survey on citizens' satisfaction with their municipality in relation to the size of the municipality

The studied population was the adult population of Slovenia. The survey was carried out in January 2022 by Episcenter, a specialised public opinion research company, on a representative sample of 503 adult residents of Slovenia. The survey covered 12.5% of respondents from small municipalities up to 50 km² in size, 27% of respondents from medium-sized municipalities between 50 km² and 100 km², and 60.4% of respondents from municipalities above 100 km² of area. By the population criterion, 31% of respondents were from small municipalities (up to 10,000 inhabitants), 30.2% of respondents were from municipalities with 10,001 to 25,000 inhabitants, and 38.8% of respondents were from large municipalities with 25,001 inhabitants or more.

One of the main objectives of the empirical research was to investigate whether the size of a municipality influences citizens' satisfaction with their municipality. The questionnaire asked how satisfied citizens had been with their municipality in general, and then about their opinion on the appropriateness of the size of their municipality.

The results show that size, measured by the area of the municipality, is not a significant factor in satisfaction with the municipality, as the overall satisfaction of citizens with their municipality does not differ significantly relative to its size. On a scale from one (not at all satisfied) to five (very satisfied), average satisfaction is only slightly lower in municipalities with up to 50 km² ($M = 3.27$) than in medium-size ($M = 3.43$) and large ($M = 3.46$) municipalities. Overall satisfaction with the municipality is slightly higher in larger municipalities with 25,001 or more inhabitants ($M = 3.55$), while in municipalities between 10,001 and 25,000 inhabitants the average satisfaction score is 3.32, and in the smallest municipalities with up to 10,000 inhabitants it is 3.38.

Citizens also gave their views on whether their municipality was too small, just right or too big in terms of its population and area. Their answers were compared with the actual size of the municipality to see how perceptions matched reality. In the smallest municipalities (up to 10,000 inhabitants), we found that 31.1% of citizens think their municipality is too small, 65.5% think it is just right, and 3.4% think it is too big. In municipalities between 10,001 and 25,000 inhabitants, we found that 12.2% of citizens consider their municipality too small, 82.1% consider it just right and 5.7% consider it too big. In the largest municipalities (more than 25,000 inhabitants), we found that 3.9% of citizens think their municipality is too small, 80.9% think it is just right and 15.2% think their municipality is too big. The data clearly show that the proportion of citizens who consider their municipality too small decreases as the population of the municipality increases. At the same time, the proportion of citizens who consider their municipality too big increases with the number of inhabitants. It is worth

noting that an overwhelming majority of citizens representing all three municipality sizes consider the size of their municipality to be just right, with this opinion being most pronounced in municipalities between 10,001 and 25,000 inhabitants (82.1%). The satisfaction of citizens with the size of their municipality is therefore highest in medium-sized municipalities.

We also asked respondents why they were dissatisfied with a municipality that was (too) small or (too) big. The most common reasons given by respondents from small municipalities were that there is “no competition,” that there are no basic services such as banks, post offices, health stations (healthcare centres), and shops, that there is not enough social and cultural life and other amenities to contribute to a better quality of life. On the other hand, respondents from large municipalities most often point to overcrowding, which causes congestion, impersonal attitudes, a lack of interest in the needs of others, point out that citizens’ initiatives are lost and that in smaller municipalities people are more connected with each other. Among other problems, the respondents mention the development of the centre of the municipality, while the periphery is neglected; they also point to the excessive use of concrete and the unsustainable development of green areas, which is carried out without considering the opinion of the citizens.

Citizen satisfaction is therefore higher in municipalities that are slightly larger in terms of area and population. This is because these municipalities are better able to maintain the entire public infrastructure, such as waterworks (systems), sewerage, and roads. In more populated municipalities, services are more accessible and more readily available to citizens. There are also more opportunities for education and employment.

3.2. The survey on mayors’ views on the size of municipalities

In this part of the empirical research, the studied group were mayors of all 212 Slovenian municipalities. The online survey was sent in February 2022 to the email addresses of mayors, secretariats or offices of mayors. The survey was fully completed by 89 mayors, representing 42% of the total group, which suggests that this survey is also representative. The aim of the questionnaire was to explore mayors’ views on the size of their municipalities, and then to compare the responses with each other according to the size of the municipality in terms of area and population.

As many as 38.2% of mayors from small municipalities (up to 50 km²), 31.5% of mayors from medium-sized municipalities (50–100 km²), and 30.3% of mayors from large municipalities (of more than 100 km²) answered the questions fully. According to the population criterion, 70.8% of the mayors who answered all questions come from small municipalities (up to 10,000 inhabitants), 23.6%

from medium-sized municipalities (10,001 to 25,000 inhabitants) and 5.6% from municipalities with 25,001 or more inhabitants.

Table 1

Mayors' opinion on the appropriateness of the size of their municipality
in terms of the population criterion (in %)

Opinion	Municipalities with up to 10,000 inhabitants	Municipalities with 10,001 to 25,000 inhabitants	Municipalities with more than 25,000 inhabitants
The municipality is too big	3.2	4.8	—
The municipality is just right	82.3	76.2	80.0
The municipality is too small	14.5	19.0	20.0

Source: The authors' own email survey of Slovenian municipal mayors (*n* = 89).

When asked how they assess the adequacy of the size of their municipality according to the population criterion, around four-fifths of the mayors, regardless of how large their municipality was, consider it to be adequately sized. The proportion of those who think so is highest among mayors of municipalities with up to 10,000 inhabitants (82.3%), which contrasts with the opinion of the citizens of these municipalities (see above).

We also asked the mayors in more detail about the reasons for their opinion concerning the adequacy of municipality size. Based on content analysis we categorised their answers into the groups.

In their responses, mayors of small municipalities (up to 10,000 inhabitants) highlighted several challenges they face. Financial constraints are the most frequently mentioned (28% of responses), reflecting the difficulty of securing sufficient funds for investment, infrastructure maintenance, and the provision of necessary services. Infrastructure challenges (22%) refer to the construction and maintenance of infrastructure such as roads, utilities, and medical facilities. Development constraints (16% of responses) include difficulties in implementing major projects and lack of resources to promote economic and social development.

The responses of mayors of medium-sized municipalities (10,001 to 25,000 inhabitants) are also quite like those of mayors of small municipalities. These mayors also highlight infrastructure challenges the most (28.6%), pointing out that roads, public lighting, sewers, and forest roads are more expensive to maintain due to the dispersed population, and that the extensive territory and dispersed population also make it more expensive to build and maintain infrastructure and provide services such as rubbish collection and snow ploughing. In addition, mayors of medium-sized municipalities also highlight economic challenges (14.3%), noting lower budget revenue due to lower over-

all purchasing power, which can lead to less attractiveness for new investments. They also point to the difficulty of securing their own financing for major projects.

Mayors of large municipalities, in turn, mainly highlighted financial constraints (80% of responses); although their municipalities are considered developed, they consider them to be disadvantaged when it comes to accessing EU funds. For example, they state that they have the same need for schools, nurseries and sports infrastructure as less developed municipalities, but do not have sufficient financial resources to finance these projects. Some mayors also point to challenges related to the size and dispersion of the municipality. They state that the large surface area of a municipality results in a major responsibility for the development of all places, not just the centre. A case in point here is the municipality of Kamnik, which is the same size as Ljubljana in terms of area, but has a ten times smaller budget, which means that it must take care of the same area with ten times less resources.

We also asked the mayors whether their municipality would work better if it were smaller in terms of population. More than three-quarters (78.9%) of mayors answered in the negative, with the highest proportion of mayors coming from small municipalities (82.4%) and the lowest proportion coming from large municipalities (66.7%). We then reversed the question and asked whether their municipality would work better if it were larger in terms of population. In response, 58.7% of mayors from municipalities with up to 10,000 inhabitants and municipalities with 10,001 to 25,000 inhabitants, and 50% of mayors from large municipalities with more than 25,000 inhabitants answered positively. The mayors highlighted several advantages of increasing the size of their municipality, with investment and funding at the top of the list, as larger municipalities would allow for greater investment in essential projects, facilitate the acquisition of EU funds and attract more human resources to implement them. At the same time, a larger population would also mean more revenue and allow for more investment and, consequently, better infrastructure development. Some mayors also pointed out the disadvantages that a larger municipality would bring. One of them is that the municipality could become less operational and efficient. An increase in the size of the municipality could bring more complexity in management, which could affect the speed and efficiency of decision-making and project implementation. Another concern relates to communication. In a larger municipality, the circulation of information might be slower, which could affect the level of response to citizens' problems and needs. This could impair the speed and effectiveness of addressing the problems faced by citizens.

Table 2

Mayors' opinion on the suitability of the size of their municipality according to the area criterion (in %)

Opinion	Municipalities with the area up to 50 km ²	Municipalities with the area between 50 km ² and 100 km ²	Municipalities with the area of over 100 km ²
The municipality is too big	—	17.9	37.0
The municipality is just right	85.3	75.0	63.0
The municipality is too small	14.7	7.1	—

Source: The authors' own email survey conducted among Slovenian municipal mayors (*n* = 89).

Three-quarters of the mayors surveyed (75.3%) consider their municipality to be just the right size, 16.9% would like a smaller municipality, and 7.9% a larger municipality. The share of mayors who would like a larger municipality is 14.7% in the group of mayors from the smallest municipalities (up to 10,000 inhabitants), 7.1% in the medium-sized municipalities (10,001 to 25,000 inhabitants), and no such mayor was found among the respondents in the large municipalities.

We also asked mayors whether their municipality would function better if it were smaller in area. Almost two-thirds of the mayors surveyed (63.8%) think that their municipality's functioning would not improve if it were smaller in area. In small municipalities (up to 10,000 inhabitants), 80.8% of mayors responded this way, in medium-sized municipalities (10,001 to 25,000 inhabitants) – 63.6%, and in large municipalities (over 25,000 inhabitants) only 42.9%. Then we modified the question and asked whether a given municipality would work more efficiently if it were larger in area. More than three-quarters of the mayors surveyed (77.3%) think that nothing would change if their municipality were larger in area than it is now.

4. Conclusions

The surveys of mayors and residents of municipalities revealed different views on the benefits and challenges of municipal size in terms of area and population.

In large municipalities (over 25,000 inhabitants), mayors and citizens perceive different advantages and challenges related to the size and diversity of the municipality. Mayors of large municipalities highlighted several advantages of larger area and population, including the diversity of the natural environment

and the opportunities it offers for tourism development. Many pointed out that a larger area allows for the expansion of settlements and the development of the economy, which includes more green space and room for more investment. It was also pointed out that a larger municipality allows for a more autonomous spatial policy and more opportunities to meet the different needs of citizens. Some mayors pointed to the opportunities offered by unspoilt nature and the variety of leisure activities. However, mayors of large municipalities also highlighted some challenges, including the increased complexity of managing the municipal apparatus, the higher costs of maintaining infrastructure, and the sometimes-difficult accessibility of infrastructure for all citizens. While citizens of large municipalities identified some advantages, such as more job opportunities, more public services and greater diversity of population, they also stressed some of the challenges. These include feeling alienated from municipal structures, feeling that their needs are not considered and frustration with the high cost of living.

In medium-sized municipalities (10,001–25,000 inhabitants), mayors and citizens have different perceptions of the benefits and challenges of municipal size. The mayors of medium-sized municipalities noted certain advantages of this size, pointing out that a larger municipal area allows to utilise its historical features more comprehensively and provides ample space for the expansion of settlements and the development of the economy. They also consider that such municipalities offer opportunities for tourism and recreation. Despite the advantages, the mayors of medium-sized municipalities also acknowledged some challenges. They pointed out that a larger surface area can lead to higher costs for investment and maintenance of infrastructure, as well as problems in discharging municipal tasks. Some felt that smaller municipalities would be more manageable and would need less resources to maintain infrastructure. Meanwhile, citizens from medium-sized municipalities highlighted a variety of experiences. Some appreciated better accessibility to municipal services and a greater degree of interaction with municipal officials, while others highlighted the need for better governance and more investment in other activities.

In small municipalities (up to 10,000 inhabitants), the perception of the size of the municipality varies between mayors and citizens. Mayors of small municipalities see some advantages in their municipalities being small, as a smaller area makes it easier to make major investments. They stressed the possibility of an autonomous spatial policy and the appropriate proportions of land use. Most mayors of small municipalities mentioned that they did not see any advantage stemming from the small size of their municipality, reflecting on the challenges of managing smaller communities. Meanwhile, citizens of small municipalities value more closely-knit communities and proximity to municipal services. However, they also highlight the need for better governance and investment in development.

References

- Aristotle (1948). *Politics* (translated by Sir Ernest Barker). Oxford: Oxford University Press.
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2010). Territorial Choice: Rescaling Governance in European States. In H. Baldersheim & L. E. Rose (eds.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders* (pp. 1–20). London: Palgrave Macmillan.
- Belley, S. (2012). *Amalgamation (or Merger)*. In L. Côté & J.-F. Savard (eds.), *Encyclopaedic Dictionary of Public Administration*. ENAP: Paris.
- Boyne, G. A. (1992). Local Government Structure and Performance: Lessons from America? *Public Administration*, 70, 333–357.
- Boyne, G. A. (1996). Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services. *Journal of Management Studies*, 33(69), 809–826.
- Brezovšek, M. (2005). Velikost in nalog občin v Sloveniji [Size and competencies of Slovenian municipalities]. In M. Brezovšek & M. Haček (eds.), *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji* [Local democracy II. The implementation of local self-government in Slovenia] (pp. 68–85). Ljubljana: FSS Publishing House.
- Brezovšek, M. (2009). Territorial organisation of local self-government and the size of municipalities: Slovenia in comparison with CEE. In M. Haček (ed.), *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji* [Local democracy III: Fifteenth anniversary of local self-government in Slovenia] (pp. 197–216). Ljubljana: FSS Publishing House.
- Brezovšek, M., & Kukovič, S. (2012). *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji* [Organisation of Local Government in Slovenia]. Ljubljana: FSS Publishing House.
- Brezovšek, M., & Kukovič, S. (2015). *European Public Administration*. Ljubljana: FSS Publishing House.
- CDLR (Steering Committee on Local and Regional Democracy). (2001) *Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action*. Strasbourg: Council of Europe.
- Čokert, A. (2005). Territorial part of the local self-government reform in Slovenia. *Dela*, 24, 207–217.
- Dahl, R. A. (1967). The City in the Future of Democracy. *American Political Science Review*, 61(4), 953–970.
- Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Dollery, B., Crase, E. L., & Johnson, A. (2006). *Australian Local Government Economics*. Sydney: University of New South Wales Press.
- Dollery, B., Mun Ho, C., & Alin, J. (2008). No Lessons Learned: A Critique of the Queensland Local Government Reform Commission Final Report. *Journal of Policy Analysis and Reform*, 15(1), 67–84.

- Dollery, B. E., & Robboti, L. (2008). *The Theory and Practice of Local Government Reform*. London: Edgar Publishing Limited.
- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47–63.
- Grafenauer, B. (2000). *Local Government in Slovenia – Territorial Organisational Structures*. Maribor: Faculty of Law.
- Haček, M. (2012). Slovenia, a country of small and weak municipalities? [Slovenia, country of small and weak municipalities?]. In I. Bačlija (ed.), *Lokalna demokracija IV: aktualni problemi lokalne samouprave* [Local democracy IV: current problems of self-government] (pp. 65–82). Maribor: Lex Localis.
- Humes, S., & Harloff, E. *The structure of local government: A comparative survey of 81 countries*. Hague: International Union of Local Authorities.
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency and democracy: Consolidation. Fragmentation and Public Choice. In D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 117–134). London and New Delhi: Thousand Oaks/Sage.
- King, D. S. (1984). *Fiscal Tiers: The economy of multi-level government*. London: Allen & Unwin.
- Kristinsson, G. H. (2014). *Hin mörgu andlit lýðræðis: Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Kuhlmann, S., & Bouckaert, G. (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Kukovič, S. (2015). *Local political leadership: Slovenian mayors in comparative perspective*. Ljubljana: FSS Publishing House.
- Kukovič, S. (2018). Coping with demographic challenges: case of Slovenian local communities. *Journal of Comparative Politics*, 11(2), 83–100.
- Kukovič, S., Haček, M., & Bukovnik, A. (2016). The issue of local autonomy in Slovenian Local Government System. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 14(3), 303–330.
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238–258.
- Law on Local Government. (1993). Official Gazette of the Republic of Slovenia. Available at <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-01-4692?sop=2007-01-4692>.
- Navarro, C. J., & Clark, T. N. (2010). *Contextualizing political participation, territorial and institutional effects*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Newton, K. (1982). Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, efficiency, and democracy in local government. *Political studies*, 30 (June), 190–206.
- Sancton, A., James, R., & Ramsay, R. (2000). *Amalgamation Vs. Inter-Municipal cooperation: Financing Local and Infrastructure Services*. Toronto: Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research.

- Swianiewicz, P. (2000). In search of optimal size. Options of East-Central European mayors on merging/splitting their municipalities. Paper at IPSA conference, Quebec, Canada, 1–5 August 2000.
- Swianiewicz, P. (2002a). Size of Local Government, Local democracy and efficiency in Delivery of Local Services. International Context and Theoretical Framework. In P. Swianiewicz (ed.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of local government in Central and Eastern Europe* (pp. 1–30). Budapest: Open Society Institute.
- Swianiewicz, P. (2002b). *Consolidation or fragmentation: The size of local governments in central and eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Swianiewicz, P. (2002c). Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. In P. Swianiewicz (ed.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* (pp. 293–326). Budapest: Open Society Institute.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5–15.
- Vlaj, S. (2004). *Local government: theory and praxis*. Ljubljana: FSS Publishing House.
- Vrišer, I. (1994). *Ozemeljsko oblikovanje občin* [Territorial design of municipalities]. Ljubljana: Governmental Office for the Reform of Local Government.



Conditions for the Implementation of the Commune's Financial Policy in Poland

Uwarunkowania realizacji polityki finansowej gminy w Polsce

Marcin Hyski*
Dorota Chudy-Hyski**

Abstract

The aim of the presented research is to indicate the conditions for the implementation of financial policy by the commune. The text analyzes two basic areas related to the functioning of the commune level of local government. At the beginning, the essential features of commune are discussed, while its place in the organization of public life in Poland is clearly indicated. The commune is characterized as an entity of power and administration, with special focus on the nature of local government and the concept of a commune in the Polish legal system. The rest of the research concentrates on the functioning of the commune and the implementation of its tasks, with particular emphasis on the

Abstrakt

Celem artykułu jest opis uwarunkowań realizacji polityki finansowej przez gminę. W tekście poddano analizie dwa zasadnicze obszary związane z funkcjonowaniem gminnego szczebla samorządu terytorialnego. Na wstępie artykuł omawia istotę gminy i wskazuje jej miejsce w organizacji życia publicznego w Polsce. Gminę scharakteryzowano jako podmiot władzy i administracji, ze szczególnym naciskiem na istotę samorządu terytorialnego i pojęcie gminy w polskim systemie prawnym. W dalszej części artykuł skupia się na sposobie funkcjonowania gminy i realizowanych przez nią zadaniach ze szczególnym uwzględnieniem metody ich realizowania. Omówione zostaje tu zagadnienie racjonalnego działania oraz kwestia

* Academy of Physical Education in Katowice;  <https://orcid.org/0000-0002-1267-7516>; m.hyski@awf.katowice.pl.

** University of Silesia in Katowice;  <https://orcid.org/0000-0001-8357-658X>; dorota.chudy-hyski@us.edu.pl.

method of their implementation. The issue of rational action is discussed along with the issue of the effectiveness of implementing the commune's own tasks. Against this background, the financial conditions for performing tasks by the commune in terms of implementing an autonomous financial policy are also characterized. The analysis includes, among others: the possibility of collecting financial resources by the commune, the autonomy of financial management and the principles of handling it.

Keywords: commune, commune's own tasks, financial policy

efektywności realizacji zadań własnych gminy. Na tym tle scharakteryzowano także uwarunkowania finansowe wypełniania zadań przez gminę w aspekcie realizacji autonomicznej polityki finansowej. W przedstawionej analizie uwzględniono m.in. możliwości gromadzenia przez gminę środków finansowych, autonomię gospodarki finansowej i zasady jej prowadzenia.

Słowa kluczowe: kluczowe: gmina, zadania własne gminy, polityka finansowa

Introduction

The commune, as a self-governing community, through elected authorities, makes decisions regarding the scope and methods of satisfying the collective needs of residents and the shape and directions of local development policy. This involves the need to spend public funds, which constitute an important condition for the implementation of tasks by the commune. The collection of funds and the method of expenditure determine the scope of the implementation of the commune's tasks, and thus the degree to which the needs of the local community are met. It determines the implementation of the adopted development direction and, consequently, the quality of life of residents and the conditions for running a business.

The fact that the commune carries out tasks justifies defining it as a social, economic, legal and even technical system at the same time. The social character of a commune is related to the basic purpose of its functioning, namely, the obligation imposed on it to meet the collective needs of the community, as well as with the participation of people in this process: commune authorities, employees of the commune office and subordinate organizational units, as well as voters between whom the various relationships occur. The commune can be considered an economic system, which means combining material and human resources necessary to achieve the adopted goals in accordance with the requirements of management efficiency and the need to obtain financial resources enabling the ongoing operation of the commune and its long-term development resulting from the assumptions of the adopted strategy. The commune's relations with its surroundings and the principles of implementing tasks (collecting

and allocating public funds) are based on applicable legal structures. This makes the commune also a legal system. In turn, the technical nature of a commune results from the material base necessary for its functioning, which is strictly determined by the specificity of the activity and the type of available and used technologies.

The aim of our research is to indicate the conditions for the implementation of financial policy by the commune. The analysis of conditions is focused on the instruments and frameworks characterized by legal regulations relating to this sphere of socio-economic life. The goal here is of a theoretical nature and was achieved on the basis of a review of the literature on the subject.

Commune in terminological terms

Local government is considered the basic form of organizing public life in the commune (Szewczuk, 2006, p. 57). The essence of local government consists of two basic elements, namely, decentralization of the state administration while performing its duties. The first element points to the independence and autonomy of local government units (Tarno, 2004, p. 19). The second element determines the material content of local government and the manner of exercising power by its bodies. Local government is a component of the state's public authorities system (Borodo, 2004, p. 23). Its essential function is the management of public affairs by the interested parties themselves (Tarno et al., 2002, p. 20). Local government is also defined as "a public law association (legal corporation) separate from the state, existing by operation of law, which was established to manage the affairs of the community of inhabitants of a given territory and equipped with administrative power" (Przybysz, 2000).

The concept of a commune is defined in various ways in the literature on the subject, depending on the context of the analysis. This is usually done in with reference to the provisions of the law, and thus, using constitutional provisions (Konstytucja, 1997, art. 163–172), it can be indicated that the commune is the basic unit of local government, established to perform public tasks, which has legal personality allowing it to benefit from ownership and other property rights in order to perform public tasks not reserved by the Constitution or other acts for bodies of other public authorities, serving to meet the needs of the local government community. It is the self-governing community and the territory inhabited by it that have been recognized as a commune pursuant to the provisions of the Act on Municipal Self-Government (Ustawa, 1990, art. 1, par. 2). Such a self-governing community is established by operation of law and is a compulsory association of citizens resulting from the fact of residing in a given territory

(Grobicka-Madej et al., 2015, pp. 11–13). The commune carries out public tasks on its own behalf and under its own responsibility.

In the light of many concepts of local government, the main attribute of a commune is constituting a separate entity from the state, both in the private law (including property) and public law spheres (Rajca, 2004; Mulawa, 2004). The result of this approach is that the commune is granted legal personality, judicial protection, ownership and other property rights (Jagoda, 2016, pp. 139–151). The public law personality of a commune proves the separate status of the commune's population as a local corporation and allows it to manage in the sphere of administrative law on its own behalf (Malikowski, 2011).

The commune, as a local government unit, which is becoming increasingly important in the performance of public tasks, is a public entity representing the community of a specific territory. It is a form of civil society organization exercising public local authority (Chojna-Duch, 2001, p. 157). It is therefore recognized that local government bodies, equipped with public (administrative) authority, constitute a component of the public authority system (Konstytucja, 1997, art. 16, par. 2), the natural consequence of which is the location of many independent centers of public authority in the territory of the country, and thus the emergence of many different ways of satisfying the collective needs of society and alternatives of action. In this way, each commune is a separate organizational unit that makes decisions regarding the selection of the area's development strategy, the selection of specific objectives related to meeting the collective needs of the community and the methods of their implementation.

Rationality in the implementation of the commune's own tasks

Public tasks determine the behavior of public entities, that is, the form and scope of activity, because they impose specific obligations or grant specific rights (Woźniak, 2004, p. 427). The catalog of tasks performed by municipalities is not closed, and the scope of tasks envisaged by legal acts is not full. The commune implements constitutional and statutory assumptions by performing tasks related to the development of an efficient territorial socio-economic system serving the local community, including:

- public matters of local importance, except for those reserved to the competences for the state administration;
- matters related to ensuring basic living conditions of the local community, carried out as part of own tasks;
- other optional tasks dictated by the needs of the local community (Kowalczyk, 2004, p. 167).

All public tasks (public tasks *sensu largo*) performed by communes are related to the performance of public (*sensu stricto*), social and economic functions. Public functions in the strict sense are performed by the commune in areas such as administration, security, construction and maintenance of technical and economic infrastructure facilities. Social functions involve the intervention of municipal authorities when the needs of certain groups of the local community are not met, such as education, culture, social security. Economic functions result from the fact of collecting financial resources in the form of public levies and their expenditure in connection with the implementation of public functions in the narrow sense and social functions. Economic functions are also expressed in those activities of the commune that are associated with influencing society and the local economy, in particular the financial situation and allocation of resources (Woźniak, 2004, pp. 429–437).

The implementation of the commune's public tasks, established by act or by resolution of the commune bodies, is subject to the rules specified by law. The Public Finance Act specifies the manner of performing tasks financed from public funds. These tasks should be performed in an efficient, cost-effective and timely manner, in accordance with the principles of fair competition (Ustawa, 2009, art. 47). This formulation of the issue indicates the need for rational action, that is, one characterized by order and efficiency (Szołno, 2018, pp. 373–382; Schmidt et al., 2017), with the determinants of efficiency¹ being: effectiveness, economy and profitability. Effectiveness is related to the achievability of goals. Economy means saving and efficiency of activities undertaken by the commune, while profitability is the surplus of the value of useful results of activities performed over the values constituting costs resulting from the economic calculation (Nahotko, 2000, p. 16). The Constitution of the Republic of Poland (Konstytucja, 1997) refers to the concept of efficiency in the preamble, pointing to the need to ensure the reliability and efficiency of public institutions so that they are able to perform the tasks entrusted to them without undue delay, taking into account modern requirements of knowledge and technology and the principle of good faith (Banaszak, 2009, p. 7). The principle of efficiency, treated as a principle of law, is associated with the normative obligation of bodies to act efficiently (Olejniczak-Szałowska, 2013, pp. 179–180).

The issue of the commune's effectiveness in implementing tasks is an ambiguous issue. Generally, it is treated as a ratio of effect to effort, and is influenced by many factors. P. Cabała (2007, p. 29) states that effectiveness is the result of two elements: effectiveness and efficiency. Looking at management in this way, it can be called effective if the result of the activities is assessed positively. In

¹ Efficiency (effectiveness) is understood as striving to achieve the goals set in the plans, with the lowest possible use of financial and organizational resources (Bogacki & Bulzak, 2012). In administrative law, the concepts of efficiency and effectiveness are often equated (Olejniczak-Szałowska, 2013, p. 192).

order to meet the requirements of rationality, a commune should define its tasks, goals and measures of their implementation. Such proceedings result from the management control standards announced by the Minister of Finance (Komunikat, 2009).

In practice, the quality of goods and services provided in a given period of time depends in particular on the functioning of the system of collecting public funds by municipalities. Obtaining the level of public funds adapted to the needs reported by the local community depends on how efficiently the process of collecting financial resources is carried out and on what mechanisms it was built.

Framework for the commune's independent financial policy

An important condition for the implementation of the commune's tasks are financial conditions, which are reflected in the process of collecting and allocating public funds. Financing the tasks performed by municipalities is possible thanks to tools and rules formalized in the form of legal provisions. They enable the collection of public funds not only by authoritative order, but also using financial market institutions and economic mechanisms. These diverse sources of obtaining financial resources are referred to in the literature as the financing system.

In terms of obtaining public funds, the commune has certain legal options that allow it to establish a separate income policy for the commune. This policy should be defined as a part of the commune's budget policy which "consists in the conscious and purposeful selection of sources and types of budget revenues in accordance with applicable legal regulations and in determining the methods of operation (principles) for their acquisition, in accordance with the principle of efficiency and timeliness, so to ensure financial liquidity of the budget of a local government unit and, at the same time, have a positive impact on the environment (residents and economic entities in its area) using the instruments of this policy" (Kogut-Jaworska, 2008, p. 89).

The commune's public funds may come from sources specified in the Act on the Revenues of Local Government Units (Ustawa, 2003). In art. 3 it is specified that the revenues of local government units are their own revenues, general subsidies and targeted subsidies from the state budget. Within the meaning of the Act, local government units' own revenues also include shares in revenues from personal income tax and corporate income tax. The income of local government units may also include funds from foreign sources that are not subject to return, funds from the European Union budget, as well as other funds specified in separate regulations.

In the literature on the subject of public funds obtained from various sources by municipalities emphasis is placed on the so-called revenue authority, which is to ensure that local government units can conduct autonomous financial management, which is an important condition for the implementation of commune tasks. This issue is related to providing the commune with stable, reliable and efficient sources of income and at least partially linking them with the local economic base (Adamiak, 2005, p. 157; Będziszczak, 2010; Kołaczkowski & Ratajczyk, 2016).

The division of public tasks between the state and individual levels of local government is related to the division of financial resources, which is reflected in the formulated principles of the construction of the public financial system. Therefore, the principle of independence and mutual autonomy of the financial system of the state and local government, as well as the financial independence of local government levels and individual local government units, should be indicated (Borodo, 2011; Brzozowska & Kogut-Jaworska, 2016). In this respect, what is important is not the complete independence of the financial subsystem of local government (financial autonomy), but a real link between the amount of available financial resources and the scope of entrusted and performed public tasks and the determination of appropriate sources of income, both at the scale of individual levels of local government and individual units. Financial independence of a local government unit is understood as creating its own financial policy within the existing legal framework, and not as shaping the legal basis for financial management (Łyszkiewicz, 2013; Milewska, 2017). It also means the right of local government to conduct financial management independently (Sawicka, 2013). Financial independence does not mean self-financing (covering expenses exclusively or mainly from own income), but is associated with independent management of financial resources, regardless of the fact that they constitute own income or, for example, subsidies from the state budget (Feret, 2013). According to K. Piotrowska-Marczak, financial independence “regardless of the form in which it occurs, must be characterized by the freedom to make financial decisions related to both obtaining income and allocating it to various types of expenses” (Piotrowska-Marczak, 1997, p. 19; Wyszowska, 2017).

Principles of implementing financial management in the commune

Financial management by municipalities is subject to specific rules, which function as certain universal principles of public funds management applied by all units of the public finance sector, including local government units and organizational units for which the local government unit is the founding or supervisory

body. These principles, formulated in the literature on the subject, are the result of the analysis of legal provisions and the practice of functioning of units. In particular, with regard to the financial management of local government units, the following principles are listed (Patrzalek, 2010):

- the principle of transparency (art. 33–35 and 37 of the Act on Public Finance and art. 61 of the Act on Municipal Self-Government), which obliges public finance sector units to inform residents on matters of financial management in a given area, which favors social control (Bosak & Majka, 2015, p. 97; Nucińska, 2012);
- the principle of transparency (art. 39–41 of the Public Finance Act, albeit the concept of “transparency” has not been defined normatively), which is related to the application of a uniform budget classification, covering revenues and expenses as well as budget revenues and expenses, as well as uniform accounting and reporting rules, increasing the readability of the budget and improving the control of its implementation (Gliniecka, 2015);
- the principle of equality in access to the implementation of financial tasks from public funds (art. 43 of the Public Finance Act) – the right to implement tasks financed from public funds is available to all entities, unless separate acts provide otherwise;
- principle of unity – as a principle of formal unity of the budget, it means the need to include public revenues and expenses in one legal act, and as a principle of material unity, it is associated with the prohibition of combining public funds from individual titles with expenses mentioned by name (art. 42, par. 2 of the Act on public finances) (Osiatyński, 2006, pp. 34–35);
- the principle of the prognostic nature of income and revenues – income and revenues (also expenses and outgoings) are included in the commune budget and financial plans of local government sector institutions in the form of forecasts (art. 211 of the Public Finance Act);
- the principle of the directive nature of expenditures – the amounts of expenditures planned in the commune budget and the financial plans of local government sector institutions constitute an unsurpassable limit of amounts related to the assumed objectives (art. 44, par. 1 of the Public Finance Act);
- the principle of purposefulness and economy, which refers to public expenditure in order to obtain the best results from given expenditure, with the optimal selection of methods and means to achieve the assumed goals (art. 44, par. 3 of the Public Finance Act);
- the principle of performing obligations in the field of financial control, which stipulates the need to comply with financial control procedures relating to various aspects of the financial management of a public finance sector entity;
- the principle of legality (acting on the basis of the law) and the rule of law (observing the law, acting within the limits thereof) – public authorities operate

- on the basis and within the limits of the law (Sarniecki, 2014; Konstytucja, 1997). The framework for the financial management of a local government unit is established by law, and “each action of public authority bodies should be based on the authorization resulting from the statutory norm to undertake action of a given type, under specified conditions and in a specified form” (art. 7 of the Constitution of the Republic of Poland) (Sawicka, 2015);
- the principle of financial discipline, which is directly related to the principle of legality and the rule of law and indicates the need to comply with procedures in the sphere of the financial management of an entity (Ustawa, 2004);
 - the principle of collecting public funds only in the manner specified in the act (art. 42, par. 1 of the Public Finance Act), which means that individual categories of public funds are collected in accordance with the procedures applicable to them (e.g. tax law provisions, regulations regarding real estate management, etc.);
 - the principle of primacy of the revenue side of the budget over expenses, which means that the level of budget expenditure of a local government unit is primarily determined by financial possibilities, not the scale of needs (Łyszkiewicz, 2013, pp. 19–20).

In the literature, in addition to the above, there are also other rules regarding financial management in local government units. All of them, regardless of the fact that they are formulated directly in the legal provisions regulating the local government subsector of public finances or in the doctrine, set out the framework, the respect of which creates the conditions for the effectiveness of the commune's functioning in terms of planning, collecting and spending public funds.

In accordance with the provisions of the Public Finance Act (Ustawa, 2009, art. 211), the basis for the financial management of the commune in a given budget year is the budget resolution, the main element of which (along with the annexes) is the commune's budget, which is an annual plan of its income and expenses as well as revenues and expenditures. The commune budget is an instrument performing specific functions: control (a tool for verification, supervision and control), planning (in terms of planning budget income and expenditure) and political (as an instrument for implementing local policy) (Jastrzębska, 2012, p. 61; Starzyńska, 2015).

The rationalization of the management of public funds is to be facilitated by long-term financial planning, introduced by the provisions of the Public Finance Act, both at the central government and local government levels. The fundamental purpose of such a solution is to link public expenditure with the medium- and long-term priority objectives of local government units, concentrate activities on the medium- and long-term stability of public finances, facilitate the absorption of EU funds, and improve the efficiency of spending public funds. The literature emphasizes that long-term financial planning should contribute to increasing the

transparency, credibility and predictability of financial policy (Witalec, 2011; Jóźwiak et al., 2010, p. 164; Sawicka, 2012).

The multi-annual financial forecast² covers the period of the financial year and at least three subsequent financial years, and the forecast of the debt amount, which is part of the multi-annual financial forecast, is prepared for the period for which liabilities have been incurred and are planned to be incurred (art. 227 of the Public Finance Act). The document being developed has a “rolling” nature – the time range is extended every year (Owsiak, 2014; Dylewski, 2016). In connection with the implementation of long-term financial planning, communes are obliged to develop and adopt long-term financial forecasts. Pursuant to the Public Finance Act, the resolution on the multi-annual financial forecast includes³: a multi-annual financial forecast with explanations of the values adopted therein, a list and description of planned projects along with possible authorizations to incur liabilities. The Act specifies that the multi-annual financial forecast should be realistic, and for each year covered by the forecast it should specify in particular such elements as (Ustawa, 2009, art. 226, par. 1): current budget revenues and expenses, budget property revenues and expenses, budget result, allocation of the surplus or the method of financing the deficit, revenues and expenses of the budget, including the debt incurred and planned to be incurred, as well as the amount of the commune’s debt and the method of financing its repayment. For each project, the multi-annual financial forecast specifies (in the annex to the resolution) such elements as (art. 226, par. 3): implementation period and total financial outlays, expenditure limits in individual years and the limit of liabilities (Grad, 2014).

The use of long-term financial forecasts is an expression of financial planning, which determines the way municipal authorities make decisions. This instrument enables a methodical approach to examining and predicting the alternative financial impacts of various planned activities. It also enables the determination and estimation of risks, taking into account the impact of their implementation on the financial situation of the entity.

² The multi-annual financial forecast is a description of the intended (over a period of at least three years) internally coherent activities of local government bodies related to the collection and distribution of financial resources in order to achieve the set goals related to the organization and provision of public and social goods (Patrzalek, 2010, pp. 116–117; Adamiak, 2012).

³ The template for the multi-annual financial forecast is specified by regulation of the Minister of Finance (Rozporządzenie, 2013).

Conclusions

A review of the literature on the subject made it possible to characterize the commune as a separate organizational unit making independent decisions regarding its development and the current satisfaction of the collective needs of the community of residents.

The commune, as a local government unit, is a special system that pursues economic, social and political goals. The basic condition for its functioning is the fulfillment of duties to meet the collective needs of the local-government community. It is a complex process whose effectiveness and efficiency depend both on the human factor, manifested in the mutual relations between the municipal authorities, official staff, employees of the created organizational units and residents, as well as on the material and financial resources that are collected and allocated under special rigor of the law. In this way, both the current functioning of the commune and its long-term development resulting from the assumptions of the adopted strategies are different from those in private sector entities and even to some extent in other public finance sector units.

The commune has legal personality, acts on its own behalf and under its own responsibility, and its main function is to shape the local social environment in accordance with its economic conditions and financial policy. It is an autonomous subject of rights and obligations. On the one hand, the commune exercises administrative authority, which means that it can unilaterally determine the legal situation of other entities in a legally binding manner. On the other hand, it participates in market trading on a partnership basis on equal terms with other entities, for example by concluding contracts with them. A commune striving for development is subject to the rules set out in law, which require rational action. It is an entity that manages its own affairs independently on its own behalf and under its own responsibility, which is manifested, for example, in the freedom (limited by law) to shape its organizational structures, spend its own income, or administer the municipal property and draw benefits from it, excluding other entities, both to implement the commune's tasks and to obtain income. The legal provisions setting the limits of the commune's freedom in various spheres of its operation concern in particular financial management and the related rules regarding the collection and disposal of public funds. Due to the fact that the commune manages public funds, which results in the lack (or incomplete) functioning of market mechanisms that enforce the efficiency of financial management, the regulations provide for the need to supervise its activities and establish obligations regarding its control.

A commune as a unit of local government is a form of exercising public authority, and its specificity in this respect is determined by the exercise of state administration and the decentralization of this administration, resulting

in the independence and autonomy of the commune, in particular in terms of shaping its own financial policy, both in the area of collecting income and making expenses. The commune, equipped with tasks, competences, public assets and public funds, can independently decide on the method of regulating and managing public affairs at the local level. Generally speaking, the essence of a commune is its autonomy, which means that communes are not identical and each one implements the adopted development strategy resulting from the local development policy in a different (individual) way.

In the near future, communes will face the challenge of adapting their financial policy to the framework set out by the EU policy in terms of adapting to dynamic changes in demographic, climatic conditions (including the related energy transformation) and other regulatory and legal conditions originating from EU legal acts. These issues may become the subject of further research and consideration.

References

- Adamiak, J. (2005). Finanse jednostek samorządu terytorialnego. In W. Kosiedowski (ed.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego* (pp. 131–253). Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Adamiak, J. (2012). Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami lokalnymi. *Finanse Komunalne*, 1–2, 73–80.
- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. C.H. Beck.
- Będziszczak, M. (2010). Władztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacji spowolnienia gospodarczego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 646: *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 39, 95–105.
- Bogacki, S., & Bulzak, A. (2012). Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe WSEI, Seria Ekonomia*, 2(5), 35–60.
- Borodo, A. (2004). *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. LexisNexis.
- Borodo, A. (2011). *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora.
- Bosak, M., & Majka, P. (2015). Jawność gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle regulacji prawa finansów publicznych i prawa pracy. In B. Dolnicki (ed.), *Jawność w samorządzie terytorialnym* (pp. 97–106). Wolters Kluwer.
- Brzozowska, K., & Kogut-Jaworska, M. (2016). Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*, 1(50), 327–337, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/h.2016.50.1.327>.

- Cabała, P. (2007). *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Chojna-Duch, E. (2001). *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dylewski, M. (2016). Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego. *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 273, 49–61.
- Feret, E. (2013). Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych. In W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, & P. Steciuk (eds.), *Prawo naszych sąsiadów*, tom 1: *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*. Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, 126–147.
- Gliniecka, J. (2015). Przejrzystość i jawność jako reguły gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi. *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXIII, 155–175.
- Grad, M. (2014). Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40, 55–65.
- Grobicka-Madej, K., Mażewski, L., Pawlik, K., & Sobolewska, A. (2015). *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*. INFOR.
- Jagoda, J. (2016). Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego. In J. Korczak (ed.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia* (pp. 139–151). E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Wolters Kluwer.
- Jóźwiak, M., Walczak, P., & Wiktorowska, U. (2010). *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzanie i uchwalanie*. Municipium.
- Kogut-Jaworska, M. (2008). *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*. CeDeWu.pl.
- Kołaczkowski, B., & Ratajczak, M. (2016). Dochody z działalności gospodarczej na tle międzywojennych rozwiązań prawnych. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 3(4), DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/>.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. *Dziennik Urzędowy Ministra Finansów*, 2009, 84.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Dziennik Ustaw*, 1997, 483, as amended.
- Kowalczyk, L. (2004). Zarządzanie miastem. In R. Bról (ed.), *Ekonomika i zarządzanie miastem* (pp. 160–183). Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Łyszkiewicz, M. (2013). Znaczenie samodzielności dochodowej. *Gazeta Samorządu i Administracji*, 7, 19–20.
- Malikowski, J. (2011). Instytucjonalizacja ładu gminnego. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica*, 37, 5–26.

- Milewska, A. (2017). Samodzielność finansowa gmin w kontekście realizacji dochodów budżetowych. *Zarządzanie Finansami i Rachunkowość*, 4(5), 51–60, DOI: <https://doi.org/10.22630/ZFIR.2017.5.4.26>.
- Mulawa, M. (2004). Podmiotowość osobowości prawnej samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 3, 5–23.
- Nahotko, S. (2000). *Kontrola finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem w aspekcie standardów europejskich*. Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego.
- Nucińska, J. (2012). Źródła informacji o gospodarce finansowej JST w kontekście zasady jawności finansów publicznych. In J. Buko (ed.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec procesów rozwoju regionów. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 727, *Ekonomiczne Problemy Usług*, 100, 141–151.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2013). Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności). In M. Stahl (ed.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (pp. 227–231). Wolters Kluwer.
- Osiatyński, J. (2006). *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak, K. (2014). Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. *Studia Ekonomiczne*, 198, part. 1, 167–176.
- Patrzalek, L. (2010). *Finanse samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Piotrowska-Marczak, K. (1997). *Finanse lokalne w Polsce*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Przybysz, P. (2000). Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 58–67.
- Rajca, L. (2004). Konstrukcja osobowości prawnej samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 3, 5–23.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. *Dziennik Ustaw*, 2015, 92.
- Sarnecki, P. (ed.) (2014). *Prawo konstytucyjne RP*. C.H. Beck.
- Sawicka, K. (2012). Wieloletnia prognoza finansowa a racjonalizacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*, 3(46), 241–249.
- Sawicka, K. (2013). Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębniania, struktura. In J. Korczak (ed.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej* (pp. 285–302). Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Sawicka, K. (2015). Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. In A. Babczuk, W. Robaczyński, A. Talik (eds.), *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności* (pp. 10–14). C.H. Beck.

- Schmidt, E., Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2017). A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis. *Public Management Review*, 10(19), 1538–1555, DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1296488>.
- Starzyńska, K. (2015). Budżet jako narzędzie gospodarki finansowej gminy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, 104, *Administracja i Zarządzanie*, 31, 295–302.
- Szewczuk, A. (2006). Samorząd terytorialny jako główny kreator rozwoju lokalnego i regionalnego. In T. Famulska, J. Nowakowski (eds.), *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej* (pp. 57–74). Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
- Szołno, O. (2018). Uwarunkowania racjonalności w gospodarowaniu środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 513, 373–382.
- Tarno, J. P. (2004). Pojęcie i istota samorządu terytorialnego. In J. P. Tarno (ed.), *Samorząd terytorialny w Polsce* (pp. 17–36). LexisNexis.
- Tarno, J. P., Sieniuc, M., Sulimierski, J., Wyporska, J. (2002). *Samorząd terytorialny w Polsce*. LexisNexis.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. *Dziennik Ustaw*, 2016, 198, as amended.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. *Dziennik Ustaw*, 2013, 168, as amended.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. *Dziennik Ustaw*, 2013, 885, as amended.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. *Dziennik Ustaw*, 2015, 1515, as amended.
- Witalec, W. (2011). Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. *Budżet Samorządu Terytorialnego*, 17, 5–19.
- Woźniak, B. (2004). Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego. In B. Pietrzak, Z. Polański, & B. Woźniak (eds.), *System finansowy w Polsce* (pp. 425–494). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wyszkowska, D. (2017). Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*, 5(51), 371–380, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/h.2017.51.5.371>.



Stronniczość polityczna telewizyjnych audycji informacyjnych w okresie parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce w 2023 r.

Political Bias of Television Newscasts during the Polish Parliamentary Election Campaign in 2023

Rafał Klepka*

Wojciech Kułaga**

Wojciech Maguś***

Abstrakt

Artykuł prezentuje część wyników badań autorów nad stronniczością polityczną polskich mediów w okresie poprzedzającym elekcję parlamentarną w 2023 r. W opracowaniu została przedstawiona analiza zawartości trzech najpopularniejszych telewizyjnych audycji informacyjnych w Polsce: „Wiadomości” TVP, „Wydarzeń” Polsatu i „Faktów” TVN, nadawanych w ciągu miesiąca przed dniem wyborów parlamentarnych. Zebrane dane wykorzystano do obliczenia miernika w postaci Indeksu Stronniczości Politycznej

Abstract

The article presents some of the results of research conducted by the authors on the political bias of the Polish media in the period preceding the parliamentary election in 2023. The article presents the results of a content analysis of the three most popular Polish television newscasts: “Wiadomości” (TVP), “Wydarzenia” (Polsat) and “Fakty” (TVN), broadcast in the month preceding the day of the parliamentary elections. The collected data was used to calculate a measure in the form of the Media Political Bias Index,

* Uniwersytet Jagielloński w Krakowie;  <https://orcid.org/0000-0002-7691-3143>; rafal.klepka@uj.edu.pl

** Szkoła Doktorska Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie;  <https://orcid.org/0000-0002-9220-0151>; wojciech.kulaga@doctoral.uj.edu.pl

*** Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;  <https://orcid.org/0000-0002-0603-9948>; wojciech.magus@mail.umcs.pl

Mediów, który umożliwia porównywanie skali stronniczości różnych mediów w tym samym czasie oraz tego samego medium w różnych okresach. Zaprezentowane wyniki pozwalają ocenić, która audycja informacyjna była najbardziej, a która najmniej stronnicza, oraz porównać siłę stronniczości z wynikami dotyczącymi okresu przed poprzednimi wyborami parlamentarnymi.

Słowa kluczowe: stronniczość polityczna, kampania wyborcza, telewizyjne audycje informacyjne, Indeks Stronniczości Politycznej Mediów, analiza zawartości

which allows comparing the scale of bias of different media at the same time and the same medium in different periods. The presented results make it possible to assess which newscast was the most and least biased and to compare the strength of bias with the results obtained in the period preceding the previous parliamentary elections.

Keywords: political bias, election campaign, television newscasts, Media Political Bias Index, content analysis

Wprowadzenie

Niezależnie od dynamicznych zmian w środowisku polityki i mediów (Klepka, 2023; Kułaga i Czepiec-Veltzé, 2022, s. 83; Maguś, 2018, s. 14) esencją współczesnej demokracji pozostają wybory, w Polsce w szczególności parlamentarne, decyzje wyborców zaś pozostają konsekwencją ich wiedzy o dokonaniach i ofercie politycznej podmiotów biorących udział w rywalizacji wyborczej. Od wielu lat zarówno politolodzy, jak i medioznawcy dowodzą, że wiedza ta pochodzi głównie z mediów (Bennett i Entman, 2001, s. 6; Klepka, 2018, s. 13; Maguś, 2016, s. 39; Mutz, 1998, s. 62; Shehata i Strömbäck, 2014, s. 93). W przypadku Polski w badaniu przeprowadzonym przez Centrum Badania Opinii Społecznej w 2023 r. na pytanie, skąd przede wszystkim czerpie Pan(i) informacje o tym, co dzieje się w kraju i na świecie, tylko 6% ankietowanych udzieliło odpowiedzi innej niż taka, że z telewizji, z internetu, z radia lub z prasy (CBOS, 2023, s. 2).

Z uwagi na owe uwarunkowania wartościową perspektywę badawczą stanowią systematyczne analizy stronniczości politycznej mediów, z których potencjalni wyborcy czerpią informacje na temat partii politycznych i kandydatów, na których mogą oddawać swoje głosy. Badania tego rodzaju wiążą się z licznymi trudnościami. Wymagają konceptualizacji samego pojęcia stronniczości politycznej mediów, traktowanego przez wielu badaczy w sposób intuicyjny i niejednoznaczny (DellaVigna i Kaplan, 2007; Entman, 2007, s. 163; Gans, 2004; McQuail, 2010, s. 357). Konceptualizacja taka powinna umożliwiać operacjonalizację odpowiednich składowych stronniczości, dających się empirycznie wyodrębnić, a w konsekwencji – prowadzenie badań pozwalających na zestawianie

ze sobą skali stronniczości politycznej różnych mediów lub analizę zmian pod tym względem, jakie zachodzą w jednym medium z biegiem czasu.

Celem niniejszego artykułu jest analiza i porównanie skali stronniczości politycznej trzech telewizyjnych audycji informacyjnych w Polsce, które cieszą się najwyższymi wynikami oglądalności, w okresie poprzedzającym parlamentarną kampanię wyborczą w 2023 r. Uzyskane wyniki w przypadku dwóch z nich można było skonfrontować z wynikami analogicznych badań prowadzonych w czasie poprzednich kampanii wyborczych w Polsce. Dzięki takiej perspektywie możliwe stało się, poza osiągnięciem celu głównego, także uchwycenie ewolucji skali stronniczości audycji informacyjnych nadawanych przez telewizję publiczną i przez najpopularniejszą telewizję komercyjną.

Stronniczość mediów i jej badanie

Już w 1975 r. amerykański badacz Alden Williams w artykule poświęconym przekazom telewizyjnym, opublikowanym w czasopiśmie „Journal of Communication”, podkreślał, że powinny istnieć narzędzia pomiaru stronniczości wiadomości telewizyjnych, a ich stworzenie winno być wspólnym przedsięwzięciem naukowców i praktyków (Williams, 1975, s. 191). Po upływie półwiecza trudno uznać, że ten postulat został zrealizowany. Badacze wciąż jednak zwracają uwagę na zalety, jakie miałby wskaźnik, miernik czy ogólnie przyjęty sposób operacjonalizacji stronniczości politycznej mediów. Przede wszystkim umożliwiłby kolejnym badaczom prowadzenie analiz bez każdorazowego poszukiwania klarownej operacjonalizacji, co dawałoby szansę na powtarzalność procedury badawczej oraz porównywalność wyników badań w czasie, w różnych kontekstach i systemach politycznych. Z kolei dzięki istnieniu dużego i porównywalnego zbioru badań empirycznych wykonanych z wykorzystaniem tak samo zoperacjonalizowanej centralnej kategorii badawczej i tej samej metodologii w rozmaitych okresach i odmiennych okolicznościach politycznych można byłoby badać znaczenie różnorodnych czynników, które potencjalnie kształtują specyfikę stronniczości politycznej mediów, takich jak ich własność czy regulacja rynku medialnego. Możliwość prowadzenia opisanych badań pozwalałaby analizować wiele zmiennych wyjaśniających, a w rezultacie – uzyskać dokładniejszy obraz przyczyn i uwarunkowań stronniczości w relacjach medialnych (Hopmann i in., 2012).

Niniejszy artykuł prezentuje część wyników badań, których autorzy stawiają sobie za cel stworzenie panoramy stronniczości politycznej polskich mediów. Przeanalizowano główne serwisy informacyjne telewizji TVP, TVN i Polsatu, czyli „Wiadomości”, „Faktów” i „Wydarzeń”, w dalszej kolejności planowana

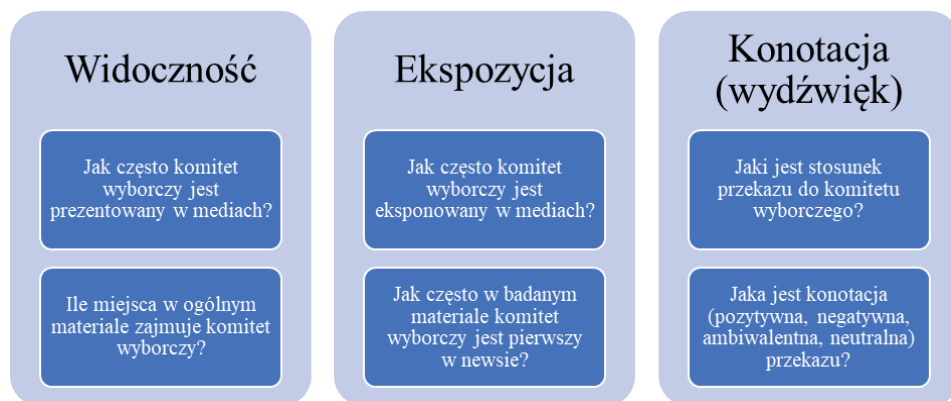
jest analiza serwisów informacyjnych czterech rozgłośni radiowych cechujących się najwyższymi wynikami słuchalności, tj. radia RMF FM, Radia Zet, Jedyńki (Programu 1 Polskiego Radia) oraz radia TOK FM. Następnie zaprojektowano badania stroniczości głównych ogólnopolskich dzienników: „Faktu – Gazety Codziennej”, „Super Expressu”, „Gazety Wyborczej”, „Rzeczpospolitej” i „Dziennika Gazety Prawnej”, oraz pięciu tygodników opinii: „Polityki”, „Gościa Niedzielnego”, „Newsweeka”, „Sieci” i „Do Rzeczy”. Jak już wskazano, w artykule zostanie przedstawiona pierwsza część wyników, odnosząca się do telewizyjnych audycji informacyjnych¹.

Wielu badaczy prowadzi analizy w czasie poprzedzającym najważniejsze wybory w danym systemie politycznym, gdyż wyraża przekonanie, że jest on najlepszym okresem pozwalającym na ocenę stroniczości politycznej mediów (Groeling, 2008; Kolczyński, 2017; Lévassieur, 2008, s. 434; Schulz i Zeh, 2005). Można wymienić liczne przesłanki, które przemawiają za takim doбором okresu badawczego. To w tym czasie w sposób najbardziej czytelny i najmniej zakamuflowany treść przekazu może sprzyjać określonemu uczestnikowi rywalizacji wyborczej bądź stanowić jego krytykę. W trakcie kampanii wyborczej najłatwiej zidentyfikować aktorów politycznych, którymi stają się komitety wyborcze lub kandydaci. Ponadto w tym właśnie okresie należy się spodziewać szczególnej zależności pomiędzy przekazami medialnymi a postawami i decyzjami obywateli, którzy w toku kampanii wyborczej poszukują w mediach informacji o ofercie politycznej uczestników wyborów. W przypadku referowanego badania za okres wyjątkowo wart analizy uznano czas kampanii wyborczej przed elekcją parlamentarną z 15 października 2023 r.

Na potrzeby badań przyjęto, że przez stroniczość polityczną mediów rozumieć będzie się takie kształtowanie treści przekazów medialnych, które faworyzuje lub dyskryminuje określonego uczestnika rywalizacji wyborczej, czyli komitet wyborczy, w szczególności poprzez różnicowanie bycia prezentowanym w mediach za sprawą widoczności medialnej, konotacji (tj. wydźwięku) przekazu i ekspozycji (Klepka, 2021, s. 79). Strukturę elementów składowych

¹ W publikacji autorzy posługują się określeniami „telewizyjna audycja informacyjna” lub „serwis informacyjny”. Nie używają określenia „program informacyjny” (stosowanego w wielu polskich pracach), gdyż w ustawie o radiofonii i telewizji (Ustawa, 1992) wyraźnie rozróżniono znaczenie pojęć „program” i „audycja”. Przez program rozumie się usługę medialną, za którą odpowiedzialność redakcyjną ponosi jej dostawca i której podstawowym celem jest dostarczanie audycji ogółowi odbiorców poprzez sieci telekomunikacyjne w celach informacyjnych, rozrywkowych lub edukacyjnych. Audycję stanowi natomiast ciąg ruchomych obrazów z dźwiękiem lub bez niego (audycja audiowizualna) albo ciąg dźwięków (audycja radiowa), stanowiący, ze względu na treść, formę, przeznaczenie lub autorstwo, odrębną całość w stworzonym przez dostawcę usługi medialnej programie lub katalogu audycji publicznie udostępnianych w ramach audiowizualnej usługi medialnej na żądanie. Zważywszy na przepisy ustawy, nie ulega wątpliwości, że analizowane materiały medialne są „audycją”, a nie „programem”.

oraz główne pytania, na które odpowiedzi udziela każdy z nich, przedstawia schemat 1.



Schemat 1. Składowe stronniczości politycznej mediów

Źródło: opracowanie własne.

Zaproponowana konceptualizacja stronniczości politycznej mediów umożliwia identyfikację trzech części składowych. Kolejnym krokiem w badaniu przekazów medialnych był pomiar każdej z nich. W tym celu przyjęto trzy wskaźniki: widoczności medialnej, ekspozycji medialnej oraz wydźwięku medialnego, odpowiadające przedstawionym składowym stronniczości politycznej mediów. Służą one do syntetycznej oceny obecności i sposobu prezentacji każdego komitetu wyborczego w mediach. Wskaźnik widoczności medialnej (Wim) przyjmuje wartości od 0 do 1 i oddaje relację pomiędzy liczbą wystąpień danego komitetu w audycji a liczbą materiałów medialnych, w których pokazano wystąpienia komitetów. Wskaźnik ekspozycji medialnej (Em) pozwala na ocenę, jak silnie eksponowano określonego uczestnika rywalizacji wyborczej, a więc jak często newsy rozpoczynały się informacją na jego temat w relacji do wszystkich newsów, w których zakodowano w pierwszej kolejności obecność jakiegoś komitetu. Podobnie jak poprzedni wskaźnik przyjmuje on wartości od 0 do 1.

Wskaźnik wydźwięku medialnego (Wm) dla każdego komitetu wyborczego obliczany jest jako różnica między odsetkami newsów, w których prezentowano go korzystnie i niekorzystnie. Wskaźnik ten przyjmuje wartości z przedziału od -1 do 1. W razie gdyby wszystkie newsy dotyczące danego komitetu były korzystne, czyli gdyby nie wystąpiły newsy niekorzystne, ambiwalentne ani neutralne, wskaźnik ten przyjąłby wartość 1. I odwrotnie – gdyby każdy przekaz medialny był niekorzystny dla komitetu, wówczas wskaźnik przyjąłby wartość -1. Wartość wskaźnika zbliżona do 0 oznacza najwyższy poziom neutralności przekazu. W niektórych przypadkach wskaźnik Wm nie mógł zostać obliczony z uwagi na brak jakichkolwiek materiałów na temat określonego komitetu

wyborczego. Sposób obliczania każdego ze wskaźników przedstawiono na schemacie 2.

Wskaźnik widoczności medialnej (Wim) = (0, 1)	$\frac{\text{widoczność danego komitetu (liczba newsów)}}{\text{suma widoczności wszystkich komitetów (liczba newsów)}}$
Wskaźnik ekspozycji medialnej (Em) = (0, 1)	$\frac{\text{ekspozycja danego komitetu (pierwszy w newsie)}}{\text{suma ekspozycji wszystkich komitetów (newsy)}}$
Wskaźnik wydzźwięku medialnego (Wm) = (-1, 1)	$\frac{\text{suma newsów o wydzźwięku korzystnym dla komitetu}}{\text{suma newsów dotyczących komitetu}} - \frac{\text{suma newsów o wydzźwięku niekorzystnym dla komitetu}}{\text{suma newsów dotyczących komitetu}}$

Schemat 2. Wskaźniki służące do pomiaru stronniczości politycznej mediów

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowane wskaźniki zostały wykorzystane do stworzenia Indeksu Stronniczości Politycznej Mediów (ISPM). Zasadniczym celem indeksu jest pomiar badanego zjawiska z zastosowaniem zespołu wskaźników, co zwiększa trafność oceny w porównaniu z sytuacją, gdy ogląda się zjawisko z perspektywy wielu pojedynczych wskaźników (Nowak, 2007, s. 187). ISPM pozwala na syntetyczną ocenę poziomu stronniczości politycznej każdego medium, a w rezultacie – na porównywanie tego samego medium w czasie, dzięki czemu można uchwycić zmiany czy tendencje w stronniczości mediów. Ponadto ISPM skonstruowano tak, by służył do porównywania różnych mediów. Indeks pozwala także ocenić, które medium jest bardziej stronnicze, a które mniej. Stronniczość – rozumiana jako trwała dyspozycja do prezentowania danego podmiotu częściej, uwypuklania informacji o nim oraz ciągłego faworyzowania lub stałej krytyki – może zatem zostać ujęta w postaci następującej formuły:

$$ISPM = 0,3 \times Wim_{\max(Wim)} + 0,1 \times Em_{\max(Wim)} + 0,6 \times |Wm_{\max(Wim)}|$$

W powyższym równaniu zaproponowano określoną siłę i określony sposób obliczania każdego z przyjętych wskaźników cząstkowych. Wszystkie trzy odnoszą się do tego komitetu wyborczego, który w badanym medium miał najwyższy wskaźnik widoczności medialnej. Przetestowane dane empiryczne dowodzą, że komitet wyborczy najczęściej obecny w konkretnym medium najlepiej odzwierciedla skalę stronniczości. Sama wartość wskaźnika widoczności medialnej podmiotu najczęściej prezentowanego w medium ma istotne znaczenie dla

oceny siły stronniczości. Im zatem jest on niższy w odniesieniu do najczęściej prezentowanego uczestnika rywalizacji wyborczej, tym więcej miejsca poświęcono w analizowanym medium innym podmiotom biorącym udział w elekcji. Wartość tego wskaźnika uzyskała drugą co do wielkości wagę w konstrukcji indeksu, na poziomie 0,3 wartości ostatecznego miernika.

Jako element uzupełniający – o najmniejszej wadze, wynoszącej 0,1 – przyjęto wskaźnik ekspozycji medialnej komitetu wyborczego o najwyższym wskaźniku widoczności medialnej. Zmienna ta zasługuje na uwzględnienie, jednak przypisanie jej niskiej wagi w indeksie wynika z silnego powiązania jej z samą widocznością, a także z faktu, że siła oddziaływania tego wskaźnika jest w znacznej mierze pochodną wydźwięku eksponowanego materiału.

Największą wagę przypisano wskaźnikowi wydźwięku medialnego komitetu wyborczego o najwyższym wskaźniku widoczności medialnej. Nadanie mu wagi 0,6 wynika z przekonania, że ciągłe faworyzowanie lub krytykowanie stanowi najsilniejszy mechanizm stronniczego relacjonowania polityki. Do budowy indeksu wykorzystuje się wartość bezwzględną tego wskaźnika, który w odróżnieniu od pozostałych przyjmuje wartości z przedziału od -1 do 1. Indeks powstał w celu pomiaru siły, a nie kierunku stronniczości, stąd kierunek wartościowania komitetu o najwyższym wskaźniku widoczności medialnej nie jest brany pod uwagę – liczy się jedynie siła wydźwięku, mierzona wartością bezwzględną wskaźnika.

Idea budowy indeksów pochodzi z nauk ekonomicznych, w których większość zjawisk ma charakter ilościowy i mierzalny. Siłą, jaką nadaje się poszczególnym częściom składowym indeksu, także w przypadku wielu mierników stosowanych w statystyce ekonomicznej budzi wątpliwości i dyskusje badaczy (Cyhelský, 1983). Los ten dotyczy niemal wszystkich indeksów konstruowanych w ekonomii oraz innych naukach społecznych. Podkreślić należy jednak, że choć zaproponowane rozwiązanie może być przedmiotem polemik i modyfikacji i ewoluować na etapie przyszłych badań, niewątpliwą wartością przedstawionego narzędzia jest możliwość porównywania wyników ISPM dla wszystkich badanych mediów dzięki zastosowaniu identycznej procedury badawczej.

Metodologia

Próba badawcza objęła wieczorne wydania audycji informacyjnych nadawanych w trzech polskich programach telewizyjnych. Od czasu narodzin tego typu audycji dostarczają one każdego dnia wiadomości z daleka i bliska o zwykłych i najdonioślejszych wydarzeniach. Przygotowujący i prezentujący je

dziennikarze nawiązują jedyną w swoim rodzaju więź ze społeczeństwem oraz tworzą unikatową kulturę informacyjną i agendę dnia, a także kreują narrację, która łączy pozornie niezależnych od siebie widzów w zbiorową publiczność (Hoskins, 2008, s. 3289). Jak podkreślają badacze mediów, serwisy informacyjne są najstarszym i najważniejszym gatunkiem audycji telewizyjnych z punktu widzenia społecznej doniosłości, esencją telewizji, oknem na świat, a zarazem wizytówką stacji telewizyjnej (Godzic, 2004, s. 30).

Badanie objęło okres jednego miesiąca poprzedzającego dzień wyborów parlamentarnych 15 października 2023 r. Do badania wybrano trzy wieczorne (nadawane po godzinie 18) telewizyjne audycje informacyjne, które cieszą się najwyższymi wskaźnikami oglądalności według danych Nielsen Audience Measurement. Dane na ten temat zamieszczone zostały w tabeli 1.

Tabela 1

Wyniki oglądalności wieczornych telewizyjnych audycji informacyjnych we wrześniu i w październiku 2023 r.

Nazwa audycji	Wrzesień 2023	Październik 2023
„Wiadomości”, TVP1 (19.30)	2 405 987	2 796 037
„Fakty”, TVN (19.00)	2 223 482	2 704 817
„Wydarzenia”, Polsat (18.50)	1 413 076	1 769 736
„Panorama”, TVP2 (18.00)	1 205 823	1 562 216

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Nielsen Audience Measurement dla portalu wirtualnedia.pl; „Wiadomości” liderem programów informacyjnych. Widzów zyskała także „Panorama”, M. Kurdupski, 2023 (<https://www.wirtualnedia.pl/artikul/wiadomosci-liderem-programow-informacyjnych-fakty-stracily-widzow>); „Wiadomości” liderem programów informacyjnych. Wszystkie dzienniki ze spadkiem oglądalności, M. Kurdupski, 2023 (<https://www.wirtualnedia.pl/artikul/propaganda-wiadomosci-prowadzacy-fakty-wydarzenia-wrzesien-2023-rok>).

Przeanalizowano zawartość wszystkich wydań „Wiadomości” TVP, „Faktów” TVN i „Wydarzeń” Polsatu, które zostały wyemitowane od 15 września do 14 października 2023 r. Ogółem zarejestrowano 90 audycji, po 30 wydań każdej z nich. Jako jednostkę analizy przyjęto pojedynczą informację, czyli newsa. W badanym materiale zidentyfikowano 991 newsów. Szczegółowej analizie służącej do budowy indeksu i do dalszych analiz poddano wyłącznie te z nich, które w jakikolwiek sposób odnosiły się do kampanii wyborczej i jej konkretnych uczestników. Spośród wszystkich 991 newsów kryterium to spełniało 561.

W badaniu wykorzystano manualną analizę zawartości (Idzik i Klepka, 2019; Klepka, 2016). Zaproponowano klucz kategorizacyjny, którego pierwsza część miała na celu charakterystykę badanego materiału. Odnosiła się głównie do parametrów ilościowych, takich jak czas trwania całej audycji oraz odsetek i czas trwania newsów poświęconych problematyce wyborów. Druga

część klucza kategoryzacyjnego odnosiła się tylko do korpusu newsów, które w toku kodowania całych audycji zostały uznane za powiązane w jakikolwiek sposób z tematyką elekcji parlamentarnej lub kampanii wyborczej. Nawiązanie musiało mieć charakter bezpośredni. W analizowanych serwisach informacyjnych politycy najczęściej byli podpisani jako członkowie konkretnego komitetu wyborczego lub prezentowani na tle baneru wyborczego, co pozwalało jednoznacznie zakwalifikować materiał jako odnoszący się do kampanii wyborczej.

Z uwagi na zasadnicze cele postawione przed badaniem najważniejszym etapem analizy było określenie widoczności i wydźwięku przekazów zawartych w części materiału badawczego, która dotyczyła podmiotów biorących udział w kampanii wyborczej. Identyfikacja widoczności komitetu wyborczego w przypadku każdego newsa poświęconego wyborom polegała na określeniu, które z podmiotów w nich uczestniczących zostały zaprezentowane w newsie poprzez analizę lub czytelne odwołanie do programu wyborczego, decyzji, działania z przeszłości bądź wypowiedzi czy odniesienia do polityka związanego z komitetem.

Nie ulega wątpliwości, że ocena wydźwięku materiału medialnego stanowiła o wiele większe wyzwanie metodologiczne i wymagała znacznie większego wysiłku, albowiem to od oceny badacza i od konstrukcji samego klucza zależy ostateczny wynik całego badania. Trudności te mają dwojaką naturę. Z jednej strony wiedza, doświadczenie i subiektywny punkt widzenia badacza mogą wpływać na zakwalifikowanie newsa jako bardziej lub mniej faworyzującego dane ugrupowanie. Z drugiej zaś strony ogromną rolę odgrywają operacjonalizacja kategorii oceniających wydźwięk oraz ich precyzyjny opis, gwarantujący, że gdyby którykolwiek badacz chciał powtórzyć procedurę badawczą, uzyskałby w efekcie możliwie jak najbardziej zbliżone wyniki. Określono wydźwięk każdego newsa w odniesieniu do każdego uczestnika wyborów, który w nim wystąpił. W ocenie wydźwięku materiału medialnego uwzględniano także paski, stanowiące swego rodzaju tytuł newsa, oraz przytaczane w nim opinie ekspertów i komentatorów.

Na szczególną uwagę zasługują kategorie przyjęte do oceny wydźwięku. Jeżeli cały news lub materiał stawiał podmiot startujący w wyborach w pozytywnym świetle, oceniano go jako „korzystny”; odpowiednio, w razie gdy materiał miał charakter krytyczny – jako „niekorzystny”. Materiały, w których pojawiała się ocena wskazująca zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty komitetu wyborczego, opisywano jako „ambiwalentne”. Z kolei te, które nie wyrażały żadnych ocen, koncentrowały się na prezentacji faktów, dobranych tak, by nie faworyzowały ani nie stanowiły krytyki żadnego komitetu wyborczego, określano jako „neutralne”. Schemat klucza kategoryzacyjnego zamieszczono w tabeli 2.

Tabela 2

Schemat klucza kategoryzacyjnego

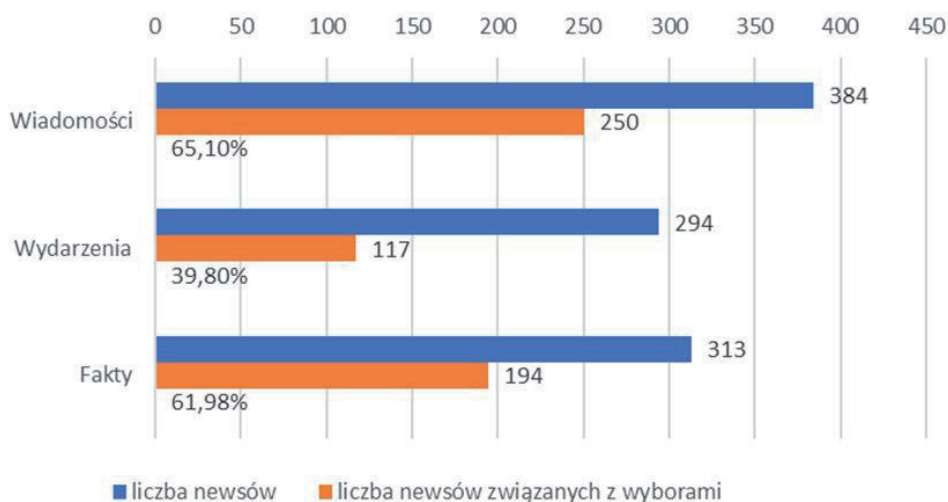
Element klucza	Kategorie badawcze
Identyfikacja	data nadania
Objętość	czas trwania audycji, liczba newsów
Zawartość	tematyka kolejnych newsów
Materiały na temat wyborów	czas trwania i liczba newsów dotyczących kampanii wyborczej
O którym Komitecie Wyborczym jest mowa w newsie?	komitet A komitet B... komitet Z
Informacja o którym Komitecie pada w newsie jako pierwsza?	komitet A komitet B... komitet Z
Jaki jest wydźwięk newsa w odniesieniu do każdego występującego w nim komitetu?	pozytywny negatywny ambiwalentny neutralny

Źródło: opracowanie własne.

Każdy z newsów był kodowany niezależnie przez dwóch koderów. Współczynnik zgodności wskazań dotyczących widoczności i ekspozycji wynosił ponad 97%, z kolei w przypadku wydźwięku – ponad 85%. Do dalszych analiz wykorzystano uśrednione dane pochodzące od obu koderów. Zgromadzony materiał odnoszący się do widoczności, ekspozycji i wydźwięku stanowił podstawę obliczeń wskaźników oraz budowy Indeksu Stronniczości Politycznej Mediów.

Wyniki

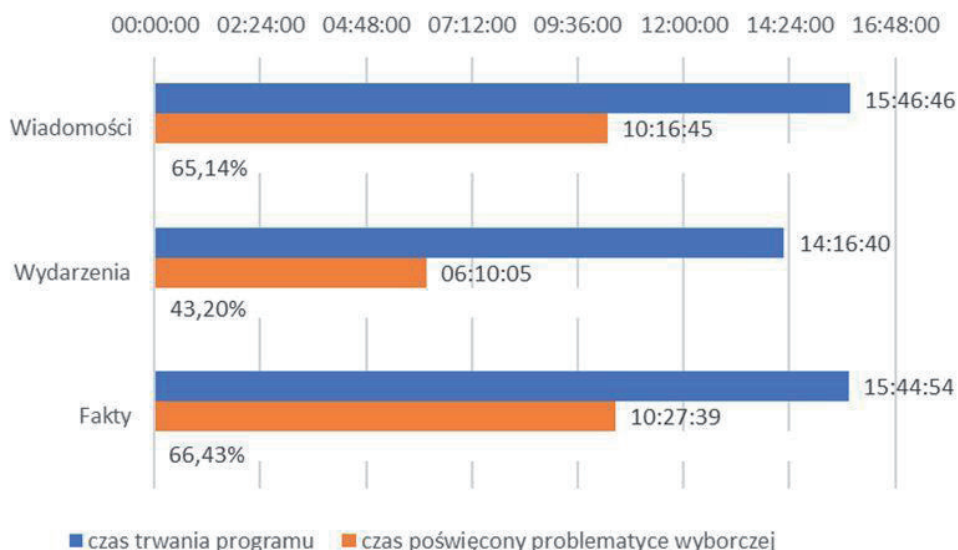
Analiza struktury newsów w badanych audycjach informacyjnych pozwala na wskazanie, że dwie audycje poświęciły parlamentarnej kampanii wyborczej stosunkowo podobny odsetek newsów. W przypadku „Wiadomości” i „Faktów” mówić można o dużym ich udziale, wynoszącym ponad 60%. „Wydarzenia” tematyce kampanijnej poświęciły niecałe 40% newsów. Szczegółowe dane znajdują się na wykresie 1.



Wykres 1. Liczba newsów poświęconych kampanii wyborczej na tle ogólnej liczby newsów
Źródło: opracowanie własne.

Liczba newsów w znacznej mierze znajduje odzwierciedlenie w proporcji czasu poświęconego kampanii wyborczej do ogólnej długości audycji. W „Wiadomościach” i „Faktach” odsetek ten wynosi ponad 60%, a w przypadku „Wydarzeń” jest niższy i wynosi niewiele ponad 43%. Szczegółowe dane przedstawiono na wykresie 2. Istniejące zróżnicowanie pozwala sformułować wnioski o nadawaniu większego znaczenia tematyce wyborczej przez audycje TVP i TVN oraz o depolityzacji audycji telewizji Polsat. W tej ostatniej w najważniejszym okresie przed wyborami parlamentarnymi zdecydowano się na poświęcenie uwagi innym tematom niż trwająca w Polsce kampania wyborcza.

Kluczowy element badań stanowiło obliczenie wskaźników widoczności, ekspozycji i wydźwięku medialnego w odniesieniu do każdego komitetu wyborczego, który brał udział w elekcji parlamentarnej w 2023 r. Wyniki obliczeń zaprezentowano w tabeli 3. W pierwszej kolejności wskaźniki unaoczniają, że we wszystkich audycjach informacyjnych w największym stopniu widoczne były dwa główne komitety wyborcze, czyli Zjednoczona Prawica i Koalicja Obywatelska, lecz wyraźnie najbardziej na czołowych uczestnikach rywalizacji koncentrowano się w „Wiadomościach”, w których łącznie ponad 80% materiałów poświęcono tym dwóm komitetom. W „Faktach” ów odsetek był niższy i wyniósł nieznacznie poniżej 60%. W „Wydarzeniach” tylko w połowie newsów zarejestrowano odniesienia do dwóch głównych komitetów. Analogicznie łatwo spostrzec, że to widzowie „Wydarzeń” mieli największe szanse uzyskać informacje o różnych komitetach wyborczych, a perspektywa „Wiadomości” ograniczała się do wskazania rywalizacji pomiędzy dwoma głównymi uczestnikami kampanii – w nielicznych newsach wspomniano o Komitecie Trzecia Droga, niemal wcale nie pojawiały się zaś informacje o innych komitetach wyborczych.



Wykres 2. Udział czasu newsów poświęconych kampanii wyborczej w ogólnym czasie trwania newsów

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3

Wskaźniki widoczności medialnej (Wim), ekspozycji medialnej (Em) i wydzźwięku medialnego (Wm) obliczone dla badanych audycji informacyjnych

	Wskaźniki	PiS/ZP	KO	Konfederacja	Trzecia Droga	Lewica i Razem	Bezp. Samorz.
„Wiadomości”	Wim	0,46	0,38	0,02	0,08	0,04	0,02
	Em	0,54	0,42	0,00	0,04	0,00	0,00
	Wm	0,95	−1,00	−0,18	−0,75	−0,60	0,00
„Fakty”	Wim	0,31	0,28	0,06	0,17	0,17	0,01
	Em	0,55	0,30	0,03	0,05	0,10	0,00
	Wm	−0,92	0,34	−0,65	0,18	0,18	0,00
„Wydarzenia”	Wim	0,26	0,24	0,10	0,19	0,18	0,03
	Em	0,65	0,23	0,02	0,08	0,00	0,00
	Wm	−0,17	0,02	0,05	0,01	0,01	0,00

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku ekspozycji również dwaj główni uczestnicy rywalizacji wyborczej mogli się cieszyć najwyższymi wskaźnikami i zazwyczaj to od nich rozpoczynały się newsy. Nie odnotowano tu dużego zróżnicowania pomiędzy serwisami informacyjnymi. W „Wydarzeniach” najczęściej rozpoczynano newsy od Zjednoczonej Prawicy, także w pozostałych audycjach ten komitet wyborczy

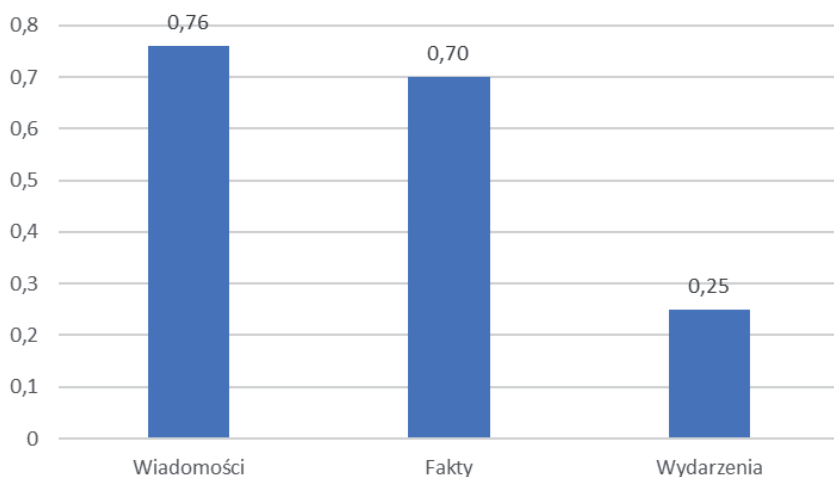
najczęściej był wspominany w newsach pierwszy. We wszystkich audycjach komitet Koalicji Obywatelskiej uzyskał drugi wynik pod względem częstotliwości bycia eksponowanym na początku. W przypadku „Wiadomości” jedynie Trzecia Droga mogła liczyć na to, że news rozpocznie się wzmianką o niej. Większe zróżnicowanie wystąpiło w „Wydarzeniach”, gdzie poza Trzecią Drogą jako pierwsza w newsie została choć raz wymieniona także Konfederacja. Największe zróżnicowanie stwierdzono, analizując „Fakty”. W audycji tej o każdym Komitecie, oprócz Bezpartyjnych Samorządowców, przynajmniej raz mówiono na początku newsa.

Najznaczniesze różnice pomiędzy serwisami zaobserwowano w zakresie wydźwięku. Zarówno „Wiadomości”, jak i „Fakty” najsilniej wartościowały obu głównych uczestników rywalizacji wyborczej. O ile jednak „Wiadomości” faworyzowały Zjednoczoną Prawicę, zarazem bezwzględnie krytykując Koalicję Obywatelską, o tyle w audycji nadawanej przez TVN konotacja dwóch najważniejszych rywali tylko do pewnego stopnia przyjęła odwrotny wzorec. W „Faktach” to Zjednoczona Prawica uzyskała bardzo wysoki wskaźnik negatywnej konotacji, lecz oceniana pozytywnie Koalicja Obywatelska uzyskała wskaźnik na zdecydowanie niższym poziomie od Zjednoczonej Prawicy w „Wiadomościach”. Większa amplituda pomiędzy dwoma głównymi komitetami biorącymi udział w wyborach pozwala zatem stwierdzić, że audycje TVP i TVN z ogromną determinacją negatywnie wartościowały, odpowiednio, KO i ZP, wszakże „Fakty” nie wartościowały KO tak pozytywnie jak „Wiadomości” ZP. Na tym tle zwracają uwagę wyniki wskaźnika wydźwięku medialnego w „Wydarzeniach”. W serwisie tym dostrzec można wyraźne dążenie do neutralności. Choć wskaźnik wydźwięku nieznacznie odbiegał od 0 dla Zjednoczonej Prawicy, to jednak był bliski 0 dla pozostałych komitetów wyborczych.

Wzorce wydźwięku newsów w audycjach nadawanych przez TVP i TVN pozwalają dostrzec także inną prawidłowość. Jeśli chodzi o „Wiadomości”, to poza wspomnianą już Zjednoczoną Prawicą oraz Bezpartyjnymi Samorządowcami w zasadzie wszystkie podmioty uczestniczące w wyborach pozycjonowano negatywnie. Natomiast w przypadku „Faktów” tylko Konfederacja była, tak jak Zjednoczona Prawica, prezentowana negatywnie, pozostałe ugrupowania ukazywano względnie pozytywnie, blisko neutralności.

Omówione wskaźniki umożliwiły obliczenie Indeksu Stronniczości Politycznej Mediów dla każdej audycji. Jak już powiedziano, przyjmuje on wartości z przedziału od 0 do 1. Poniżej znajdują się obliczenia, a wyniki zobrazowano na wykresie 3.

$$\begin{aligned} \text{ISPM} &= 0,3 \times \text{Wim}_{\max(\text{Wim})} + 0,1 \times \text{Em}_{\max(\text{Wim})} + 0,6 \times |\text{Wm}_{\max(\text{Wim})}| \\ \text{ISPM}_{\text{Wiadomości}} &= 0,3 \times 0,46 + 0,1 \times 0,54 + 0,6 \times 0,95 = \mathbf{0,76} \\ \text{ISPM}_{\text{Fakty}} &= 0,3 \times 0,31 + 0,1 \times 0,55 + 0,6 \times 0,92 = \mathbf{0,70} \\ \text{ISPM}_{\text{Wydarzenia}} &= 0,3 \times 0,26 + 0,1 \times 0,65 + 0,6 \times 0,17 = \mathbf{0,25} \end{aligned}$$

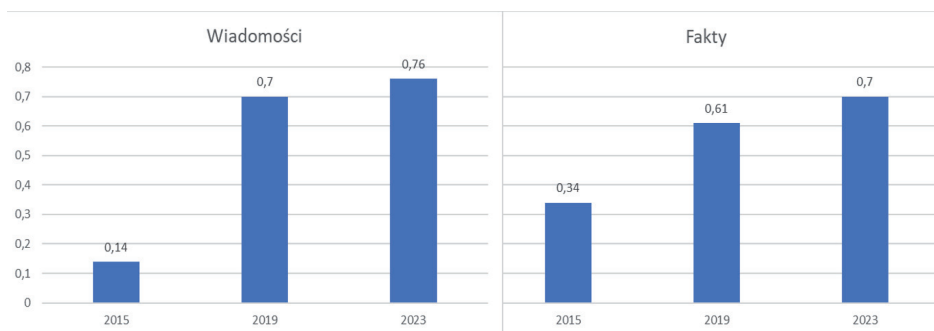


Wykres 3. Wartość ISPM badanych audycji informacyjnych

Źródło: opracowanie własne.

Spośród analizowanych audycji informacyjnych najwyższy indeks stronniczości politycznej uzyskały „Wiadomości” – 0,76, na drugim miejscu uplasowały się „Fakty” z wynikiem nieznacznie niższym – 0,70. Najmniej stronnicza okazała się audycja telewizji Polsat, w której przypadku indeks wyniósł 0,25.

Indeks Stronniczości Politycznej Mediów umożliwia nie tylko porównywanie różnych mediów pomiędzy sobą, lecz także obserwację zmiany siły stronniczości w czasie. Z użyciem podobnej metodologii ISPM został obliczony dla „Wiadomości” i „Faktów” w okresie poprzedzającym parlamentarną kampanię wyborczą również w latach 2015 i 2019 (Klepka, 2021). Przedmiotem ówczesnych badań nie uczyniono „Wydarzeń”, co sprawia, że nie ma danych, które pozwalałyby zestawić skale stronniczości tej audycji. Wyniki porównawcze zaprezentowano na wykresie 4.



Wykres 4. Indeks Stronniczości Politycznej Mediów dla „Wiadomości” i „Faktów” w latach 2015, 2019 i 2023

Źródło: opracowanie własne.

Indeks stronniczości „Wiomości” w 2015 r. wyniósł 0,14, a w 2019 r. – 0,70, zatem wynik ten był identyczny z indeksem audycji „Fakty” w 2023 r. Podobną tendencję wyraźnie można zaobserwować w przypadku „Faktów”. W kolejnych okresach badawczych mamy do czynienia z coraz wyższym indeksem stronniczości: od 0,34 w 2015 r., przez 0,61 w 2019 r., aż po 0,70 w 2023 r.

Wnioski

Zaprezentowane wyniki badań dowodzą, że telewizyjne audycje informacyjne w okresie parlamentarnej kampanii wyborczej w 2023 r. miały zróżnicowany poziom stronniczości politycznej. Najbardziej stronniczą audycją były „Wiomości” TVP. Tym samym jednoznacznie można powiedzieć, że nie realizowały założeń przyświecających mediom publicznym, czyli nie dostarczały zrównoważonej i bezstronnej informacji swoim odbiorcom. Zestawienie indeksów w kolejnych badanych okresach pozwala zaś zaprzeczyć obiegowym opiniom, które sugerują, że „Wiomości” zawsze przejawiały stronniczość na korzyść rządzących. W 2015 r. ze wskaźnikiem 0,14 audycja ta była najmniej stronnicza spośród wszystkich analizowanych w każdym z okresów badawczych.

Wyniki „Faktów” dowodzą, że są one tylko nieznacznie mniej stronnicze od audycji nadawcy publicznego. Stronniczość serwisu informacyjnego telewizji TVN systematycznie wzrasta. W żadnym razie jednak nie można uznać tego za usprawiedliwienie stronniczego przekazu mediów publicznych. Podnieść należy w tym miejscu, że zadania stawiane przed mediami publicznymi i komercyjnymi są zupełnie inne, a zatem stronniczość żadnego medium komercyjnego nie może być pretekstem do tworzenia stronniczych przekazów w mediach publicznych.

Swoistą przeciwwagę dla spolaryzowanych audycji informacyjnych cieszących się najwyższymi wynikami oglądalności stanowi skala stronniczości politycznej serwisu telewizji Polsat. Za sprawą neutralności, którą wobec znacznie rzadszego podejmowania tematyki wyborczej można określić także mianem depolityzacji, „Wydarzenia” kreują przekaz w największym stopniu odzwierciedlający ideę informowania.

Doświadczenie badawcze autorów niniejszego artykułu pozwala twierdzić, że uzyskane wyniki w dużej mierze są reprezentatywne dla stronniczości politycznej, odpowiednio, Telewizji Polskiej, telewizji TVN oraz Polsatu. Hipoteza ta wymaga pogłębionych dalszych analiz. Wstępne badania dowodzą jednak występowania podobnych wzorców stronniczości w innych audycjach i innych kanałach należących do każdej ze wspomnianych grup medialnych.

Bibliografia

- Bennett, W.L., Entman, R.M. (2001). Mediated politics: An introduction. W: W.L. Bennett i R.M. Entman (red.), *Mediated politics: Communication in the future of democracy* (s. 1–29). Cambridge University Press.
- CBOS. (2023). Źródła informacji o wydarzeniach w kraju i na świecie. Komunikat z badań nr 68/2023. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_068_23.PDF
- Cyhelský, L. (1983). Pojęcie indeksu w statystyce ekonomicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 45(1), 133–150.
- DellaVigna, S., Kaplan, E. (2007). The Fox News effect: Media bias and voting. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(3), 1187–1234. <https://doi.org/10.1162/qjec.122.3.1187>
- Entman, R.M. (2007). Framing bias: Media in the distribution of power. *Journal of Communication*, 57(1), 163–173. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00336.x>
- Gans, H.J. (2004). *Deciding what's news: A study of CBS Evening News, NBC Nightly News, „Newsweek”, and „Time”*. Northwestern University Press.
- Godzic, W. (2004). *Telewizja i jej gatunki. Po „Wielkim Bracie”*. Universitas.
- Groeling, T. (2008). Who's the fairest of them all? An empirical test for partisan bias on ABC, CBS, NBC, and Fox News. *Presidential Studies Quarterly*, 38(4), 631–657. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2008.02668.x>
- Hopmann, D.N., Van Aelst, P., Legnante, G. (2012). Political balance in the news: A review of concepts, operationalizations and key findings. *Journalism*, 13(2), 240–257. <https://doi.org/10.1177/1464884911427804>
- Hoskins, A. (2008). Newscast. W: W. Donsbach (red.), *The international encyclopedia of communication* (s. 3289–3292). Blackwell Publishing.
- Idzik, J., Klepka, R. (2019). O analizie zawartości, czyli jak badać medialne obrazy świata? W: R. Klepka i J. Idzik (red.), *Medialne obrazy świata. T. 2. Polityka i bezpieczeństwo w relacjach medialnych* (s. 11–32). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Klepka, R. (2016). Analiza zawartości mediów. Dlaczego i do czego można ją wykorzystać w nauce o bezpieczeństwie i politologii? *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate et Educatione Civili*, 6, 32–41.
- Klepka, R. (2018). *Medialna walka o dobrą zmianę. Obraz wyborów parlamentarnych w 2015 roku w wybranych mediach*. Wydawnictwo Libron.
- Klepka, R. (2021). *Polityka w krzywym zwierciadle mediów. Stronniczość polityczna mediów w relacjonowaniu parlamentarnych kampanii wyborczych w 2015 i 2019 roku*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Klepka, R. (2023). „Nihil durat in aeternum”: On the ecosystem of political communication in the process of dynamic changes, main trends and resulting threats. *Zeszyty Prasoznawcze*, 66(2), 11–24. <https://doi.org/10.4467/22996362PZ.23.013.17977>
- Kolczyński, M. (2017). Stronniczość mediów w bipolarnym środowisku politycznym. Tygodnik „Polityka” w kampaniach wyborczych 2015 roku. *Polityka i Społeczeństwo*, 1, 33–47. <https://doi.org/10.15584/polispol.2017.1.3>

- Kułaga, W., Czepiec-Veltzé, K. (2022). Obraz pierwszego miesiąca wojny w Ukrainie w memach internetowych. *Media i Społeczeństwo. Medioznawstwo – komunikologia – semiologia – socjologia mediów – media a pedagogika*, 17(2), 82–100. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0016.3048>
- Kurdupski, M. (2023). „Wiadomości” liderem programów informacyjnych. Widzów zyskała także „Panorama”. <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/wiadomosci-liderem-programow-informacyjnych-fakty-stracily-widzow>
- Kurdupski, M. (2023). „Wiadomości” liderem programów informacyjnych. Wszystkie dzienniki ze spadkiem oglądalności. <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/propaganda-wiadomosci-prowadzacy-fakty-wydarzenia-wrzesien-2023-rok>
- Levasseur, D.G. (2008). Media bias. W: L.L. Kaid i C. Holtz-Bacha (red.), *Encyclopedia of political communication* (T. 2, s. 433–440). Sage Publications.
- Maguś, W. (2016). Logika mediów a komunikacyjny pragmatyzm polityków. W: W. Furman, P. Kuca i D. Szczepański (red.), *Media w kampaniach wyborczych* (s. 38–49). Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Maguś, W. (2018). Donald Trump kontra media. *Res Rhetorica*, 5(2), article 2. <https://doi.org/10.29107/rr2018.2.6>
- McQuail, D. (2010). *McQuail's mass communication theory*. Sage Publications.
- Mutz, D.C. (1998). *Impersonal influence: How perceptions of mass collectives affect political attitudes*. Cambridge University Press.
- Nowak, S. (2007). *Metodologia badań społecznych*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Schulz, W., Zeh, R. (2005). The changing election coverage of German television. A content analysis: 1990–2002. *Communications*, 30(4), 385–407. <https://doi.org/10.1515/comm.2005.30.4.385>
- Shehata, A., Strömbäck, J. (2014). Mediation of political realities: Media as crucial sources of information. W: F. Esser i J. Strömbäck (red.), *Mediatization of politics: Understanding the transformation of Western democracies* (s. 93–113). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137275844_6
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34.
- Williams, A. (1975). Unbiased study of television news bias. *Journal of Communication*, 25(4), 190–199. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1975.tb00656.x>



Biznes wobec wyzwań komunikacyjnych: dezinformacja, etyka, odpowiedzialność Analiza badań własnych

Business Facing Communication Challenges: Disinformation, Ethics, Responsibility Own Research Analysis

Katarzyna Anna Bąkowicz*

Abstrakt

W analizowaniu zmian, jakim nieustannie podlega współczesny świat, nie powinno się pomijać biznesu. Stanowi on ważne ogniwo w ekosystemie informacyjnym i współtworzy dyskurs, w którym wszyscy funkcjonujemy. Z kolei komunikacja to strategiczny obszar w każdej firmie, determinujący jej wizerunek oraz wpływający na zyskowność. To, w jaki sposób biznes rozumie komunikację, przekłada się na konkretne działania, których konsekwencje są powszechnie odczuwane.

W badaniu największych firm w Polsce przeanalizowano pod kątem komunikacyjnym takie obszary jak media społecznościowe, sztuczna inteligencja, ekologia czy reklama. Pozwala to zobaczyć podejście do zarządzania informacją, priorytety w tym

Abstract

When analyzing the changes that the modern world is constantly undergoing, business should not be omitted. It is an important link in the information ecosystem, co-creating the discourse in which we all function. Communication, in turn, is a strategic area in every company, determining its image and influencing profitability. How business understands communication determines specific actions, the consequences of which are widely felt.

In the study of the largest companies in Poland, areas such as social media, artificial intelligence, ecology and advertising were checked in terms of communication. This allows you to see the approach to information management, priorities in this area and the implementation of solutions that can

* Uniwersytet SWPS;  <https://orcid.org/0000-0001-6365-2696>; katarzyna@bakowicz.pl

zakresie oraz implementację rozwiązań, dzięki którym można budować odporność na dezinformację czy wspierać język równościowy. Narzędzia, jakimi posługują się firmy, mogą stanowić inspirację i stać się dobrymi praktykami w innych obszarach życia społecznego, poprawiającymi jakość komunikacji.

Słowa kluczowe: biznes, dezinformacja, etyka, odpowiedzialność, komunikacja

build resistance to disinformation or support the language of equality. The tools used by companies can provide inspiration and good practices in other areas of social life, improving the quality of communication.

Keywords: business, disinformation, ethic, responsibility, communication

Wprowadzenie

Wyzwania, przed którymi stoi współczesny świat, dotyczą bardzo wielu obszarów, przez co wszyscy członkowie społeczeństwa je napotykają, zaczynają ich doświadczać i ponoszą ich konsekwencje. Podłożem tych wyzwań w dużej mierze są technologia i jej intensywny rozwój, ale nie tylko, rewizji zaczyna ją bowiem podlegać modele zarządzania różnymi fragmentami rzeczywistości. Problemy związane z gospodarką w szerokim rozumieniu konsumpcyjną przenoszą się na pozostałe sfery życia. Jako społeczeństwo już nie skupiamy się jedynie na produkcji towarów czy na metodach uzyskiwania energii, ponieważ nadchodzące (lub częściowo już następujące) zmiany zmuszają nas do stworzenia świata na nowo, zbudowania całkiem innego (niż dotychczas znany) systemu, na którym oprzemy swoje działania.

W drugiej połowie XX w. z tymi wyzwaniami musiały się mierzyć rządy państw i administracja publiczna, których działania miały być ukierunkowane na poprawę jakości życia obywateli. Działania te okazały się w dużym stopniu niewystarczające, co pogłębiało kryzysy i przyczyniało się do powstawania nowych. W 1999 r. na Światowym Forum Ekonomicznym sekretarz generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych Kofi Annan wezwał liderów biznesu do wsparcia budowy społecznych i ekonomicznych podstaw niezbędnych do podtrzymania nowej gospodarki światowej i spowodowania, by dzięki globalizacji zyskali wszyscy ludzie na świecie. Swoim wystąpieniem nie tylko przyczynił się do powstania nowej struktury, jaką jest United Nations Global Compact (UNGC), ale przede wszystkim starał się skłonić środowisko biznesowe do partycypacji w kreowaniu rzeczywistości oraz do pomocy społeczeństwom (w skali globalnej) w radzeniu sobie z nadciągającymi problemami (Ośrodek Informacji ONZ, b.d.).

Zmiany związane z tworzeniem nowej rzeczywistości przez biznes zachodzą na kilku poziomach i dotyczą zarówno samej idei zmian, czyli tego, co ma

zostać przebudowane lub zbudowane na nowo (Szłęczak, 2017, s. 505), jak i implementacji, czyli działań wdrażających zmiany (Burnes, 2004, s. 1000), komunikacji, czyli sposobów informowania o działaniach (Ober, 2013, s. 259), oraz ewaluacji, która powinna zweryfikować dotychczasowe działania (Lulewicz-Sas, 2013, s. 101–111). Przyjęcie takiego modelu pozwala przeprowadzić proces zmian rozważnie i świadomie, dzięki czemu wzrasta jego efektywność.

Celem niniejszej publikacji jest zdiagnozowanie wyzwań, przed którymi staje współczesne środowisko biznesowe, oraz zbadanie, w jaki sposób próbuje sobie z nimi poradzić, szczególnie w obszarze komunikacyjnym. Stąd zainteresowanie autorki tematem etycznej komunikacji – rozumieniem jej przez firmy zarówno w teorii, jak i w praktyce – a także odpowiedzialności wynikającej z partycypowania biznesu w dyskursie i łączącej się z zadaniami, które nałożyła na przedsiębiorstwa inicjatywa United Nations Global Compact.

Metodologia

Aby zbudować obraz współczesnego biznesu w zakresie komunikacji, należy się przyjrzeć jego działaniom na różnych polach, głównie związanych z kwestiami nowymi i trudnymi społecznie. Stąd wybór kilku kluczowych obszarów, jakimi są: inkluzywność (Sekretariat Generalny Rady UE, 2018), dezinformacja (Arcuri, Gandolfi i Russo, 2023), ekologia (Earth Institute et al., 2006), media społecznościowe (Pracuj.pl, 2021), sztuczna inteligencja (Kostro, 2020), działalność charytatywna (Teneta-Skwiercz, 2011, s. 301) oraz reklama (Przybyło, 2020, s. 4–12).

Do przeprowadzenia badania przyjęto metodę ilościową CAWI. Ankiety zawierały 5 pytań metryczkowych i 27 pytań merytorycznych. W badaniu wzięło udział 26 firm zrzeszonych w United Nations Global Compact Network Poland. Dane zebrano między 1 lipca a 30 września 2022 r. Każda z firm uczestniczących w badaniu mogła wypełnić jedną ankietę, by przedstawić w niej stanowisko całej firmy, co wymagało wcześniejszych konsultacji z zarządem. W przypadku przedsiębiorstw działających globalnie lub międzynarodowo odpowiedzi odzwierciedlały stanowisko zarządu działającego i podejmującego decyzje na terenie Polski.

Grupa badana nie jest reprezentatywna, lecz ciekawie może jej specyfika, ponieważ są to firmy, które dobrowolnie zadeklarowały przestrzeganie standardów Organizacji Narodów Zjednoczonych i ich wdrażanie w codziennym funkcjonowaniu, a tym samym wzięły na siebie odpowiedzialność za kształt przyszłego świata. Ich podejście do analizowanych tematów oraz działania mogą być zupełnie inne niż w przypadku firm, które nie należą do UNGC. Badanie

miało zweryfikować hipotezę, że istnieją obszary będące dużym wyzwaniem komunikacyjnym dla biznesu i dotyczą głównie etyki i odpowiedzialności. Najczelniejszym zamiarem badawczym było zatem wskazanie sfery, która dla biznesu stanowi największe wyzwanie komunikacyjne, oraz określenie, na czym polega istota owego wyzwania. W przeanalizowaniu tego problemu pomogły pytania badawcze sprawdzające:

- jak firmy postrzegają odpowiedzialną i etyczną komunikację,
- jakie obszary powinna ona obejmować, aby sprzyjać osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju,
- jaki priorytet nadają przedsiębiorstwa i organizacje poszczególnym dziedzinom wymagającym ich aktywności,
- jakie działania już prowadzą na rzecz realizacji misji UNGC,
- w jaki sposób komunikują te działania, a także
- które obszary wymagają szczególnych starań, czyli zrozumienia idei ONZ oraz wdrożenia działań i ich właściwego komunikowania.

Prezentowane badanie jest pierwszym tego typu w ramach działalności UNGC, a jego wyniki posłużyły do stworzenia *Standardu etycznej i odpowiedzialnej komunikacji w biznesie*, który jest rekomendowany wszystkim firmom, nie tylko będącym członkami UNGC. W niniejszym opracowaniu zostaną omówione części badania istotne z punktu widzenia analizy komunikacji, całość zaś opublikowano w raporcie *Etyczna i odpowiedzialna komunikacja w biznesie* (Bąkiewicz, 2023b).

Dyskusja z literaturą przedmiotu: problemy współczesnego świata i biznesu

Współczesny biznes nie jest tym samym, którego początki kształtowały się w XIX w. Zmiany zachodzące na świecie nie omijają firm, po części tworzących krajobraz tego świata. Jeden z najczęściej powtarzanych terminów w kontekście wyzwań, z jakimi się mierzymy, stanowi „kryzys klimatyczny”. Obserwowane przez nas zmiany klimatu bezpośrednio zagrażają egzystencji człowieka, dotyczą wielu różnych obszarów, a także mają charakter postępujący. Toczą się dyskusje, zarówno w środowiskach naukowych, jak i w szerszych kręgach społeczeństwa, nad ich przyczynami: w jakim stopniu są one wynikiem cyklicznych procesów naturalnych związanych z aktywnością Słońca i Ziemi, a w jakim wpływają na nie czynniki antropogeniczne, czyli związane z działalnością człowieka. Tworzy się przestrzeń do ostrej polemiki pomiędzy osobami, które te zmiany uznają za fakt, a osobami, które je negują. Ważną rolę

odgrywa tu komunikacja, ponieważ od niej w dużej mierze zależy powstawanie i nasilanie się obu narracji (Gulla, Tucholska i Ziernicka-Wojtaszek, 2020, s. 57).

Ta polaryzacja dyskursu wiąże się nierozzerwalnie z konsumpcyjnym stylem życia, który polega na zdobywaniu środków na konsumpcję, nabywaniu dóbr, konsumowaniu, produkcji odpadów, ponownym konsumowaniu, usuwaniu odpadów, poszukiwaniu większej ilości środków na konsumpcję itd. Powtarzany po wielokroć cykl wpływa na podnoszenie statusu społecznego, szczególnie w krajach rozwiniętych, a jego poziom ogranicza dziś tylko zasobność portfela. Konsumpcjonizm oznacza zmianę priorytetów społecznych i choć staje się siłą napędową gospodarki, to jednak rzutuje na relacje pomiędzy konsumentem a przedmiotem konsumpcji i zmniejsza suwerenność podmiotu. Istotą tak skonstruowanego społeczeństwa jest nietrwałość dokonywanych wyborów, szybsze tempo porzucania nabytych przedmiotów oraz chwilowość osiąganego dzięki nim satysfakcji (Bauman, 2005, s. 29). Prowadzi to bezpośrednio do pogłębiania się ubóstwa i zaburzenia równowagi w rozwoju gospodarczym. W ostatnich latach dramatycznie rośnie dysproporcja w poziomie dobrobytu i jakości życia ludzi w skali zarówno lokalnej, jak i globalnej. Zjawisko biedy przyjmuje różne postacie – od niedostatku po skrajne ubóstwo – a składają się na nie brak dochodów i dóbr, brak źródła utrzymania oraz brak perspektyw na przyszłość. Do tego dodać trzeba wykluczenie społeczne, stanowiące jednocześnie przyczynę i skutek biedy i łączące się ściśle z niemożliwością realizacji podstawowych potrzeb przez jednostkę, rodzinę lub grupę społeczną. W rezultacie mamy do czynienia z biedą trwałą, międzypokoleniową, z której wyjście jest procesem długim i często nieefektywnym.

Działania służące zwalczaniu biedy stały się przedmiotem zainteresowania zarówno Komisji Europejskiej, jak i Organizacji Narodów Zjednoczonych, która w 2015 r. zobowiązała państwa członkowskie do wyeliminowania ubóstwa we wszelkich jego formach na całym świecie (Biernat-Jarka i Trębska, 2018, s. 40). W tym miejscu warto zwrócić szczególną uwagę na ubóstwo informacyjne, które polega na ograniczeniu dostępu lub niemożności dotarcia do niezbędnych informacji. Dostęp do internetu oraz umiejętność korzystania z niego nie są już ułatwieniem, ale warunkiem koniecznym pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, zawodowym i kulturalnym. Ich brak przesądza o wykluczeniu informacyjnym, wzmacnia wykluczenie społeczne i staje się „predyktorem niższej jakości życia i zmniejszonego subiektywnego dobrostanu psychicznego” (Jedlińska, 2018, s. 225). Łączy się również z pozostałymi rodzajami wykluczenia, chociażby związanymi z wiekiem. W Polsce wśród osób doświadczających wykluczenia cyfrowego najwięcej jest seniorów: w grupie wiekowej pomiędzy 65. a 74. rokiem życia z komputera nie korzystało nigdy ponad 50% osób. Nawet ci seniorzy, którzy go używają, często robią to w ograniczonym zakresie ze względu na niski poziom umiejętności i nieradzenie sobie z wieloma funkcjonalnościami (Czarnecka, Kelm i Koczur, 2023, s. 89–106).

Obniżone kompetencje informacyjne idące w parze z biedą i różnego rodzaju wykluczeniem wiążą się z kolejnym wyzwaniem, mianowicie dezinformacją i dynamicznym przyrostem treści o takim charakterze. Dezinformacja nie jest zjawiskiem nowym, ale wraz ze zmianami technologicznymi przybiera wciąż nowe oblicza, dlatego wymyka się nie tylko ramom definicyjnym, lecz także narzędziom jej identyfikowania i neutralizowania, wobec czego odczuwamy jej negatywne skutki coraz bardziej. Osłabia to znaczenie samej prawdy, głównie poprzez zacieranie się granic pomiędzy faktem a opinią, wzrost obojętności na treści informacyjne czy spadek zaufania do wiarygodnych źródeł informacji, i odbija się ujemnie na funkcjonowaniu państw i społeczeństw (Legucka, 2020, s. 161–164). Większości odbiorców treści medialnych dezinformacja kojarzy się zwłaszcza z mediami i polityką, jednak odnajdujemy ją w najróżniejszych obszarach. Oczywiście, zarówno w środkach przekazu, jak i w polityce jest jej bardzo dużo, lecz zdążyliśmy z biegiem lat poznać narzędzia, którymi posługują się dezinformatorzy, oraz dowiedzieć się, jakie techniki manipulacyjne stosują. Ogólny proces intensywnego przyrostu informacji, który można określić jako informacjonizm, oprócz wspomnianego już wcześniej konsumpcjonizmu staje się jednym z największych wyzwań dla ochrony praw i wolności człowieka (Demczuk, 2022). Musimy zatem zobaczyć dezinformację w szerokiej perspektywie. Warto zacząć od stereotypów, które ściśle wiążą się z wykluczeniem i są źródłem narracji dezinformacyjnej na temat kobiet, osób LGBT+, migrantów, Żydów, Romów czy osób o niebiałym kolorze skóry. Istnieje bardzo wiele przykładów na to, że wroga komunikacja przeradza się w bezpośrednią agresję i doprowadza do aktów przemocy wobec przedstawicieli wymienionych grup. Ale dezinformację znajdziemy również np. w sektorze zdrowia, gdzie zafałszowana komunikacja związana chociażby z tzw. usługami *beauty* jest silnie rozwinięta. I choć podstawę walki z tym zjawiskiem stanowi weryfikacja źródeł, okazuje się, że one też mogą być zawodne, ponieważ dezinformacja nie omija nawet takich obszarów jak nauka. Stąd także duże wyzwanie dla biznesu, będącego współtwórcą dyskursu i odpowiadającego za jakość informacji, które tworzy i które później trafiają do powszechnego obiegu. A biorąc pod uwagę, jak wiele ich powstaje każdego dnia, należy stwierdzić, że tym bardziej poszerza się przestrzeń dezinformacji i rosną jej społeczne konsekwencje (Bąkiewicz, 2023a).

W obecnych przeobrażeniach na świecie ważną rolę odgrywają zmiany technologiczne, a szczególnie rozwój narzędzi sztucznej inteligencji (AI), które stają się coraz powszechniejsze i coraz częściej używane. W wielu dziedzinach AI może być skuteczniejsza od człowieka, chociażby ze względu na szybkie tempo przetwarzania ogromnej ilości danych. Przykładowo, jeśli chodzi o produkcję, za sprawą AI można osiągać wzrost produktywności i wydajności dzięki automatyzacji zadań czy optymalizacji procesów. Algorytmy pomagają także wykrywać oszustwa, zarządzać ryzykiem i podejmować decyzje inwestycyjne, co zwiększa rentowność i bezpieczeństwo firm. Pozwala to skupiać się bardziej

na projektowaniu innowacyjnych rozwiązań i rozwijać kreatywność. Jednak ten obraz nie jest idealny, ponieważ pojawia się konieczność zdefiniowania na nowo pojęć i procesów takich jak np. odpowiedzialność. Któż bowiem będzie ją ponosił, jeśli AI podejmie błędną decyzję i w rezultacie spowoduje szkody lub naruszenia prawne? Autonomia rozwiązań technologicznych połączona ze zdolnością uczenia się maszyn obliczeniowych prowadzi do podmiotowości sztucznej inteligencji, która może wykazywać uprzedzenia czy przejawiać dyskryminację, a także być nieuczciwa w swoich działaniach. Aby temu zapobiec, eksperci rekomendują szereg zabezpieczeń prawnych oraz aktywności związanych z badaniami, monitoringiem i rozwojem pracowników firmy, a wśród owych zaleceń znaczącą rolę odgrywa komunikacja (Piwowar i in., 2023).

Symbioza biznesu ze społeczeństwem staje się wobec zmian współczesnego świata coraz silniejsza. Nie ogranicza się, tak jak kiedyś, do partycypowania jednego fragmentu rzeczywistości w drugim, ale tworzy się pomiędzy nimi ścisła zależność. Firmy kreują swoje korporacyjne tożsamości – podstawę ich działań – wykorzystując komunikację. To słowa, które są integralną częścią codziennej aktywności biznesowej, wyznaczają misję i cele organizacji i oddziałują zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz niej. Korporacje stały się ważnymi centrami władzy i decyzyjności: to, co robią i co postanawiają, wpływa na wiele obszarów życia. Harmonię i równowagę konieczne do utrzymania porządku świata mogą zapewnić narzędzia komunikacyjne realizujące przekazy spójne, rzetelne, oparte na prawdzie i niosące za sobą wartości (Lundén i Utberg, 2017). Zwrot w stronę etyki zdaje się jedyną słuszną drogą dla biznesu (i nie tylko), co nie jest podejściem nowym, natomiast dopiero w XXI w. uznaje się je za właściwe wobec dynamiki rzeczywistości. Umożliwia ono funkcjonowanie przedsiębiorstw jako otwartych systemów dzięki stworzeniu i sukcesywnemu wzmacnianiu sieci powiązań między pracownikami reprezentującymi wspólne wartości, a równocześnie zapobiega powstawaniu zachowań opartych na podejściu instrumentalnym. Pozwala w ten sposób wygrywać wszystkim interesariuszom skupionym dokoła biznesu, co przekłada się na skuteczność ekonomiczną organizacji. Te bowiem, które inwestują w zasady takie jak odpowiedzialność czy uczciwość, osiągają większe zyski, a zespół posiadający wspólne wartości jest efektywniejszy, ma lepsze wyniki i w konsekwencji zapewnia organizacji przewagę konkurencyjną (Mroziwski, 2022, s. 6).

Wyniki badań

W pytaniach metryczkowych wzięto pod uwagę rok założenia przedsiębiorstwa, kraj, wielkość, kapitał oraz liczbę zatrudnionych osób. Z odpowiedzi

dowiadujemy się, że 1 z firm założono w roku 1822, 2 firmy – w latach 1900–1949, 17 firm – w latach 1950–1999, a 6 firm – w latach 2000–2019. W Polsce powstało 21 firm, 3 we Francji oraz po 1 w Niemczech i w Danii. Ponad 250 pracowników liczy 17 firm, w przedziale 50–250 znajdują się 4 firmy, 10–49 pracowników zatrudniają również 4 z badanych firm, a do 9 osób liczy 1 firma. Jeśli chodzi o roczny obrót, 14 firm deklaruje, że wynosi on ponad 50 mln euro, 5 firm znajduje się w przedziale od 10 mln do 50 mln euro, 3 firmy mają obrót od 2 mln do 10 mln euro, 2 firmy – do 2 mln euro.

Pierwsze pytanie merytoryczne dotyczyło rozumienia etycznej i odpowiedzialnej komunikacji w biznesie (można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź). Największa liczba ankietowanych podmiotów wskazała, że jest to spójne komunikowanie wartości firmy (85%), dalej: strategia na rzecz poprawy jakości pracy (73%) oraz świadomość potrzeb pracowników (69%). Pozostałe odpowiedzi opisywały etyczną i odpowiedzialną komunikację jako dobry PR (27%), mądrą reklamę (23%), działania charytatywne (11,5%), promowanie etycznych zachowań w biznesie (4%) oraz komunikację zgodną z prawdą (4%).

W grupie pytań poświęconych dezinformacji 31% badanych podmiotów przyznało, że miało do czynienia z wywołanym nią kryzysem. Firmy poproszone o wymienienie własnych działań związanych z zapobieganiem dezinformacji i jej neutralizowaniem najczęściej wskazywały konsultowanie materiałów używanych w komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej (70%), kolejno: szkolenia pracowników w tym zakresie (61,5%), a także współpracę z ekspertami zewnętrznymi (30%) oraz współpracę z jednostkami badawczymi (15%). Natomiast 19% podmiotów nie prowadzi żadnych działań zapobiegających dezinformacji.

Zestaw pytań dotyczących inkluzywności pokazał, że w 38% firm w zarządach zasiada równa liczba kobiet i mężczyzn, w 35% firm większość stanowią mężczyźni, w 19% firm jest przewaga kobiet, w 8% po równo osób różnych płci. Według badanych kategoriami najbardziej narażającymi ludzi na wykluczenie są: wiek (73%), niepełnosprawność (54%), neuroróżnorodność (27%), płeć (27%), orientacja seksualna (27%), narodowość i pochodzenie (11%). Najczęstszymi działaniami w obszarze języka inkluzywnego wdrażanymi przez przedsiębiorstwa są: weryfikacja materiałów używanych w komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej przed ich opublikowaniem (65%), stosowanie feminytywów (46%), szkolenia dla pracowników (31%), zatrudnienie konsultanta do spraw języka (8%), współpraca z Pracownią Poprawnej Polszczyzny (4%), wypracowywanie standardów języka oraz organizacja wydarzeń wewnętrznych poświęconych tej tematyce (4%). Należy dodać, że 27% firm nie podejmuje żadnej aktywności związanej z językiem inkluzywnym.

Z pytań traktujących o zagadnieniu ekologii wynika, że działania na tym polu są niezbędne dla 85% firm, a 61,5% postrzega je jako standard rozwijającego się przedsiębiorstwa. Żadna z firm nie uważa ich za chwilową modę czy

przykrą konieczność. Priorytetem w tej dziedzinie jest edukacja ekologiczna (81%), następne miejsca zajmują: ograniczenie śladu węglowego (73%), ograniczenie ilości plastiku (58%), wspieranie zielonej energii (58%), natomiast znacznie mniejszą wagę badani przykładają do optymalizacji zużycia surowców (4%) czy do wspierania klientów w zielonej transformacji (4%). Konkretnie działania firm na rzecz ekologii to przede wszystkim szkolenia pracowników (69%), wspieranie osób jeżdżących rowerem (46%), wolontariat (42%), sadzenie drzew (31%), ekologiczne opakowania (19%), wspieranie samorządów (11,5%), prowadzenie audytów efektywności (4%), wdrażanie ekorozwiązań technicznych i innowacyjnych (4%), budowanie społeczności pracowniczych skupionych wokół ekologii (4%), organizowanie wydarzeń zewnętrznych (4%). Bezpośredniego odniesienia do komunikacji nie było w żadnej odpowiedzi (pytanie miało charakter otwarty).

W pytaniach na temat mediów społecznościowych wszystkie badane podmioty potwierdziły, że prowadzą w nich swoje konta. W 85% firm pracownicy mają do nich nieograniczony dostęp, w 7,5% nie mają takiej możliwości, 7,5% nie udzieliło odpowiedzi. W 77% firm treści publikowane przez pracowników nie podlegają kontroli firmy, w 11,5% przypadków taka kontrola istnieje, 11,5% firm nie udzieliło odpowiedzi na pytanie. Wśród działań mających zwiększyć odpowiedzialne korzystanie z social mediów najczęściej wymieniano: wspólne przedsięwzięcia, takie jak akcje lub hashtagi (50%), szkolenia dla pracowników (31%), konsultacje z ekspertami w tej dziedzinie (23%); znacznie rzadziej mamy do czynienia z określonymi zasadami zachowania w mediach społecznościowych publikowanymi w intranecie (4%), zestawem dobrych praktyk komunikacyjnych (4%) oraz wytycznymi dla osób zatrudnionych (4%). Brak działań w tym obszarze wskazało 4% firm.

W kwestii konsultowania rozwiązań z zakresu sztucznej inteligencji 46% firm oświadczyło, że należy konsultować wszystkie takie rozwiązania, 38,5% uznało, że tylko te dotyczące pracowników, 8% – tylko te dotyczące klientów, a 7,5% – żadne. Spośród rozwiązań z dziedziny sztucznej inteligencji najczęściej stosowane są: zarządzanie big data (46%), chatboty (38,5%), data mining (31%), system machine learningu (19%). Do niestosowania żadnych tego typu rozwiązań przyznaje się 4% firm.

Prowadzenie działalności charytatywnej deklaruje znaczna większość, bo 85%, firm, z kolei 7,5% nie prowadzi takich działań, również 7,5% firm nie udzieliło odpowiedzi. Wśród priorytetów w tym zakresie najczęściej pojawiają się: działania ekologiczne (69%), walka z ubóstwem i głodem (38,5%), wspieranie zdolnych dzieci (35%), przeciwdziałanie łamaniu praw człowieka (27%), poprawa zdrowia na obszarach o najwyższych wskaźnikach umieralności (11,5%). Po 4% uzyskały następujące odpowiedzi podane przez uczestników badania: zapobieganie ginięciu zagrożonych gatunków; zwierzęta w potrzebie, kwestie ważne społecznie; przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu; edukacja finansowa,

budowanie zaangażowania społecznego, nowoczesna edukacja, wsparcie dzieci i wyrównywanie szans, wsparcie młodych artystów; pomoc ludziom. Najczęściej pomoc ma postać wsparcia finansowego organizacji wyspecjalizowanych (85%), wolontariatu pracowniczego (65%), organizacji eventów charytatywnych (42%) lub prowadzenia własnej fundacji (39%).

W ostatnim obszarze tematycznym pytania dotyczyły reklamy. Najczęstszą formą reklamy wybieraną przez przedsiębiorstwa jest ta w mediach społecznościowych (85%) i internecie (73%). Za pomocą mediów tradycyjnych komunikuje się z odbiorcami swoich produktów 46% firm, z wykorzystaniem outdooru – 15%. Natomiast 4% przyznaje, że nie używa reklam, i również 4% opiera się w tej dziedzinie na działaniach public relations. Według deklaracji 81% firm weryfikuje swoje reklamy pod kątem etycznym, 8% tego nie robi, a 11% nie ma wiedzy z tego zakresu. Wśród priorytetów w reklamie firmy wymieniają: transparentną komunikację (85%), dobry wizerunek (65%), zrównoważony rozwój (61,5%), większą sprzedaż (38,5%), wrażliwość na tematy społecznie trudne (31%), ochronę danych konsumentów (31%), dobre praktyki konkurencyjne (27%); najrzadziej wskazywano: zysk (8%).

Podsumowanie i wnioski

Badanie firm działających w ramach United Nations Global Compact pokazuje, że zdają się one właściwie rozumieć, czym jest etyczna i odpowiedzialna komunikacja, choć na pewno nie można zauważyć tu filozoficznego rozumienia tego pojęcia, czyli bezpośredniego odniesienia do zgodności z prawdą. Można zatem potwierdzić postawioną hipotezę, że istnieją obszary będące dużym wyzwaniem dla biznesu i dotyczą głównie etyki i odpowiedzialności. Szczególnie jeśli chodzi o dezinformację, widać braki w świadomości tego zjawiska i wiedzy na temat jego złożoności, co skutkuje stosunkowo małym zainteresowaniem tą kwestią. Sama wiedza o istnieniu dezinformacji nie czyni firm odpornymi na jej oddziaływanie, czego dowodzą dane o kryzysach wywołanych dezinformacją, a także fakt, że jedna piąta firm nie prowadzi żadnych działań w tym obszarze. Zdecydowanie zatem dezinformacja jest zagadnieniem wymagającym zwiększenia wiedzy i uważności.

Podobnie rzecz ma się z mediami społecznościowymi. Mimo stuprocentowego uczestnictwa firm w tej części ekosystemu informacyjnego obserwuje się w zasadzie brak regulacji lub narzędzi do zarządzania tym rodzajem komunikacji wśród pracowników. Czy przyczyna tkwi w braku odwagi firm czy może w braku stosownych przepisów, które mogłyby pomóc uporządkować tę sferę? Zapewne oba czynniki nie pozostają bez znaczenia, lecz w praktyce kończy się

na próbach prewencji sprzęgniętej z edukacją. Nie zmniejsza to jednak ani obaw związanych z potencjalnymi kryzysami, ani faktycznej możliwości ich wystąpienia. Zważywszy, że w Europie funkcjonują systemy regulujące dostęp do mediów społecznościowych, a także system oceny sposobu korzystania z nich, dobrze byłoby, gdyby firmy działające na terenie Polski wprowadziły takie standardy. Pozostawianie mediów społecznościowych bez jakiegokolwiek nadzoru połączone z myśleniem życzeniowym o etycznej komunikacji i wysokim poziomie moralności zachowań pracowników po godzinach pracy może być zarzewiem wielu problemów komunikacyjnych.

Kolejny trudny obszar z punktu widzenia komunikacji to sztuczna inteligencja, a raczej rozwiązania, jakie w jej ramach powstają i są implementowane w firmach. Występuje tu wyraźny podział na dwa modele oraz wynikający stąd brak spójnego stanowiska w sprawie informowania o podjętych działaniach. Choć większość firm korzysta z narzędzi AI, głównie do zarządzania danymi, nie ma zgody co do zakresu i sposobów komunikowania decyzji z tym związanych. Trzeba także pamiętać, że zatajanie informacji lub jej części, które wpływa na odbiór komunikatu, staje się dezinformacją, co dodatkowo pogłębia problem. Spotykamy się tu z rozbieżnymi poglądami: że należy w myśl zasady transparentności informować o wszystkich działaniach bądź reglamentować dostęp do informacji w zależności od tego, kogo dotyczą. Sytuacja jest o tyle niebezpieczna, że brak spójnej opinii wśród przedstawicieli biznesu przekłada się na jakość dyskursu, w którym będą funkcjonowały skrajne stanowiska. Nie ułatwia to ani podejmowania decyzji kolejnym podmiotom, ani stworzenia zbioru zasad mogących być chociażby podstawą zmian legislacyjnych. Tych zaś potrzebujemy ze względu na dynamikę przeobrażeń, jakie niesie za sobą sztuczna inteligencja.

Badanie przedsiębiorstw zrzeszonych w UNGC pokazuje jednak szereg dobrych, pozytywnych praktyk komunikacyjnych. Na pierwszą pozycję wysuwa się tutaj kwestia różnorodności. Firmy rozumieją rolę komunikacji w przeciwdziałaniu dyskryminacji, potrafią także wyekstrahować grupy szczególnie na nią narażone. Co ciekawe, obserwujemy w tym zakresie istotną zmianę: to już nie kolor skóry czy płeć są cechami mogącymi być powodem wykluczania, ale stają się nimi wiek i neuroróżnorodność. Pojawienie się niepełnosprawności w katalogu ryzyk dyskryminacyjnych mimo wszystko niepokoi, gdy weźmie się pod uwagę liczne dotyczące jej kampanie społeczne, które powstają od wielu lat. Firmy same tworzą narzędzia i implementują rozwiązania konieczne do eliminowania zachowań wykluczających, niestety ciągle dość mało dzieje się w obszarze proaktywnej działalności antydyskryminacyjnej. Pozytywną zmianą jest wyrównująca się liczba firm z czynnym uczestnictwem kobiet w zarządach, co w skali Polski czy Europy ciągle stanowi duże wyzwanie. Pokazuje to, że przystąpienie do paktu Organizacji Narodów Zjednoczonych przekłada się na konkretne decyzje i przedsięwzięcia.

Dobrze też zadbane pod względem komunikacyjnym o sferę ekologii. Obserwujemy tu wysoki poziom świadomości zagrożeń i wyzwań będących ich pochodną – zarówno komunikacyjnych, jak i związanych z wdrażaniem rozwiązań. Firmy radzą sobie z nazywaniem działań, a także z ich spójnością i autentycznością komunikacyjną. Temat ekologii i zrównoważonego rozwoju jest zresztą motywem przewodnim dużej części inicjatyw reklamowych; wraz z transparentnością oraz dobrym wizerunkiem należy do priorytetów komunikacji zewnętrznej. Z reklam bowiem korzysta *gros* firm i weryfikuje je pod kątem etycznym, co potwierdza, że nastawienie na etyczną i odpowiedzialną komunikację przynosi długofalowe pozytywne skutki.

Ciekawym zagadnieniem jest działalność charytatywna, którą prowadzi większość badanych firm. Obserwujemy tu wysoką świadomość dotyczącą dziedzin wymagających pomocy i znaczną liczbę działań praktycznych, co jednak nie przekłada się na intensywność komunikacji, która w odniesieniu do charytatywności okazuje się mała. Firmy rzadko dzielą się swoimi praktykami z tego zakresu, nie przedstawiają szczegółów w komunikacji zewnętrznej ani nie używają tych informacji do promowania własnej marki. Szkoda, gdyż mogłoby to być wskazówką dla innych podmiotów, jak zaplanować i przeprowadzić konkretne przedsięwzięcia. Na tym polu warto wykorzystywać potencjał komunikacyjny.

Etyczna i odpowiedzialna komunikacja jest dużym wyzwaniem dla współczesnego biznesu i wiąże się z potrzebą zwiększania świadomości i wiedzy w bardzo wielu obszarach. Zapewne analiza działań i komunikacji firm zrzeszonych w UNGC nie prezentuje pełnego obrazu, ale może stanowić inspirację dla przedsiębiorstw, które chciałyby partycypować w tworzeniu lepszej rzeczywistości. Komunikacja pomaga realnie wpływać na to, co dzieje się dokoła, a poprzez regulujące ją narzędzia umożliwia zmiany na głębokim poziomie struktur społecznych. Opieranie się na prawdzie i próby spełniania wysokich standardów komunikacyjnych pomagają radzić sobie z wyzwaniami, jakie przyniosło biznesowi XXI stulecie.

Bibliografia

- Arcuri, M.C., Gandolfi, G., Russo, I. (2023). Does fake news impact stock returns? Evidence from US and EU stock markets. *Journal of Economics and Business*, 125–126, article 106130. <https://doi.org/10.1016/j.jeconbus.2023.106130>
- Bauman, Z. (2005). *Życie na przemił*, przeł. T. Kunz. Wydawnictwo Literackie.
- Bąkiewicz, K. (2023a). Disinformation is everywhere: Why should we change our perspective on this phenomenon?. W: I. Lupa-Wójcik i M. Czyżewska (red.),

- Proceedings of the 10th European Conference on Social Media* (s. 2–10). Academic Conferences International.
- Bąkiewicz, K. (2023b). *Etyczna i odpowiedzialna komunikacja w biznesie*. https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2023/02/Raport_Etyczna_i_odpowiedzialna_komunikacja_w_biznesie.pdf
- Biernat-Jarka, A., Trębska, P. (2018). Ubóstwo w Polsce i Unii Europejskiej a formy jego przezwycięzania w kontekście zrównoważonego rozwoju i doświadczeń UE. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego*, 18(1), 38–47. <https://doi.org/10.22630/PRS.2018.18.1.3>
- Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and the planned approach to change: A reappraisal. *Journal of Management Studies*, 41(6), 977–1002. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2004.00463.x>
- Czarnecka, M., Kelm, H., Koczur, W. (2023). Wykluczenie cyfrowe seniorów w zakresie korzystania z usług społecznych w Polsce w dobie demograficznego starzenia się ludności. *Optimum. Economic Studies*, 1, 89–106. <https://doi.org/10.15290/oes.2023.01.111.06>
- Demczuk, A. (2022). Plotki, dezinformacje i złośliwe informacje we współczesnym dyskursie o prawach człowieka. *Polityka i Społeczeństwo*, 20(3), 18–35. <https://doi.org/10.15584/polispol.2022.3.2>
- Earth Institute et al. (2006). *Business and ecosystems*. http://docs.wbcsd.org/2006/11/Ecosystem_Challenges_Business_Implications.pdf
- Gulla, B., Tucholska, K., Ziernicka-Wojtaszek, A. (2020). *Psychologia kryzysu klimatycznego*. Uniwersytet Jagielloński.
- Jedlińska, R. (2018). Wykluczenie cyfrowe w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 2, 225–236. <https://doi.org/10.18276/epu.2018.131/2-22>
- Kostro, P. (2020). Sztuczna inteligencja rozwija kompetencje pracowników. *Management Review Polska*. <https://mitsmr.pl/b/sztuczna-inteligencja-rozwija-kompetencje-pracownikow/PbFUktqFT>
- Legucka, A. (2020). Dezinformacja jako element wojny informacyjnej Federacji Rosyjskiej – założenia i efektywność. *Sprawy Międzynarodowe*, 73(4), 159–186. <https://doi.org/10.35757/SM.2020.73.4.06>
- Lulewicz-Sas, A. (2013). Ewaluacja jako narzędzie doskonalenia organizacji. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 3, 101–111.
- Lundén, J., Utberg, A. (2017). *Corporate values: Empty words or a crucial part of an organization. A case study analysing the challenges of establishing and implementing corporate values*. University of Gothenburg. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/53466/gupea_2077_53466_1.pdf
- Mroziewski, R. (2022). *Implementacja zarządzania przez wartości w przedsiębiorstwach – stan obecny oraz kierunki zmian* [rozprawa doktorska]. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu. <https://www.wir.ue.wroc.pl/info/phd/UEWR4e2c9da78f7c49148b7106270072aeb2/>
- Ober, J. (2013). Funkcja i rola efektywnej komunikacji w zarządzaniu. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 65, 257–266.

- Ośrodek Informacji ONZ. (b.d.). *Czym jest Global Compact*. Pobrane 6 grudnia 2023 z: <https://www.unic.un.org.pl/gospodarka/gc4.php>
- Piwowar, K., Jakubik, Z., Rzeźnik, G., Czernicka, J. (2023). *Zastosowania sztucznej inteligencji w gospodarce. Przegląd wybranych inicjatyw i technologii z rekomendacjami dla przedsiębiorców. Raport tematyczny nr 3*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-tematyczny_zastosowania_sztucznej_inteligencji_w_gospodarce_20230616.pdf
- Pracuj.pl. (2021). *Polacy o social media [!] w pracy. Raport: cyfrowa ewolucja kariery*. <https://media.pracuj.pl/139380-polacy-o-social-media-w-pracy-badanie-pracujpl>
- Przybyło, A. (2020). Etyka reklamy. *Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, 11, 4–12. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.5605>
- Sekretariat Generalny Rady UE. (2018). *Inkluzywna komunikacja w Sekretariacie Generalnym Rady*. https://www.consilium.europa.eu/media/35436/pl_brochure-inclusive-communication-in-the-gsc.pdf
- Szlęzak, P. (2017). Zarządzanie zmianą w zakresie wdrażania kooperacji. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 100, 501–511.
- Teneta-Skwiercz, D. (2011). Filantropia korporacyjna – istota, formy i motywy dobroczynności przedsiębiorstwa. W: Z. Pisz i M. Rojek-Nowosielska (red.), *Společna odpowiedzialność organizacji. Polityczna poprawność czy obywatelska postawa?* (s. 297–305). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.



Praktyczne aspekty wykorzystania oprogramowania ChatGPT 3.5 przez adwokatów w komunikacji procesowej w polskim postępowaniu procesowym

Practical Aspects of Using ChatGPT 3.5 by Law Attorneys in the Pleading Communication in the Polish Legal Proceeding

Jakub Stolarczyk*

Abstrakt

W praktyce stosowania prawa stwierdzono zwiększone wykorzystanie dużych modeli językowych (LLM) stanowiących element sztucznej inteligencji. Oprogramowanie ChatGPT 3.5 może być przydatnym wsparciem dla adwokatów sprawujących funkcję pełnomocnika, ma bowiem szeroki zakres zastosowania – przede wszystkim może tworzyć gotowe pisma po wpisaniu formuły w wierszu poleceń. Niniejsze opracowanie obejmuje analizę jakościową wykorzystania oprogramowania ChatGPT 3.5 na przykładzie dwóch istotnych procesowo dokumentów: wniosku o powołanie pełnomocnika z urzędu oraz ugody zawartej w toku

Abstract

Increased use of large language models (LLMs) that are part of artificial intelligence has been found in the practice of law application. ChatGPT 3.5 software can be a useful support for attorneys acting as an attorney, as it has a wide range of applications, first of all, it can create ready-made letters after entering a formula on the command line. The present study includes a qualitative analysis of the use of ChatGPT 3.5 software on the example of two process-relevant documents: a motion for appointment of an attorney ex officio and a settlement agreement reached in the course of litigation. The author set two research hypotheses:

* Szkoła Doktorska Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;  <https://orcid.org/0000-0001-5659-6577>; jakub.stolarczyk@us.edu.pl

postępowania sądowego. Autor postawił dwie hipotezy badawcze: (1) zobowiązanie do starannego działania na rzecz mocodawcy nie stanowi negatywnej przesłanki użycia LLM w komunikacji procesowej, (2) na obecnym etapie rozwoju LLM nie pozwalają w ramach komunikacji procesowej na tworzenie treści, które byłyby całkowicie zgodne z danym stanem prawnym i nie wymagałyby weryfikacji.

Słowa kluczowe: ChatGPT, komunikacja procesowa, sztuczna inteligencja, pismo procesowe

(1) the obligation to act diligently for the benefit of the principal is not a negative premise for the use of LLM in procedural communications, (2) at the current stage of development, LLMs do not allow the creation of content in procedural communications that would be completely consistent with the given legal state and would not require verification.

Keywords: ChatGPT, process communication, artificial intelligence, process writing

Wprowadzenie

Istotnym czynnikiem rozwoju społeczeństwa jest postępująca cyfryzacja (Piergud, 2016, s. 11–14), a jak wskazują badacze, społeczeństwo globalne staje się społeczeństwem cyfrowym (Grewiński, 2018, s. 19). Wykorzystanie narzędzi charakterystycznych dla cyfryzacji można zaobserwować m.in. w sektorze usług, gdzie prowadzi ona do produkcji towarów i usług wyższej jakości przy równoczesnym obniżeniu kosztów (Grynia, 2022, s. 20). Interesujące z punktu widzenia opracowania będzie z kolei zastosowanie oprogramowania opartego na dużych modelach językowych (ang. LLM – *large language models*) przez adwokatów. W przypadku adwokata czynnie wykonującego zawód podstawową formą zastępstwa procesowego jest pełnomocnictwo, którego treść może się różnić w zależności od zakresu umocowania. Niemniej co do zasady element wspólny wszystkich pełnomocnictw stanowi umocowanie dla adwokata do dokonywania pewnych czynności. Może on udzielać również dalszych pełnomocnictw, jeśli uprawnienie takie zostało pisemnie zastrzeżone. Doktryna jednomyślnie wyraża pogląd, że adwokat sprawujący funkcję pełnomocnika procesowego jest zobowiązany do starannego działania na rzecz mocodawcy (Rościszewski, 2014). Co oczywiste, staranne działanie obejmuje też należyte sporządzanie pism procesowych.

Obligatoryjne zastępstwo procesowe stron w postępowaniu cywilnym przez adwokatów zostało unormowane w zamkniętym katalogu przepisów. Dla niniejszego opracowania istotne będzie pełnomocnictwo udzielone adwokatowi w sprawach, w których nie obowiązuje tzw. przymus adwokacko-radcowski. Został on przewidziany chociażby dla sporządzenia skargi kasacyjnej w trybie art. 175 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ustawa, 2002). Szerszy zakres przymusu adwokacko-radcowskiego określono

w art. 871 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (Ustawa, 1964; dalej: k.p.c.), w myśl którego „w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych, a w sprawach własności intelektualnej także przez rzeczników patentowych. Zastępstwo to dotyczy także czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji”.

Zgodnie z teorią reprezentacji to przedstawiciel dokonuje czynności prawnej, a efektem jego działania jest realizacja skutków prawnych w sferze prawnej reprezentowanego (Wiszniewska i Wiszniewski, 2014, s. 3–5). Gdy jednak adwokat sporządza pisma procesowe w ramach toczącego się postępowania procesowego, ponosi odpowiedzialność cywilną oraz dyscyplinarną za treści, które opatrzył własnoręcznym podpisem. Jeśli wykorzysta wiersz poleceń, aby niejako zlecić oprogramowaniu ChatGPT 3.5 stworzenie pewnej treści, nie będzie jej autorem. Zakres pełnomocnictwa może oczywiście regulować kwestie zobowiązania adwokata do własnoręcznego, samodzielnego formułowania treści, w tym przede wszystkim pism procesowych. Prezentowane badanie zastosowania dużych modeli językowych do sporządzania takich pism służy sprawdzeniu dwóch hipotez: po pierwsze, zobowiązanie do starannego działania na rzecz mocodawcy nie stanowi negatywnej przesłanki użycia LLM w komunikacji procesowej; po drugie, na aktualnym etapie rozwoju LLM nie pozwalają na tworzenie treści w ramach komunikacji procesowej, które byłyby całkowicie zgodne z danym stanem prawnym i nie wymagałyby weryfikacji.

Analiza zastosowania oprogramowania ChatGPT 3.5 do tworzenia pism procesowych

W praktyce wykonywania zawodu adwokata powszechnie wykorzystuje się wzorce. Weryfikacja ich zgodności z prawem jest również elementem wykładni prawa, a wykładnia tekstów prawnych ściśle wiąże się z koncepcjami filozofii języka (Tomza, 2010, s. 193). Treść pełnomocnictwa też zatem może podlegać takiej wykładni. Należy jednak zauważyć, że wskazówki do konstruowania jego treści znajdują się m.in. w art. 91 k.p.c., określającym zakres pełnomocnictwa procesowego *ex lege*. Z kolei zgodnie z art. 96 Kodeksu cywilnego (Ustawa, 1964; dalej: k.c.) pełnomocnictwo jest czynnością jednostronną, wobec czego jego treść zależy od woli mocodawcy. Pełnomocnikiem zostaje się dopiero po odpowiednim umocowaniu. W polskim porządku prawnym nie istnieje obowiązek sporządzenia wspomnianej treści przez profesjonalnego pełnomocnika, adwokat więc nie musi robić tego osobiście, nie wymaga się nawet, by udzielone mu pełnomocnictwo opatrzył własnoręcznym podpisem.

Inaczej sprawa ma się w przypadku wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, który sporządza adwokat. Odpowiedzialność dyscyplinarna określona w § 14 *Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu* (Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, 2021) została rozciągnięta na wszelkie zredagowane przez niego pisma, wobec czego ponosi on taką odpowiedzialność również za wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, i to nawet wówczas, gdy owego dokumentu nie podpisał.

Na potrzeby niniejszego opracowania zlecono oprogramowaniu ChatGPT 3.5 skonstruowanie rzeczowego wniosku. Wydano cztery polecenia o treści: „Sporządź wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w polskim procesie cywilnym” z czterech niepowiązanych ze sobą kont, które założono wyłącznie do celów prezentowanej tu analizy. Zostały one zarejestrowane w domenie Chat.openai.com z użyciem kont e-mail w domenie Gmail.com.

Najpierw należy zwrócić uwagę, że każda odpowiedź wygenerowana przez ChatGPT 3.5 zawierała informację o konieczności dopasowania formy ogólnej do kontekstu. Jedna z odpowiedzi brzmiała: „Oczywiście, mogę pomóc w przygotowaniu wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Jednakże będzie to ogólna forma, więc zalecam dostosowanie jej do konkretnego kontekstu i wymagań prawnych danego kraju. Pamiętaj również, aby sprawdzić aktualne przepisy dotyczące ustanawiania pełnomocnika z urzędu w danym regionie. Poniżej znajdziesz przykładowy wniosek”. W pozostałych trzech odpowiedziach nie było sugestii, by dostosować treść do wymagań prawnych kraju. Warto przypomnieć w tym miejscu, że zlecono oprogramowaniu sporządzenie wniosku w polskim procesie cywilnym, polecenie implikowało więc konieczność zgodności treści z polskim prawem. Co do zasady wnioski wygenerowane przez ChatGPT 3.5 zawierały elementy przedmiotowo istotne. W każdym z wniosków znalazły się następujące części:

- dane osobowe wnioskodawcy (imię i nazwisko, adres, numer telefonu),
- informacje dotyczące sprawy,
- uzasadnienie wniosku,
- oświadczenie o sytuacji materialnej,
- załączniki.

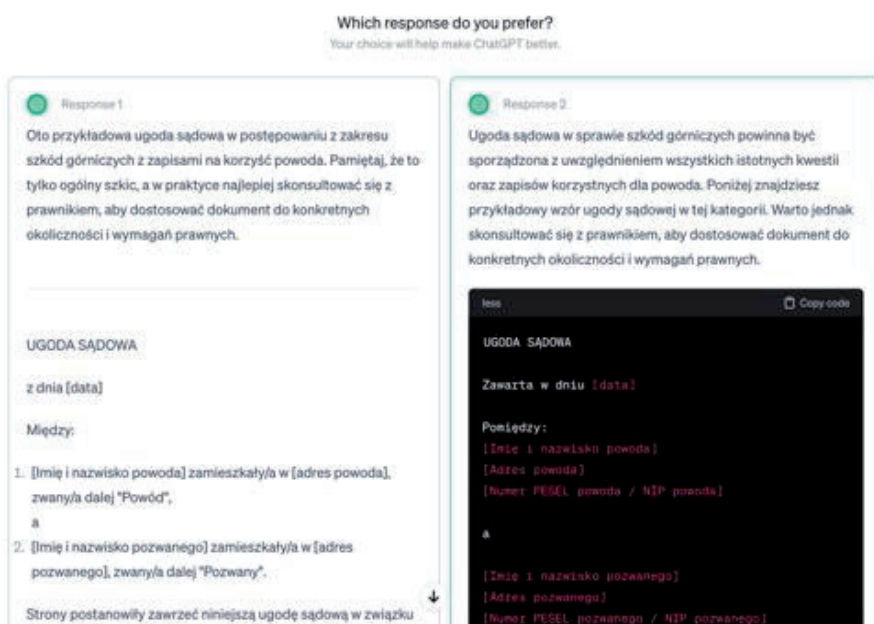
Wygenerowane wnioski liczyły 994 znaki, 1012 znaków, 1032 i 1034 znaki ze spacjami. Między poszczególnymi wersjami występowały różnice w wyartykułowaniu treści wniosku, niemniej znalazły się w nich wyżej wymienione elementy. Uzasadnioną wątpliwość wzbudziło umieszczone w nawiasie kwadratowym w trzech odpowiedziach zalecenie, by w razie konieczności dołączyć do wniosku dokumenty potwierdzające sytuację materialną wnioskodawcy. Warto wskazać, że jest to element obligatoryjny takiego wniosku, co wynika zarówno z art. 117 § 1, jak i z art. 117 § 2 k.p.c. Jedna z odpowiedzi została skonstruowana tak, jakby wniosek nie dotyczył osoby, która zleciła oprogramowaniu jego sporządzenie. Sposób sformułowania wniosku różnił się od –

poddanych drobiazgowej analizie – podobnych wniosków, których wzory udostępniono na portalach internetowych sądów powszechnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że w przypadku żadnej z odpowiedzi nie był on dotknięty brakiem formalnym warunkującym jego odrzucenie. Wobec powyższego należy skonstatować, że treść wniosków została wygenerowana zgodnie ze złożonym poleceniem.

W wyniku analizy odpowiedzi oprogramowania ChatGPT 3.5 na polecenie, które brzmiało: „Sporządź wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w polskim procesie cywilnym”, wyciągnięto następujące konkluzje:

1. W otrzymanych odpowiedziach nie znaleziono rażących zaniedbań formalnych uzasadniających ewentualne odrzucenie wniosku.
2. Użyta nomenklatura nie wskazywała w sposób oczywisty obowiązków wnioskodawcy.
3. Struktura i układ były stosunkowo jednolite we wszystkich odpowiedziach.

Na potrzeby opracowania wydano testowanemu oprogramowaniu również polecenie o treści: „Sporządź ugodę sądową w polskim postępowaniu procesowym z zakresu szkód górniczych z zapisami na korzyść powoda”. Co istotne, w jednym przypadku ChatGPT 3.5 wygenerował dwie odpowiedzi symultanicznie, zestawione obok siebie (zostały one częściowo zaprezentowane na rysunku 1). Odpowiedzi zawierały 1312, 1468, 1567 znaków, 1544 znaki i 1878 znaków.



Rysunek 1. Odpowiedź na polecenie: „Sporządź ugodę sądową w polskim postępowaniu procesowym z zakresu szkód górniczych z zapisami na korzyść powoda” wygenerowana przez oprogramowanie ChatGPT 3.5

Źródło: opracowanie własne.

W trakcie krytycznej analizy treści przede wszystkim zwrócono uwagę na wątpliwą jakość nomenklaturę. W jednej z odpowiedzi pojawiło się zdanie: „Pozwany przyznaje się do odpowiedzialności za szkody górnicze wyrażone Powodowi na skutek [określić konkretną czynność lub zaniechanie] prowadzonej na nieruchomości Powoda”. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że odpowiedzialność jest wynikiem przyznania się do popełnienia czynu lub zaniechania. W dalszej części owej odpowiedzi znalazły się już wyłącznie zapisy odnoszące się do „odpowiedzialności Pozwanego”. Uzasadnioną wątpliwość wzbudził fakt, że każda z pięciu odpowiedzi wygenerowanych przez ChatGPT 3.5 zawierała fragment dotyczący zrzeczenia się powoda wszelkich roszczeń związanych z powstałymi szkodami górniczymi. Sformułowanie takie przecież nie zabezpiecza jego interesów, chociaż w poleceniu nakazano oprogramowaniu zamieścić tego rodzaju treści. Uгода powinna więc zabezpieczać przede wszystkim jego interes ekonomiczny powoda, jako że postępowanie odszkodowawcze z zakresu szkód górniczych ma prowadzić do zaspokojenia jego roszczeń przez pozwanego. W sytuacji zrzeczenia się roszczenia powód nie może dochodzić swych praw ponad kwotę oznaczoną w ugodzie. Co kluczowe, w dwóch odpowiedziach nie znalazł się zapis o wysokości odszkodowania, ani nawet o obowiązku zapłaty na rzecz powoda jakiegokolwiek kwoty z innego tytułu.

Oczekiwania mandanta względem swojego pełnomocnika zależą od wielu czynników o charakterze zarówno subiektywnym, jak i obiektywnym. Jak podkreślił Sąd Apelacyjny w Łodzi (2018) w wyroku z 9 stycznia 2018 r., opierając się na głosie Marcina Smyka do wyroku Sądu Najwyższego (2008) z 24 stycznia 2008 r., pełnomocnik nie jest „rzecznikiem interesu”, więc nie jest prawnie obowiązany do działania wyłącznie w interesie mocodawcy. Niemniej, jak już tu wspomniano, adwokat będący pełnomocnikiem ma obowiązek starannego działania na jego rzecz. Wątpliwe byłoby określenie tym mianem sporządzenia takiej propozycji ugody, która nie zabezpieczałaby interesów mocodawcy, szczególnie gdyby złożył on wyraźną dyspozycję w tej materii.

W jednej z odpowiedzi występowały zamiennie pojęcia „zadośćuczynienie” i „odszkodowanie”, traktowane jako synonimy. Tymczasem instytucja zadośćuczynienia za doznaną krzywdę została wyrażona w art. 445 k.c., lecz nie jest to termin równoznaczny z „odszkodowaniem”, należnym z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej *ex delicto* z art. 415 k.c. W uproszczeniu: zadośćuczynienie ma na celu rekompensatę szkody niemajątkowej, odszkodowanie zaś – szkody majątkowej. Stosowanie tych pojęć jako synonimów nie odzwierciedla woli ustawodawcy, pozostaje sprzeczne z dyrektywą wykładni *a contrario* do wykładni *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Trzeba tu dodać, że również w odpowiedziach na drugie polecenie znalazła się informacja dotycząca konieczności dostosowania wzorca ugody do kontekstu sytuacyjnego (stanu faktycznego) oraz polskiego porządku prawnego.

W wyniku analizy odpowiedzi oprogramowania ChatGPT 3.5 na polecenie o treści: „Sporządź ugodę sądową w polskim postępowaniu procesowym z zakresu szkód górniczych z zapisami na korzyść powoda” wyciągnięto poniższe wnioski:

1. W odpowiedziach nie stwierdzono rażących zaniedbań formalnych uzasadniających odrzucenie ugód.
2. Żadna z przygotowanych odpowiedzi nie zabezpieczała interesów powoda w sposób wyczerpujący, a więc satysfakcjonujący dla niego.
3. Struktura językowa i stosowanie niewłaściwej nomenklatury wskazywały na niską jakość generowanej treści.
4. Forma i układ były stosunkowo jednolite w przypadku wszystkich odpowiedzi.

Pomocniczy charakter wykorzystania LLM w komunikacji procesowej

Badacze chętnie poruszają kwestię wykorzystania oprogramowania ChatGPT 3.5, czy szerzej: sztucznej inteligencji, przez prawników (Federacja Adwokatur Europejskich, 2023, s. 5–6; Ostrega, 2023; Stylec-Szromek, 2018, s. 502–503). Z punktu widzenia możliwości zastosowania narzędzi opartych na dużych modelach językowych w zawodzie adwokata ważny jest wzrost popularności mediacji i pozasądowych trybów rozwiązywania sporów (Bieliński, 2010, s. 5 i nn.; Plucińska-Nowak, 2021, s. 7, 39, 41). Zaznacza się jednak, że pełnomocnik powinien weryfikować merytorycznie treści powstałe za sprawą LLM (Federacja Adwokatur Europejskich, 2023, s. 7). Na aktualnym etapie rozwoju tzw. sztucznej inteligencji zasadne będzie postawienie tezy, że treści tworzone samodzielnie przez ChatGPT 3.5 wymagają sprawdzenia przede wszystkim ich zgodności z prawem. Ugruntowanym poglądem jest też obowiązek używania języka przez profesjonalnych pełnomocników w sposób ścisły, dosłowny i konkretny (Wróblewski, 1948, s. 58–60, 98, 107–108). Podkreśla się również wagę możliwości prowadzenia komunikacji dwukierunkowej, w której w rolach nadawcy i odbiorcy komunikatów występują zamiennie pełnomocnik oraz mocodawca (Bieliński, 2010, s. 6 i nn.).

Trudno zaprzeczyć twierdzeniu, że oprogramowanie wykorzystujące duże modele językowe nie jest narzędziem komunikacji, a tym bardziej komunikacji procesowej. Przedstawiciele nauk o komunikacji społecznej i mediach zwracają uwagę na istotność procesu odekodowania komunikatu przez odbiorcę w organizacji (Sypniewska, 2015, s. 66–67), a przedstawiciele komunikologii – w procesie komunikacji między jednostkami (Wendland, 2012, s. 138–140). Również komunikacja między prawodawcą w aktach normatywnych a adresatem normy

prawnej podlegała analizie (Kłodawski, 2012, s. 206 i nn.). Akcentuje się też znaczenie zrozumiałego języka w komunikacji adwokata z klientem, czyli potencjalnym mocodawcą, ponieważ język prawniczy nadal uchodzi za hermetyczny, często niezrozumiały, a możliwość właściwego (zgodnego z intencją nadawcy) odkodowania komunikatu okazuje się znikoma (Perkowski i in., 2015, s. 59–60, 79–81). Nie może to jednak stanowić podstawy konkluzji, jakoby używanie zamiennie sformułowań, w których przypadku ustawodawca uczynił wyraźną dystynkcję w przepisach, było uzasadnione, a przede wszystkim – by opisywało w odpowiedni sposób pewną sytuację faktyczną.

Krokiem milowym w rozwoju sztucznej inteligencji było stworzenie dużych modeli językowych, w których twórcze i logiczne myślenie algorytmu mogłoby w przyszłości podlegać wyłącznie ograniczeniom technologicznym. Niemniej problem niedoskonałości oprogramowania ChatGPT 3.5 powinna rozwiązać wersja nowsza, 4.0 (Corvalán i in., 2023, s. 52–59). Proces logicznego myślenia i konstruowania własnych wniosków i spostrzeżeń odgrywa kluczową rolę w zawodzie adwokata. Niemożliwe wydaje się więc bezrefleksyjne przyjęcie treści wygenerowanej przez ChatGPT 3.5. Również jednolitość formy i struktury wskazuje na istnienie pewnych jego ograniczeń, szczególnie skryptów powstającego tekstu. Tymczasem zauważa się, że także estetyka pism procesowych ma znaczenie dla wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego (Gawroński i Biernatowski, 2022, s. 38–39, 54, 59). Nie powinno wszakże podlegać dyskusji, że rozwój oprogramowania wykorzystującego duże modele językowe jest czynnikiem rozwojowym dla społeczeństwa. W świetle powyższych uwag, mając na względzie, że adwokat wykonuje zawód zaufania publicznego, należy pozytywnie ocenić wkład czynnych zawodowo adwokatów w usprawnianie takiego oprogramowania, nawet jeśli na aktualnym etapie rozwoju nie wydaje się ono ich dobrym pomocnikiem.

Podsumowanie

Reasumując rozważania, można wskazać kwestie istotne z punktu widzenia komunikacji procesowej, z powodu których treści tworzone z użyciem dużych modeli językowych wymagają weryfikacji, m.in. pod kątem zgodności ze stanem prawnym. W doktrynie sugeruje się wykorzystanie tzw. efektywnych metod weryfikacji rozwiązywania przez LLM zadań typu otwartego (Bernsohn i in., 2024, s. 2134–2136). Konieczność ta wynika m.in. z przyjmowania przez LLM błędnych założeń wyjściowych przy tworzeniu treści. Mogą one polegać na przywołaniu niewłaściwych orzeczeń lub takich, które w ogóle nie powstały, błędnej interpretacji aktu prawnego, zacytowaniu błędnego tłumaczenia itp.

Jak podkreślono w niniejszym opracowaniu, na obecnym etapie rozwoju LLM nie są w stanie całkowicie zastąpić profesjonalnego pełnomocnika w komunikacji procesowej z uwagi na nieodzowność czynnika ludzkiego w krytycznej analizie tekstu. Mimo to nie należy oceniać treści tworzonych z użyciem dużych modeli językowych wyłącznie negatywnie. Weryfikacja jest naturalnym elementem wykonywania zawodów prawniczych, a treści formułowane przez profesjonalnych pełnomocników w ramach komunikacji procesowej podlegają jej w zależności od przyjętej praktyki. W przeciwnym razie strona, która złożyła pismo, byłaby narażona na zastosowanie określonego środka procesowego (np. zwrot pisma bez wezwania do usunięcia braku w trybie art. 1301a k.p.c.), jak również na negatywną ocenę lingwistyczną organu procesowego, przede wszystkim sądu (Jaroszevska-Choraś, 2023, s. 114). Dlatego nawet wyraźna konieczność weryfikacji treści nie wyklucza stosowania LLM w ogóle. Zobowiązanie do starannego działania na rzecz mocodawcy realizowane jest bowiem holistycznie, a samo wydanie polecenia oprogramowaniu nie oznacza niewykonania lub nienależytego wykonania takiego zobowiązania. Użycie LLM przez profesjonalnego pełnomocnika w komunikacji procesowej należy uważać jedynie za pewien środek służący do osiągnięcia efektu (komunikatu), podlegający weryfikacji. W świetle przedstawionych rozważań można przyjąć, że obie hipotezy zostały dostatecznie poparte argumentami, a więc uznać je za udowodnione, nie zaś tylko uprawdopodobnione.

Bibliografia

- Bernsohn, D., Semo, G., Vazana, Y., Hayat, G., Hagag, B., Niklaus, J., Saha, R., Truskovskiy, K. (2024). LegalLens: Leveraging LLMs for legal violation identification in unstructured text. W: *Proceedings of the 18th Conference of the European Chapter of the Association for Computational Linguistics* (s. 2129–2145). Vol. 1. Association for Computational Linguistics.
- Bieliński, A. (2010). Rola i pozycja profesjonalnego pełnomocnika w ramach procedur alternatywnego rozwiązywania sporów. *ADR. Arbitraż i mediacja*, 2, 5–13.
- Corvalán, J., Estevez, E., Le Fevre Cervini, E.M., Schapira, D., Simari, G. (2023). *ChatGPT vs. GPT-4: imperfect by design? Exploring the limits of conversational artificial intelligence*. Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial de la Universidad de Buenos Aires.
- Federacja Adwokatur Europejskich (2023). *Europejscy prawnicy w czasach ChatGPT. Jak wykorzystywać możliwości oferowane przez duże modele językowe i generatywną sztuczną inteligencję*. <https://kirp.pl/wp-content/uploads/2023/06/europejscy-prawnicy-w-czasach-chatgpt-wytyczne-fbe.pdf>

- Gawroński, M., Biernatowski, P. (2022). *Jak pisać pisma procesowe i prowadzić komunikację w sporze, czyli książeczka o pisaniu pism*. Wolters Kluwer.
- Grewiński, J. (2018). Cyfryzacja i innowacje społeczne – perspektywy i zagrożenia dla społeczeństwa. *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, 46(1), 19–29. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.0980>
- Grynia, A. (2022). Cyfryzacja jako determinanta międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Przypadek krajów Europy Środkowo-Wschodniej. *Optimum. Economic Studies*, 4, 17–31. <https://doi.org/10.15290/oes.2022.04.110.02>
- Jaroszewska-Choraś, D. (2023). Pomiedzy prawem a etyką – wolność słowa w zawodzie adwokata w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. *Studia Prawnoustrojowe*, 61, 113–129. <https://doi.org/10.31648/sp.8970>
- Kłodawski, M. (2012). Przepis prawny jako komunikat. Uwagi o refleksji nad komunikacją w polskim prawoznawstwie. W: E. Kulczycki i M. Wendland (red.), *Komunikologia. Teoria i praktyka komunikacji* (s. 205–222). Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM.
- Ostręga, A. (2023). *ChatGPT – zastosowanie w praktyce profesjonalnego pełnomocnika*. <https://www.adwokatura.pl/ogolnoprawne/chatgpt-zastosowanie-w-praktyce-profesjonalnego-pelnomocnika/>
- Perkowski, M., Zoń, W., Lewkowicz, P., Perkowska, M., Skrodzki, K. (2015). *Dostęp do adwokata i radcy prawnego z perspektywy mieszkańców województwa podlaskiego*. Wydawnictwo Prawo i Partnerstwo.
- Pieriegud, J. (2016). Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy. W: J. Gajewski, W. Paprocki i J. Pieriegud (red.), *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa. Szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych* (s. 11–37). Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa.
- Plucińska-Nowak, M. (2021). *Status i oblicza mediacji w społeczeństwie polskim*. Wydawnictwo Nauk Społecznych i Humanistycznych UAM.
- Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej. (2021). Obwieszczenie z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu *Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu*. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/akty-korporacyjne/ogloszenie-jednolitego-tekstu-zbioru-zasad-etyki-adwokackiej-i-287619348>
- Rościszewski, A. (2014). Odpowiedzialność cywilna adwokatów. *Palestra*, 10, 7–14.
- Sąd Apelacyjny w Łodzi. (2018). Wyrok z dnia 9 stycznia 2018 r. Sygn. I ACa 570/17. <https://www.saos.org.pl/judgments/331760>
- Sąd Najwyższy. (2008). Wyrok z dnia 24 stycznia 2008 r. Sygn. I CSK 362/07. <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/I%20CSK%20362-07-1.pdf>
- Stylec-Szromek, P. (2018). Sztuczna inteligencja – prawo, odpowiedzialność, etyka. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 123, 501–509.
- Sypniewska, B. (2015). Istota, błędy i bariery w komunikowaniu się w organizacji. *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne*, 21, 65–77.
- Tomza, A. (2010). Teoria wykładni prawa Jerzego Wróblewskiego a dyrektywalna koncepcja znaczenia Kazimierza Ajdukiewicza. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 82, 193–206.

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935.
- Wendland, M. (2012). Działanie komunikacyjne a przekazywanie informacji. W: E. Kulczycki i M. Wendland (red.), *Komunikologia. Teoria i praktyka komunikacji* (s. 137–148). Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM.
- Wiszniewska, I., Wiszniewski, K. (2014). *Pełnomocnictwo procesowe w sprawach cywilnych. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych i kazus*. C.H. Beck.
- Wróblewski, B. (1948). *Język prawny i prawniczy* (Prace Komisji Prawniczej PAU, nr 3). Wydawnictwo Polskiej Akademii Umiejętności.

Spis treści

Alan Bukovník, Miro Hacek: Problem wielkości gmin w Słowenii: poglądy mieszkańców i burmistrzów	3
Marcin Hyski, Dorota Chudy-Hyski: Uwarunkowania realizacji polityki finansowej gminy w Polsce	23
Rafał Klepka, Wojciech Kułaga, Wojciech Maguś: Stronniczość polityczna telewizyjnych audycji informacyjnych w okresie parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce w 2023 r.	39
Katarzyna Anna Bąkowicz: Biznes wobec wyzwań komunikacyjnych: dezinformacja, etyka, odpowiedzialność. Analiza badań własnych	57
Jakub Stolarczyk: Praktyczne aspekty wykorzystania oprogramowania ChatGPT 3.5 przez adwokatów w komunikacji procesowej w polskim postępowaniu procesowym	71

Table of Contents

Alan Bukovnik, Miro Hacek: The Problem of the Size of Municipalities in Slovenia: Views of Residents and Mayors	3
Marcin Hyski, Dorota Chudy-Hyski: Conditions for the Implementation of the Commune’s Financial Policy in Poland	23
Rafał Klepka, Wojciech Kułaga, Wojciech Maguś: Political Bias of Television Newscasts during the Polish Parliamentary Election Campaign in 2023	39
Katarzyna Anna Bąkowicz: Business Facing Communication Challenges: Disinformation, Ethics, Responsibility. Own Research Analysis	57
Jakub Stolarczyk: Practical Aspects of Using ChatGPT 3.5 by Law Attorneys in the Pleading Communication in the Polish Legal Proceeding	71

Redakcja tekstów w języku polskim / Polish texts copy editing
Katarzyna Szkaradnik

Redakcja tekstów w języku angielskim / English texts copy editing
Krystian Wojcieszuk

Korekta tekstów w języku polskim / Polish texts proofreading
Marzena Marczyk

Korekta tekstów w języku angielskim / English texts proofreading
Joanna Zwierzyńska

Projekt okładki i przygotowanie do druku / Cover design and preparation for printing
Beata Klyta

Łamanie / Typesetting
Marek Zagniński

ISSN 2353-9747

(wersja elektroniczna) / (electronic version)

Wersją referencyjną czasopisma, począwszy od 2018 roku, jest wersja elektroniczna, ukazująca się na platformach: / The reference version of the journal is the electronic version, which appears on the platforms:

Central and Eastern European Online Library www.cceol.com

University of Silesia Press – Open Journal System www.journals.us.edu.pl

Czasopismo wcześniej ukazywało się w formie drukowanej z ISSN 1895-3492

This journal was formerly published in print with the following identifier ISSN 1895-3492

Creative Commons

Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach

4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed>



Wydawca / Publisher

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego

ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice

www.wydawnictwo.us.edu.pl

e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl

Ark. druk. 5,5. Ark. wyd. 6,0.

Egzemplarz bezpłatny

ISSN 2353-9747



Więcej o książce

