

Studia Politicae Universitatis Silesiensis

Tom 27

pod redakcją

Tomasza Kubina, Pawła Grzywny i Zbigniewa Kantyki

Redaktor naczelny / Editor in-Chief

dr hab. Tomasz Kubin, prof. UŚ 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

Sekretarze Kolegium redakcyjnego / Secretaries of Scientific Advisory Board

dr Paweł Grzywna Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych; dr Zbigniew Kantyka Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych

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 Chytil, 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 Marczewska-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 Lodz (Poland); Jaroslav Ušiak, 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)

Redaktorzy tematyczni / Editorial Body

dr Zbigniew Kantyka Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych (teoria polityki publicznej / theory of public policy); dr Natalia Stępień-Lampa Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych (sektorowe polityki publiczne / sectoral public policies); dr hab. Sebastian Kubas, prof. UŚ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych (instytucjonalne determinanty polityk publicznych / institutional determinants of public policies); dr Małgorzata Domagała Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych (instytucjonalne determinanty polityk publicznych / institutional determinants of public policies); dr hab. Tomasz Kubin, prof. UŚ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych (międzynarodowe konteksty polityk publicznych / international contexts of public policies); dr hab. Mariusz Kolczyński, prof. UŚ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej (procesy komunikacji w politykach publicznych / communication processes in public policies)

Redaktor statystyczny / Statistical editor

mgr Przemysław Grzonka Uniwersytet Śląski w Katowicach

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

Spis treści

Teoria polityki i myśl polityczna

- Zbigniew Werra:** „Mowa nienawiści” vs „przemysł pogardy”. Instrumentalizacja pojęcia mowy nienawiści w polskiej publicystyce politycznej w latach 2010—2019 9

Polityki publiczne

- Agnieszka Florczak:** Ewolucja polityki azylowej Polski. Od internacjonalizacji do przeciweuropeizacji 31
- Anna Lada:** Polityka zatrudnienia — praca — sukces zawodowy 61

Systemy polityczne

- Łukasz Wielgosz:** Bezpartyjna wolność i bezpartyjne zniewolenie. Rywalizacja polityczna w stanach bezpartyjnych 79

Komunikowanie społeczne i polityczne

- Agnieszka Grzesiok-Horosz:** Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych 101

Recenzenci w 2019 roku

Table of Contents

Theory of Politics and Political Thought

Zbigniew Werra: “Hate speech” vs “industry of contempt” — instrumentalization of the “hate speech” concept in Polish political journalism over the years 2010—2019	9
---	---

Public Politics

Agnieszka Florczak: The evolution of Poland’s asylum policy. From internationalization to anti-Europeanization	31
Anna Lada: Employment policy — work — professional success	61

Political Systems

Łukasz Wielgosz: Non-partisan freedom and non-partisan enslavement. Political competition in a no-party model	79
--	----

Social and Political Communication

Agnieszka Grzesiok-Horosz: The National Council of Radio Broadcasting and Television and the National Media Council	101
--	-----

Reviewers in 2019

Teoria polityki i myśl polityczna



„Mowa nienawiści” vs „przemysł pogardy” Instrumentalizacja pojęcia mowy nienawiści w polskiej publicystyce politycznej w latach 2010—2019

“Hate speech” vs “industry of contempt”
Instrumentalization of the “hate speech” concept
in Polish political journalism
over the years 2010—2019


Zbigniew Werra*

Abstrakt

Autor porusza problem instrumentalizacji pojęcia mowy nienawiści w kontekście toczącego się w Polsce sporu ideologiczno-politycznego jako konsekwencji głębokiej polaryzacji sceny politycznej po katastrofie smoleńskiej z 10 kwietnia 2010 roku. Na przykładzie wybranych tekstów publicystycznych z lat 2010—2019 ukazano mechanizm wykorzystania takich pojęć, jak przemysł pogardy i mowa nienawiści do dyskredytacji wartości oraz postaw reprezentowanych przez przeciwstawne strony debaty publicznej w Polsce.

Abstract

The article tackles the problem of instrumentalization of the “hate speech” concept in the context of an ongoing ideological and political conflict in Poland, as the consequence of a deep polarization of the political scene after the Smolensk plane crash of 10 April 2010. Based on selected journalistic texts from the years 2010—2019, a mechanism will be shown of using such concepts as “industry of contempt” and “hate speech” to discredit the values and attitudes presented by the opposing sides of Polish public debate.

* Katedra Komunikacji Społecznej i Dziennikarstwa, Wydział Humanistyczny, Politechnika Koszalińska (zb.werra@wp.pl);  <https://orcid.org/0000-0003-4795-9473>.

Słowa kluczowe: „mowa nienawiści”, „przemysł pogardy”, spór ideologiczno-polityczny, podział socjopolityczny

Key words: “hate speech”, “industry of contempt”, ideological and political conflict, socio-political divide

Wstęp

Problem brutalizacji języka w życiu publicznym, w tym języka szeroko rozumianej polityki, stanowi od przeszło dekady stały element dyskusji w przestrzeni medialnej. Uczestniczą w niej ważne postacie życia społeczno-politycznego oraz komentatorzy sceny politycznej¹. Istotnym tłem dla tego dyskursu był rozłam socjopolityczny polskiego społeczeństwa, jaki dokonał się w 2005 roku za sprawą podziału na tzw. Polskę liberalną i Polskę solidarną². Kolejnym czynnikiem stymulującym dychotomię społeczeństwa była katastrofa smoleńska w roku 2010, a dokładniej skrajnie różne poglądy na jej przyczyny i konsekwencje. Głęboka polaryzacja sceny politycznej, która stała się jej efektem, wyznaczona przez rywalizację największych partii politycznych (Platformę Obywatelską oraz Prawo i Sprawiedliwość), doprowadziła jednocześnie do konfliktu kulturowego między ich elektoratami³. Każda ze stron tego sporu „obsługiwana” jest przez własny system medialny, na który składają się portale internetowe, tygodniki opinii oraz gazety codzienne, których linie redakcyjne są wyraźnie zarysowane po określonej stronie antagonizmu ideologiczno-politycznego⁴.

Zaangażowanie najważniejszych ośrodków medialnych w toczący się spór polityczny w Polsce nie tylko wzmacnia podziały w polskim społeczeństwie, ale również stawia pod znakiem zapytania obiektywizm diagnoz i ocen przez

¹ Postacie ideologii rozumianej jako „mniej lub bardziej spójny zbiór idei, stanowiący podstawę zorganizowanego działania politycznego, bez względu na to, czy zmierza ono do zachowania, przekształcenia czy obalenia istniejącego systemu sprawowania władzy”, zob. A. HEYWOOD: *Ideologie polityczne. Wprowadzenie*. Przeł. M. HABURA, N. ORŁOWSKA, D. STASIAK. Red. nauk. T. ŻYRO. Warszawa 2008, s. 25.

² Zob. P. OBACZ: *Podział „Polska solidarna — Polska liberalna” w świetle wybranych koncepcji pluralizmu politycznego*. Kraków 2018.

³ Zob. J.K. SOKOŁOWSKI: *Od sojuszu do skrajnej wrogości. Ewolucja zachowań parlamentarnych Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości w latach 2001—2013*. „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2015, nr 15, s. 118—121; J. MIELCAREK: *Wybrane konflikty na scenie politycznej Polski w latach 1989—2014*. „Refleksje” 2015, nr 12, s. 59.

⁴ Zob. K. BRZOZA, D. GŁUSZEK-SZAFRANIEC, P. SZOSTOK: *Upolitycznienie przekazu prasowego w wybranych polskich tygodnikach opinii. Wstępny raport z badań*. „Political Preferences” 2018, nr 16, s. 81—82; B. DOBEK-OSTROWSKA: *Między politologią i komunikologią. Razem czy osobno? Przypadek studiów porównawczych nad relacjami polityki mediów w Europie Środkowo-Wschodniej*. „Politeja” 2015, nr 36, s. 37—39.

nie formułowanych. Dotyczy to nie tylko interpretacji bieżących i przeszłych wydarzeń politycznych, gospodarczych czy społecznych, ale również zjawisk społecznie niepokojących, w tym także rozprzestrzeniającej się w polskim dyskursie mowy pogardy i wykluczenia.

Celem postawionym w artykule jest ukazanie, na podstawie wybranych tekstów publicystycznych z lat 2010—2019, w jaki sposób pojęcie mowy nienawiści zostało włączone do retoryki dziennikarskiej jako narzędzie oceny postaw uczestników toczących się sporów ideologiczno-politycznych. Zgodnie z tak zarysowanym celem, do weryfikacji przyjęto hipotezę, iż w latach 2010—2019 w polskiej publicystyce politycznej nastąpiła instrumentalizacja pojęcia mowy nienawiści jako użytecznego środka stygmatyzacji i dyskredytacji podmiotów podlegających jej ocenom. Z tego wynikają pytania badawcze, a mianowicie: Czym są „mowa nienawiści” i „przemysł pogardy”? Jakie są źródła i cele tych zjawisk? Jakie mogą być skutki stosowania w przestrzeni publicznej „mowy nienawiści”?

W niniejszym opracowaniu zastosowano metodę analizy tekstów źródłowych pochodzących z lat 2010—2019. Dobór materiału miał charakter celowy, a warunkowały go:

1. Szeroki zasięg oddziaływania medium (tytułu), w którym tekst został opublikowany. Dlatego pod uwagę wzięto wysokonakładowe tygodniki opinii, ich elektroniczne odpowiedniki oraz największe portale internetowe o tematyce społeczno-politycznej.
2. Nazwisko autora. Do analizy wybrano jedynie publikacje autorów znanych, cieszących się uznaniem w swoich środowiskach.
3. Różne usytuowanie wybranych mediów na osi sporu polityczno-ideologicznego, wyznaczanego klasycznym podziałem prawica — lewica⁵, i podziałem bardziej odpowiednim dla polskiej specyfiki, tj. narodowo-katolicki konserwatyzm — lewicowy liberalizm⁶.

Wybór lat 2010—2019 jako przedziału czasowego również nie został dokonany przypadkowo. Okres ten, którego początek wyznacza katastrofa smoleńska (10.04.2010), a kończy śmierć prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza

⁵ O klasycznym podziale prawica — lewica zob. m.in.: P. MAJ: *Lewicowość, centrowość i prawicowość w nauce o polityce*. Rzeszów 2018; T. BOBBIO: *Lewica i prawica*. Przeł. A. SZYMANOWSKI. Kraków 1996; A. GIDDENS: *Poza lewicą i prawicą. Przyszłość polityki radykalnej*. Przeł. J. SERWAŃSKI. Poznań 2001; A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Wrocław 1998, s. 141.

⁶ O polskiej specyfice tego podziału oraz jej uwarunkowaniach zob. m.in.: M. GRABOWSKA, T. SZAWIEL: *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*. Warszawa 2001, s. 224; W. WOJTASIK: *Lewica i prawica w Polsce. Aspekty ekonomiczno-społeczne*. Sosnowiec 2011, s. 53—56; A. LIPIŃSKI: *Prawica na polskiej scenie politycznej w latach 1989—2011*. Warszawa 2016, s. 77—99; D. KARNOWSKA: *Identyfikacja lewica—prawica i jej rozumienie w przestrzeni kulturowej*. W: *Preferencje polityczne 2009. Postawy, identyfikacje, zachowania*. Red. A. TURSKA-KAWA, W. WOJTASIK. Katowice 2010, s. 139—151.

(14.01.2019), w powszechnych ocenach⁷ (zarówno z tej prawej, jak i lewej strony dyskursu) charakteryzował się drastycznym obniżeniem standardów debaty publicznej, między innymi poprzez posługiwanie się w niej bezpodstawnymi oskarżeniami, insynuacjami i pomówieniami, a także językiem nacechowanym skrajnymi emocjami, pogardą i wykluczeniem.

Wieloznaczność pojęcia mowy nienawiści

„Mowa nienawiści” (ang. *hate speech*) to pojęcie nieostre, podlegające interdyscyplinarnym analizom i interpretacjom, i dlatego, w zależności od przyjętej perspektywy, różnie definiowane. W aspekcie jurystycznym „mową nienawiści” są te zachowania, których katalog został ujęty w przepisach prawa, zarówno krajowych⁸, jak i międzynarodowych. W tym ostatnim przypadku warto przytoczyć definicję „mowy nienawiści” zawartą w Rekomendacji R 97/20 Komitetu Ministrów Rady Europy z 1997 roku, według której jest nią „każda forma wypowiedzi, która rozpowszechnia, podżega, propaguje lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażaną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości, migrantów, lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów”⁹.

⁷ Zob. A. BARTOSZEK: *Kryzys debaty publicznej w polskiej demokracji a pop-polityka*. „Przegląd Socjologiczny” 2018, T. 67, nr 2, s. 66—82; A. KWIATKOWSKA: „*Hańba w Sejmie*” — *zastosowanie modeli generatywnych do analizy debat parlamentarnych*. „Przegląd Socjologii Jakościowej” 2017, T. 13, nr 2, s. 82—107; D. BARAN: *W kulturze mediów, w mediach bez kultury — wypowiedź polityczna jako impuls publicznej pseudodebaty*. „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 1, s. 86—106; H. SOMMER: *Czy upadek kultury mediów?* „Humanities and Social Sciences” 2016, nr 3, s. 186—196; KONFERENCJA EPISKOPATU POLSKI: *Apb Stanisław Gądecki Metropolita Poznański Przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski, Apel Przewodniczącego Episkopatu Polski o wzajemny szacunek i kulturę w debacie publicznej, Warszawa, 13 grudnia 2017* — <https://episkopat.pl> (dostęp: 20.08.2019).

⁸ Swoją prawną definicję mowy nienawiści posiadają m.in. Francja, Hiszpania czy Szwecja, a większość państw europejskich oraz USA i Kanada mają w swoim prawodawstwie uregulowania dotyczące przestępstw popełnionych z nienawiści. Zob. M. SZEROCZYŃSKA: *Przestępstwa z nienawiści motywowane niepełnosprawnością — stan prawny w Polsce w świetle regulacji międzynarodowych i zagranicznych* — <http://ptpa.org.pl/site/assets/files/publikacje/opinie> (dostęp: 22.08.2019); E. CATOVIC: *A Right to Hate. The Comparative Study on the Approach to Hate Speech in the United States and Sweden*. Sweden 2014, s. 25 — <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:793367/FULLTEXT01.pdf> (dostęp: 22.08.2019).

⁹ Cyt. za: D. KUJAWA: *Złożoność i niejednoznaczność mowy nienawiści*. „Refleksje” 2018, nr 17, s. 67.

W polskim prawodawstwie, choć pojęcie mowy nienawiści nie występuje, to pojawia się ono w orzecznictwie i doktrynie prawa¹⁰. Jednocześnie w polskim kodeksie karnym znajdują się przepisy, które można w sposób bezpośredni odnieść do tej kategorii. Legislator artykułem 256 k.k. penalizuje „nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość”, natomiast artykułem 257 — „znieważanie grupy ludności albo poszczególną osobę z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości”¹¹. Zarówno przytoczona definicja Komitetu Ministrów Rady Europy, jak i treść art. 256 i 257 stanowią przykład zawężającego podejścia do istoty rozumienia „mowy nienawiści”. Wynika to z zamkniętego katalogu przesłanek ją znamionujących (a *de facto* ją wywołujących), które koncentrują się na takich cechach, jak rasa, pochodzenie etniczne czy wyznanie.

Praktyka polskiego życia społecznego, odzwierciedlona między innymi w badaniach opinii społecznej¹², wskazuje jednak, iż problem „mowy nienawiści” dotyka znacznie większej liczby grup niż te objęte ochroną przepisów prawa. Dalego powstała potrzeba zoperacjonalizowania tego pojęcia na sposób rozszerzający, odpowiadający rzeczywistym zjawiskom dyskryminacji i nietolerancji. Odpowiedzieli na nią przede wszystkim prawnicy, socjologowie czy językoznawcy, zaangażowani jednocześnie w działalność organizacji pozarządowych aktywnych w obszarze obrony praw człowieka.

Jedną z pierwszych takich definicji „mowy nienawiści”, jako pewnego szerokiego zjawiska (które można poddać obserwacji, analizie i ocenie), jest definicja zaproponowana przez Sergiusza Kowalskiego i Magdaleny Tulli, którzy za mowę nienawiści uznali „wypowiedzi (ustne i pisemne) i przedstawienia ikoniczne łączące, oskarżające, wyszydzające i poniżające grupy i jednostki z powodów po części przynajmniej od nich niezależnych — takich jak przynależność rasowa, etniczna i religijna, a także płeć, preferencje seksualne, kalectwo czy przynależność do »naturalnej« grupy społecznej, jak mieszkańcy pewnego terytorium, reprezentanci określonego zawodu, mówiący określonym językiem itp.”¹³. Przytoczoną definicją posłużył się Sławomir Łodziński w raporcie

¹⁰ W uzasadnieniu do wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach z 23 września 2009 roku (sygn. akt III C 286/08) mowa nienawiści zdefiniowana została jako „wyrażanie uczuć silnej niechęci lub wręcz wrogości wobec konkretnej osoby”. E. ROGALSKA, M. URBAŃCZYK: *Złożoność zjawiska mowy nienawiści w pozaprawnym aspekcie definicyjnym*. „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2017, T. 39, nr 2, s. 120.

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks Karny, Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553.

¹² Zob. CBOS: *Spoleczna percepcja przemocy werbalnej i mowy nienawiści. Komunikat z badań*. Warszawa 2007, BS/74/2007, s. 9; M. WIŚNIEWSKI ET AL.: *Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*. Warszawa 2017, s. 3—149.

¹³ *Mowa nienawiści. Raport 2001*. Oprac. S. KOWALSKI, M. TULLI — <http://or.icm.edu.pl> (dostęp: 25.08.2019).

dla Biura Analiz i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, uzupełniając ją o następujące zdanie „[»mowa nienawiści« — Z.W.] jest to upubliczniona przemoc werbalna, wyraz nienawiści kolektywnej, adresowanej do zbiorowości naturalnych, wyznaczonych przez rasę, narodowość, płeć i wyznanie, do których nie przynależy się z racji swobodnie wybieranych przekonań”¹⁴. Jako najpełniejszy wyraz odwołania istoty omawianego pojęcia, kompilacja tych dwóch definicji obecna jest w raportach i opracowaniach organizacji i instytucji zajmujących się problemem *hate speech*¹⁵.

Teoretycy dyskursu o „mowie nienawiści” posługują się również opisowymi formami ujęcia jej istoty poprzez identyfikację cech ją charakteryzujących. Pozwala to na, po pierwsze, uniknięcie swoistej pułapki definicyjnej, w której „mowę nienawiści” opisuje się poprzez identyfikację grup, jakie mogą zostać nią dotknięte, po drugie, wzięcie pod uwagę choćby aspektów psychologicznych tego zjawiska czy mechanizmów jego powstawania.

Wychodząc z tej perspektywy, Lech M. Nijakowski wskazał na następujące wyznaczniki „mowy nienawiści”: nadmierne uogólnienie negatywnej cechy, tj. posługiwanie się w ocenach stereotypami¹⁶, które skupiają się zazwyczaj na uwypuklaniu negatywnych cech obcych grup; przypisywanie szczególnie negatywnych cech i uczynków określonym grupom; uwłaczająca leksyka; dehumanizacja przeciwnika (porównania i metafory); lekceważenie, kwestionowanie rytuałów poważania, wyrażające się najczęściej w publicznym okazywaniu wyższości rozmówcom z mniejszości lub niedopuszczaniu ich do głosu (m.in. traktowanie jako bierny przedmiot analiz); katalogi i zestawienia, na przykład „listy Żydów”, poszukiwanie „homoseksualistów” wśród osób powszechnie znanych; przedmiot nienawiści, którym nie muszą być jedynie grupy „naturalne” (identyfikowane przez płeć, kolor skóry, wyznanie, orientację seksualną itp.), ale również grupy uznawane za jakościowo różniące się od otoczenia społecznego (np. masoni)¹⁷.

Przyjmując podobny sposób definiowania „mowy nienawiści”, Kowalski wskazał na następujące jej cechy: „mowa nienawiści” zawsze skierowana jest do zbiorowości, nie jednostek; jednostka padająca ofiarą „mowy nienawiści”

¹⁴ S. ŁODZIŃSKI: *Problemy dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce (polityka państwa, regulacje prawne i nastawienia społeczne)*. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2003, Raport nr 219, s. 6.

¹⁵ Zob. m.in. raporty takich organizacji, jak Otwarta Rzeczpospolita, Stowarzyszenie INTRERKULTURALNI PL, czy opracowania powstające pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹⁶ Stereotypami, czyli „strukturami poznawczymi zakodowanymi w umyśle jako reprezentacja umysłowa kategorii społecznych”, zob. I. KURCZ: *Zmiana stereotypów: jej mechanizmy i granice*. W: *Stereotypy i uprzedzenia. Uwarunkowania psychologiczne i kulturowe*. Red. M. KOFTA, A. JASIŃSKA-KANIA. Warszawa 2001, s. 5.

¹⁷ L.M. NIJAKOWSKI: *Mowa nienawiści w świetle teorii dyskursu*. W: *Analiza dyskursu w socjologii i dla socjologii*. Oprac. A. HOROLETS. Toruń 2008, s. 117—127.

traktowana jest jako typowy przedstawiciel określonej zbiorowości, której cechy, motywy i czyny przypisane są jej *a priori*; zbiorowości te są szczególniego rodzaju, ponieważ uczestnictwo w nich jest determinowane biologicznie lub społecznie; nie ma znaczenia, czy osoba lżona i poniżana rzeczywiście należy do danej zbiorowości, ponieważ „mowa nienawiści” funkcjonuje w świecie wyobrażonym i sama wyznacza swoje cele¹⁸.

Zjawisko *hate speech* rozpatrywane jest również jako pewna postawa, której jest ona jedynie wyrazicielem. W tym kontekście własną definicję „mowy nienawiści” przedstawiła Elżbieta Czykwin, uznając ją za „nadmiernie zgeneralizowane, stereotypowe stanowisko czy pogląd o innych, wyrażone bez liczenia się z urażającymi konsekwencjami dla poczucia godności osób i kategorii będących jej podmiotem”¹⁹ oraz stwierdzając, iż może ona dotyczyć nie tylko grup naturalnych, ale również „rodziców adoptujących dziecko, śmieciarzy, pracowników zakładów pogrzebowych, czyszczących szamba, psychiatrów, striptizerek, tancerek go-go, małżeństw decydujących się na poczęcie dziecka metodą *in vitro*”²⁰. Włączenie grup, w których członkostwo jest dobrowolnym wyborem jednostki, do podmiotów narażonych na mowę nienawiści stanowi obecnie dominantę rozważań nad istotą tego zjawiska. Coraz częściej za determinantę tego włączenia uznaje się również poglądy polityczne²¹. W tych okolicznościach warto przytoczyć charakterystykę „mowy nienawiści”²², którą zaprezentował Michał Głowiński, odnosząc ją w głównej mierze właśnie do sfery polityki. Za jej wyróżniki uznał: 1) retorykę racji bezwzględnych — są one zawsze po stronie stosującego mowę nienawiści, mają różne uzasadnienia (w zależności od przedmiotu dyskursu), tj. narodowe, polityczne, religijne i ze względu na swą oczywistość nie podlegają dyskusji i refleksji; 2) niezwracanie się do tych, do których jest skierowana — stosujący „mowę nienawiści” nie posługują się perswazją, ponieważ nie chcą zmieniać tego, do kogo jest adresowana; 3) podział dychotomiczny wynikający z bezwzględności racji i uprzedmiotowienia adresata nienawistnego przekazu — wyraża się w podziale na „my” — „oni”, gdzie po stronie „my” stoją wartości absolutne, a po stronie „oni” — tych wartości zaprzeczenie; 4) teorie spiskowe dotyczące postrzegania świata — „oni” nie są bierni, organizują się przeciw „nam”, działają na „naszą” szkodę (materialną, moralną, duchową); 5) arbitralne, negatywne etykietowanie adwersarza — w retoryce nienawiści oceny mają charakter wyłącznie negatywny i bezpośredni, nie podlegają

¹⁸ S. KOWALSKI: *Obecność mowy nienawiści w życiu społecznym i debacie publicznej*. W: *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*. Red. M. WYRZYKOWSKI, R. WIERUSZEWSKI, A. BODNAR, A. GLISZCZYŃSKI-GRABIAS. Warszawa 2010, s. 239.

¹⁹ E. CZYKWIN: *Stygmat społeczny*. Warszawa 2007, s. 375.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ K. CYMANOW-SOSIN: *Mowa nienawiści — etyczne ramy komunikowania i podmiotowa odpowiedzialność wobec walczących słów*. „Media Studies” 2018, nr 3(74), s. 120.

²² Którą autor, na potrzeby swojego opracowania, nazywa „retoryką nienawiści”.

niuansowaniu (negatywne etykiety mają podłoże ideologiczne, polityczne, lub odnoszą się do biografii i pochodzenia danej osoby lub jej przodków); 6) legitymizację podmiotu mówiącego, wypływającą z ideologii, którą reprezentuje²³.

W ostatniej z przedstawionych perspektyw traktuje się mowę nienawiści w sposób najbardziej szeroki, łączący w sobie kilka płaszczyzn badawczych analizy tego zjawiska, od psychologicznych mechanizmów jego powstawania, przez etyczny wymiar funkcjonowania języka w sferze publicznej oraz zasięg i adekwatność posługiwania się tym terminem w sporach ideologiczno-politycznych, po jego społeczne konsekwencje. Ze względu na temat i cel niniejszego opracowania autor przyjął właśnie tę interpretację rozumienia „mowy nienawiści” za najbardziej adekwatną dla dalszych analiz.

Z prawej strony dyskursu: od „przemysłu pogardy” do obrony wolności słowa

Stosunek tzw. prawej strony²⁴ polskiego dyskursu do zjawiska „mowy nienawiści” można w sposób eufemistyczny określić jako niejednoznaczny. Ambiwalentność ta ujawnia się na kilku płaszczyznach podejścia do tego zagadnienia. Po pierwsze, samo pojęcie mowy nienawiści rzadko pojawia się w tekstach autorów konserwatywnych, które jednak poświęcone są brutalizacji języka i obniżeniu jakości debaty publicznej w Polsce. Po drugie, na przestrzeni lat przyjętych do analizy, tj. 2010—2019, można dostrzec wyraźną zmianę w ocenach szkodliwości *hate speech* dla życia społecznego, od zdania, iż jest to zjawisko poważne i niszczące, po lekceważenie tego problemu i przyjęcie stanowiska twardej obrony wolności słowa. Po trzecie w końcu, dostrzegalna jest negacja samego zjawiska oraz pojęcia je opisującego.

Sformułowanie „przemysł pogardy”, którego autorem jest historyk i konserwatywny publicysta Piotr Zaremba, weszło na stałe do pravicowej publicystyki, pełniąc funkcję synonimu „mowy nienawiści”. W artykule, w którym po raz pierwszy pada to określenie, autor stawia tezę, iż przez długie lata, w szczególności zaś w okresie sprawowania urzędu prezydenta Polski, Lech Kaczyński, w ramach brutalnej walki politycznej, stał się obiektem zmasowanej (zorganizowanej?) akcji ośmieszania i odzierania z godności, w której uczestniczyli nie tylko jego polityczni oponenti, ale także przedstawiciele liberalnego establish-

²³ M. GŁOWIŃSKI: *Retoryka nienawiści*. „Nauka” 2007, nr 2, s. 23—26.

²⁴ Nazywanej przez identyfikujących się z nią dziennikarzy (którzy określali się mianem „niepokornych”) „obozem niepodległościowym” czy „strefą wolnego słowa” w opozycji do „salonu” czy „establishmentu”.

mentu (ludzie kultury i nauki, dziennikarze, tzw. celebryci)²⁵. Używając sformułowania „przemysł pogardy”, Zaremba sugeruje, iż św. pamięci Lech Kaczyński nie był po prostu jednym z wielu bohaterów żartów, kpin i krytyki, ale ofiarą prowadzonego z rozmysłem i na szeroką skalę systemu niszczenia za pomocą szyderstw i drwin.

Masowość i nieprzypadkowość zjawiska opisanego przez wspomnianego autora to jedna z cech, która ma wskazywać na jego podobieństwo (czy też tożsamość) do „mowy nienawiści”. Następną, na którą zwracają uwagę publicyści posługujący się tym terminem, jest fakt, iż Lech Kaczyński, jako ofiara ataków, był reprezentantem określonej grupy, zbiorowości politycznej, w którą „przemysł pogardy” chciał uderzyć²⁶: „[...] prawdziwym powodem ataków i fundamentalnego ośmieszania [...], nigdy nie były potknięcia braci Kaczyńskich, lecz ich poglądy i idee, cele geopolityczne, konkretne działania. Bijąc w »Kaczora«, faktycznie bije się w polski patriotyzm, tradycje narodowe, historię, religię [...]. I we wszystkich Polaków”²⁷. „Obiektem nienawiści nie jest tylko partia polityczna [PiS — Z.W.]. Ten obiekt jest znacznie szerszy, choć niełatwy do określenia. Obejmuje grupy społeczne, wyobrażenia, zachowania, idee [...]”²⁸. „Ponieważ III RP to jednak nie PRL, wobec opozycji nie była stosowana przemoc dosłowna, ale głównie symboliczna. [...] Podstawowy był i jest przemysł nienawiści i pogardy, który miał zdelegitymizować opozycję, czyli odebrać jej prawomocność oraz zaufanie społeczne [...]”²⁹. „A więc zgoda. Z każdym? Ofiara nie pogodzi się z oprawcą tylko dlatego, że oprawcy odebrano sadystyczne zabawki. »Przemysł pogardy«, konkretnie — jego twórcy, dowódcy i kaprale, którzy »tylko wykonywali rozkazy«, nie zasługuje na żadne gesty pojednania”³⁰.

Zaprezentowane cytaty są tylko niewielkim wyimkiem z licznych tekstów, w których pojęcie przemysłu pogardy stanowi, według ich autorów, swoistą zmienną objaśniającą rzeczywistość przed katastrofą smoleńską i po niej. Z jednej strony „przemysł pogardy”, który miał swoich „twórców”, „dowódców”, „kaprali” i tych, „którzy wykonywali rozkazy” poprzez systematyczne dezawuowanie, ośmieszanie i lekceważenie osoby Lecha Kaczyńskiego i jego formacji,

²⁵ P. ZAREMBA: *Przemysł pogardy*. „Rzeczpospolita”, 5.05.2010 — <https://www.rp.pl/artukul/471389-Przemysl-pogardy.html> (dostęp: 29.08.2019).

²⁶ Zob. K. OBREMSKI: *Prezydent Lech Kaczyński: „Przemysł pogardy” — „mowa nienawiści” — neosofistyka*. „Znaczenia” 2013, nr 8, s. 81.

²⁷ „Przemysł pogardy trwa”, wywiad Mateusza Rawicza ze Sławomirem Kmiecikiem, 20.11.2013 — <https://wpolityce.pl/polityka/171468-slawomir-kmiecik-przemysl-pogardy-trwa> (dostęp: 20.09.2019).

²⁸ R. LEGUTKO: *Czym jest antykacyzm*, 24.05.2013 — <https://niezalezna.pl/41654-czym-jest-antykacyzm/> (dostęp: 20.09.2019).

²⁹ B. WILDSTEIN: *Dlaczego w Polsce będzie trwał przemysł pogardy*. „wSieci” 2015, nr 33, s. 22—24.

³⁰ K. FEUSETTE: *Autorzy przemysłu pogardy powinni odejść z mediów. Do pily tarczowej nie wyciąga się ręki na zgodę*, 26.10.2015 — <https://wpolityce.pl/polityka> (dostęp: 20.09.2019).

doprowadził pośrednio do wydarzeń z 10 kwietnia 2010 roku³¹, z drugiej — uczynił sobie obiekt nienawiści z ludzi chcących wyjaśnienia ich „prawdziwych przyczyn” i godnego upamiętnienia ich ofiar.

Wykluczenie, między innymi poprzez pozbawienie godności, a w skrajnym przypadku — prawa do życia, określonej grupy lub jednostek, w tym wypadku zwolenników Prawa i Sprawiedliwości, tylko dlatego, że do tej grupy należą, wypełnia podstawowe kryteria definicyjne „mowy nienawiści”. Gdy za „przemysłem pogardy” kroczy przemoc (*vide* katastrofa smoleńska, zabójstwo Marka Rosiaka³²), argumentacja ta nabiera cech obiektywnej prawdy, z którą trudno dyskutować. Potwierdza ją między innymi Sławomir Kmiecik, autor pozycji³³ ważnych dla konserwatywnej strony debaty: „»Mowa nienawiści« jest tożsama z przemysłem pogardy [...]. W moim przekonaniu »mowa nienawiści« to jest dokładnie to samo zjawisko, co »przemysł pogardy« — używanie języka w celu znieważenia i rozbudzenia wrogich emocji”³⁴.

W tym kontekście zasadne wydaje się pytanie o przyczynę takiej determinacji w poszukiwaniu nowego określenia dla zjawiska, którego istota wiązana jest powszechnie z przyjętą dla niego nazwą. Odpowiedzi na nie udziela ten sam autor: „Użyłem w podtytule [swojej książki — Z.W.] sformułowania »mowa nienawiści«, ponieważ uważam, że w Polsce mamy do czynienia również z fałszowaniem języka i fałszowaniem znaczeń. [...] Pewnym elementem tego jest próba zawłaszczania określenia: »mowa nienawiści«, czy »język nienawiści«. [...] Uważam, że nie należy tego określenia oddawać w dyskursie środowisku lewicowo-liberalnemu czy lewackiemu [...]”³⁵.

Popularność stosowania przez konserwatywnych publicystów sformułowania „przemysł pogardy” dla opisu moralnie nagannych i szkodliwych wypowiedzi, ocen i sądów kierowanych do przeciwników politycznych oraz ich elektoratu wskazuje, że pojęcie mowy nienawiści zostało, wbrew zacytowanemu apelowi, „oddane” drugiej stronie. Konsekwencje tej swoistej porażki były dwojakie.

³¹ Takie słowa padły m.in. z ust ministra spraw wewnętrznych i administracji Mariusza Błaszczaka w programie TVP Info pt. „Minęła dwudziesta” w dniu 12.05.2016. Zob. M. BŁASZCZAK: *Tragedia w Smoleńsku była efektem przemysłu pogardy za rządów PO-PSL* — <http://300polityka.pl/live/2016/05/12/blaszczak-tragedia-w-smolenska-byla-efektem-przemyslu-pogardy-za-rzadow-po-psl/> (dostęp: 25.09.2019).

³² O przemyśle pogardy, jako przyczynie mordu na działaczu PiS-u wspomina m.in. R. Legutko w cytowanym wyżej tekście. Zob. R. LEGUTKO: *Czym jest antykacyzm...*

³³ Te pozycje to przede wszystkim: S. KMIECIK: *Przemysł pogardy. Niszczenie wizerunku prezydenta Lecha Kaczyńskiego w latach 2005—2010 i po jego śmierci*. Warszawa 2013; IDEM: *Przemysł pogardy 2. Mowa nienawiści wobec Lecha i Jarosława Kaczyńskich przed i po 10 kwietnia 2010 r.* Warszawa 2013; IDEM: *Cel: Andrzej Duda. Przemysł pogardy kontra prezydent zmiany*. Warszawa 2015.

³⁴ *Wieczór autorski Sławomira Kmiecika w klubie Ronina*, 19.03.2014 — <https://blog.press.pl/mode/18770/> (dostęp: 25.09.2019).

³⁵ *Ibidem*.

Termin ten został, po pierwsze, pozbawiony cech uniwersalności i jako zjawisko w zasadzie nieistniejące włączony do katalogu „lewacko-liberalnych fobii”: „Sytuacja sprowadza się do tego, że grupa organizacji pozarządowych skupiających modne mniejszości domaga się wpisania do polskiego prawa własnej wizji świata, używając przy tym sztucznie skonstruowanych wyrażen o nieokreślonym znaczeniu, takich jak »mowa nienawiści«³⁶. „»Mowa nienawiści« to ideologiczny konstrukt. W przypadku tego pojęcia nie ma bezpośredniego desygnatu rzeczywistości, jak na przykład w przypadku pojęcia »krzesło«. Krzesło to krzesło, a »mowa nienawiści« to pojęcia abstrakcyjne i zasadne jest pytanie, co określamy tym pojęciem. [...] Moim zdaniem konstrukt ideologiczny »mowa nienawiści« powstał w czasach współczesnych za przyczyną środowisk lewicowych i łączy się z zakazem wypowiedzania negatywnych opinii na temat poszczególnych grup³⁷. „Wymyśliła to [mowę nienawiści — Z.W.] strona lewicowa. Feministki, które proponują czy domagają się drastycznych zmian w prawie. I to wszędzie. Właściwie w całej rzeczywistości³⁸.

Po drugie, pojęcie mowy nienawiści jako „lewicowy konstrukt” zaczęło być postrzegane jako zagrożenie dla wolności słowa, w szczególności zaś swobody głoszenia wartości i poglądów należnych prawej stronie sporu ideologiczno-politycznego: „Cała koncepcja »mowy nienawiści« to wymysł nie tyle lewicy, ile po prostu radykalnego lewactwa, które potrzebuje wygodnego instrumentu krępowania ust swoim oponentom³⁹. „Nie oszukujmy się, zwalczanie »mowy nienawiści« za pomocą rozwiązań systemowych, czego domaga się tyle osób, stanie się nową pałką polityczną. W rzeczywistości będzie to mechanizm do cenzurowania prawicy⁴⁰. „No i wymyślono sobie właśnie tak zwaną »mowę nienawiści«: jeżeli ktoś mówi coś, co się lewicy nie podoba, to zaraz jest to potraktowane jako antysemityzm, albo wykluczenie, albo seksizm, albo dyskryminacja. Oni mają mnóstwo tych słów — wytrychów [...]”⁴¹. „»Mowa nienawiści« jest pojęciem nieokreślonym, niejasnym, używanym głównie przez liberałów na

³⁶ A. WAŚKO: *Polityczna „mowa nienawiści”*, 16.07.2012 — <https://naszdzienik.pl/mysl/4017,polityczna-mowa-nienawisci.html> (dostęp: 25.09.2019).

³⁷ A. ROMASZEWSKA: *Mowa nienawiści — konstrukt lewicowych hipokrytów, rozmowa z Tomaszem Wandasem dla Fronda.pl*, 27.01.2019 — <https://www.fronda.pl/a/agnieszka-romaszewska-dla-frondy-obelga-znieslawienie-a-mowa-nienawisci,121511.html> (dostęp: 25.09.2019).

³⁸ R. LEGUTKO: „*Mowa nienawiści*”, czyli „*knebel*” i „*pałka*”, *wypowiedź dla Fronda.pl*, 29.01.2019 — <https://www.fronda.pl/a/prof-ryszard-legutko-dla-frondy-mowa-nienawisci-czyli-knebel-i-palka,121588.html> (dostęp: 25.09.2019).

³⁹ Ł. WARZECHA: *Jazgot homoseksualnego lobby*. „*Rzeczpospolita*” z 10.12.2013 r. — <https://www.rp.pl/artukul/1071161-Jazgot-homoseksualnego-lobby.html> (dostęp: 25.09.2019).

⁴⁰ J. FIEDORCZUK: *Zabronić nienawiści — dyskretny urok cenzury*. „*Do Rzeczy*” z 20.01.2019 r. — <https://dorzeczy.pl/kraj/90768/Zabronic-nienawisci-dyskretny-urok-cenzury.html> (dostęp: 25.09.2019).

⁴¹ R. LEGUTKO: „*Mowa nienawiści*”...

Zachodzie i głównie służy do tego, by przy pomocy środków prawnych ograniczać swobodę wypowiedzi i atakować konserwatywną prawicę⁴².

Obawy zarzutu szerzenia „mowy nienawiści” formułowane były przez stronę konserwatywną przy wielu okazjach. Słowa krytyki i oburzenia kierowane do niej za ataki na uchodźców, oparte często na zwykłych kłamstwach czy uogólnieniach, obrażanie mniejszości seksualnych czy szydzenie z przeciwników politycznych, odpierane były właśnie argumentem o korzystaniu z wolności słowa, której nie należy ograniczać w imię poprawności politycznej. Retoryka ta szczególnie często stosowana była po śmierci prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza, jako argument odpierający zarzuty, iż za tą śmiercią stała „mowa nienawiści”⁴³.

Przeciwstawienie przemysłu pogardy mowie nienawiści, jako zjawisk o przeciwstawnych ładunkach wartości, według dychotomicznego podziału, który sytuuje ten pierwszy w sferze rzeczywistości, prawdziwych zagrożeń i krzywd, drugi natomiast — w obszarze mitów i niebezpiecznych ideologii, stanowi widoczny rys prawicowej publicystyki z lat 2010—2019.

Na lewo od prawej ściany. Ewolucja postaw: od „uprawnionej krytyki” do walki z „mową nienawiści”

Upominanie się o prawa mniejszości, ochrona ich przed dyskryminacją, nietolerancją, agresją i przemocą to aksjologicznie naturalne pole działania liberalnej lewicy. Nic zatem dziwnego, że to właśnie w tym, szeroko rozumianym, środowisku, „mowa nienawiści” znalazła swoją nazwę i definicję, a także stała się obiektem badań i analiz⁴⁴. Dorobek ten został następnie wykorzystany i włączony do prawodawstwa międzynarodowego i krajowego oraz tworzenia standardów językowych obowiązujących w sferze debaty publicznej.

⁴² P. LISICKI: *Adamowicza nie zabiła żadna „mowa nienawiści”, rozmowa z Tomaszem Wandasem dla Fronda.pl*, 23.01.2019 — <https://www.fronda.pl/a/pawel-lisicki-dla-frondy-polska-panstwem-nienawisci-panstwem-pisu,121357.html> (dostęp: 25.09.2019).

⁴³ Oprócz cytowanych tekstów powstałych po 14 stycznia 2019 zob. m.in. W. ŁYSIAK: *Mowa nienawiści. „Do Rzeczy”* 11—17.03.2019, nr 11; *Mocne słowa Ziemkiewicza: Nie liczymy, że jakakolwiek przyzwoitość ich powstrzyma. „Do Rzeczy”*, 18.01.2019 — <https://dorzeczy.pl/kraj/90507/Mocne-slowa-Ziemkiewicza-Nie-liczymy-ze-jakakolwiek-pryzwoitosc-ich-powstrzyma.html> (dostęp: 25.09.2019).

⁴⁴ Zob. m.in. T.A. VAN DIJK: *Principles of Critical Discourse Analysis*. “Discourse & Society” 1993, Vol. 2, s. 249—283; N. FAIRCLOUGH, R. WODAK: *Krytyczna analiza dyskursu*. W: *Współczesne teorie socjologiczne*. Wybór i oprac. W. JASIŃSKA-KANIA, L.M. NIJAKOWSKI, J. SZACKI, M. ZIÓŁKOWSKI. Warszawa 2006, s. 1047—1056; N. FAIRCLOUGH: *Analizyng Discourse. Textual Analysis for Social Research*. London—New York 2003; M. BILLIG: *Ideology and Opinions: Studies and Rhetorical Psychology*. Thousand Oaks, CA 1991.

W polskim dyskursie, jak wykazano uprzednio, pojęcie mowy nienawiści włączone zostało w tożsamościową walkę dwóch przeciwstawnych obozów ideologicznych, co w konsekwencji doprowadziło nie tylko do sprzecznych interpretacji i ocen tego zjawiska (a nawet negacji jego istnienia), ale również wypracowania dla niego alternatywnych nazw i znaczeń.

Wprowadzenie do dyskursu i upowszechnienie przez konserwatywnych dziennikarzy i polityków sformułowania „przemysł pogardy” w kontekście posmoleńskich rozliczeń musiało wywołać odpowiednią reakcję strony liberalnej. Skupiała się ona w pierwszej kolejności na dezawuowaniu ich autorów za pomocą przykładów posługiwania się przez nich sformułowaniem „przemysł pogardy” wobec swoich przeciwników: „Od ponad trzech lat słyszymy o »przemysle pogardy«, który stworzono, żeby upokorzyć liderów polskiej prawicy, Lecha i Jarosława Kaczyńskich. [...] Przypomnijmy więc, jakie są fakty — pierwszym wybranym w powszechnym wyborach prezydentem III RP był Lech Wałęsa. Ten sam, którego kukła płonęła w rękach Jarosława Kaczyńskiego dokładnie dwadzieścia lat temu. [...] Kolejnym prezydentem został Aleksander Kwaśniewski, który, mimo ogromnego poparcia społeczeństwa, przez niemal całą prezydenturę musiał radzić sobie z różnymi odcieniami prawicy. Tej parlamentarnej najczęściej wystarczyło regularne nazywanie go »komuchem« i »czerwonym«, inni jeździli za byłym prezydentem, obrzucając go jajami i pomidorami. [...] Erę rządów Platformy Obywatelskiej trudno opisać w jednym akapicie [...] kończąc na ciężkich zarzutach o morderstwo i zdradę”⁴⁵. „Ale w ostatnich czasach »przemysł pogardy« jest dużo bardziej chamski, prostacki i wulgarny niż na początku III RP. I to głównie za sprawą mediów sprzyjających obecnej władzy. [...] Oto, co pisali niedawno tzw. niepokorni o ówczesnej premier Ewie Kopacz: »Jest już tak naciągnięta za uszami, że z powodu skośnych oczu zaczyna przypominać Japonkę«; [...] »Jakaś Kopacz zostaje premierem mojego kraju. Rządziły tu już takie kreatury jak Bierut czy Gomułka, więc i Kopacz się zmieści«; »Jej tępa folwarczność sprawia, że Polak wstydzi się za swój kraj«”⁴⁶. „[Zaremba — Z.W.] Dowodzi, że PiS w debacie publicznej był szczególnie krzywdzony, odzierano go z godności i stworzono przeciwko niemu coś w rodzaju »przemysłu pogardy«. [...] To absurd. Polityka to ostra gra, a im ktoś wyżej plasuje się w politycznej hierarchii, tym bardziej jest atakowany. I dotyczy to wszystkich, nie tylko PiS. [...] Ale skoro już mowa o tolerancji dla złych zjawisk, to dłaczego Piotrze, nie napiszesz, jakie jest Twoje zdanie na temat filmu Ewy Stankiewicz i Jana Pospieszalskiego »Solidarni 2010«, nadanego przez TVP1? Czy uważasz za dopuszczalne zamieszczanie bez żadnego komentarza oskarżeń, że to KGB

⁴⁵ J. RADOMSKI: *Klamstwo, które stało się prawdą*, 5.07.2013 — <https://liberte.pl/klamstwo-ktore-stalo-sie-prawda> (dostęp: 25.09.2019).

⁴⁶ A. KUBLIK: „*Wiadomości*”: *Przemysł propagandy walczy z przemysłem pogardy*”. „Gazeta Wyborcza”, 4.05.2017 — <http://wyborcza.pl/7,75968,21764436,wiadomosci-przemysl-poropagandy-walczy-z-przemyslem-pogardy.html> (dostęp: 25.09.2019).

zabiło prezydenta, Tusk ma krew na rękach, a jego ludzie niszczyli w IPN teczki agentów, którzy są w rządzie? Chętnie poznałabym Twoją opinię [...]”⁴⁷.

Wskazywanie na ostre czy obrażające wypowiedzi pod adresem nie tylko polityków czy publicystów liberalno-lewicowych, ale również ich zwolenników⁴⁸ miało służyć jako dowód, że po pierwsze, „przemysł pogardy” to nie jest żadne *novum*, po drugie, nie dotyczy tylko jednego środowiska, po trzecie wreszcie, stanowi może mało eleganckie, ale dopuszczalne narzędzie satyry i krytyki. Owszem, pisali oskarżeni o stworzenie i propagowanie „przemysłu pogardy” przedstawiciele „salonu”: Jesteśmy ostrzy, może brutalni, ale mamy do tego prawo, w imię wolności wyrażania poglądów i ocen. I co najistotniejsze, nie ma to nic wspólnego z właściwą mową nienawiści. „Określenie »przemysł pogardy« dobrze oddaje więc to, co jego zwolennicy myślą o demokracji i społeczeństwie. Podobnie sądziła komunistyczna władza: nadmierną z jej punktu widzenia krytykę uważa za przejaw zorganizowanej manipulacji, wszak lud był jej. [...] Bo gdyby Zaremba i jego koledzy usiłowali wyłuskać z rzeczywistości coś więcej niż własne krzywdy, [...] może dostrzegliby, że pogardy u nas nie brakuje [...]. Pogarda u nas obejmuje homoseksualistów, biednych cudzoziemców przyjeżdżających do pracy, ludzi o innym kolorze skóry — wyliczankę można ciągnąć”⁴⁹.

Powoływanie się na prawo do formułowania opinii, w tym skrajnie krytycznych, wobec sprawujących władzę, znajdujących się w jej orbicie lub mogących ją z dużym prawdopodobieństwem objąć, ma zwrócić uwagę na jeden z aspektów, który według liberalnego dyskursu ma zasadnicze znaczenie w sporze o prawdziwy wydźwięk terminów „przemysł pogardy” i „mowa nienawiści”. O ile ten pierwszy stanowi retoryczny chwyt stworzony na potrzeby budowy pozycji jednego środowiska ideologiczno-politycznego, o tyle ten drugi opisuje prawdziwe, niebezpieczne zjawisko, ponieważ dotyczy grup słabszych, będących mniejszościami, nie tylko ze względu na swoje cechy naturalne (jak płeć, rasa, orientacja seksualna), ale również świadomy wybór jednostki zgłaszającej do tej mniejszości akces. I to właśnie z tym zjawiskiem należy walczyć, również za pomocą instrumentów prawnych⁵⁰.

⁴⁷ D. WIELOWIEYSKA: *Przemysł pogardy według Piotra Zaremby*. „Gazeta Wyborcza”, 12.05.2019 — http://wyborcza.pl/1,75968,7872642,Przemysl_pogardy_wg_Piotra_Zaremby.html (dostęp: 25.09.2019).

⁴⁸ Wyboru takich wypowiedzi z pierwszych 4 miesięcy roku 2016 dokonał Tomasz Piątek. Zob. T. PIĄTEK: *Jesteśmy u siebie, mamy prawo być niemili*. „Gazeta Wyborcza”, 23.04.2016 — <https://wyborcza.pl/magazyn/1,124059,19961742,jestesmy-u-siebie-mamy-prawo-byc-niemili.html> (dostęp: 25.09.2019).

⁴⁹ M. BEYLIN: *W oparach pogardy*. „Gazeta Wyborcza”, 15.04.2011 — http://wyborcza.pl/magazyn/1,124059,9445344,W_oparach_pogardy.html (dostęp: 25.09.2019).

⁵⁰ E. SIEDLECKA: *Od mowy nienawiści do zabijania*. „Gazeta Wyborcza”, 20.09.2013; *Skąd się bierze mowa nienawiści i jak z nią walczyć*. „Polityka”, 6.06.2017 — <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1707416,1,skad-sie-bierze-mowa-nienawisci-i-jak-z-nia-walczyć.read> (dostęp: 25.09.2019).

Podsumowanie

Mając na uwadze przyjętą hipotezę, iż w latach 2010—2019 w polskiej publicystyce politycznej nastąpiła instrumentalizacja pojęcia mowy nienawiści jako użytecznego środka stygmatyzacji i dyskredytacji podmiotów podlegających jej ocenom, należy zaznaczyć, że istotowo przyczyniła się ona do podziału społeczeństwa polskiego. Można zatem przyjąć, iż jedną z konsekwencji głębokiej polaryzacji politycznej w Polsce jest wykształcenie się odrębnych przestrzeni medialnych jako platform wymiany myśli, poglądów i opinii. Każda z nich posługuje się własnym kodem kulturowym, na który, oprócz symboli, istotnych dat, postaci i wartości, składają się również terminy między innymi takie, jak „przemysł pogardy” i „mowa nienawiści”. Pojęcia te, w gruncie rzeczy opisujące to samo zjawisko, stały się instrumentem w walce o rację i prawo do oceny zachowań przeciwników ideologiczno-politycznych oraz ich zwolenników.

Pojęcie mowy nienawiści, co do znaczenia którego, przynajmniej w jego wąskim rozumieniu, w przestrzeni międzynarodowej panuje *consensus*, w polskiej rzeczywistości podważone zostało jako narzędzie wywierania „lewacko-liberalnej” presji na społeczeństwo i jego polityczne elity. „Przemysł pogardy” z kolei, jako pojęcie fałszywe, został odrzucony *a priori*, bez analizy, jakie prawdziwe emocje społeczne może wyrażać. Można na zakończenie zadać pytanie: Czy istnieje możliwość powstrzymania takiej formy dyskursu społecznego? Udzielając odpowiedzi, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę dość istotną przesłankę, a mianowicie: Komu zależy na tym, aby zmienić formę komunikacji? Wydaje się bowiem, że tendencja kreowania „mowy nienawiści” jest celowo utrzymywana w przestrzeni społecznej w celu polaryzacji społeczeństwa i sterowania nim. W związku z tym, mimo że tę formę wypowiedzi poddaje się krytyce, to jednak dąży się do jej zachowania.

Bibliografia

- ANTOSZEWSKI A., HERBUT R.: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Wrocław 1998.
- BARAN D.: *W kulturze mediów, w mediach bez kultury — wypowiedź polityczna jako impuls publicznej pseudodebaty*. „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 1.
- BARTOSZEK A.: *Kryzys debaty publicznej w polskiej demokracji a pop-polityka*. „Przegląd Socjologiczny” 2018, T. 67, nr 2.
- BEYLIN M.: *W oparach pogardy*. „Gazeta Wyborcza”, 15.04.2011 — http://wyborcza.pl/magazyn/1,124059,9445344,W_oparach_pogardy.html (dostęp: 25.09.2019).

- BILLIG M.: *Ideology and Opinions: Studies and Rhetorical Psychology*. Thousand Oaks, CA 1991.
- BŁASZCZAK M.: *Tragedia w Smoleńsku była efektem przemysłu pogardy za rządów PO-PSL* — <http://300polityka.pl/live/2016/05/12/blaszczak-tragedia-w-smolenska-byla-efektem-przemyslu-pogardy-za-rzadow-po-psl/> (dostęp: 25.09.2019).
- BOBBIO T.: *Lewica i prawica*. Przeł. A. SZYMANOWSKI. Kraków 1996.
- BRZOZA K., GŁUSZEK-SZAFRANIEC D., SZOSTOK P.: *Upolitycznienie przekazu prasowego w wybranych polskich tygodnikach opinii. Wstępny raport z badań*. „Political Preferences” 2018, nr 16.
- CATOVIC E.: *A Right to Hate. The Comparative Study on the Approach to Hate Speech in the United States and Sweden*, Sweden 2014 — <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:793367/FULLTEXT01.pdf/> (dostęp: 22.08.2019).
- CBOS: *Spoleczna percepcja przemocy werbalnej i mowy nienawiści. Komunikat z badań*. Oprac. M. FELIKSIAK. Warszawa 2007, BS/74/2007.
- WIŚNIEWSKI M., HANSEN K., BILEWICZ M., SORAL W., ŚWIDERSKA A., BULSKA D.: *Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*. Warszawa 2017.
- CYMANOW-SOSIN K.: *Mowa nienawiści — etyczne ramy komunikowania i podmiotowa odpowiedzialność wobec walczących słów*. „Media Studies” 2018, nr 3(74).
- CZYKWIN E.: *Stygmat społeczny*. Warszawa 2007.
- DIJK T.A. VAN: *Principles of Critical Discourse Analysis*. “Discourse & Society” 1993, Vol. 2.
- DOBĘK-OSTROWSKA B.: *Między politologią i komunikologią. Razem czy osobno? Przypadek mediów studiów porównawczych nad relacjami polityki mediów w Europie Środkowo-Wschodniej*. „Politeja” 2015, nr 36.
- FAIRCLOUGH N.: *Analising Discourse. Textual Analysis for Social Research*. London—New York 2003.
- FAIRCLOUGH N., WODAK R.: *Krytyczna analiza dyskursu*. W: *Współczesne teorie socjologiczne*. Wybór i oprac. W. JASIŃSKA-KANIA, L.M. NIJAKOWSKI, J. SZACKI, M. ZIÓLKOWSKI. Warszawa 2006.
- FEUSETTE K.: *Autorzy przemysłu pogardy powinni odejść z mediów. Do piły tarczowej nie wyciąga się ręki na zgodę*, 26.10.2015 — <https://wpolityce.pl/polityka/> (dostęp: 20.09.2019).
- FIEDORCZUK J.: *Zabronić nienawiści — dyskretny urok cenzury*. „Do Rzeczy”, 20.01.2019 r. — <https://dorzeczy.pl/kraj/90768/Zabronic-nienawisci-dyskretny-urok-cenzury.html> (dostęp: 25.09.2019).
- GIDDENS A.: *Poza lewicą i prawicą. Przyszłość polityki radykalnej*. Przeł. J. SERWAŃSKI. Poznań 2001.
- GŁOWIŃSKI M.: *Retoryka nienawiści*. „Nauka” 2007, nr 2.
- GRABOWSKA M., SZAWIEL T.: *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*. Warszawa 2001.
- HEYWOOD A.: *Ideologie polityczne. Wprowadzenie*. Przeł. M. HABURA, N. ORŁOWSKA, D. STASIAK. Red. nauk. T. ŻYRO. Warszawa 2008.
- KARNOWSKA D.: *Identyfikacja lewica—prawica i jej rozumienie w przestrzeni kulturowej*. W: *Preferencje polityczne 2009. Postawy, identyfikacje, zachowania*. Red. A. TURSKA-KAWA, W. WOJTASIK. Katowice 2010.
- KMIECIK S.: *Cel: Andrzej Duda. Przemysł pogardy kontra prezydent zmiany*. Warszawa 2015.

- KMIECIK S.: *Przemysł pogardy 2. Mowa nienawiści wobec Lecha i Jarosława Kaczyńskich przed i po 10 kwietnia 2010 r.* Warszawa 2013.
- KMIECIK S.: *Przemysł pogardy. Niszczenie wizerunku prezydenta Lecha Kaczyńskiego w latach 2005—2010 i po jego śmierci.* Warszawa 2013.
- KONFERENCJA EPISKOPATU POLSKI: *Apb Stanisław Gądecki Metropolita Poznański Przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski, Apel Przewodniczącego Episkopatu Polski o wzajemny szacunek i kulturę w debacie publicznej, Warszawa, 13 grudnia 2017* — <https://episkopat.pl> (dostęp: 20.08.2019).
- KOWALSKI S.: *Obecność mowy nienawiści w życiu społecznym i debacie publicznej.* W: *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne.* Red. M. WYRZYKOWSKI, R. WIERUSZEWSKI, A. BODNAR, A. GLISZCZYŃSKI-GRABIAS. Warszawa 2010.
- Mowa nienawiści. Raport 2001.* Oprac. S. KOWALSKI, M. TULLI — <http://or.icm.edu.pl> (dostęp: 25.08.2019).
- KUBLIK A.: „Wiadomości”: *Przemysł propagandy walczy z przemysłem pogardy.* „Gazeta Wyborcza”, 4.05.2017 — <http://wyborcza.pl/7,75968,21764436,wiadomosci-przemysl-poropagandy-walczy-z-przemyslem-pogardy.html> (dostęp: 25.09.2019).
- KUJAWA D.: *Złożoność i niejednoznaczność mowy nienawiści.* „Refleksje” 2018, nr 17.
- KURCZ I.: *Zmiana stereotypów: jej mechanizmy i granice.* W: *Stereotypy i uprzedzenia. Uwarunkowania psychologiczne i kulturowe.* Red. M. KOFTA, A. JASIŃSKA-KANIA. Warszawa 2001.
- KWIATKOWSKA A.: „*Hańba w Sejmie*” — *zastosowanie modeli generatywnych do analizy debat parlamentarnych.* „Przegląd Socjologii Jakościowej” 2017, T. 13, nr 2.
- LEGUTKO R.: „*Mowa nienawiści*” czyli „*knebel*” i „*palka*”, *wypowiedź dla Fronda.pl*, 29.01.2019 — <https://www.fronda.pl/a/prof-ryszard-legutko-dla-frondy-mowa-nienawisci-czyli-knebel-i-palka,121588.html> (dostęp: 25.09.2019).
- LEGUTKO R.: *Czym jest antykacyzm*, 24.05.2013 — <https://niezalezna.pl/41654-czym-jest-antykacyzm> (dostęp: 20.09.2019).
- LIPIŃSKI A.: *Prawica na polskiej scenie politycznej w latach 1989—2011.* Warszawa 2016.
- LISICKI P.: *Adamowicza nie zabiła żadna „mowa nienawiści”, rozmowa z Tomaszem Wandasem dla Fronda.pl*, 23.01.2019 — <https://www.fronda.pl/a/pawel-lisicki-dla-frondy-polska-panstwem-nienawisci-panstwem-pisu,121357.html> (dostęp: 25.09.2019).
- ŁODZIŃSKI S.: *Problemy dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce (polityka państwa, regulacje prawne i nastawienia społeczne).* Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2003, Raport nr 219.
- ŁYSIAK W.: *Mowa nienawiści.* „Do Rzeczy” 2019, nr 11.
- MAJ P.: *Lewicowość, centrowość i prawicowość w nauce o polityce.* Rzeszów 2018.
- MIELCAREK J.: *Wybrane konflikty na scenie politycznej Polski w latach 1989—2014.* „Refleksje” 2015, nr 12.
- Mocne słowa Ziemkiewicza: Nie liczymy, że jakkolwiek przyzwoitość ich powstrzyma.* „Do Rzeczy”, 18.01.2019 — <https://dorzeczy.pl/kraj/90507/Mocne-slowa-Ziemkiewicza-Nie-liczymy-ze-jakokolwiek-pryzwoitosc-ich-powstrzyma.html> (dostęp: 25.09.2019).
- NIJAKOWSKI L.M.: *Mowa nienawiści w świetle teorii dyskursu.* W: *Analiza dyskursu w socjologii i dla socjologii.* Red. A. HOROLETS. Toruń 2008.
- OBACZ P.: *Podział „Polska solidarna — Polska liberalna” w świetle wybranych koncepcji pluralizmu politycznego.* Kraków 2018.
- OBREMSKI K.: *Prezydent Lech Kaczyński: „Przemysł pogardy” — „mowa nienawiści” — neosofistyka.* „Znaczenia” 2013, nr 8.
- PIĄTEK T.: *Jesteśmy u siebie, mamy prawo być niemili.* „Gazeta Wyborcza”, 23.04.2016 — <https://wyborcza.pl/magazyn/1,124059,19961742,jestesmy-u-siebie-mamy-prawo-byc-niemili.html> (dostęp: 25.09.2019).

- Przemysł pogardy trwa*, wywiad Mateusza Rawicza ze Sławomirem Kmiecikiem, 20.11.2013 — <https://wpolityce.pl/polityka/171468-slawomir-kmiecik-przemysl-pogardy-trwa> (dostęp: 20.09.2019).
- RADOMSKI J.: *Klamstwo, które stało się prawdą*, 5.07.2013 — <https://liberte.pl/klamstwo-kto-re-stalo-sie-prawda> (dostęp: 25.09.2019).
- ROGAŁSKA E., URBAŃCZYK M.: *Złożoność zjawiska mowy nienawiści w pozaprawnym aspekcie definicyjnym*. „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2017, T. 39, nr 2.
- ROMASZEWSKA A.: *Mowa nienawiści — konstrukcja lewicowych hipokrytów, rozmowa z Tomaszem Wandasem dla Fronda.pl*, 27.01.2019 — <https://www.fronda.pl/a/agnieszka-romaszewska-dla-frondy-obelga-znieslawienie-a-mowa-nienawisci,121511.html> (dostęp: 25.09.2019).
- SIEDLECKA E.: *Od mowy nienawiści do zabijania*. „Gazeta Wyborcza”, 20.09.2013.
- Skąd się bierze mowa nienawiści i jak z nią walczyć*. „Polityka”, 6.06.2017 — <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1707416,1,skad-sie-bierze-mowa-nienawisci-i-jak-z-nia-walczyc.read> (dostęp: 25.09.2019).
- SOKOŁOWSKI J.K.: *Od sojuszu do skrajnej wrogości. Ewolucja zachowań parlamentarnych Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości w latach 2001—2013*. „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2015, nr 15.
- SOMMER H.: *Czy upadek kultury mediów?* „Humanities and Social Sciences” 2016, nr 3.
- SZEROCZYŃSKA M.: *Przestępstwa z nienawiści motywowane niepełnosprawnością — stan prawny w Polsce w świetle regulacji międzynarodowych i zagranicznych* — <http://ptpa.org.pl/site/assets/files/publikacje/opinie> (dostęp: 22.08.2019).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks Karny, Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553.
- WARZECHA Ł.: *Jazgot homoseksualnego lobby*. „Rzeczpospolita” 10.12.2013 — <https://www.rp.pl/artykul/1071161-Jazgot-homoseksualnego-lobby.html> (dostęp: 25.09.2019).
- WAŚKO A.: *Polityczna „mowa nienawiści”*, 16.07.2012 — <https://naszdziennik.pl/mysl/4017,polityczna-mowa-nienawisci.html> (dostęp: 25.09.2019).
- Wieczór autorski Sławomira Kmiecika w klubie Ronina*, 19.03.2014 — <https://blogpress.pl/mode/18770/> (dostęp: 25.09.2019).
- WIELOWIEYSKA D.: *Przemysł pogardy według Piotra Zaremby*. „Gazeta Wyborcza”, 12.05.2019 — http://wyborcza.pl/1,75968,7872642,Przemysl_pogardy_wg_Piotra_Zaremby.html (25.09.2019).
- WILDSTEIN B.: *Dlaczego w Polsce będzie trwał przemysł pogardy*. „wSieci” 2015, nr 33.
- WOJTASIK W.: *Lewica i prawica w Polsce. Aspekty ekonomiczno-społeczne*. Sosnowiec 2011.
- ZAREMBA P.: *Przemysł pogardy*. „Rzeczpospolita”, 5.05.2010 — <https://www.rp.pl/artykul/471389-Przemysl-pogardy.html> (dostęp: 29.08.2019).

Zbigniew J. Werra, dr hab., profesor Politechniki Koszalińskiej, kierownik katedry komunikacji społecznej i dziennikarstwa Wydziału Humanistycznego. Zainteresowania, a zarazem obszar badawczy wynikają z faktu historycznego, jakim była zbrodnia katyńska z 1940 roku. Na podstawie tego wydarzenia zostało opisane zjawisko katynizmu w jego cybernetycznym znaczeniu.

W związku z tym prowadzone badania dotyczą mechanizmów i narzędzi, jakimi posługuje się katynizm w procesie systemowej degradacji podmiotowości osoby ludzkiej, społeczeństwa oraz relacji w ich tzw. upośledzonej formie.

Polityki publiczne



Ewolucja polityki azylowej Polski Od internacjonalizacji do przeciweuropeizacji

The evolution of Poland's asylum policy
From internationalization to anti-Europeanization

Agnieszka Florczak*

Abstrakt


Celem autorki artykułu jest przeanalizowanie założeń polityki azylowej Polski w latach 1990—2019. W omawianym okresie w ewolucji polityki azylowej wyodrębniono trzy fazy: internacjonalizacji, europeizacji i przeciweuropeizacji. Polityka ta analizowana jest przez pryzmat ewolucji komponentów ważnych dla kształtowania polityki jako polityki publicznej. Wśród nich wymienić można: formy ochrony cudzoziemców, zobowiązania międzynarodowe Polski, członkostwo w organizacjach międzynarodowych, infrastrukturę, rozwiązania instytucjonalne, politykę integracyjną, intensywność debaty publicznej, stosunek Polaków do uchodźców.

Słowa kluczowe: uchodźca, cudzoziemiec, migracje, integracja, polityka azylowa, polityka publiczna, europeizacja, przeciweuropeizacja

Abstract

The aim of the article is to analyze the assumptions of Poland's asylum policy in the years 1990—2019. In the discussed period, three phases of the evolution of asylum policy were distinguished: internationalization, Europeanization and anti-Europeanization. This policy is analyzed through the prism of the evolution of components important for policy making as a public policy. These include: forms of protection for foreigners, Poland's international obligations, membership in international organizations, infrastructure, institutional solutions, integration policy, the intensity of public debate, and the attitude of Poles towards refugees.

Key words: refugee, foreigner, migration, integration, asylum policy, public policy, Europeanization, anti-Europeanization

* Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski (agnieszka.florczak@uwr.edu.pl);  <https://orcid.org/0000-0003-0648-7449>.

Wprowadzenie

Polityka azylowa Polski w ciągu ostatnich trzydziestu lat przeszła daleko idącą ewolucję. Z państwa generującego uchodźców staliśmy się na początku lat dziewięćdziesiątych minionego wieku państwem przyjmującym cudzoziemców poszukujących schronienia. Zmieniająca się skala napływu cudzoziemców sprawiła, że ewoluowały wszystkie istotne komponenty polityki azylowej, w tym między innymi: formy ochrony cudzoziemców, zobowiązania międzynarodowe, infrastruktura, rozwiązania instytucjonalne, polityka integracyjna, intensywność debaty publicznej, stosunek Polaków do uchodźców.

Celem autorki artykułu jest przeanalizowanie — ewoluujących na przestrzeni trzech dekad — założeń polityki Polski wobec cudzoziemców poszukujących ochrony. Patrząc z tej perspektywy, widzimy wyraźnie, że polska polityka azylowa przechodziła trzy zasadnicze fazy:

- internacjonalizacji — przypadającej na lata 1990—1997,
- europeizacji — obejmującej lata 1998—2015 (do listopada),
- przeciweuropeizacji — rozpoczętej w listopadzie 2015 roku i trwającej do dziś.

W artykule poszczególne fazy przeanalizowane zostały ze względu na wyselekcjonowane komponenty, ważne dla kształtowania polityki azylowej państwa jako polityki publicznej. Jednocześnie autorka pragnie podkreślić, że ograniczone ramy objętościowe nie pozwalają na kompletną analizę. Z tego powodu część zagadnień omówionych jest bardzo syntetycznie, a niektóre zostały niemal pominięte (np. stosunek Polaków do uchodźców czy rozwój infrastruktury systemu recepcyjnego). Dane statystyczne prezentowane są też w bardzo ograniczonym zakresie, niezbędnym dla analizowanych zagadnień.

Operacjonalizacja pojęć

Biorąc pod uwagę zakres tematyczny artykułu, w pierwszej kolejności należy doprecyzować pojęcie polityki azylowej. Polityka ta jest elementem szerszego pojęcia, a mianowicie polityki migracyjnej. Henryk Chałupczak uznaje, że polityka migracyjna to „przyjęty i realizowany przez ośrodek decyzyjny (władzę publiczną reprezentowaną przez określone prawem podmioty) zespół działań determinowanych czynnikami wewnętrznymi i międzynarodowymi, zmierzających do efektywnego rozwiązywania problemów migracyjnych. W najkrótszej postaci oznacza to, iż polityka migracyjna to przyjęty i realizowany przez

państwo oraz jego organy zespół działań na rzecz rozwiązywania problemów migracyjnych”¹. Szeroką definicję polityki migracyjnej przyjmują także Sławomir Łodziński i Marek Szonert, uznając, że pod pojęciem tym rozumiemy „działania państwa (zarówno polityczne, jak i legislacyjno-administracyjne) dotyczące regulacji i kontroli wjazdu, pobytu oraz wyjazdu, a także warunków osiedlania się cudzoziemców w danym państwie i nadawania im obywatelstwa, poszukujących w nim (czasowego) zatrudnienia, bądź ochrony ze względów politycznych lub humanitarnych (kwestii uchodźczych) oraz zasad wyjazdu za granicę, a także powrotu i reintegracji własnych obywateli”². Z drugiej przytoczonej definicji jasno wynika, że ochrona cudzoziemców poszukujących schronienia z przyczyn politycznych i humanitarnych jest elementem polityki migracyjnej.

Autorka chciałaby także podkreślić, że w niniejszym artykule polityka azylowa będzie postrzegana i analizowana jako polityka publiczna. Termin „polityka publiczna” najogólniej możemy zdefiniować jako zespół decyzji i działań podejmowanych przez władze publiczne umożliwiających osiągnięcie określonych celów na podstawie przyjętych zasad i reguł. Andrzej Zybała polityki publiczne definiuje jako „dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa i jego obywateli, które — dodajmy — wpływają z wytworzonej zobiektywizowanej wiedzy i są podejmowane, aby rozwiązywać kluczowe problemy zbiorowe”³. Polityka azylowa jest więc polityką publiczną, czyli konkretną branżową formułą zarządzania wszelkimi kwestiami związanymi z udzielaniem bądź odmową udzielenia ochrony cudzoziemcom jej poszukującym (odpowiednik angielskiego terminu „policy”). Warto jednak podkreślić, że jest ona — jak każda polityka publiczna — silnie osadzona w polityce uprawianej na poziomie państwa w postaci rywalizacji politycznej i ideologicznej (odpowiednik angielskiego terminu „politics”).

Przedmiotem polityki azylowej nie będą rzecz jasna wszyscy cudzoziemcy, a tylko ci, którzy wymagają udzielenia im ochrony. Formy udzielania ochrony cudzoziemcom w Polsce możemy podzielić na dwie kategorie. Pierwszą stanowią formy ochrony międzynarodowej, do których zaliczamy: status uchodź-

¹ H. CHAŁUPCZAK: *Paradygmat badawczy polityki migracyjnej państwa z perspektywy politologicznej*. W: *Współczesne polskie migracje. Strategie — skutki społeczne — reakcja państwa*. Red. M. LESIŃSKA, M. OKÓLSKI. Warszawa 2013, s. 5 — <https://docplayer.pl/13976678-Paradygmat-badawczy-polityki-migracyjnej-panstwa-z-perspektywy-politologicznej.html> (dostęp: 21.08.2019).

² S. ŁODZIŃSKI, M. SZONERT: „Niepolityczna polityka”? *Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989—2016 (kwiecień)*. „CMR Working Papers” 2016, nr 90(148), s. 10—11.

³ A. ZYBAŁA: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa 2012, s. 13.

cy, ochronę uzupełniającą i ochronę czasową, drugą z kolei — formy ochrony krajowej: azyl, zgoda na pobyt ze względów humanitarnych, zgoda na pobyt tolerowany, zezwolenie na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi⁴. Jak zauważa Mikołaj Pawlak⁵, współczesne rozumienie terminu „uchodźca” jest ściśle związane z przyjętą w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych Konwencją dotyczącą statusu uchodźców, sporządzoną w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku⁶ (zwaną potocznie konwencją genewską). Zgodnie z art. 1A pkt. 3 konwencji za uchodźcę uważa się osobę, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”⁷. Forma ochrony międzynarodowej w postaci statusu uchodźcy przyznawana jest — na podstawie Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸ — bezterminowo cudzoziemcom spełniającym kryteria wymienione w konwencji genewskiej. Osoby uznane za uchodźców korzystają z większości praw socjalnych, które przysługują obywatelom polskim. Otrzymanie statusu umożliwia w przyszłości ubieganie się o zezwolenie na pobyt stały i obywatelstwo polskie. Zgodnie z art. 15 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP cudzoziemcowi niespełniającemu warunków do nadania statusu uchodźcy udziela się ochrony uzupełniającej, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy (np. stosowanie tortur lub innych form nieludzkiego, poniżającego traktowania lub karania bądź odesłanie do kraju pochodzenia, w którym toczy się konflikt zbrojny). Różnica pomiędzy statusem uchodźcy a ochroną uzupełniającą jest dość płynna. W praktyce cudzoziemcom często łatwiej jest udowodnić w postępowaniu administracyjnym ryzyko doznania poważnej krzywdy z po-

⁴ Ze względu na ramy tematyczne opracowania ta forma nie będzie szerzej analizowana.

⁵ M. PAWLAK: *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.* Warszawa 2013, s. 13.

⁶ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515). Weszła w życie 22 kwietnia 1954 r. Konwencja (zwaną potocznie konwencją genewską) uzupełniona została protokołem nowojorskim w 1967 r. (wszedł w życie 4 października 1967 r.). Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 517).

⁷ Konwencja dotycząca statusu uchodźców.... Szerzej na temat pojęcia uchodźcy zob.: G.S. GOODWIN-GIL: *The Refugees in International Law*. Oxford 1998, s. 40—77; B. KOWALCZYK: *Polski system azylowy*. Wrocław 2014, s. 20—28.

⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176).

wodu na przykład toczącego się konfliktu zbrojnego niż obawę przed prześladowaniem. Zakres praw przysługujących cudzoziemcom, którzy otrzymali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, jest bardzo zbliżony. Instytucja ochrony czasowej dotyczy sytuacji związanych z masowym napływem cudzoziemców poszukujących ochrony, w założeniu ma mieć ograniczony czasowo charakter (udziela się jej na okres maksymalnie dwóch lat — do chwili, gdy możliwy stanie się powrót cudzoziemców do poprzedniego miejsca zamieszkania)⁹. Ochrona czasowa wdrażana jest na podstawie decyzji organów unijnych i korzystają z niej automatycznie wszyscy uciekinierzy z danego kraju. W praktyce mechanizm ten nigdy nie został zastosowany.

Jedną z form ochrony krajowej, jak wskazano uprzednio, jest „azyl terytorialny”. Termin ten oznacza udzielenie przez państwo schronienia na swoim terytorium cudzoziemcowi dyskryminowanemu lub prześladowanemu za swe przekonania, działalność polityczną, religijną, naukową lub przynależność do określonej grupy społecznej¹⁰. Azyl powinien być udzielany w sytuacji, gdy jest to niezbędne do zapewnienia cudzoziemcowi bezpieczeństwa oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej. Przesłanki nadania statusu uchodźcy lub udzielenia azylu są bardzo podobne. Obowiązek nadania cudzoziemcowi spełniającemu określone kryteria statusu uchodźcy wynika z prawa międzynarodowego, natomiast udzielenie azylu jest formą ochrony krajowej i ma polityczny charakter. W praktyce i potocznym języku bardzo często słowa i zwroty: uchodźcy i azylanci, polityka wobec uchodźców, polityka wobec cudzoziemców poszukujących ochrony i polityka azylowa — używane są zamiennie. Dlatego też w niniejszym artykule, mimo prawnego dualizmu instytucji statusu uchodźcy i azylu w prawie polskim, autorka posługuje się zamiennie pojęciami polityki azylowej i polityki wobec cudzoziemców poszukujących ochrony.

Oprócz azylu do form ochrony krajowej zaliczamy zgodę na pobyt ze względów humanitarnych i zgodę na pobyt tolerowany. Pierwsza z form ochrony przyznawana jest cudzoziemcowi, który nie może być deportowany do kraju pochodzenia ze względu na występujące tam: zagrożenie dla jego życia, wolności, bezpieczeństwa osobistego, możliwość zastosowania tortur lub innych form niehumanitarnego, poniżającego traktowania lub karania czy też naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego. Ponadto zgoda na pobyt humanitarny może być

⁹ Por. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony...

¹⁰ J. SYMONIDES: *Prawo do azylu*. W: *Prawa człowieka. Model prawny*. Red. R. WIERUSZEWSKI. Wrocław—Warszawa—Kraków 1991, s. 615. Podobną definicję azylu przyjmują inni badacze stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego. Por. np.: L. ANTONOWICZ: *Podręcznik prawa międzynarodowego*. Warszawa 1993, s. 108; W. GÓRALCZYK: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa 2000, s. 274; R. BIERZANEK, J. SYMONIDES: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Wyd. III poprawione. Warszawa 1994, s. 256; M. LIS: *Azyl*. W: *Encyklopedia prawa*. Red. U. KALINA-PRASZNIC. Warszawa 1999, s. 45.

wydana w sytuacji, kiedy deportacja naruszałaby prawo do życia prywatnego i rodzinnego.

Przesłanki udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany są bardzo zbliżone do przesłanek wydania zgody na pobyt ze względów humanitarnych. W praktyce jednak zdarza się, że cudzoziemcowi nie można wydać zgody na pobyt ze względów humanitarnych, gdyż na przykład nie można ustalić jego tożsamości lub pobyt cudzoziemca zagraża bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu. Jednocześnie nie można go odesłać do państwa, w którym dopuszczana jest kara śmierci lub istnieje ryzyko zastosowania tortur. W takich sytuacjach cudzoziemiec otrzymuje zgodę na pobyt tolerowany. Może odpowiadać przed polskim wymiarem sprawiedliwości za przestępstwa popełnione w kraju pochodzenia, jego pobyt jest też monitorowany (musi regularnie zgłaszać się do komendanta Straży Granicznej i każdorazowo informować o zmianie miejsca zamieszkania)¹¹.

Faza internacjonalizacji

Pojęcie internacjonalizacji na potrzeby niniejszego artykułu rozumiane jest jako proces umiędzynarodowienia, w tym wypadku odnoszący się do polityki azylowej. Józef Kukulka definiując pojęcie internacjonalizacji, uznał, że obejmuje ono „takie zjawiska i procesy międzynarodowe, które wykraczają poza granice państw i ich stosunki bilateralne”¹². Zdaniem tegoż autora „w historycznym procesie wzrostu liczby podmiotów stosunków międzynarodowych oraz rozszerzania się przedmiotowych potrzeb, możliwości i środków oddziaływań wzajemnych tych podmiotów żadna z dziedzin życia społeczeństw nie może przetrwać w izolacji od szerszego środowiska międzynarodowego. Wewnątrz poszczególnych społeczeństw narastają nie tylko potrzeby, ale też szanse i środki przechodzenia z tego, co narodowe, właściwe poszczególnym państwom, w to, co międzynarodowe, a więc przejawiające się w skali stosunków między wieloma narodami i państwami, czy wręcz w skali powszechnej”¹³. Proces taki

¹¹ Szarzej na temat form ochrony cudzoziemców w RP zob.: B. KOWALCZYK: *Polski system...*, s. 101—193; *Raport dotyczący krajowych form udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, kwiecień 2010. Informacje na temat form ochrony cudzoziemców można także znaleźć na stronie Urzędu do spraw Cudzoziemców.

¹² J. KUKULKA: *Prawo rozwoju i zmienności stosunków międzynarodowych w świetle procesów globalizacji*. W: *Oblicza procesów globalizacji*. Red. M. PIETRAŚ. Lublin 2002, s. 18.

¹³ *Ibidem*.

obserwowaliśmy od początku lat dziewięćdziesiątych w odniesieniu do polityki migracyjnej (w tym azylowej) Polski. Zmiana sytuacji politycznej, napływ cudzoziemców do Polski, intensywny rozwój współpracy z państwami Europy Zachodniej oraz organizacjami międzynarodowymi sprawiły, że polska polityka azylowa zaczęła być postrzegana nie tylko jako jedna z polityk wewnętrznych, ale także jako sfera polityki zagranicznej. Członkostwo Polski w organizacjach międzynarodowych oraz zakres zobowiązań wynikających z przyjmowanych od początku lat dziewięćdziesiątych umów międzynarodowych dotyczących uchodźców i praw człowieka odegrały zasadniczą rolę w kształtowaniu polityki azylowej naszego kraju.

Faza internacjonalizacji, zgodnie z przyjętą periodyzacją, przypada na lata 1990—1997. Wskazane cezury czasowe są dość umowne. Rok 1990 to data, od której Polska zaczęła doświadczać systematycznego napływu uchodźców, rok 1997 to moment, w którym Polska przyjęła nowe rozwiązania legislacyjne dotyczące cudzoziemców oraz nową konstytucję.

Rok 1990 był przełomowy dla kształtowania polskiej polityki azylowej, wtedy bowiem władze szwedzkie deportowały do naszego kraju kilkusetosobową grupę cudzoziemców, którzy przedostali się do Szwecji przez terytorium Polski, posługując się sfałszowanymi wizami szwedzkimi. W grupie deportowanych do Polski cudzoziemców dominowali obywatele Etiopii, Somalii, Libanu, Iraku, Syrii oraz Palestyńczycy. W owym czasie Polska ani prawnie, ani organizacyjnie nie była przygotowana na przyjęcie uchodźców. W strukturach rządowych nie istniała żadna instytucja, która zajmowałaby się udzielaniem pomocy cudzoziemcom poszukującym schronienia na terytorium naszego kraju, nie posiadaliśmy infrastruktury w postaci ośrodków dla uchodźców, nie mieliśmy też odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, gdyż Polska nie była stroną Konwencji o statusie uchodźców i w polskim ustawodawstwie nie funkcjonowała instytucja statusu uchodźcy. W konsekwencji więc pierwszą instytucją, która udzielała pomocy cudzoziemcom, była organizacja pozarządowa — Polski Czerwony Krzyż. Uchodźców rozlokowano w ośrodkach wczasowych na terenie Świnoujścia, a wnioski o status uchodźcy zostały rozpatrzone przez Biuro Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców¹⁴. Rok 1990 pokazał, że zmiany w sytuacji politycznej wygenerowały także zmiany w sytuacji migracyjnej. Polska zaczęła doświadczać systematycznego napływu cudzoziemców poszukujących ochrony. Świadczą o tym dane dotyczące napływu przedstawione w tabeli 1. W latach 1992—1997 w Polsce złożono niespełna 13 tys. wniosków o nadanie statusu uchodźcy.

¹⁴ Analiza sytuacji w 1990 r. przedstawiona została w: M. SZONERT: *Rok 1990 — początki opieki nad uchodźcami*. W: *Migracje polityczne XX wieku*. Red. J.E. ZAMOJSKI. „Migracje i Społeczeństwo” 2000, nr 4.

Tabela 1

Liczba osób, które w latach 1992—1997 złożyły wniosek
o nadanie statusu uchodźcy w RP*¹⁵

1992	1993	1994	1995	1996	1997
568	822	537	845	3 210	3 580

* UWAGA: Statystyka nie dotyczy wyłącznie liczby złożonych wniosków, lecz zawiera także liczbę osób niepełnoletnich (dzieci) towarzyszących wnioskodawcom — objętych tymi wnioskami.

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

Tabela 2

Liczba osób, które w latach 1992—1997 złożyły wniosek
o nadanie statusu uchodźcy w RP (najliczniej reprezentowane obywatelstwa)

1992	Bośnia i Hercegowina (137), Serbia i Czarnogóra (94), Etiopia (55)
1993	Bośnia i Hercegowina (554), Armenia (78), Serbia i Czarnogóra (59)
1994	Armenia (257), Bośnia-Hercegowina (37), Irak (34)
1995	Armenia (151), Indie (110), Rosja (85)
1996	Sri Lanka (630), Afganistan (488), Irak (359)
1997	Sri Lanka (881), Afganistan (638), Armenia (482)

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

Wydarzenia z początku lat dziewięćdziesiątych zasadniczo wpłynęły na proces kształtowania polskiej polityki azylowej. Polityka ta rozwijana była pod presją czasu i pojawiających się wyzwań. Na jej kształt decydujący wpływ miały procesy internacjonalizacji przejawiające się z jednej strony przystępowaniem Polski do organizacji międzynarodowych, z drugiej — przyjmowaniem zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych (w szczególności z dziedziny praw człowieka). Warto tutaj przypomnieć, że od początku lat dziewięćdziesiątych Polska nawiązała współpracę z wieloma ważnymi organizacjami i instytucjami zajmującymi się kwestiami związanymi z migracjami, w tym udzielaniem pomocy cudzoziemcom poszukującym schronienia. Wymienić wśród nich można: Radę Europy, Międzynarodową Organizację do spraw Migracji, Organizację Współpracy i Rozwoju Gospodarczego, Unię Europejską. W marcu 1992 roku w Warszawie utworzono Biuro Łącznikowe Wysokiego Komisarza NZ do spraw Uchodźców.

Wzmożony napływ cudzoziemców ubiegających się o ochronę, transformacja systemowa oraz rozwój współpracy międzynarodowej skutkowały przyjęciem przez Polskę licznych zobowiązań międzynarodowych, regulujących sytuację prawną uchodźców. Do najważniejszych z nich zaliczamy:

¹⁵ W tabeli nie zostały zamieszczone dane dotyczące lat 1990—1991, gdyż w tym okresie wnioski o nadanie statusu uchodźcy były rozpatrywane przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców i pełna dokumentacja pozostaje w dyspozycji tejże instytucji.

- Konwencję dotyczącą statusu uchodźców z 1951 roku oraz protokół nowojorski z 1967 roku;
- Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku;
- Europejską konwencję o ekstradycji z 1957 roku;
- Porozumienie państw Grupy Schengen w zakresie przyjmowania na swoje terytorium osób, które nie spełniają obowiązujących warunków do wjazdu lub pobytu na terytorium tych państw lub przestały je spełniać, przyjęte przez Polskę w 1991 roku.

Konsekwencją podjętych zobowiązań międzynarodowych były nowelizacje ówczesnie obowiązującej ustawy o cudzoziemcach z 1963 roku¹⁶. Do polskiego prawa prócz pojęcia uchodźcy wprowadzono procedury przyznawania statusu uchodźcy. Jednakże ustawa o cudzoziemcach z 1963 roku nie była dostosowana do nowej sytuacji migracyjnej Polski, nie przystawała też do rozwiązań prawnych obowiązujących w krajach zachodnioeuropejskich. Nowa ustawa o cudzoziemcach została przyjęta dnia 25 czerwca 1997 roku i weszła w życie 27 grudnia 1997 roku¹⁷. Określono w niej zasady i warunki wjazdu na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu cudzoziemców oraz właściwość organów w tych sprawach. Warto także przypomnieć, że w zakresie zmian legislacyjnych istotne znaczenie miało przyjęcie w 1997 roku nowej konstytucji. W art. 56 zachowano, wprowadzony na podstawie zobowiązań międzynarodowych, dualizm instytucji ochrony cudzoziemców, gwarantując możliwość uzyskania statusu uchodźcy lub azylu¹⁸.

W pierwszej fazie ewolucji polityki azylowej Polski zmiany dokonały się także w warstwie instytucjonalnej. W marcu 1990 roku powołano Międzyresortowy Zespół do spraw Pomocy Uchodźcom z Zagranicy, w listopadzie — Międzyresortową Komisję do spraw Uchodźców, następnie Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych do spraw Uchodźców. W 1993 roku w miejsce Biura Pełnomocnika MSW do spraw Uchodźców powołano samodzielną jednostkę — Biuro do spraw Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W 1997 roku funkcje Biura do spraw Migracji i Uchodźstwa przejął Departament do spraw Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto w 1997 roku utworzono Międzyresortowy Zespół do spraw Migracji — organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów. Liczne przekształcenia instytucjonalne, podobnie jak w sferze legislacyjnej, były doraźną reakcją na zmiany zachodzące w sytuacji migracyjnej Polski¹⁹.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 1963, nr 15, poz. 770).

¹⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 1997, nr 114, poz. 739).

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

¹⁹ Szerzej na temat ewolucji instytucji odpowiedzialnych za kwestie związane z migracjami i uchodźstwem zob.: A. FLORCZAK: *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*. Toruń 2003, s. 201—232.

W pierwszej fazie ewolucji polityki azylowej Polski nie udało się stworzyć strategii dotyczącej polityki migracyjnej, zawierającej założenia polityki azylowej. Zadaniem programowania strategicznego jest identyfikacja najważniejszych problemów, które wymagają dłuższego okresu ich rozwiązywania. W ramach strategii formułowane są priorytety oraz wskazywane czynniki, które będą miały istotny wpływ na osiąganie zamierzonych celów. W Polsce, zdaniem Zybąły, pojęcie strategii często odnoszone jest do dokumentów prezentujących perspektywę realizacji pewnych działań publicznych, która wykracza poza bieżący wymiar spraw publicznych²⁰. Faktem jest, że polityka azyłowa w dużym stopniu jest uwarunkowana czynnikami zewnętrznymi (np. natężeniem konfliktów zbrojnych, ich umiejscowieniem geograficznym, stanem przestrzegania praw człowieka w poszczególnych krajach i regionach), trudno jednak uznać, że w związku z tym rolą państwa jest tylko reagowanie na bieżące wydarzenia, bez przyjęcia szerszej perspektywy w postaci strategii, która nakreślałaby pewien całościowy proces decydowania, w jakim kierunku zmierzamy i jak możemy dotrzeć do założonego celu.

Brak strategii w istotny sposób oddziaływał na politykę integracyjną państwa wobec cudzoziemców poszukujących schronienia. W programowaniu strategicznym powinny się bowiem znaleźć założenia dotyczące integracji cudzoziemców, w tym uchodźców. Nie oznacza to jednak, że Polska nie podejmowała żadnych działań prointegracyjnych. Instytucje zajmujące się ochroną uchodźców w Polsce (rządowe i pozarządowe) od początku lat dziewięćdziesiątych wprowadzały w ośrodkach recepcyjnych i poza nimi działania w zakresie integracji. W początkowym okresie programy te były realizowane bez podstawy prawnej. Dopiero w 1996 roku Parlament znowelizował ustawę o pomocy społecznej z 1990 roku, uznając prawa cudzoziemców, którym nadano status uchodźcy, do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Tym samym w ustawodawstwie polskim po raz pierwszy pojawiła się instytucja integracji uchodźców. Ponadto uznanym uchodźcom umożliwiono legalne podejmowanie pracy oraz korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej. Mimo wielu pozytywnych zmian w zakresie polityki integracyjnej instytucje w pierwszej fazie borykały się z problemami nie tylko prawnymi, ale także instytucjonalnymi (zmiany dotyczące organów odpowiedzialnych za koordynowanie prac dotyczących integracji) czy kadrowymi (brak wykwalifikowanego i kompetentnego personelu w ośrodkach dla uchodźców)²¹.

Cechą charakterystyczną pierwszej fazy jest brak debaty publicznej na tematy związane z przyjmowaniem uchodźców. Jak zauważa Zybąła: „Polityki

²⁰ A. ZYBAŁA: *Polityki publiczne...*, s. 251.

²¹ Szerzej na temat procesu integracji uchodźców w pierwszej fazie ewolucji zob. m.in.: H. GRZYMAŁA-MOSZCZYŃSKA, E. NOWICKA: *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*. Kraków 1998; A. FLORCZAK: *Uchodźcy w Polsce...*, s. 248—260.

publiczne nie są możliwe — w dojrzałej postaci — w intelektualnej próżni, czyli w sytuacji, w której racjonalna wiedza jest niedoceniana, ignorowana czy po prostu, gdy jest wytwarzana w nieodpowiednich proporcjach do skali i złożoności problemów, które chcemy rozwiązać. Polityki wymagają intensywnej deliberacji i warunków do jej realizowania, a także warunków do wyciągania z nich konkluzji i tworzenia z nich wiedzy na potrzeby podejmowanych decyzji publicznych²². Jednakże skala napływu uchodźców do Polski w latach 1990—1997 była na tyle niewielka, że problematyka ta nie znajdowała się w centrum zainteresowania opinii publicznej. Jak zauważają Łodziński i Szonert, temat uchodźców, jeśli w ogóle był brany pod uwagę w debacie publicznej, stanowił temat raczej drugorzędny, mało istotny²³. Zagadnienie to generalnie nie występowało też w kampaniach wyborczych czy w programach partii politycznych, a debaty parlamentarne miały miejsce tylko przy okazji przyjmowania i nowelizacji ustaw związanych z problematyką cudzoziemców.

Faza europeizacji

Faza europeizacji przypadła na lata 1998—2015 (do końca rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego). Rok 1998 przyniósł rozpoczęcie negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej, natomiast w 2015 roku nastąpiła zmiana koalicji rządzącej. Nie wchodząc w rozważania definicyjne, można przyjąć, że europeizacja to „wzrastający proces przeorientowywania kierunku i kształtu polityki narodowej do takiego stopnia, że dynamika polityczna i ekonomiczna UE stają się częścią logiki organizacyjnej i procesu decydowania w polityce narodowej”²⁴. Zdaniem Simona Hixa to ujednolicenie stylu politycznego, które jest częściowo powodowane przystosowaniem się do jednego systemu narzucanego przez UE. System ten faworyzuje interesy wybranych aktorów i wybrane praktyki polityczne²⁵.

W omawianych latach wzrosła liczba wniosków o udzielenie ochrony na terytorium RP przedkładanych przez cudzoziemców kompetentnym organom (por. tab. 1 i 3).

²² A. ZYBAŁA: *Polityki publiczne...*, s. 101.

²³ S. ŁODZIŃSKI, M. SZONERT: *Polityka uchodźcza w Polsce. Ewolucja „pola uchodźczego” w latach 1990—2011*, s. 183 — <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-295221b2-72dd-4f26-bf37-b6fe6683e632> (dostęp: 22.08.2019).

²⁴ R. LADRECH: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*. „Journal of Common Market Studies” 1994, Vol. 32, No 1, s. 69.

²⁵ S. HIX: *System polityczny Unii Europejskiej*. Przeł. A. KOMASA. Warszawa 2010, s. 69.

Tabela 3

Liczba osób, które w latach 1998—2014 złożyły wniosek
o nadanie statusu uchodźcy w RP*

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
3 423	3 061	4 662	4 529	5 170	6 906	8 079	6 860	7 093	10 048
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
8 517	10 587	6 534	6 887	10 753	15 253	6 625			

* UWAGA: Statystyka nie dotyczy wyłącznie liczby złożonych wniosków, lecz zawiera także liczbę osób niepełnoletnich (dzieci) towarzyszących wnioskodawcom, objętych tymi wnioskami.

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

Tabela 4

Liczba osób, które w latach 1998—2014 złożyły wniosek
o nadanie statusu uchodźcy w RP (najliczniej reprezentowane obywatelstwa)

1998	Armenia (1 007), Sri Lanka (641), Serbia i Czarnogóra (423)
1999	Armenia (888), Afganistan (577), Rumunia (214)
2000	Rosja (1 182), Rumunia (907), Armenia (844)
2001	Rosja (1 501), Armenia (638), Afganistan (416)
2002	Rosja (3 055), Afganistan (598), Armenia (224)
2003	Rosja (5 563), Afganistan (247), Indie (236)
2004	Rosja (7 183), Pakistan (210), Indie (151)
2005	Rosja (6 248), Ukraina (84), Białoruś (73)
2006	Rosja (6 405), Białoruś (70), Pakistan (66)
2007	Rosja (9 237), Białoruś (83), Pakistan (61)
2008	Rosja (7 760), Gruzja (71), Wietnam (65)
2009	Rosja (5 726), Gruzja (4 214), Armenia (147)
2010	Rosja (4 795), Gruzja (1 082), Armenia (107)
2011	Rosja (4 305), Gruzja (1 735), Armenia (216)
2012	Rosja (6 084), Gruzja (3 234), Armenia (413)
2013	Rosja (12 849), Gruzja (1 245), Syria (255)
2014	Rosja (4 112), Ukraina (2 318), Gruzja (1 245)

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

W pierwszych dwóch latach omawianego okresu liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy w Polsce utrzymywała się na stałym poziomie około 3 tys. Kolejny rok — 2000 — charakteryzował się wzrostem liczby wniosków o nadanie statusu uchodźcy o ponad 50% (łącznie 4662 złożone wnioski). W latach 2002—2012 liczba wniosków wahała się od około 5 tys. do ponad 10 tys. Najwyższą liczbę złożonych wniosków odnotowano w 2013 roku — ponad 15 tys.

Rok 2000 rozpoczął stały trend charakteryzujący się liczbową dominacją wniosków przedkładanych przez obywateli Rosji (por. tab. 4). Procentowo wśród aplikantów dominowali oni aż do roku 2014. W latach 2000—2014 obywatele Rosji złożyli w Polsce łącznie ponad 84 tys. wniosków.

Pod względem legislacyjnym omawiany okres charakteryzuje się wprowadzaniem najpierw licznych poprawek do ustawy o cudzoziemcach z 1997 roku, a następnie przyjęciem nowej ustawy w 2013 roku²⁶. W 2003 roku z ustawy o cudzoziemcach wyodrębniono przepisy dotyczące udzielania ochrony cudzoziemcom. W konsekwencji regulacje ustawowe dotyczące cudzoziemców rozrosły się do trzech oddzielnych ustaw (w miejsce jednej poprzednio obowiązującej):

- 1) ustawy o cudzoziemcach,
- 2) Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

oraz

- 3) Ustawy z 20 czerwca 2002 roku o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W omawianym okresie ustawa o cudzoziemcach i ustawa o udzielaniu ochrony cudzoziemcom były nowelizowane wielokrotnie. Wprowadzane zmiany wiązały się przede wszystkim z implementacją prawa unijnego, w tym z przystąpieniem Polski w 2007 roku do strefy Schengen. Jak zauważają badacze, bardzo często zmiany legislacyjne stanowiły swoistą „kalkę” rozwiązań zachodnioeuropejskich²⁷.

W omawianym okresie dokonywała się także dalsza ewolucja instytucjonalna. Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach z 1997 roku — w 1999 roku rozpoczęła działalność Rada do spraw Uchodźców — niezależny organ odwoławczy od decyzji i postanowień wydawanych przez MSWiA. Jak zauważają Łodziński i Szonert, powołanie tego organu znacznie podniosło poziom systemu ochrony uchodźców w naszym kraju²⁸. W tym samym roku Departament do spraw Migracji i Uchodźstwa MSWiA został przekształcony w Departament Ochrony Granic, Migracji i Uchodźstwa. Oprócz zadań wykonywanych do tej pory, Departamentowi powierzono także obsługę zadań ministra w zakresie spraw wewnętrznych związanych z nadzorem nad Strażą Graniczną. O nietrafności tego rozwiązania instytucjonalnego może świadczyć fakt, że Departament Ochrony Granic, Migracji i Uchodźstwa istniał tylko kilkanaście miesięcy i w 2001 roku powrócono do formuły Departamentu Migracji i Uchodźstwa MSWiA. Prze-

²⁶ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650).

²⁷ Por. opracowania: A. WEINAR: *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990—2003*. Warszawa 2006; A. KICINGER: *Between Polish Interests and the EU Influence — Polish Migration Policy Development 1989—2004*. Warszawa 2005.

²⁸ S. ŁODZIŃSKI, M. SZONERT: *Polityka uchodźcza w Polsce...*, s. 174.

prowadzona w 2001 roku całościowa reforma administracji publicznej skutkowałą pojawieniem się w strukturze MSWiA oddzielnego Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców (URiC). Jak zauważają wspomniani autorzy, był to efekt „kompromisu między dążeniem do powołania urzędu centralnego zajmującego się całością spraw migracyjnych, a dotychczasową formułą Departamentu [...]. Nowa struktura przygotowywana była jako środek konsolidacji krajowej polityki migracyjnej oraz z myślą o realizacji przyszłych zadań, wynikających z członkostwa w Unii”²⁹. W 2007 roku z zadań urzędu wyłączone kwestie związane z repatriacją i obywatelstwem oraz polityką migracyjną, sama jednostka zaś otrzymała nazwę: Urząd do spraw Cudzoziemców. W takiej postaci funkcjonuje do dzisiaj.

W analizowanym okresie istotnym *novum* jest wypracowanie dokumentu, który moglibyśmy uznać za strategię państwa w obszarze migracji. Mowa tu o dokumencie zatytułowanym *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku³⁰. Jak możemy przeczytać na stronie ówczesnego premiera Donalda Tuska: „Dokument został przygotowany przez grupę roboczą ds. przygotowania strategii migracyjnej Polski, powołaną w ramach Zespołu ds. Migracji i skonsultowany z organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami środowisk naukowych. Zawarto w nim m.in. propozycje uproszczenia procedur i wzmocnienia struktur odpowiedzialnych za migracje, określenie kategorii cudzoziemców, które z punktu widzenia interesów państwa mają szczególne znaczenie, przebudowę systemu integracji cudzoziemców i monitorowanie ich sytuacji oraz zwiększenie roli organizacji pozarządowych i jednostek naukowo-badawczych zajmujących się szeroko rozumianą problematyką migracji”³¹. W dokumencie zawarto także wiele rekomendacji, a w kolejnych fazach prac przyjęto plan działania mający na celu realizację przyjętych założeń wraz ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wprowadzanie. W odniesieniu do cudzoziemców poszukujących ochrony na terytorium RP podkreślono bardzo wyraźnie, że kwestia ta „w dużym stopniu determinowana jest zobowiązaniami o charakterze międzynarodowym wynikającymi z Konwencji Genewskiej oraz przynależnością Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej”³². Ponadto omówiono formy udzielania cudzoziemcom ochrony wraz ze świadczeniami socjalnymi przysługującymi cudzoziemcom ubiegającym się o objęcie ochroną międzynarodową, procedury dublińskie oraz kwestie związane z integracją osób, które ochronę otrzymały.

²⁹ Ibidem.

³⁰ *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.

³¹ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/dokument-polityka-migracyjna-polski-stan-obecny-i-postulowane-dzialania.html> (dostęp: 23.08.2019).

³² *Polityka migracyjna Polski...*, s. 55.

Analizując drugą fazę ewolucji polityki azylowej pod kątem integracji cudzoziemców ubiegających się o ochronę, warto podkreślić, że do 2004 roku większość programów integracyjnych była nieefektywna. Główny powód braku sukcesów stanowiły wyjazdy cudzoziemców za granicę. Po wejściu Polski do UE, zdaniem niektórych badaczy, efektywność działań integracyjnych polepszyła się. Dzięki środkom unijnym w ramach programów integracyjnych zaczęto rozwijać różne formy pomocy kierowane do uchodźców, jak chociażby szkolenia zawodowe, doradztwo prawne czy kursy języka polskiego³³. Problemem pozostawał brak mieszkań dla uchodźców oraz utrudniony, ze względu na trudności komunikacyjne i deficyty edukacyjne, dostęp do rynku pracy³⁴. O słabości systemu integracyjnego świadczy także fakt, że przyjęty w 2005 roku przez Ministerstwo Polityki Społecznej dokument zatytułowany *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*³⁵ był niezwykle lakoniczny (liczył 8 stron!), ograniczał się do wymienienia ustaw odnoszących się do kwestii integracji cudzoziemców i skrótowego opisu podejmowanych wcześniej działań. W praktyce trudno więc uznać ów dokument chociażby za namiastkę strategii polityki integracyjnej państwa polskiego wobec cudzoziemców. Kwestia integracji cudzoziemców poruszona została we wspomnianym już dokumencie *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*. Rekomendacje zawarte w strategii dotyczące integracji odnosiły się zarówno do cudzoziemców poszukujących ochrony, jak i do tych, którzy ochronę otrzymali³⁶. Warto także wspomnieć, że w 1998 roku poprzez nowelizację ustawy o ubezpieczeniach zdrowotnych Parlament zapewnił uznany uchodźcom dostęp do świadczeń zdrowotnych.

W drugiej fazie ewolucji polityki azylowej, podobnie jak w pierwszej, problematyka uchodźcza rzadko pojawiała się w debacie publicznej i miała bardzo ograniczony zasięg. Temat uchodźców generalnie nie był podejmowany podczas dyskusji prowadzonych w ramach kampanii wyborczych (prezydenckich, parlamentarnych, samorządowych), a debaty parlamentarne miały miejsce tylko przy okazji przyjmowania i nowelizacji ustaw oraz w kontekście wejścia Polski do strefy Schengen w 2007 roku.

³³ S. ŁODZIŃSKI, M. SZONERT: *Polityka uchodźcza w Polsce...*, s. 181.

³⁴ Szerzej na ten temat zob.: *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*. Red. J. FRELAK, W. KLAUS, J. WIŚNIEWSKI. Warszawa 2007; D. SZELEWA: *Model integracji społecznej imigrantów z krajów trzecich: dostęp do usług społecznych i przegląd polityki społecznej*. Warszawa 2010 — <http://www.csm.org.pl> (dostęp: 23.08.2019).

³⁵ MINISTERSTWO POLITYKI SPOŁECZNEJ: *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*. Warszawa 2005.

³⁶ Por. *Polityka migracyjna Polski...*, s. 62—66. Oddzielny rozdział został poświęcony integracji cudzoziemców w ogóle. Podkreślono, że wprawdzie „Integracja cudzoziemców nie jest obecnie w Polsce istotnym problemem politycznym bądź społecznym, co nie oznacza, że sytuacja ta nie może ulec zmianie w przyszłości”. Ibidem, s. 67—74.

Faza przeciweuropeizacji

Faza przeciweuropeizacji rozpoczęła się w roku 2015. Jarosław Jańczak za istotę procesu przeciweuropeizacji uznaje „oddziaływanie kontekstu terytorialnego oraz systemowego (gdzie na pierwszy składają się czynniki globalne, regionalne i europejskie, na drugi normy i idee, instytucje oraz pozostali aktorzy), którego wynikiem jest odwrócenie (spowolnienie, zatrzymanie lub regres) transformacji europeizacyjnej systemu. Są to więc sposoby i narzędzia stosowane celem zahamowania lub zawrócenia aplikacji rozwiązań wspólnotowych do systemów wewnętrznych europeizujących się państw”³⁷. W przypadku polskiej polityki azylowej przeciweuropeizacja przybrała formę eurosceptycyzmu, w którym „opór przeciwko europeizacji jest przede wszystkim pochodną chęci obrony przed niepożądanymi rozwiązaniami płynącymi z europejskich centrów i zagrażającymi dotychczasowemu, uważanemu — przez znaczące części społeczeństwa i/lub elit — za lepszy, porządkowi”³⁸.

Wyznaczenie cezury czasowej trzeciej fazy rozwoju polityki azylowej w roku 2015 warunkują dwa zasadnicze wydarzenia. Po pierwsze, w tymże roku wybory parlamentarne wygrało Prawo i Sprawiedliwość, które było w stanie utworzyć rząd, prowadzący inną niż do tej pory politykę azylową. Po drugie, w Europie narastał tzw. kryzys migracyjny, w którego wyniku do państw Europy Zachodniej w 2015 roku napłynęło ponad 1 200 000 cudzoziemców ubiegających się o ochronę³⁹.

Tabela 5

Liczba osób, które w latach 2015—2019 złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy w RP/udzielenie ochrony międzynarodowej*

2015	2016	2017	2018	2019**
12 325	12 321	5 078	4 135	1 845

* UWAGA: Statystyka nie dotyczy wyłącznie liczby złożonych wniosków, lecz zawiera także liczbę osób niepełnoletnich (dzieci) towarzyszących wnioskodawcom, objętych tymi wnioskami.

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

** Dane dotyczą pierwszego półrocza 2019 r.

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

³⁷ J. JAŃCZAK: *Przeciweuropeizacja jako kategoria badawcza w studiach nad procesami integracji europejskiej*. W: *Europeizacja — mechanizmy, wymiary, efekty*. Red. A. PACZEŚ-
NIAK, R. RIEDEL. Oslo—Toruń—Wrocław 2010, s. 97.

³⁸ Ibidem, s. 98.

³⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (dostęp: 20.08.2019).

Tabela 6

Liczba osób, które w latach 2015—2019 złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy w RP (najliczniej reprezentowane obywatelstwa)

2015	Rosja (7 989), Ukraina (2 305), Gruzja (394)
2016	Rosja (8 992), Ukraina (1 306), Tadżykistan (882)
2017	Rosja (3 550), Ukraina (671), Tadżykistan (154)
2018	Rosja (2 721), Ukraina (466), Tadżykistan (144)
2019*	Rosja (1 166), Ukraina (220), Tadżykistan (52)

* Dane dotyczą pierwszego półrocza 2019 r.

Źródło: Dane Urzędu do spraw Cudzoziemców.

W 2015 roku w Polsce wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożyło 4 927 cudzoziemców. Wnioskami tymi objęto 12 325 osób⁴⁰. Wprawdzie jest to liczba prawie dwukrotnie większa niż w 2014 roku, kiedy to o ochronę ubiegało się 6 625 osób, ale w porównaniu do państw Europy Zachodniej wskazująca, że kryzys migracyjny praktycznie Polskę ominął. Pokazują to także dane dotyczące składu narodowościowego cudzoziemców ubiegających się o ochronę w Polsce, z których wynika, że około 65% wnioskodawców stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej, a około 19% — obywatele Ukrainy. Obywatele Syrii złożyli jedynie 295 wniosków⁴¹. Podobne tendencje utrzymywały się w kolejnym roku. Liczba wnioskodawców pozostawała na tym samym poziomie (ok. 12 tys.), nie zmieniał się też zasadniczo skład narodowościowy wnioskodawców⁴². Tendencję niżkową obserwujemy w 2017 roku (ok. 5 tys. wnioskodawców) i w 2018 roku (4,1 tys. osób)⁴³.

W obliczu kryzysu migracyjnego wypracowane w poprzednich latach przez Unię Europejską liczne instrumenty harmonizujące politykę azylową i imigracyjną okazały się niewystarczające. Do największych wyzwań stojących przed Unią w początkowej fazie kryzysu zaliczyć możemy uszczelnienie granic zewnętrznych i poddanie większej kontroli ruchów migracyjnych tak, aby przywrócić skuteczne zarządzanie granicami, a tym samym stabilność w strefie

⁴⁰ Dane statystyczne Urzędu do spraw Cudzoziemców.

⁴¹ Informacja Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2015 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz protokołu nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy. Warszawa, marzec 2016, s. 8—9.

⁴² <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/2016-2/> (dostęp: 20.08.2019)

⁴³ <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/2017-2/>; <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/2018-2/> (dostęp: 20.08.2019)

Schengen⁴⁴, oraz kwestię relokacji uchodźców z państw dotkniętych największym napływem (Włoch, Grecji, Węgier). Decyzje dotyczące relokacji, które zapadły na posiedzeniach Rady 14 i 22 września 2015 roku⁴⁵, okazały się kontrowersyjne w kontekście redefiniowania unijnej polityki azylowej. Zdaniem Konrada Pędzwiatra i Agnieszki Legutko funkcjonujący od września 2014 roku rząd premier Ewy Kopacz w unijnych dyskusjach na temat mechanizmu relokacji przyjął postawę reaktywną, ale ostatecznie podjął decyzję o włączeniu Polski w nowy unijny mechanizm⁴⁶. Polska zadeklarowała przyjęcie symbolicznej liczby około 11 tys. uchodźców⁴⁷. Rząd Ewy Kopacz argumentował swą decyzję poszanowaniem zasady solidarności, wynikającej z prawa unijnego, a odnoszącej się zarówno do cudzoziemców poszukujących ochrony, jak i do państw członkowskich UE doświadczających wzmożonego napływu cudzoziemców⁴⁸. Jednocześnie krytykowano zasadę przydziału kwot w ramach relokacji i przesiedleń (klucz dystrybucyjny), obligatoryjność mechanizmu, nieuwzględnienie w prognozach unijnych możliwości zwiększonego napływu uchodźców z kierunku wschodniego (głównie Ukrainy). Ponadto podkreślano konieczność przyjęcia zasady dobrowolności w miejsce obligatoryjności w odniesieniu do programów relokacji i przesiedleń⁴⁹ oraz tymczasowość samego rozwiązania.

⁴⁴ Szerzej na temat działań podejmowanych przez UE w celu zminimalizowania skutków kryzysu migracyjnego zob.: część druga publikacji *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*. RED. J. SZYMAŃSKA, K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2017.

⁴⁵ Por.: Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz.UE L 239 z 15.9.2015) oraz Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz.UE L 248 z 24.9.2015). Na podstawie pierwszej decyzji z Włoch i Grecji miało być relokowanych 40 tys. osób „wymagających w sposób oczywisty ochrony międzynarodowej”, na podstawie drugiej decyzji 120 tys. Decyzja z 22 września nie uzyskała poparcia Czech, Węgier, Słowacji i Rumunii.

⁴⁶ K. PĘDZIWIATR, A. LEGUT: *Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu*. W: *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. SZYMAŃSKA. Warszawa 2017, s. 679.

⁴⁷ Opinia publiczna była informowana o przyjęciu ok. 7 tys. uchodźców. W praktyce jednak rząd zadeklarował wyższą liczbę. Por. K. PĘDZIWIATR, A. LEGUT: *Polskie rządy wobec unijnej strategii...*, s. 680—681.

⁴⁸ Por. przykładowo: wystąpienie w trakcie nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu w dniu 16 września 2015 r. (Sprawozdanie stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r. — http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/A8CA0F4060DE3B1CC1257EC200722812/%24File/100_a_ksiazka.pdf (dostęp: 23.08.2017); Wystąpienie Premier Ewy Kopacz z 20 września 2015 — <https://www.youtube.com/watch?v=cI2MIFZTr3k>, (dostęp: 27.08.2017).

⁴⁹ Stanowisko rządu wobec Europejskiego programu w zakresie migracji. Przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich 9 czerwca 2015 r., cyt. za: K. PĘDZIWIATR, A. LEGUT: *Polskie rządy wobec unijnej strategii...*

Stanowisko rządu zostało skorygowane po objęciu władzy przez rząd PiS. Warto podkreślić, że dyskusja na temat zdefiniowanej unijnej polityki azylowej towarzyszyła prezydenckiej i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce, co generalnie nie sprzyjało merytorycznej dyskusji o zaangażowaniu Polski w mechanizm relokacji. Ewentualne przyjmowanie uchodźców w ramach mechanizmu relokacji i przesiedleń krytykowane było przez ugrupowania: Prawo i Sprawiedliwość, Kukiz 15 oraz blok wyborczy Janusza Korwin-Mikkego. Szczególnie niepokojący wydaje się fakt, że po raz pierwszy w debacie publicznej otwarcie łączono problematykę napływu uchodźców i imigrantów z zagrożeniem terrorystycznym, kulturowym i zdrowotnym⁵⁰. Od tego momentu możemy zaobserwować zasadniczą zmianę w dyskursie na temat uchodźców, polegającą na marginalizowaniu aspektów humanitarnych z jednoczesnym eksponowaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. W debacie publicznej po raz pierwszy pojawiło się wiele antyuchodźczych i antyislamskich wypowiedzi. Podobną tendencję mogliśmy zaobserwować w Internecie⁵¹.

Po objęciu rządów przez PiS mechanizm relokacji i przesiedleń został zakwestionowany. Wprawdzie w 2016 roku rząd premier Beaty Szydło przygotował projekt rozporządzenia w sprawie relokacji cudzoziemców⁵², zgodnie z którym do Polski w 2016 roku mogło być relokowanych nie więcej niż 400 osób⁵³, ale już w marcu 2016 roku (po zamachu w Brukseli) premier w wypowiedziach medialnych potwierdziła, że Polska nie przyjmie uchodźców w ramach relokacji i przesiedleń. Decyzja rządu w dniu 1 kwietnia 2016 roku została poparta przez Sejm w uchwale dotyczącej polityki imigracyjnej⁵⁴.

Nieuczestniczenie Polski w mechanizmie relokacji skutkowało wszczęciem w grudniu 2017 roku przez Komisję Europejską postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE — w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego — wobec Polski oraz Czech i Węgier⁵⁵.

⁵⁰ Szeroko komentowana była wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego z 13.10.2015 r. dotycząca zagrożenia epidemiologicznego ze strony imigrantów — <https://wp.tv/i,smiertelnie-grozny-huragan-harvey-pustoszy-teksas,mid,2006979,cid,4051,klip.html> (dostęp: 23.08.2017).

⁵¹ Z badań CBOS przeprowadzonych w dniach 14—21.10.2015 wynikało, że 81% postów dotyczących uchodźców miało negatywny wydźwięk. Por. CBOS, Newspoint, *Polacy o uchodźcach w Internecie i w realu*. Komunikat z badań 149/2015. Warszawa 2015.

⁵² Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016. Projekt z dnia 12 stycznia 2016, tekst projektu rozporządzenia skierowany do uzgodnień — <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2199,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html> (dostęp: 23.08.2017).

⁵³ Por. paragraf 2 pkt 1 projektu.

⁵⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski (MP 2016, poz. 370).

⁵⁵ <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/polske-czeka-kolejna-rozprawa-przed-unijnym-trybunalem-sprawiedliwosci/> (dostęp: 26.08.2019). W chwili składania artykułu do druku postępowanie przed TS nadal się toczyło.

Od roku 2016 mogliśmy zaobserwować mniejszą intensywność debaty na temat przyjmowania uchodźców, choć, jak zauważają autorzy publikacji *Migranci, uchodźcy i ksenofobia w kampanii wyborczej 2018 — raport z monitoringu*, ksenofobiczne i antymigranckie wypowiedzi pojawiały się w dyskursie publicznym (także za pośrednictwem mediów społecznościowych), okresowo przybierając na sile przy okazji konkretnych wydarzeń (np. uchwalenie i zmiana ustawy o IPN czy wycofanie się Komisji Europejskiej z pomysłu relokowania migrantów w ramach kwot)⁵⁶. W kampanii samorządowej w 2018 roku temat uchodźców wybrzmiewał z mniejszą siłą niż w kampanii prezydenckiej i parlamentarnej. Najszerzej komentowane było pojawienie się w kampanii wyborczej antyuchodźczego spotu #Bezpieczny Samorząd oraz podpisanie przez część prezydentów miast Deklaracji prezydentów o współdziałaniu miast Unii Metropolii Polskich w dziedzinie migracji⁵⁷. Niemniej jednak, jak zauważają autorzy wspomnianego raportu, „Wątek migrantów, uchodźców i cudzoziemców nie należał do wiodących tematów kampanii przed wyborami samorządowymi w 2018 r.”⁵⁸.

W trzeciej fazie ewolucji polityki azylowej Polski następowały kolejne zmiany prawne. W porównaniu do poprzednich faz ewolucji było ich jednak znacznie mniej i związane były przede wszystkim z wdrażaniem nowych aktów prawa unijnego⁵⁹ oraz ewentualnym procesem relokacji⁶⁰.

⁵⁶ *Migranci, uchodźcy i ksenofobia w kampanii wyborczej 2018 — raport z monitoringu*. Warszawa 2018, s. 3.

⁵⁷ Deklaracja prezydentów o współdziałaniu miast Unii Metropolii Polskich w dziedzinie migracji, Gdańsk 30 czerwca 2017 r.

⁵⁸ *Migranci, uchodźcy i ksenofobia...*, s. 33.

⁵⁹ W 2015 r. weszła w życie nowelizacja Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, której głównym celem było wdrożenie aktów prawa unijnego:

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 60),
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 96),
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona).

⁶⁰ W 2016 r. została przyjęta nowelizacja, która dostosowywała polskie prawo do wspomnianych wyżej decyzji Rady dotyczących systemu relokacji. W praktyce chodziło o wydłużenie terminu przewidzianego na przekazanie przez Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informacji, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt w Polsce mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony

W 2017 roku MSWiA przedstawiło propozycję nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP zakładającej między innymi wprowadzenie tzw. procedury granicznej opartej na założeniu, że rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony będzie następowało w ciągu 20 dni wraz z jednoczesną detencją cudzoziemców. Propozycje te spotkały się z krytyką jako niezgodne z zobowiązaniami międzynarodowymi Polski⁶¹ i ostatecznie nie zostały wprowadzone. W tym kontekście warto też nadmienić, że w trzeciej fazie ewolucji polityki azylowej Polski zasadniczo zmieniła się dostępność do procedur azylowych dla cudzoziemców poszukujących ochrony. Od 2015 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi od cudzoziemców, którym Straż Graniczna w Terespolu odmawia wjazdu do Polski⁶², co narusza prawo unijne⁶³ oraz postanowienia Konwencji o statusie uchodźców w zakresie przestrzegania zasady *non-refoulement*⁶⁴. Wizytacja przeprowadzona przez RPO potwierdziła konieczność „stworzenia prawnych gwarancji skutecznego dostępu cudzoziemców do procedur rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”⁶⁵. Warto podkreślić, że w zakresie dostępu do procedur

bezpieczeństwa i porządku publicznego z 7 dni do 45. W uzasadnionych przypadkach termin ten może być przedłużony o 14 dni. Ponadto w ustawie zrezygnowano z domniemania, że w przypadku braku informacji uznaje się, że wjazd cudzoziemca do Polski i jego pobyt na tym terytorium nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej — Dz.U. 2016, poz. 783).

⁶¹ Projekt ustawy skrytykowany został przez organizacje pozarządowe (m.in. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Amnesty International, Helsińską Fundację Praw Człowieka) oraz przez Radę do spraw Uchodźców. Głębszą analizę postulowanych zmian i ich konsekwencji można znaleźć w artykule: T. KRÓL, M. KURPIŃSKI, K. TEMPLIN-UKLEJA: *Procedura graniczna jako remedium na słabości polskiego systemu azylowego?* — <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/57-czerwiec-2018/procedura-graniczna-jako-remedium-na-slabosci-polskiego-systemu-azylowego> (dostęp: 28.08.2019).

⁶² <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zapewnic-skuteczna-procedure-skladania-wnioskow-o-status-uchodzcy-rpo-pisze-do-mswia> (dostęp: 3.03.2019)

⁶³ Dyrektywa 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej precyzuje, że każdy wnioskodawca powinien mieć zapewniony skuteczny dostęp do procedur rozpatrywania wniosku o ochronę międzynarodową. Dyrektywa nakazuje zapewnić osobom zamierzającym wystąpić z wnioskiem o ochronę możliwość jak najszybszego jego złożenia.

⁶⁴ Zgodnie z art. 33 konwencji genewskiej zasada *non-refoulement* oznacza, że „Żadne Umawiające się Państwo nie wydałi lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”. Zasada ta zaliczana jest do podstawowych środków ochrony cudzoziemców poszukujących ochrony.

⁶⁵ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zapewnic-skuteczna-procedure-skladania-wnioskow-o-status-uchodzcy-rpo-pisze-do-mswia>. Por. także M. PROŃCZUK: *Granica bezprawa, czyli jak Polska znęca się nad uchodźcami w Brześciu—Terespolu* — <https://oko.press/>

azytowych zmianie uległa praktyka Straży Granicznej, a nie podstawy prawne, które na tę instytucję nałożyłyby obowiązek bardziej restrykcyjnego podejścia do cudzoziemców poszukujących ochrony.

Do najważniejszych zmian o charakterze instytucjonalnym należy zaliczyć powołanie na początku 2018 roku w strukturze Kancelarii Premiera nowego Departamentu do spraw Pomocy Humanitarnej, na którego czele stanęła Beata Kempa (od czerwca 2019 r. Michał Woś). Jak możemy przeczytać na stronie KPRM, do zadań Departamentu zaliczono: obsługę merytoryczną i organizacyjną ministra, współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz ministerstwami i urzędami centralnymi, w tym w szczególności z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, w zakresie udzielania pomocy humanitarnej, opiniowania dokumentów rządowych, budowania i kształtowania relacji z opinią publiczną i mediami⁶⁶. Powołanie nowej instytucji jest dość dyskusyjne i nie odzwierciedla realnej potrzeby funkcjonowania nowej struktury, a raczej podejście rządu PiS do prowadzenia modelu polityki azylowej opartego przede wszystkim na zwiększeniu zaangażowania Polski w pomoc humanitarną niż na przyjmowaniu cudzoziemców ubiegających się o ochronę czy to na granicach Polski, czy to w ramach systemu relokacji i przesiedleń. Świadczyć o tym może wypowiedź Kempy. W wypowiedzi tej minister sama podkreślała, że problematyką pomocy humanitarnej zajmuje się już kilka resortów⁶⁷.

Zmiany objęły także sferę strategii. W marcu 2017 roku rząd unieważnił przyjęty pięć lat wcześniej (wspomniany już) dokument określający zasadnicze kierunki polityki migracyjnej Polski, argumentując, że nie uwzględniono w nim nowej sytuacji migracyjnej, w szczególności kryzysu migracyjnego, jaki dotknął Europę. Prawdą jest, że strategia z 2012 roku nie umożliwiła przewidzenia kryzysu, jednocześnie jednak przez kolejne lata po jej unieważnieniu Polska po raz kolejny pozostawała bez żadnego dokumentu strategicznego, określającego kierunki polityki migracyjnej. Pewne odniesienia do polityki migracyjnej możemy odnaleźć w przyjętej przez rząd w lutym 2017 roku *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. W dokumencie czytamy: „Kwestią zasadniczą jest więc opracowanie długofalowej, strategicznej i spójnej wizji polityki migracyjnej. Powinna ona nie tylko pozwolić na sprawniejsze zarządzanie migracjami np. zorientowanie procesu imigracji na problemach ludnościowych państwa związanych z depopulacją, starzeniem [się]

narodowy-sadyzm-i-bezprawie-czyli-jak-polska-uszczelnia-granice-w-brzesciu-terespolu-reportaz-zdjecia/ (dostęp: 29.08.2019); *Terespól: uchodźcom zawracanym z polskiej granicy grozi niebezpieczeństwo* — <https://amnesty.org.pl/terespol-uchodzcom-zawracanym-z-polskiej-granicy-grozi-niebezpieczenstwo/> (dostęp: 29.08.2019).

⁶⁶ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/organizacja-kprm/sekretariaty-departament/6625,Departament-Pomocy-Humanitarnej.html> (dostęp: 15.08.2019).

⁶⁷ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/W-KPRM-powstaje-Departament-ds-Pomocy-Humanitarnej-na-jego-czele-Beata-Kempa-4055953.html> (dostęp: 15.08.2019).

społeczeństwa i kurczącymi [się] zasobami na rynku pracy, ale także wykorzystania doświadczenia innych państw europejskich, które sobie z wyzwaniami związanymi z napływem cudzoziemców nie zawsze skutecznie poradziły”⁶⁸. W *Strategii...* zapowiedziano także opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej⁶⁹. Wstępna wersja dokumentu *Polityka migracyjna Polski* została przedstawiona w czerwcu 2019 roku⁷⁰. Co ciekawe, dokument został udostępniony na stronach Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, a nie na oficjalnych stronach rządowych. Nie wiadomo ponadto, kim jest/są autor/autorzy dokumentu. Kwestie dotyczące udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej zostały potraktowane dość marginalnie (niecałe 2 strony), a do głównych działań do podjęcia zaliczono:

1. Przeciwdziałanie nadużywaniu instytucji ochrony międzynarodowej do uzyskiwania dostępu do terytorium Polski i obszaru Schengen.
2. Skrócenie czasu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej.
3. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia i bezpiecznego kraju trzeciego⁷¹.

Cały dokument został bardzo krytycznie oceniony przez organizacje pozarządowe oraz Komitet Badań nad Migracjami PAN. W Stanowisku Komitetu Badań nad Migracjami PAN czytamy: „Niezaproszenie do konsultacji na etapie jego tworzenia środowiska naukowego oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych i samorządów lokalnych spowodowało liczne błędy w zaprezentowanym dokumencie oraz powielanie wielu stereotypów i uprzedzeń, które nigdy nie powinny się znaleźć w opracowaniu sygnowanym przez Rząd RP. Projekt polskiej polityki migracyjnej w żaden sposób nie odnosi się do najnowszego dorobku naukowego w zakresie migracji, a podejście w nim zaproponowane powieli błędy, popełniane przez wiele państw, które wcześniej niż Polska przyjmowały imigrantów. Dokument ten w bardzo ograniczonym stopniu pokazuje korzyści, jakie może odnosić państwo z migracji, wybijając wyłącznie wątki, które mają kojarzyć migrację i migrantów raczej z zagrożeniami niż szansami. [...] Za największe niedostatki tego dokumentu należy uznać przyjęcie w nim jako głównej perspektywy zagrożenia dla bezpieczeństwa Państwa i polskiej kultury, prowadzące do chęci narzucenia imigrantom polskich zwyczajów i religii (ich asymilacji) oraz nadmiernego zwiększenia działań kontrolnych nad procesami migracyjnymi, marginalne potraktowanie wsparcia dla polskiej dia-

⁶⁸ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017, s. 169.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 364.

⁷⁰ *Polityka migracyjna Polski*, projekt z dnia 10 czerwca 2019 r., Zespół do spraw Migracji — <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (dostęp: 29.08.2019).

⁷¹ *Polityka migracyjna Polski...*, s. 36.

spory za granicą, antymuzułmańskie nastawienie dokumentu i generalny brak spójności między planowanymi działaniami a polskimi realiami migracyjnymi [...]”⁷². W kwestii ochrony międzynarodowej w dokumencie postrzega się osoby uciekające przed prześladowaniami lub wojną jako potencjalnie nadużywające przepisów migracyjnych, chce się ograniczyć ich przyjmowanie i dotyczyć ma to także osób, „które były zaangażowane w działalność opozycyjną w swoich krajach pochodzenia lub stałego pobytu, uczestniczyły w konfliktach zbrojnych, należały do różnych organizacji krajowych lub międzynarodowych, których celem było wprowadzanie zmian politycznych lub społecznych w określonych krajach”⁷³. Prowadzić to może do dalszego naruszania przez Polskę jej „zobowiązań międzynarodowych dotyczących obowiązku zapewnienia ochrony uchodźcom”⁷⁴. Jak wynika z przytoczonej opinii, specjaliści z zakresu migracji niezwykle krytycznie odnoszą się do zaproponowanej strategii i postulują rozpoczęcie prac nad dokumentem od nowa.

Podsumowanie

Przez ostatnie trzy dekady Polska w bardzo ograniczonym zakresie doświadczała napływu cudzoziemców poszukujących ochrony. W szczytowym 2015 roku złożono nieco ponad 12 tys. wniosków. W pierwszych dwóch fazach polityka azylowa Polski w dużej mierze kształtowana była pod naciskiem dwóch procesów: transformacji systemowej i integracji z Unią Europejską. Obserwacja procesu ewolucji polityki azylowej prowadzi do wniosku, że Polska przyjęła raczej reaktywny model tejże polityki, tworzony pod presją czasu i pojawiających się wyzwań. W pierwszej fazie obserwować możemy budowanie bazy normatywnej z zagwarantowaniem cudzoziemcom praw zgodnych ze standardami międzynarodowymi z dziedziny praw człowieka. W drugiej fazie polityka migracyjna kształtowana jest przede wszystkim pod wpływem procesu akcesji Polski do UE. Agnieszka Weinar analizując proces europeizacji polityki migracyjnej Polski do 2003 roku, zauważyła, że zmiany tej polityki opierały się na transferze do Polski zagranicznych rozwiązań wynikających z konieczności implementacji prawa europejskiego i swoistym procesie „uczenia się” przez władze możliwości regulacji polityki migracyjnej⁷⁵. Biorąc pod uwagę fakt, że

⁷² Stanowisko Komitetu Badań nad Migracjami PAN w sprawie dokumentu *Polityka migracyjna Polski* (10 czerwca 2019 r., 70 stron) — <https://www.facebook.com/kbnmpan/posts/1204499723064503/> (dostęp: 1.08.2019).

⁷³ Ibidem, s. 54.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ A. WEINAR: *Europeizacja polskiej polityki...*

polityka azylowa jest częścią polityki migracyjnej, spostrzeżenie to pozostaje niezwykle trafne także w odniesieniu do działań dotyczących cudzoziemców poszukujących ochrony. Potwierdzenie tej tezy znajdujemy także w cytowanym dokumencie *Polityka migracyjna Polski* z 2012 roku. Czytamy tam: „Okres negocjacji akcesyjnych, jak i sama akcesja, miały niezwykle pozytywny wpływ na całokształt spraw związanych z zarządzaniem migracjami w Polsce. Ogromny wysiłek dostosowawczy miał jednak jedną słabą stronę. Wydaje się, że zabrakło czasu, środków i możliwości przyspieszenia rozwoju tych obszarów, które nie były częścią dorobku UE lub które z punktu widzenia Wspólnoty mają mniej istotne znaczenie”⁷⁶. Do obszarów tych zaliczono między innymi podjęcie przez administrację w większym zakresie prac analitycznych i prognostycznych, które mogłyby przyczynić się do skuteczniejszych i lepiej zaplanowanych działań związanych z zarządzaniem migracjami i określeniem kierunków polityki migracyjnej⁷⁷. Pierwsze dwie fazy charakteryzują się także intensywną budową systemu instytucjonalnego (w tym struktur administracyjnych i infrastruktury recepcyjnej). Jak wykazano uprzednio, zmiany instytucjonalne były bardzo częste. Szonert i Łodziński trafnie nazywają ten okres nomadyzmem administracyjnym⁷⁸. Warto jednak jeszcze raz podkreślić, że wraz z powstaniem Urzędu do spraw Cudzoziemców w 2007 roku zjawisko nomadyzmu ustaje.

Cechą charakterystyczną polityki azylowej w latach 1990—2015 był także bardzo ograniczony zasięg debaty politycznej i niewielkie zainteresowanie opinii publicznej kwestiami związanymi z uchodźstwem. Słabym elementem pozostawała (i pozostaje do dziś) polityka integracji cudzoziemców ubiegających się o ochronę i tych, którzy ochronę otrzymali.

Zasadnicze zmiany w polityce azylowej dostrzec możemy w ostatniej fazie. Do cech charakterystycznych rozpoczętej w 2015 roku fazy przeciweuropeizacji możemy zaliczyć:

- odrzucenie mechanizmu przesiedleń i relokacji jako elementu strategii rozwiązywania kryzysu migracyjnego,
- założenie, że problemy wynikające z napływem cudzoziemców ubiegających się o ochronę należy rozwiązywać przede wszystkim poza terytorium Unii Europejskiej, w państwach będących krajami pochodzenia uchodźców,
- utrudniony dostęp do procedur ubiegania się o ochronę.

Warto w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że przeciweuropeizacja nie polegała na niewdrażaniu przez Polskę przepisów unijnego prawa wtórnego odnoszących się do kwestii związanych z procedurami udzielania i cofania ochrony międzynarodowej czy kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie takiej ochrony.

⁷⁶ *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania...*, s. 7.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ S. ŁODZIŃSKI, M. SZONERT: *Polityka uchodźcza w Polsce...*, s. 172.

Eurosceptyczna postawa rządu Polski przejawiała się w negacji decyzji podjętych przez Radę dotyczących ustanowienia mechanizmu relokacji i przesiedleń, co w konsekwencji postrzegane było przez Komisję Europejską i część państw członkowskich jako naruszenie prawa unijnego i brak solidarności wobec państw doświadczających wzmożonego napływu uchodźców.

Z pewnością jedną z najbardziej charakterystycznych cech trzeciej fazy jest pojawienie się „kwestii uchodźczej” w debacie publicznej, w tym w kampaniach wyborczych. Dyskurs wywołany kryzysem migracyjnym oraz rozwiązaniami wprowadzanymi przez instytucje Unii Europejskiej obejmującymi system przesiedleń i relokacji zasadniczo różnił się od debat (zresztą sporadycznych) toczonych w poprzednich dwóch fazach. Wśród jego najbardziej charakterystycznych cech wymienić można między innymi:

- przekształcenie debaty o migracjach w debatę o muzułmanach i islamie,
- stosowanie nieuprawnionych generalizacji (muzułmanie równa się terroryści),
- islamofobiczną narrację,
- łączenie kwestii napływu cudzoziemców ubiegających się o ochronę z różnymi typami zagrożeń dla społeczeństwa polskiego (w szczególności zagrożeń terrorystycznych),
- celowy (gdyż trudno zakładać niewiedzę w tej materii u niektórych czołowych polityków) brak rozróżniania w debacie publicznej terminów „uchodźca” i „imigrant”.

Ramowanie w taki sposób dyskursu publicznego w konsekwencji spowodowało zmianę postaw Polaków wobec uchodźców. Badania przeprowadzone przez CBOS wykazały, że w latach 2017 i 2018 około 60% Polaków było przeciwnych przyjmowaniu uchodźców⁷⁹. Dla porównania, jeszcze w czerwcu 2017 roku 3/4 ankietowanych (76%) uważało, że Polska powinna udzielać schronienia osobom prześladowanym w swoich krajach za przekonania i działalność polityczną⁸⁰.

Dość niepokojącym zjawiskiem jest niemal permanentny od 1990 roku brak strategii w dziedzinie migracji. Jak wspomniano — w roku 2012 polski rząd po raz pierwszy przyjął dokument, który można byłoby zakwalifikować jako strategię. Został on unieważniony w 2017 roku. Od tego czasu Polska pozostaje bez dokumentu strategicznego w tak ważnym obszarze funkcjonowania państwa, jakim są migracje.

Podsumowując, do najważniejszych wyzwań stojących przed polityką azylową Polski zaliczyć należy między innymi: przestrzeganie praw cudzoziemców

⁷⁹ Por. *Stosunek do przyjmowania uchodźców*. Komunikat z badań, CBOS, 2017, nr 163; *Stosunek Polaków i Czechów do przyjmowania uchodźców*. Komunikat z badań, CBOS, 2018, nr 87.

⁸⁰ *Polacy wobec problemu uchodźstwa*. Komunikat z badań, CBOS, 2015, nr 81.

ubiegających się o ochronę w zakresie dostępu do procedur azylowych, stworzenie strategii uwzględniającej stan obecnej wiedzy na temat migracji i zgodnej z zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i unijnego, zbudowanie sprawnie działającego systemu integracji cudzoziemców ubiegających się o ochronę i tych, którym ochrona została przyznana, aktywny udział Polski w kreowaniu i reformowaniu unijnej polityki azylowej, prowadzenie debaty publicznej na temat uchodźców opartej na rzetelnej wiedzy oraz idei włączania w przestrzeń dyskursu różnorodnych podmiotów i poglądów.

Bibliografia

- ANTONOWICZ L.: *Podręcznik prawa międzynarodowego*. Warszawa 1993.
- BIERZANEK R., SYMONIDES J.: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Wyd. III poprawione. Warszawa 1994.
- CHAŁUPCZAK H.: *Paradygmat badawczy polityki migracyjnej państwa z perspektywy politologicznej*. W: *Współczesne polskie migracje: strategie — skutki społeczne — reakcja państwa*. Red. M. LESIŃSKA, M. OKÓLSKI. Warszawa 2013 — <https://docplayer.pl/13976678-Paradygmat-badawczy-polityki-migracyjnej-panstwa-z-perspektywy-politologicznej.html> (dostęp: 21.08.2019).
- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz.UE L 239 z 15.09.2015).
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.Urz.UE L 248 z 24.09.2015).
- Deklaracja prezydentów o współdziałaniu miast Unii Metropolii Polskich w dziedzinie migracji. Gdańsk, 30 czerwca 2017 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz.Urz.UE L 180 z 29.06.2013).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013).
- FLORCZAK A.: *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*. Toruń 2003.
- GOODWIN-GIL G.S.: *The Refugees in International Law*. Oxford 1998.
- GÓRALCZYK W.: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa 2000.
- GRZYMAŁA-MOSZCZYŃSKA H., NOWICKA E.: *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*. Kraków 1998.
- HIX S.: *System polityczny Unii Europejskiej*. Przeł. A. KOMASA. Warszawa 2010.
- Informacja Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2015 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z konwencji genewskiej dotyczącej statusu

- uchodźców oraz protokołu nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy. Warszawa, marzec 2016.
- JAŃCZAK J.: *Przeciweuropeizacja jako kategoria badawcza w studiach nad procesami integracji europejskiej*. W: *Europeizacja — mechanizmy, wymiary, efekty*. Red. A. PACZEŚNIAK, R. RIEDEL. Oslo—Toruń—Wrocław 2010.
- KICINGER A.: *Between Polish Interests and the EU Influence — Polish Migration Policy Development 1989—2004*. Warszawa 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515).
- KOWALCZYK B.: *Polski system azylowy*. Wrocław 2014.
- KRÓL T., KURPIŃSKI M., TEMPLIN-UKLEJA K.: *Procedura graniczna jako remedium na słabości polskiego systemu azylowego?* — <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/57-czerwiec-2018/procedura-graniczna-jako-remedium-na-slabosci-polskiego-systemu-azylowego> (dostęp: 28.08.2019).
- KUKUŁKA J.: *Prawo rozwoju i zmienności stosunków międzynarodowych w świetle procesów globalizacji*. W: *Oblicza procesów globalizacji*. Red. M. PIETRAŚ. Lublin 2002.
- LADRECH R.: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France*. “Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32, no 1.
- LIS M.: *Azyl*. W: *Encyklopedia prawa*. Red. U. KALINA-PRASZNIC. Warszawa 1999.
- ŁODZIŃSKI S., SZONERT M.: „Niepolityczna polityka”? *Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989—2016 (kwiecień)*. „CMR Working Papers” 2016, nr 90(148).
- ŁODZIŃSKI S., SZONERT M.: *Polityka uchodźcza w Polsce. Ewolucja „pola uchodźczego” w latach 1990—2011* — <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-295221b2-72dd-4f26-bf37-b6fe6683e632> (dostęp: 22.08.2019).
- Migranci, uchodźcy i ksenofobia w kampanii wyborczej 2018 — raport z monitoringu*. Warszawa 2018.
- PAWŁAK M.: *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.* Warszawa 2013.
- PĘDZIWIATR K., LEGUT A.: *Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu*. W: *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. SZYMAŃSKA. Warszawa 2017.
- Polacy o uchodźcach w Internecie i w realu*. Komunikat z badań nr 149. Warszawa 2015.
- Polacy wobec problemu uchodźstwa*. Komunikat z badań nr 81. Warszawa 2015.
- Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r. — <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/dokument-polityka-migracyjna-polski-stan-obecny-i-postulowane-dzialania.html> (dostęp: 23.08.2019).
- Polityka migracyjna Polski*, projekt z dnia 10 czerwca 2019 r., Zespół do spraw Migracji — <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (dostęp: 29.08.2019).
- PROŃCZUK M.: *Granica bezprawia, czyli jak Polska znęca się nad uchodźcami w Brześciu—Terespolu* — <https://oko.press/narodowy-sadyzm-i-bezprawie-czyli-jak-polska-uszczelnia-granice-w-brzesciu-terespolu-reportaz-zdjecia/> (dostęp: 29.08.2019).
- Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*. Warszawa 2005.
- Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 517).

- Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców.* Red. J. FRELAK, W. KLAUS, J. WIŚNIEWSKI. Warszawa 2007.
- Raport dotyczący krajowych form udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, kwiecień 2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz.Urz. L 180/31 z 29.06.2013).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia (data wydania aktu) r. w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016. Projekt z dnia 12 stycznia 2016, tekst projektu rozporządzenia skierowany do uzgodnień — <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2199,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-relokacji-cudzoziemcow-w-roku-20.html> (dostęp: 23.08.2017).
- Sprawozdanie stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 września 2015 r. — http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/A8CA0F4060DE3B1CC1257EC200722812/%24File/100_a_książka.pdf (dostęp: 23.08.2017).
- Stanowisko Komitetu Badań nad Migracjami PAN w sprawie dokumentu *Polityka migracyjna Polski* (10 czerwca 2019 r., 70 stron) — <https://www.facebook.com/kbnmpan/posts/1204499723064503/> (dostęp: 1.08.2019).
- Stanowisko rządu wobec Europejskiego programu w zakresie migracji. Przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich 9 czerwca 2015 r.
- Stosunek do przyjmowania uchodźców.* Komunikat z badań nr 163. Warszawa 2017.
- Stosunek Polaków i Czechów do przyjmowania uchodźców*, Komunikat z badań nr 87. Warszawa 2018.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).* Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017.
- SYMONIDES J.: *Prawo do azylu.* W: *Prawa człowieka. Model prawny.* Wrocław—Warszawa—Kraków 1991.
- SZELEWA D.: *Model integracji społecznej imigrantów z krajów trzecich: dostęp do usług społecznych i przegląd polityki społecznej.* Raporty i Analizy, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2010.
- SZONERT M.: *Rok 1990 — początki opieki nad uchodźcami.* W: *Migracje polityczne XX wieku.* Red. J.E. ZAMOJSKI. Warszawa 2000.
- Terespól: uchodźcom zawracanym z polskiej granicy grozi niebezpieczeństwo* — <https://amnesty.org.pl/terespól-uchodźcom-zawracanym-z-polskiej-granicy-grozi-niebezpieczeństwo/> (dostęp: 29.08.2019).
- Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa.* Red. J. SZYMAŃSKA, K.A. WOJTASZCZYK. Warszawa 2017.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski (MP 2016, poz. 370).
- Ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 1963, nr 15, poz. 770 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 1997, nr 114, poz. 739).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176).

- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650).
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2016, poz. 783).
- WEINAR A.: *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990—2003*. Warszawa 2006.
- Wystąpienie Premier Ewy Kopacz z 20 września 2015 — <https://www.youtube.com/watch?v=cI2MIFZTr3k> (dostęp: 27.08.2017).
- ZYBAŁA A.: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa 2012.

Agnieszka Florczak, dr nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce, adiunkt w Zakładzie Badań nad Konfliktami i Przemocą Politycznymi Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania naukowe: ochrona praw człowieka, ochrona uchodźców, organizacje międzynarodowe, integracja europejska.



Polityka zatrudnienia — praca — sukces zawodowy

Employment policy — work — professional success

Anna Lada*

Abstrakt

Współczesny rynek pracy przechodzi wiele przeobrażeń, w kontekście zarówno zarządzania, jak i organizacji pracy czy budowania więzi oraz satysfakcji z wykonywanych zadań. Potrzeba dostosowania wymagań do oczekiwań, dobrania odpowiednich środków motywujących jest wielkim wyzwaniem dzisiejszych czasów. Sukces zawodowy stał się celem do osiągnięcia przez wielu podejmujących aktywność zawodową. W niniejszym artykule dokonano analizy teoretycznej dotyczącej pojęć związanych pracą ludzką i pracą zawodową oraz sukcesem zawodowym i wzorem człowieka sukcesu.

Słowa kluczowe: polityka zatrudnienia, praca, motywacja do pracy, sukces zawodowy, zarządzanie

Abstract

The contemporary labour market is undergoing many transformations, both in the context of management, work organization or building relationships and satisfaction with performed tasks. The need to adapt the requirements to expectations and choose the right motivating measures is a great challenge nowadays. Professional success has become a goal to be achieved by many undertaking professional activity. This article presents a theoretical analysis of the concepts related to human and professional work as well as professional success and the model of a successful man.

Key word: employment policy, work, motivation to work, professional success, management

* Katedra Pedagogiki Społecznej, Wydział Pedagogiki i Psychologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (anna.lada@poczta.umcs.lublin.pl);  <https://orcid.org/0000-0002-4625-0406>.

Wstęp

Organizacja współczesnego rynku pracy to wielkie wyzwanie dla osób zarządzających zarówno dużymi instytucjami, jak i małymi przedsiębiorstwami. Rynek pracownika wymaga od pracodawców dostosowania zasad funkcjonowania zawodowego, budowania poczucia satysfakcji z pracy i współpracy na różnych płaszczyznach w danej profesji. Celem postawionym w niniejszym opracowaniu jest zatem teoretyczna analiza dotycząca zagadnień związanych z funkcjonowaniem zawodowym.

Praca ludzka

Polityka zatrudniania jako narzędzie wpływające na rynek pracy i relacje pracownik — pracodawca pełni wiele ważnych funkcji: społecznych gospodarczych, poznawczych czy dochodowych. Praca ludzka, a więc jeden z filarów polityki zatrudnienia, stanowi nieodzowny element rozwoju i budowania nowej jakości życia, zarówno w wymiarze ekonomicznym oraz społecznym, jak i psychologicznym. Niewątpliwie rola Kościoła katolickiego jest również ważnym głosem w kształtowaniu roli i pozycji pracy.

Praca w ujęciu ekonomicznym jest świadomą, celową i systematyczną grupą czynności wykonywanych w celach zarobkowych. To zbiór wyuczonych procedur postępowania, będących źródłem utrzymania siebie i rodziny oraz przynoszących produkt użyteczny w społeczeństwie¹. Oskar Lange określa ją jako „zespół czynności, wykonywanych w procesie produkcji, a mających na celu wytwarzanie dóbr, tj. przedmiotów służących do zaspokajania ludzkich potrzeb”². Pojęciem pracy objęty został wszelki wysiłek ludzki, wynikający z zastosowania wiedzy i umiejętności, a zmierzający do osiągnięcia zamierzonego celu. Ludzie pracując, zdobywają potrzebne środki materialne, ale też czerpią satysfakcję, wykonując czynności społecznie pożyteczne, które sprzyjają podniesieniu prestiżu, zyskaniu uznania czy władzy³. Wojciech Jastrzębowski — twórca i ojciec ergonomii pracy — zwraca uwagę na to, że naukowe pojęcie pracy winno obejmować cztery siły: „siłę fizyczną, ujawniającą się jako ruch,

¹ K.M. CZARNECKI: *Psychologia zawodowej pracy człowieka*. Sosnowiec 2006, s. 38, 40.

² O. LANGE: *Ekonomia polityczna*. Warszawa 1966, s. 19.

³ M. ARMSTRONG: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Przeł. A. UNTERSCHUETZ ET AL. Kraków 2003, s. 163.

właściwą wszystkim istotom żyjącym, nawet najniższym, jak roślinom; siłę czującą, przejawiającą się w zabawie i właściwą dla żyjątek, zwierząt i ludzi; siłę myślenia, będącego udziałem zwierząt i ludzi, oraz siłę poświęcenia (duchową) właściwą tylko ludziom⁷⁴. Zdaniem Tadeusza Pszczołowskiego „praca jest przede wszystkim procesem zachodzącym między człowiekiem a przyrodą. W procesie tym człowiek swym własnym czynem doprowadza do wymiany materii z przyrodą i kontroluje tę wymianę. Wobec materii przyrodzonej występuje on sam jako jedna z sił przyrodzonych. Wprawia w ruch siły przyrodzone należące do jego ciała, jak ramiona i nogi, głowę i ręce, ażeby przyswoić sobie materię przyrodzoną w postaci przydatnej do swojego życia. Oddziałując swymi poruszeniami na przyrodę zewnętrzną, zmieniając ją, człowiek zmienia zarazem i swoją własną naturę”⁷⁵.

Socjologowie traktują pracę jako „proces społeczny, przez który rozumie serię wywołujących określony skutek zjawisk, strukturalizowanych i powiązanych wewnętrznie zależnościami przyczynowymi. Zajmuje się więc uwarunkowaniami społecznymi procesu pracy, ich wpływem na motywy, przebieg i wyniki pracy oraz badaniem skutków, jakie wywołuje”⁷⁶. Dla socjologów sytuacja pracy jest przede wszystkim obszarem, w którego obrębie kształtują się i ujawniają wzory relacji społecznych⁷⁷. Jan Szczepański formułując definicję pracy, zwraca uwagę na kilka kluczowych elementów, stwierdzając, że „praca człowieka jest działalnością celową, refleksyjną, doskonalącą i dzieło, i sprawność człowieka. Jest podstawą gromadzenia dorobku, przekazywanego z pokolenia na pokolenie. Proces produkcji zawiera trzy zasadnicze elementy:

1. celową działalność człowieka, czyli samą pracę,
2. przedmiot, który człowiek przez pracę przekształca,
3. narzędzia, którymi się w toku pracy posługuje”⁷⁸.

Florian Znaniński natomiast upatruje w pracy źródła obiektywnych wartości. „Człowiek pracy to człowiek wytwórczy, którego osobowość zorganizowana jest w odniesieniu do jego dzieła częściowo pod działaniem wrodzonego popędu czy instynktu wytwórczego, częściowo pod wpływem środowiska społecznego, budzącego w nim poczucie obowiązku pracy, świadomość użyteczności pracy i zamiłowanie do pracy”⁷⁹. Przedmiotem socjologii pracy, przyjmując za Znanińskim, jest „wartość pracy w procesach życia zbiorowego (klasyfikacja rodzajów pracy, skutki społecznego podziału pracy, znaczenie pracy dla zbiorowości ludzkiej), społeczne problemy zakładu pracy (typologia zawodów, struktura

⁴ T.W. NOWACKI: *Praca ludzka — analiza pojęcia*. Radom 2008, s. 10.

⁵ T. PSZCZOŁOWSKI: *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Wrocław 1978, s. 177.

⁶ J. STĘPIEŃ: *Wstęp do socjologii, psychologii i organizacji pracy*. Poznań 2000, s. 50.

⁷ R. DROZDOWSKI: *Rynek pracy w Polsce*. Poznań 2002, s. 15.

⁸ J. SZCZEPAŃSKI: *Elementarne pojęcia z socjologii*. Warszawa 1970, s. 61.

⁹ F. ZNANIŃSKI: *Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości*. Warszawa 1974, s. 204.

społeczna i jej wpływ na proces pracy, stosunki międzyludzkie), kierowanie zespołem pracowniczym (typy kierowania, autorytet przełożonych, struktury zarządzania), zawód i struktura zawodowa (klasyfikacja zawodów, społeczne wyznaczniki hierarchii zawodów, społeczne uwarunkowania wyboru zawodu), zjawiska dezorganizacji w zespole pracowniczym (fluktuacja, absencja, wypadki w miejscu pracy, konflikty)¹⁰. Praca w kontekście społecznym postrzegana jest przez niego jako „zbiór wysiłków ludzkich wykonywanych dla utrzymania egzystencji człowieka i podwyższanie jej poziomu”¹¹. Ona służy rozwojowi osobowości człowieka oraz jest procesem uwarunkowanym kulturowo¹². Stanowi zamierzoną działalnością człowieka, która ma na celu zapewnić jednostce lub grupie określoną pozycję społeczną.

Podsumowując, przyjąć można, że praca z racji jej społecznego charakteru gwarantuje niezbędny człowiekowi kontakt z innymi i spełnienie jego różnorodnych potrzeb¹³.

W ujęciu psychologicznym analizie poddawane są składniki i czynniki warunkujące proces pracy „z punktu widzenia jednostki: zainteresowania, zdolności, temperament, charakter, potrzeby czy cele życiowe”¹⁴. Praca w ujęciu Włodzimierza Szewczuka rozumiana jest jako „aktywność fizyczna lub intelektualna, której wymaga społeczeństwo lub którą narzuca się sobie w określonym celu”¹⁵. Wyniki pracy mają dzięki swej użyteczności służyć innym ludziom. Praca to zespół czynności określonych i uwarunkowanych posiadanymi przez pracownika kwalifikacjami. Czynności te wykonywane są relatywnie stale w celu reorganizowania otoczenia¹⁶. Praca, jaką wykonuje jednostka, ma niebagatelny wpływ na kształtowanie się jej psychiki i rozwój osobowości. Psychologowie dokonują analizy warunków pracy, czynników wpływających na jej wydajność; autorzy opracowań naukowych skupiają się wokół zadowolenia i satysfakcji z pracy, ale też opisują zjawiska patogenne, takie jak wypalenie zawodowe, pracooholizm czy mobbing. Analizie poddawane są zachowania jednostek i grup w sytuacji pracy. W związku z niezwykle istotnym wpływem warunków pracy na funkcjonowanie jednostki praca „w zależności od okoliczności, stawianych celów i kryteriów oceny może charakteryzować się dwoma przeciwstawnymi wartościami — negatywnymi i pozytywnymi. Dwoista natura pracy sprawia, że raz wiąże się ona ze zdrowiem, dumą, dobrobytem, rozwojem, organizacją,

¹⁰ T.W. NOWACKI: *Leksykon pedagogiki pracy*. Warszawa 2004, s. 224.

¹¹ Ibidem, s. 189—190.

¹² Ibidem.

¹³ Z. WIATROWSKI: *Podstawy pedagogiki pracy*. Bydgoszcz 2000, s. 74.

¹⁴ S.M. KWIATKOWSKI, A. BOGAJ, B. BARANIAK: *Pedagogika pracy*. Warszawa 2007, s. 24.

¹⁵ *Encyklopedia psychologii*. Red. W. SZEWCZUK. Warszawa 1998, s. 451.

¹⁶ Z. RATAJCZAK: *Praca. Psychologiczna analiza pracy*. W: *Encyklopedia psychologii*. Red. W. SZEWCZUK. Warszawa 1998, s. 451.

a raz — z apatią, bezradnością, poniżeniem, dezorganizacją, chorobą a nawet śmiercią¹⁷. Psychologowie pracy poszukują rozwiązań dla problemów, jakich doświadczają pracownicy w różnych momentach pracy zawodowej, podczas jej organizowania i usprawniania¹⁸. Zatem „cała psychologia pracy miała i ma do dzisiaj na celu wskazanie, jak należy kształtować warunki pracy czy organizować stanowiska pracy, jaki system motywacyjny stosować, jak dobierać ludzi do zespołów, aby osiągnąć największą efektywność pracy przy realizowaniu zadań organizacji”¹⁹, nie zapominając o tym, że praca stanowi „obiektywną potrzebę człowieka, szczególnie dorosłego i sprawnego fizycznie oraz psychicznie, a także jako nieodzowny warunek jego rozwoju”²⁰.

O wartości pracy ludzkiej w szczególny sposób mówi obecnie Kościół katolicki: „Praca jest dla człowieka zarówno obowiązkiem, jak i prawem, przez którą współpracuje z Bogiem Stwórcą. Pracując z zaangażowaniem i kompetencją, osoba urzeczywistnia swoje naturalne zdolności, szanuje dary Stwórcy i otrzymane talenty, utrzymuje siebie, swoich bliskich, służy wspólnocie ludzkiej. Ponadto, z łaską Bożą, praca może być środkiem uświęcania i współpracy z Chrystusem w jego dziele Odkupienia. Dostęp do pewnej i uczciwej pracy, bez niesprawiedliwej dyskryminacji, powinien być otwarty dla wszystkich, z poszanowaniem wolnej inicjatywy gospodarczej i słusznego wynagrodzenia. Do państwa należy stworzenie poczucia bezpieczeństwa zakresie gwarancji indywidualnej wolności i własności, stabilności pieniądza oraz sprawnych służb publicznych; czuwanie nad realizowaniem praw ludzkich w dziedzinie gospodarczej i kierowanie nim. Zależnie od okoliczności społeczeństwo powinno ze swojej strony pomóc obywatelom w uzyskaniu pracy. Pracownicy natomiast powinni wykonywać swoją pracę sumiennie, kompetentnie i z oddaniem, poszukując rozwiązania ewentualnych konfliktów za pomocą dialogu”²¹. Święty Jan Paweł II wielokrotnie zwracał uwagę na to, że „praca jest dobrem człowieka — dobrem jego społeczeństwa — przez pracę bowiem człowiek nie tylko przekształca przyrodę, dostosowuje ją do swoich potrzeb, ale urzeczywistnia siebie jako człowieka, a także poniekąd bardziej staje się człowiekiem”²². Zgodnie z papieskim przesłaniem zawartym w encyklice *Laborem exercens* „praca oznacza każdą działalność, jaką człowiek spełnia, bez względu na jej charakter i okoliczności, to znaczy każdą działalność człowieka, którą za pracę uznać można i uznać należy pośród całego bogactwa czynności, do jakich jest

¹⁷ A. BAŃKA: *Psychopatologia pracy*. Poznań 1996, s. 5.

¹⁸ J. KARNEY: *Psychopedagogika pracy. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*. Warszawa 2007, s. 23.

¹⁹ *Psychologia pracy*. Red. X. GLISZCZYŃSKA. Warszawa 1977, s. 21—22.

²⁰ Z. WIATROWSKI: *Podstawy pedagogiki pracy*. Bydgoszcz 2000, s. 74.

²¹ *Kompendium Katechizmu Kościoła Katolickiego*. Red. J. PISIEWICZ. Kielce 2005, s. 164.

²² JAN PAWEŁ II: *Laborem exercens*. Kraków 2006, s. 25.

zdolny i dysponowany poprzez samą swoją naturę, poprzez samo człowieczeństwo”²³.

Tak rozumiana praca ludzka stanowi fundament pracy zawodowej, którą określa się jako zamierzoną aktywność, ukierunkowaną na przeobrażenie wszelkich dóbr naturalnych i adaptację ich w celu zaspokojenia indywidualnych potrzeb²⁴. Zatem jest ona „działalnością człowieka zorganizowaną społecznie w taki sposób, aby prowadziła do wyników społecznie wartościowych i do podnoszenia jakości życia wykonujących ją jednostek”²⁵. Taka definicja wskazuje na dwa zasadnicze cele pracy zawodowej: „produkowanie wytworów społecznie wartościowych oraz pełnienie odpowiednich usług oraz podnoszenie jakości życia jednostki pracującej”²⁶. Pierwszy cel odwołuje do efektywności pracy, jej wymiaru wytwórczego, określa jej wydajność, drugi z kolei ukazuje element humanizacji pracy zawodowej, zwraca się ku jednostce ludzkiej — pracownik jako osoba, która dzięki aktywności zawodowej podnosi swój standard życia.

Praca zawodowa wnosi ogromny wkład w życie społeczne. Znaczenie pracy zawodowej można rozpatrywać w dwóch aspektach: węższym i szerszym.

Węższe rozumienie obejmuje czynności wykonywane przez człowieka, które:

- „tworzą system wewnętrznie spójny;
- opierają się na określonej wiedzy i umiejętnościach;
- są skierowane na wytworzenie pewnych przedmiotów i usług;
- są wykonywane systematycznie lub trwale;
- stanowią źródło pozyskania środków do życia”²⁷.

W ujęciu szerszym praca — poza czynnościami człowieka pracującego — obejmuje „zewewnętrzne warunki pracy, ramy organizacyjne, korzyści materialne, prestiż zawodu, szanse zawodowe i inne elementy wpływające bezpośrednio lub pośrednio na proces i wyniki pracy zawodowej”²⁸.

Warto zwrócić uwagę na kilka kluczowych aspektów związanych z pracą zawodową:

- **Pieniądze.** Wynagrodzenie za pracę stanowi dla wielu najważniejsze źródło utrzymania. Brak dochodu wpływa na pogorszenie jakości życia.
- **Poziom aktywności.** Praca umożliwia nabycie i wykorzystanie umiejętności oraz zdolności.
- **Urozmaicenie.** Dzięki pracy możliwa jest zmiana otoczenia. Praca zawodowa nawet monotonna pozwala docenić czas spędzony w domu.

²³ Ibidem, s. 49.

²⁴ Z. WOŁK: *Kultura pracy*. Sulechów 2000, s. 10.

²⁵ T. TOMASZEWSKI: *Ślady i wzorce*. Warszawa 1984, s. 146.

²⁶ Z. WIATROWSKI: *Powodzenia i niepowodzenia zawodowe*. Olecko 2002, s. 29.

²⁷ Ibidem, s. 16.

²⁸ Ibidem, s. 17.

- **Struktura czasu.** Pracujący w pełnym wymiarze czasu mają z reguły zorganizowany dzień. Niekiedy może to być powodem napięć i stresu, ale nadaje codziennym zajęciom pewien swoisty rytm.
- **Kontakty społeczne.** Miejsce pracy sprzyja zawieraniu znajomości. Związane jest to z czasem, jaki spędza się w danym miejscu z tymi samymi osobami.
- **Poczucie własnej tożsamości.** Dzięki pracy możliwe jest poczucie stabilnej tożsamości społecznej²⁹.

Pracę można również scharakteryzować przez pryzmat sześciu grup motywów obecnych w sytuacji pracy. Pierwszą grupą są sukcesy i niepowodzenia. Człowiek zobowiązujący się do wykonania określonej pracy, kieruje się motywacją osiągnięć, licząc na to, iż uzyska optymalny wynik swojej pracy. Drugą grupę stanowią korzyści i straty materialne bezpośrednio. Korzyści ekonomiczne w znaczny sposób determinują aspiracje i decyzje zawodowe. Kolejna grupa motywów to bezpieczeństwo i zagrożenie. Człowiek w sytuacji pracy poszukuje poczucia bezpieczeństwa przez redukcję sytuacji niepewnych, zagrażających czy szkodliwych. Czwartą grupę stanowią stosunki międzyludzkie. Człowiek naturalnie dąży do budowania więzi, kontaktu i akceptacji w pracy. Atrakcyjność i awersyjność poszczególnych czynności to kolejna przedostatnia już grupa motywów. Pracownik może każdy rodzaj pracy postrzegać przez pryzmat jej atrakcyjności: czy należy ona do zajęć lubianych, czy takich, które wykonuje niechętnie i nie stanowią dla niego wyzwania. Ostatnia grupa motywów to komfort i dyskomfort pracy. Subiektywna ocena pracownika wskazuje na to, w jakich warunkach czuje się on dobrze, bezpiecznie, komfortowo, a jakie temu nie sprzyjają³⁰. Dzięki takiemu spojrzeniu na zagadnienie pracy zawodowej jeszcze bardziej uwidacznia się potrzeba odpowiedniego diagnozowania i organizowania pracy, by człowiek miał odpowiednią motywację do jej wykonywania i do własnego rozwoju.

Praca zawodowa bardzo często korelowana jest z różnymi rodzajami sukcesu czy satysfakcji z pracy. Sukces to działanie na możliwie najwyższym poziomie osoby, która w ten sposób spełnia marzenia i pragnienia związane z konkretną sferą życia, zachowując przy tym równowagę wszystkich pozostałych płaszczyzn życia. By scharakteryzować sukces, należy wskazać pewne wartości — wyznaczniki, które określając cel, świadczyć będą o jego osiągnięciu. Sukces oznacza realizację celu i w tym znaczeniu może dotyczyć wielu podmiotów. Dla każdego człowieka osiągnięcie sukcesu może oznaczać coś zupełnie odmiennego — jedni sukcesem nazywają wysokie zarobki, drudzy uznanie i szacunek, pozostali — autonomię i samodzielność. Ważną rolę odgrywa hierarchia wartości i indywidualne doświadczenia każdego człowieka. Sukces

²⁹ A. GIDDENS: *Socjologia*. Przeł. A. SZULŻYCKA. Warszawa 2008, s. 369.

³⁰ T. TOMASZEWSKI: *Ślady i wzorce...*, s. 152—156.

może być interpretowany w kontekście różnorodnych sytuacji życiowych: spełnionych marzeń, zrealizowanych planów, szczęścia, zdrowia, zgromadzonych dóbr itp. O sukcesie indywidualnym można mówić w momencie, gdy realizują się wszystkie oczekiwania danej jednostki. „Sukces polega na maksymalnym wykorzystaniu swoich możliwości, by zaspokoić własne, w pełni uświadomione pragnienia z zachowaniem uniwersalnego kodeksu moralnego oraz równowagi między obszarami życia”³¹. Sukcesu można upatrywać w kontekście motywacji, aspiracji, poczucia własnej wartości oraz potrzeby osiągnięć. „Jednoznaczność uzyskanych rezultatów działania z aspiracjami człowieka zyskało miano sukcesu”³². Ponadto o sukcesie można mówić wtedy, kiedy osiągnięty rezultat działania jest zbliżony z oczekiwaniami człowieka bądź je przerasta. Sukces to „pragnienie i gotowość do przewyższania przeszkód, wykorzystania własnej siły, wykonania trudnych zadań i najszybciej, jak to tylko możliwe”³³. Ponadto „sukces to nie jednorazowy efekt czy osiągnięcie, ale proces, podejście do życia, postawa. O sukcesie możemy bowiem mówić tak naprawdę jedynie z perspektywy czasu, często całego życia. To, co dziś jest sukcesem, może nim przestać być za chwilę”³⁴.

Sukces jest pojęciem trudnym do obiektywnego scharakteryzowania, gdyż stanowi zjawisko subiektywne związane z systemem wartości oraz indywidualnymi cechami każdego człowieka. Sukces jako zjawisko mające szczególną naturę trudną do jednoznacznej interpretacji można scharakteryzować za pomocą dwóch wymiarów: czasu i przestrzeni. Czas odgrywa znaczącą rolę w całym życiu człowieka. „Pewne zachowanie lub wynik działania osiągniętego w teraźniejszości i uznanego za niepowodzenie może stanowić nieodzowny element długiego procesu prowadzącego do sukcesu. W takim rozumieniu porażka wchodzi w zakres sukcesu, a nie stanowi jego przeciwległego bieguna. Porażka traktowana jest wówczas jako konieczny warunek sukcesu, gdyż może wyeliminować działanie błędne, nieefektywne, prowadzące do niepożądanych celów, konsekwencji. Doznanie niepowodzenia na pewnym etapie działania może przyczynić się do wyboru właściwego kierunku postępowania zmierzającego do sukcesu. Wielokrotnie skutkiem porażki jest odkrycie nieznanych dotychczas możliwości oraz dookreślenie zamiarów działającej jednostki”³⁵. Przestrzeń czy zakres sukcesu mogą być interpretowane dwupłaszczyznowo: w ujęciu wąskim i w ujęciu szerokim, a odnoszą się nade wszystko do rozmiaru realizowanych celów i wielości dziedzin aktywności.

Sukces zależy od wielu czynników, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Składnikami sukcesu są:

³¹ I. MAJEWSKA-OPIELKA: *Sukces firmy*. Gdańsk 2003, s. 25.

³² S. BYRA: *Sukces niejedno ma imię*. „Pedagogika Społeczna” 2005, nr 1, s. 68.

³³ C. SIKORSKI: *Drogi do sukcesu*. Warszawa 2007, s. 24.

³⁴ I. MAJEWSKA-OPIELKA: *Sukces firmy...*, s. 24.

³⁵ S. BYRA: *Sukces niejedno ma imię...*, s. 71—72.

- samoświadomość,
- poczucie własnej wartości,
- samosterowność,
- pozytywne myślenie,
- dyscyplina,
- automotywacja,
- pozytywne relacje³⁶.

Sukces zawodowy, sukces na rynku pracy, sukces w pracy — te perspektywy wzajemnie się przenikają i na siebie oddziałują, dlatego nie można tych pojęć rozdzielić w sposób jednoznaczny i sztywny, ponieważ:

- **sukces na rynku pracy** to wszelkie cele realizowane przez osobę będącą jakimkolwiek tego rynku uczestnikiem (pracodawcą, pracobiorcą, kandydatem do pracy); to na przykład zmiana pracy na lepszą, zatrudnienie poszukiwanego pracownika czy możliwość kierowania własną karierą zawodową;
- **sukces w pracy** to czynności, które doprowadzają do zaplanowanego celu w myśl założenia, że praca jest każdą aktywnością ukierunkowaną na dokonywanie społecznie użytecznych zmian;
- **sukces zawodowy** to osiąganie coraz wyższych standardów w pracy zawodowej w kontekście własnego rozwoju zawodowego; to wszystkie osiągnięcia, które są istotne dla jednostki w rozwijaniu własnej kariery zawodowej³⁷.

Sukces połączony jest też z motywacją do jego osiągnięcia. Motywacja stanowi relację między otoczeniem a jednostką. Należy pamiętać jednak, że „nie każdy wytężony wysiłek zmierzający do stworzenia czegoś jest motywowany chęcią osiągnięcia sukcesu”³⁸. Istotą motywacji do osiągania sukcesu jest „dążenie do wzmożenia lub utrzymania na poziomie w miarę możliwości wysokim własnej sprawności w tych wszystkich czynnościach, w których uważa się za wiążącą pewną normę i których wykonanie może się w związku z tym udać bądź nie”³⁹.

Naukowcy, zajmujący się badaniem osób, które odniosły sukces, wskazali zespół cech, które mogą być przesłanką warunkującą. Są to:

- „motywacja osiągnięć,
- wewnętrzne umiejscowienie kontroli,
- podejmowanie skalkulowanego ryzyka,
- realistyczne podejście do rozwiązywania problemów,
- zdolność do manipulacji”⁴⁰.

³⁶ D. WAITLEY: *Psychologia sukcesu. Zbiór technik i narzędzi dla doradców oraz prowadzących szkolenia*. Przeł. K. SOBIEPANEK-SZCZĘSNA. Warszawa 2011, s. 55.

³⁷ E. KASPRZAK: *Sukces i porażka bezrobotnych na rynku pracy*. Poznań 2006, s. 49—54.

³⁸ F. RHEINBERG: *Psychologia motywacji*. Przeł. J. ZYCHOWICZ. Kraków 2006, s. 62.

³⁹ Ibidem, s. 64.

⁴⁰ I. MAJEWSKA-OPIELKA: *Korepetycje z sukcesu*. Katowice 2003, s. 50.

Jak wynika z przedstawionych cech charakterystycznych, człowiek zawdzięcza sukces własnej wytężonej pracy oraz umiejętnościom, które rozwija, kierując się wysoką motywacją osiągnięć.

Sukces wpisany w życie zawodowe i społeczne jest tym, do czego dąży niemalże każdy człowiek, interpretując to zjawisko na swój sposób. Jednak każde społeczeństwo charakteryzuje pewien zespół cech, typowych dla „człowieka sukcesu”. Można wskazać pewne stałe determinanty, które są ponad wszystkimi różnicami etnicznymi. Przykładowy zbiór tych elementów scharakteryzowała Ewa Grzeszczyk, zwracając szczególną uwagę na trzynaście cech:

- 1) wygląd profesjonalisty,
- 2) upodobanie do wyzwań,
- 3) akceptacja życia w procesie zmian,
- 4) optymistyczne nastawienie,
- 5) praktyczne wykształcenie,
- 6) poczucie własnej wartości,
- 7) identyfikacja z miejscem pracy,
- 8) chęć robienia kariery,
- 9) przebojowość,
- 10) nastawienie na sukces,
- 11) umiejętność radzenia sobie,
- 12) umiejętność organizacji czasu,
- 13) docenienie finansowego wymiaru sukcesu.

Fachowe zaprezentowanie swojej osoby umożliwia 1) wygląd profesjonalisty. Jednostki dynamiczne, zadbane, schludne i eleganckie wzbudzają zaufanie. O pasji i motywacji do działania świadczyć może typowy dla ludzi sukcesu „błysk w oku”. Stojem natomiast dajemy drugiemu człowiekowi wyraźny sygnał o naszym podejściu do niego, szacunku i chęci współpracy. Kolejnym elementem jest 2) upodobanie do wyzwań — człowiek nastawiony na sukces nie boi się przeciwności ani trudności. Wręcz przeciwnie, takie sytuacje działają motywująco i oczyszczająco. Wyzwania i nowe doświadczenia są dla takich jednostek naturalnym etapem w drodze do sukcesu. 3) Akceptacja życia w procesie zmian to niezwykle ważna w życiu cecha. Znacząco ułatwia ona funkcjonowanie we współczesnym społeczeństwie, które charakteryzuje elastyczność, mobilność, fluktuacja i dynamizm. 4) Optymistyczne nastawienie do życia jest istotne i powinno towarzyszyć absolutnie każdemu człowiekowi, by mimo trudności nie tracił chęci i zapału. Bez wątpienia 5) praktyczne wykształcenie przydatne do osiągnięcia sukcesu jest wartością uniwersalną. Podobną stanowi 6) poczucie własnej wartości — adekwatne i zgodne z rzeczywistością, by nie zafałszować własnego obrazu, pracując nad swoją osobą, rozwijając się i budując silną osobowość. W kontekście pracy warto pamiętać, iż pracownik, który 7) identyfikuje się z własną firmą, dbając o swój rozwój i poczucie spełnienia, przyczynia się do sukcesu firmy, w której się realizuje zawodowo. Bezpośrednią

z tą cechą wiąże się kolejna, 8) chęć robienia kariery. Jednostka po prostu chce coś osiągnąć. 9) Determinacja, siła, przebojowość, motywacja przekładają się na następny uniwersalny element, czyli 10) nastawienie na sukces. Jeśli jednostka chce, to osiągnie zamierzony cel; jeśli tylko ma plan działania i energię, zrealizuje swoje zamierzenia. 11) Umiejętność radzenia sobie i 12) umiejętność organizacji czasu to cechy, które znajdują odzwierciedlenie w sytuacji wzmożonej aktywności. Nadawanie zadaniom priorytetów, wypełnianie obowiązków, przygotowywanie planów działania to umiejętności, dzięki którym możliwe będzie wypłynięcie na „szerokie wody”. Finalnym elementem jest 13) docenianie finansowego wymiaru sukcesu, na który składają się wszystkie wcześniej opisane elementy. Motywacyjne działanie tej cechy jest kluczowe i często determinuje wszystkie inne⁴¹. Ponadto wytężony wysiłek, który doprowadza do sukcesu, świadczyć może o zaradności, sile, innowacyjnym myśleniu, konsekwencji w działaniu i odporności na czynniki zewnętrzne jednostki⁴².

Wzór człowieka sukcesu różni się zasadniczo w percepcji różnych osób. Często sukces utożsamiany jest z zajmowanym stanowiskiem. Pozycja kierownika czy menedżera świadczyć ma o odniesionym sukcesie. Jednak nie samo stanowisko mówi o tym. Dużo istotniejsze są cechy ludzi, którzy takie stanowiska zajmują. Cechy te jednocześnie definiują wzór człowieka sukcesu.

Każdy człowiek sukcesu, mając świadomość, jakimi wyznacznikami kieruje się, kształtując swoją karierę, wyznaczając, co jest dla niego najważniejsze i w jakim kierunku chce podążać, może się spełniać i rozwijać. Doskonały pracownik bowiem charakteryzuje się nie tylko perfekcyjnym przygotowaniem zawodowym, ale też bogatą osobowością czy twórczym podejściem do realizowanych zadań⁴³.

Przyglądając się zatem człowiekowi podejmującemu aktywność zawodową, zapoznając się z rezultatami jego pracy, oceniając pasję, zaangażowanie i chęć do pracy w trakcie jej wykonywania, można określić talent, który bez wątpienia wpływa na jego poczucie sukcesu zawodowego. „Talent w określonej dziedzinie, predysponuje człowieka do wykonywania zawodów wymagających:

- zamiłowania w tej dziedzinie,
- zapamiętania wielu informacji pochodzących z tej dziedziny,
- wytwarzania nowych informacji z zakresu tej dziedziny,
- pomysłowości, zaangażowania, zamiłowania, pasji i entuzjazmu,
- skutecznego i twórczego rozwiązywania problemów,
- łatwości przetwarzania informacji z tej dziedziny,

⁴¹ E. GRZESZCZYK: *Sukces. Amerykańskie wzory, polskie realia*. Warszawa 2003, s. 211—229.

⁴² E. GRZESZCZYK: *Etyczny wymiar sukcesu w Polsce i USA — wykład*. Warszawa 2002, s. 3.

⁴³ T.W. NOWACKI: *Praca i wychowanie*. Warszawa 1980, s. 85—86.

- twórczej wyobraźni,
- efektywnego wykonywania zawodu⁴⁴.

Człowiek sukcesu utożsamiany jest z aktywnością i chęcią działania oraz nastawieniem na zmiany. Cechy człowieka proaktywnego zatem utożsamiane są z wzorcem człowieka sukcesu. Katarzyna Klimkowska, charakteryzując człowieka proaktywnego, który podejmuje różnorodne działania, by zmienić swoją sytuację w otoczeniu, ujęła zachowania proaktywne w siedem kategorii:

I kategoria osób:

- „Poszukuje możliwości zmiany.
- Osiąga cele dzięki własnej zorganizowanej aktywności i działaniu.
- Wykorzystuje wszelkie możliwości osiągnięcia celu — własne i środowiska.
- Transgresyjnie przekracza ograniczenia sytuacji, aby w efekcie dokonanej zmiany stała się ona możliwie najbardziej korzystna⁴⁵.

II kategoria osób:

- „Wybiera cele efektywne i ukierunkowane na zmianę.
- W swoim działaniu jest ukierunkowana na sukces, ale szczególnie na dokonania, które mają realny wpływ na rzeczywistość.
- Maksymalnie odpowiedzialnie podchodzi do swoich celów, przy czym aspiracje i motywacja osiągnąć nie ograniczają się do osiągnięcia celu, ale wykraczają poza zamierzony wynik. Osiągnięty sukces generuje kolejne dążenia, których efekty będą mogły oddziaływać na sposób, w jaki inni postrzegają ją społecznie i podchodzą do własnej aktywności. Proaktywność obejmuje zatem zaangażowanie w zmianę ludzkiej percepcji. Nie oznacza ona zwiększonego wysiłku — w znaczeniu »więcej pracy«, ale raczej wysiłek jakościowy zmierzający do ponownego zdefiniowania warunków koniecznych ścieżki realizacji celu. Wysiłek jakościowy wymaga wyjścia poza utarte schematy, definicje, zobowiązania i ograniczenia⁴⁶.

III kategoria osób:

- „Przewiduje problemy i podejmuje działania prewencyjne.
- Aktywnie i systematycznie dokonuje ewaluacji swojej działalności, osiągnięć, sytuacji, w której działa.
- Zauważa sygnały potencjalnych lub zbliżających się trudności i problemów.
- Intensywnie wykorzystuje informacje zwrotne ze środowiska i spoza niego.
- Aktywnie i regularnie buduje sieć kontaktów poprawiając warunki jej działalności⁴⁷.

⁴⁴ J. WILSZ: *Teoria pracy: implikacje dla pedagogiki pracy*. Kraków 2009, s. 238.

⁴⁵ K. KLIMKOWSKA: *Orientacja na sukces zawodowy studentów kończących studia translatorskie*. Lublin 2013, s. 162.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

IV kategoria osób:

- „Wykazuje tendencję do różnych form aktywności, do robienia różnych rzeczy.
- Rzeczy, które robi, robi odmiennie, inaczej, nowatorsko.
- Poszukuje najlepszych sposobów osiągnięcia zamierzonego celu, często wykraczających poza typowe, tendencyjne rozwiązania.
- Typowa osoba proaktywna będzie podejmować typowe działania, które obejmują: uczestnictwo, dobrowolne i bezinteresowne zaangażowanie, wychodzenie z ofertami, rozpoczynanie czegoś, agresywne kreowanie”⁴⁸.

V kategoria osób:

- „Jest aktywna, działająca.
- Poszukuje możliwości działania, podejmuje nowe aktywności.
- Nie tylko opracowuje pomysły czy idee, ale realizuje je.
- Nie poszukuje ryzyka, ale też go nie unika.
- Przyjmuje odpowiedzialność za własne działanie”⁴⁹.

VI kategoria osób:

- „Jest wytrwała w realizacji swoich celów.
- Jest elastyczna w działaniu — jest w stanie zmienić swoją strategię i taktykę działania, gdy wymagają tego okoliczności lub gdy one zwyczajnie zawodzą”⁵⁰.

VII kategoria osób:

- „Rzeczywiście osiąga swoje cele. Odnosi realne, konkretne sukcesy, a nie ogranicza się do usiłowania ich osiągnięcia.
- Osiągnięcia nie są jedynie nominalne, ale mają realny wpływ na zmiany zachodzące w organizacji, w ludziach czy w okolicznościach (sytuacjach)”⁵¹.

Konkluzja

Podsumowując, skonstatować można, iż pracą jest „aktywność ukierunkowana na osiąganie cenionych celów, wykraczających poza przyjemność płynącą z samej aktywności”⁵², to „wysiłek człowieka z zastosowaniem jego wiedzy i umiejętności, zmierzający do osiągnięcia zamierzonego celu. Większość ludzi

⁴⁸ Ibidem, s. 163.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² P. WARR: *Praca*. W: *Encyklopedia Blackwella. Psychologia społeczna*. Red. A.S.R. MANSTEAD, M. HEWSTONE, S.T. FISKE, M.A. HOGG, H.T. REIS, G.S. SEMIN. Warszawa 2001, s. 410.

pracuje, by zrobić na utrzymanie — żeby zdobyć pieniądze. Pracują oni jednak także dla satysfakcji, jaką daje im praca, z potrzeby wykonywania czegoś pożytecznego, potrzeby sumienia, podniesienia prestiżu, zyskania uznania, a także dlatego, że praca jest okazją do wykorzystania i rozwijania swych predyspozycji do użycia władzy oraz towarzyskiego spełnienia się”⁵³.

Bibliografia

- ARMSTRONG: M. *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Przeł. A. UNTERSCHUETZ ET AL. Kraków 2003.
- BAŃKA A.: *Psychopatologia pracy*. Poznań 1996.
- BYRA S.: *Sukces niejedno ma imię*. „Pedagogika Społeczna” 2005, nr 1.
- CZARNECKI K.M.: *Psychologia zawodowej pracy człowieka*. Sosnowiec 2006.
- DROZDOWSKI R.: *Rynek pracy w Polsce*. Poznań 2002.
- Encyklopedia psychologii*. Red. W. SZEWCZUK. Warszawa 1998.
- GIDDENS A.: *Socjologia*. Przeł. A. SZULŻYCKA. Warszawa 2008.
- GRZESZCZYK E.: *Etyczny wymiar sukcesu w Polsce i USA — wykład*. Warszawa 2002.
- GRZESZCZYK E.: *Sukces. Amerykańskie wzory, polskie realia*. Warszawa 2003.
- JAN PAWEŁ II: *Laborem exercens*. Kraków 2006.
- KARNEY J.: *Psychopedagogika pracy. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*. Warszawa 2007.
- KASPRZAK E.: *Sukces i porażka bezrobotnych na rynku pracy*. Poznań 2006.
- KLIMKOWSKA K.: *Orientacja na sukces zawodowy studentów kończących studia translatorskie*. Lublin 2013.
- Kompendium Katechizmu Kościoła Katolickiego*. Red. J. PISIEWICZ. Kielce 2005.
- KWIATKOWSKI S.M., BOGAJ A., BARANIAK B.: *Pedagogika pracy*. Warszawa 2007.
- LANGE O.: *Ekonomia polityczna*. Warszawa 1966.
- MAJEWSKA-OPIEŁKA I.: *Korepetycje z sukcesu*. Katowice 2003.
- MAJEWSKA-OPIEŁKA I.: *Sukces firmy*. Gdańsk 2003.
- NOWACKI T.W.: *Leksykon pedagogiki pracy*. Warszawa 2004.
- NOWACKI T.W.: *Praca i wychowanie*. Warszawa 1980.
- NOWACKI T.W.: *Praca ludzka — analiza pojęcia*. Radom 2008.
- Psychologia pracy*. Red. X. GLISZCZYŃSKA. Warszawa 1977.
- PSZCZOŁOWSKI T.: *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Wrocław 1978.
- RATAJCZAK Z.: *Praca. Psychologiczna analiza pracy*. W: *Encyklopedia psychologii*. Red. W. SZEWCZUK. Warszawa 1998.
- RHEINBERG F.: *Psychologia motywacji*. Przeł. J. ZYCHOWICZ. Kraków 2006.
- SIKORSKI C.: *Drogi do sukcesu*. Warszawa 2007.
- STĘPIEŃ J.: *Wstęp do socjologii, psychologii i organizacji pracy*. Poznań 2000.
- SZCZEPAŃSKI J.: *Elementarne pojęcia z socjologii*. Warszawa 1970.
- TOMASZEWSKI T.: *Ślady i wzorce*. Warszawa 1984.
- WAITLEY D.: *Psychologia sukcesu. Zbiór technik i narzędzi dla doradców oraz prowadzących szkolenia*. Przeł. K. SOBIEPANEK-SZCZĘSNA. Warszawa 2011.

⁵³ M. ARMSTRONG: *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 163.

- WARR P.: *Praca*. W: *Encyklopedia Blackwella. Psychologia społeczna*. Red. A.S.R. MANS-STEAD, M. HEWSTONE, S.T. FISKE, M.A. HOGG, H.T. REIS, G.S. SEMIN. Warszawa 2001.
- WIATROWSKI Z.: *Podstawy pedagogiki pracy*. Bydgoszcz 2000.
- WIATROWSKI Z.: *Powodzenia i niepowodzenia zawodowe*. Olecko 2002.
- WILSZ J.: *Teoria pracy: implikacje dla pedagogiki pracy*. Kraków 2009.
- WOLK Z.: *Kultura pracy*. Sulechów 2000.
- ZNANIECKI F.: *Ludzie terażniejsi a cywilizacja przyszłości*. Warszawa 1974.

Anna Lada, dr, adiunkt w Katedrze Pedagogiki Społecznej Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Zainteresowania naukowe: praca socjalna (współczesne wyzwania pracy socjalnej, kompetencje pracowników służb społecznych), pedagogika społeczna (współczesne wyzwania społeczne, rynek zatrudnienia, sukces).

Systemy polityczne



Bezpartyjna wolność i bezpartyjne zniewolenie Rywalizacja polityczna w stanach bezpartyjnych

Non-partisan freedom and non-partisan enslavement
Political competition in a no-party model

Łukasz Wielgosz*

Abstrakt

Partie polityczne pełnią bardzo ważną funkcję we współczesnym świecie — w zdecydowanej większości państw organizują życie polityczne obywateli, integrują ludzi wokół idei, pomysłów lub liderów, kreują elity władzy, biorą udział w sprawowaniu kontroli nad tą władzą, a w niektórych systemach politycznych zastępują administrację publiczną oraz inne instytucje państwowe. Są jednak takie państwa, które rządzą sobie bez partii politycznych. Giovanni Sartori określał tego typu przypadki jako „no-party states”, co można przetłumaczyć jako „stany bezpartyjne”. Stan bezpartyjny może ukształtować się w danym państwie z różnych przyczyn. Rywalizacja polityczna w takich warunkach również będzie miała swoją specyfikę.

Czy brak partii politycznych w danym państwie uniemożliwia jego obywatelom wzięcie udziału w podejmowaniu decyzji

Abstract

Political parties in most countries organize the political life of citizens, integrate people around ideas, ideas or leaders, create power elites and control power. In some political systems, parties are replacing public administration and other state institutions. However, there are countries where there are no political parties. Giovanni Sartori referred to such cases as „no-party states.” The purpose of the article is to find the answer to this question whether this situation prevents no-party states citizens from participating in political decisions.

Key words: political competition, no-party model, political parties, non-partisan freedom, non-partisan enslavement

* doktorant (e-mail: lukaszwielgosz@gmail.com);  <https://orcid.org/0000-0002-9171-1152>.

politycznych? Celem autora artykułu jest znalezienie odpowiedzi na to pytanie.

Słowa kluczowe: rywalizacja polityczna, stan bezpartyjny, partie polityczne, bezpartyjna wolność, bezpartyjne zniewolenie

Wstęp

Autor prezentowanego artykułu postawił sobie dwa zadania. Pierwszym jest przeanalizowanie wybranych przypadków stanów bezpartyjnych i przedstawienie, dlaczego ukonstytuował się w tych państwach tego typu model. Drugim celem jest zaprezentowanie, w jaki sposób przebiega rywalizacja polityczna w tychże państwach. Problem badawczy sformułowano wokół pytania o to, czy brak partii politycznych utrudnia obywatelom tych państw udział w podejmowaniu decyzji politycznych i ogranicza ich polityczną aktywność. Aby rozwiązać ten problem badawczy, zostanie przeprowadzona analiza porównawcza form politycznego zorganizowania społeczeństwa oraz struktur władzy w wybranych państwach, w których partie polityczne nie istnieją. Po dokonaniu takiego przeglądu stanie się możliwe wyodrębnienie cech wspólnych dla wszystkich tych państw oraz wskazanie różnic między nimi.

Stan bezpartyjny

Partie polityczne funkcjonują w większości państw współczesnego świata, gdyż są to organizacje użyteczne niezależnie od przyjętego reżimu politycznego. Istnienie i swobodna działalność wielu partii politycznych jest fundamentem każdego demokratycznego państwa. Demokratyczna rywalizacja polityczna ma zazwyczaj charakter międzypartyjnej konkurencji o głos wyborców. Natomiast w państwach niedemokratycznych wokół partii państwowych są zwykle zorganizowane wszystkie wymiary życia społecznego. W niektórych państwach symbioza instytucji państwa z instytucjami partyjnymi sprawia, że takie ugrupowanie częściowo zastępuje administrację publiczną. Są jednak państwa, w których nie funkcjonują partie polityczne. Giovanni Sartori charakteryzuje tę specyficzną sytuację jako „stan bezpartyjny”. Włoski badacz wyróżnił dwa przypadki, w których taki stan może zaistnieć. Pierwszy z nich to brak partii (*partyless*) zaistniały na skutek braku jakichkolwiek tradycji działalności partii politycznych

(są to tzw. państwa „przedpartyjne”). W tych państwach panuje zakaz działania takich organizacji. Drugi przypadek stanowią „państwa antypartyjne”, gdzie działalność wcześniej istniejących partii została stłumiona, a partie zlikwidowane. Dzieje się tak wtedy, kiedy przywódcy danego państwa zaczynają uprawiać antypartyjną retorykę¹.

Wymienione przez Sartoriego sytuacje to nie jedyne możliwe okoliczności, w jakich w danym państwie może zaistnieć stan bezpartyjny. Rozważania włoskiego politologa należy bowiem rozszerzyć o dwa dodatkowe przypadki. Po pierwsze, są państwa, w których nie ma formalnie zakazu tworzenia i działalności partii politycznych, lecz mimo to one nie funkcjonują. Po drugie, w niektórych państwach uznano, iż nie ma potrzeby wyróżniana ze wszystkich zrzeszeń tych organizacji, które mają charakter polityczny. Wtedy partie polityczne działają na podstawie takich samych przepisów prawa, jak na przykład stowarzyszenia.

Każda z czterech przedstawionych sytuacji stanów bezpartyjnych ma swoje specyficzne źródła. Co więcej, w każdym z czterech modeli rywalizacja polityczna przebiega w inny sposób.

Państwa przedpartyjne

Sartori wspominając przypadek państw przedpartyjnych, podał pięć przykładów takich państw. Były to Jemen, Jordania, Afganistan, Nepal oraz Arabia Saudyjska². Po upływie ponad czterech dekad od publikacji pierwszego wydania *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis* wskazane przykłady już się zdezaktualizowały — z wymienionych państw tylko w Arabii Saudyjskiej jak dotychczas nie powstały żadne ugrupowania polityczne. Dzieje się tak na skutek zakazu tworzenia i funkcjonowania partii politycznych w tym państwie. Arabia Saudyjska to nie jedyne państwo, w którym utrzymuje się tego rodzaju ograniczenie. Warto również wspomnieć o sytuacji politycznej w Katarze, Omanie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich, gdzie również istnieje zakaz tworzenia partii politycznych. W tych arabskich państwach rywalizacja polityczna jest znacząco ograniczona lub wręcz niemożliwa.

¹ G. SARTORI: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Colchester 2016, s. 36.

² Ibidem.

Arabia Saudyjska

W Arabii Saudyjskiej działalność partii politycznych jest zakazana³. Z uwagi na charakter ustroju tego państwa (monarchia absolutna) funkcjonuje powoływana królewskim dekretem Rada Konsultacyjna⁴. Składa się ona z przewodniczącego i 150 członków powołanych przez króla spośród teologów i specjalistów z różnych dziedzin na czteroletnią kadencję. Aby zostać członkiem Rady, trzeba być urodzonym Saudyjczykiem, mieć co najmniej trzydzieści lat i być osobą kompetentną. W każdej kadencji co najmniej połowę składu Rady stanowią nowo wybrani członkowie. Stanowiska w Radzie nie można łączyć z posadami rządowymi lub korporacyjnymi, chyba że król wyrazi taką zgodę. Osoby wchodzące w skład Rady mają obowiązek kierowania się świętymi księgami islamu oraz dobrem państwa i narodu⁵.

Król osobiście lub za pośrednictwem zastępcy przedstawia Radzie coroczny raport z funkcjonowania państwa. Rada Konsultacyjna ma natomiast możliwość wyrazić swoje stanowisko na temat polityki państwa, ma możliwość wezwać na posiedzenie przedstawicieli poszczególnych resortów, a także może zwrócić się do premiera z wnioskiem o udostępnienie przez urzędy państwowe odpowiednich dokumentów. Rada uczestniczy również w tworzeniu nowego prawa i nowelizowaniu już obowiązującego — grupa co najmniej 10 członków Rady ma możliwość skorzystania z inicjatywy ustawodawczej⁶.

Zgodnie z *Podstawowym prawem o sprawowaniu rządów* „Dwór Króla i Sąd Najwyższy będą otwarte dla wszystkich obywateli i każdego, kto ma skargę lub zarzut niesprawiedliwości. Każdy ma prawo zwracać się do władz publicznych we wszystkich sprawach, które go dotyczą”⁷.

Katar

W Katarze stanowiska publiczne rozdzielane są decyzjami emira⁸. Podobnie jak w Arabii Saudyjskiej — w Katarze funkcjonuje Rada Konsultacyjna, która między innymi zatwierdza ogólną politykę rządu i budżet, a także sprawuje kontrolę nad władzą wykonawczą (ministrowie ponoszą przed nią odpowie-

³ M. CAVENDISH: *World and Its Peoples. The Arabian Peninsula. Bahrain, Oman, Qatar, Saudi Arabia, UAE, Yemen*. New York 2007, s. 78.

⁴ G. MAŁACHOWSKI: *System konstytucyjny Arabii Saudyjskiej*. Warszawa 2011, s. 22.

⁵ Ibidem, s. 59—60.

⁶ Ibidem, s. 60—61.

⁷ Artykuł 43. *Podstawowego prawa o sprawowaniu rządów* — https://www.constitute-project.org/constitution/Saudi_Arabia_2005.pdf (dostęp: 14.12.2019).

⁸ M. LIPSKA-TOUMI: *Wprowadzenie do ustroju i prawa państw arabskich*. Lublin 2015, s. 87.

działność polityczną). Rada składa się z 45 członków — 30 z nich wybieranych jest w wyborach powszechnych, a pozostałych powołuje emir Kataru. Kadencja tego organu trwa cztery lata⁹.

Konstytucja Kataru stanowi, iż obywatele tego kraju mogą korzystać z wolności zgromadzeń i swobody zakładania stowarzyszeń (w granicach prawa). Katarczycy mają również prawo do składania petycji do władz publicznych. Konstytucja Kataru gwarantuje również wolność słowa, wolność prasy, swobodę drukowania oraz publikowania treści¹⁰.

Oman

W Sułtanacie Omanu działalność partii politycznych jest zakazana¹¹. Choć Konstytucja Omanu gwarantuje jej obywatelom wiele swobód¹², to charakter ustroju politycznego (monarchia absolutna) przesądza o tym, iż rywalizacja polityczna w tym państwie jest bardzo mocno ograniczona. Cała władza w państwie skupia się w rękach sułtana, który między innymi mianuje i dymisjonuje premiera oraz ministrów, ogłasza dekrety królewskie oraz dysponuje prawem do rozwiązania parlamentu. Madżlis Omanu (miejscowy parlament) składa się z 2 izb — Rady Państwa, w której skład wchodzi 71 członków mianowanych przez sułtana, oraz Rady Konsultacyjnej, w której skład wchodzi 84 członków wybieranych w wyborach powszechnych. Kadencja obu izb parlamentu trwa cztery lata¹³. Parlament dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej. Madżlis zatwierdza inicjatywy legislacyjne rządu, zanim zostaną przedstawione sułtanowi, ma również prawo zgłaszania poprawek do tych projektów¹⁴.

W Konstytucji Omanu zadeklarowano, iż obywatele tego państwa mają zapewnioną (w granicach prawa) między innymi wolność wyrażania opinii i wolność zgromadzeń. Zagwarantowano również wolność prasy i możliwość tworzenia ogólnokrajowych zrzeszeń¹⁵.

⁹ Ibidem, s. 85—86.

¹⁰ Artykuł 44., 45., 46., 47. oraz 48. Konstytucji Kataru z 2003 roku — https://www.constituteproject.org/constitution/Qatar_2003.pdf?lang=en (dostęp: 14.12.2019).

¹¹ M. LIPSKA-TOUMI: *Wprowadzenie do ustroju...*, s. 65.

¹² Artykuł 29., 31., 32. oraz 33. Konstytucji Omanu z 1996 roku — https://constituteproject.org/constitution/Oman_2011?lang=en (dostęp: 14.12.2019).

¹³ M. LIPSKA-TOUMI: *Wprowadzenie do ustroju...*, s. 63.

¹⁴ Artykuł 58. bis 35. oraz 58. bis 36. Konstytucji Omanu z 1996 roku — https://constituteproject.org/constitution/Oman_2011?lang=en (dostęp: 14.12.2019).

¹⁵ Artykuł 29., 31., 32. oraz 33. Konstytucji Omanu z 1996 roku — https://constituteproject.org/constitution/Oman_2011?lang=en (dostęp: 14.12.2019).

Zjednoczone Emiraty Arabskie

W Zjednoczonych Emiratach Arabskich działalność partii politycznych została zabroniona¹⁶. Funkcjonuje siedmioosobowa Najwyższa Rada Federalna, której członkami są władcy 7 emiratów wchodzących w skład federacji. Działa również czterdziestoosobowa Federalna Rada Narodowa, która jest organem o charakterze kontrolnym i doradczym. Połowa składu wybierana jest przez kolegia elektorskie poszczególnych emiratów, a pozostali członkowie pochodzą z nominacji¹⁷.

Konstytucja Zjednoczonych Emiratów Arabskich ustanawia wolność sumienia, słowa oraz wolność zgromadzeń — można z nich korzystać w granicach prawa. Dodatkowo każda osoba w Zjednoczonych Emiratach Arabskich ma prawo do składania właściwym organom skarg, które dotyczą nadużycia lub naruszenia praw i wolności określonych w Konstytucji¹⁸. Roman Chałaczkiwicz stwierdza, iż charakterystyczną cechą emirackiego społeczeństwa jest depolityzacja i brak politycznych grup interesów (w przeciwieństwie do gospodarczych lobby). Dzieje się tak na skutek dynamicznych zmian gospodarczych i społecznych. Znacznie wolniej natomiast dokonują się przemiany w sferze politycznej¹⁹.

Deklaratywność przepisów konstytucji w arabskich stanach bezpartyjnych

Konstytucje i ustawy mogą gwarantować obywatelom wiele praw i wolności, jednak w praktyce może się okazać, że te deklaracje są martwym prawem. Do zweryfikowania realnego poziomu wolności obywatelskich w omawianych państwach pomocne okazują się rankingi opracowywane przez międzynarodowe organizacje typu *watch-dog*, przygotowujące coroczne raporty o stanie demokracji i wolności we wszystkich państwach świata. Jedną z takich organizacji jest Freedom House, która opracowuje ranking *Freedom in the World*. Wspominane zestawienie tworzone jest każdego roku przez zespół wewnętrznych i zewnętrznych analityków, konsultantów oraz ekspertów ze środowiska akademickiego, think tanki oraz organizacje zajmujące się prawami człowieka. Analitycy, którzy przygotowują projekt sprawozdania i wyniki, muszą wykorzystać szeroki zakres źródeł, między innymi artykuły, wiadomości, analizy,

¹⁶ *United Arab Emirates* — <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/united-arab-emirates> (dostęp: 14.12.2019).

¹⁷ R. CHAŁACZKIEWICZ: *Zjednoczone Emiraty Arabskie. Historia, kraj i ludzie*. Pułtusk—Warszawa 2011, s. 76—77.

¹⁸ Artykuł 30., 33. oraz 41. Konstytucji Zjednoczonych Emiratów Arabskich z 2 grudnia 1971 roku — https://www.constituteproject.org/constitution/United_Arab_Emirates_2004.pdf (dostęp: 14.12.2019).

¹⁹ R. CHAŁACZKIEWICZ: *Zjednoczone Emiraty Arabskie...*, s. 82.

raporty organizacji pozarządowych oraz wiedzę płynącą z indywidualnych kontaktów zawodowych. Proponowane wyniki analityków są omawiane podczas corocznych spotkań przeglądowych. Ostateczne wyniki przedstawiają konsens analityków, konsultantów i pracowników.

Korzystając z rankingu *Freedom in the World*, należy stwierdzić, iż przepisy konstytucji w wymienionych państwach arabskich, dotyczące wolności obywatelskich, są w zasadzie tylko deklaracją. W praktyce wszystkie 4 państwa scharakteryzowane są jako państwa „bez wolności”. Biorąc pod uwagę wyniki badań prowadzonych w Katarze, Omanie, ZEA oraz Arabii Saudyjskiej w części „Prawa polityczne” tegoż rankingu (można uzyskać od 0 do 40 punktów w tym segmencie badań), jasne staje się, iż gwarancje wszelkich wolności politycznych w tych państwach to fikcja.

Tabela 1

Łączny wynik Kataru, Omanu, Zjednoczonych Emiratów Arabskich oraz Arabii Saudyjskiej w rankingu *Freedom in the World* organizacji Freedom House w latach 2014—2019

Państwo	Lata				
	2014	2015	2016	2017	2018
Katar	28	28	27	26	24
Oman	26	26	25	25	23
Zjednoczone Emiraty Arabskie	21	21	20	20	17
Arabia Saudyjska	10	10	10	10	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej Freedom House <https://freedomhouse.org/> (dostęp: 14.12.2019)

Tabela 2

Wynik Kataru, Omanu, Zjednoczonych Emiratów Arabskich oraz Arabii Saudyjskiej w rankingu *Freedom in the World* organizacji Freedom House w części „Prawa polityczne” w latach 2014—2019

Państwo	Lata				
	2014	2015	2016	2017	2018
Katar	10	10	9	9	7
Oman	9	9	8	8	6
Zjednoczone Emiraty Arabskie	8	8	7	7	5
Arabia Saudyjska	3	3	3	3	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej Freedom House <https://freedomhouse.org/> (dostęp: 14.12.2019)

Watykan

Wyjątkowym przypadkiem państwa przedpartyjnego jest Watykan. Miasto-państwo będące siedzibą najwyższych władz Kościoła katolickiego zostało utworzone na mocy traktatów laterańskich z 1929 roku. W traktacie Włochy uznały prawnomiędzynarodową podmiotowość Stolicy Apostolskiej i jej suwerenność na wydzielonym terytorium²⁰. Najwyższym aktem prawnym w tym państwie jest Prawo Fundamentalne Watykanu (potocznie nazywane Ustawą zasadniczą państwa-miasta Watykan bądź Konstytucją Watykanu). Stanowi ono, iż pełnię władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej pełni Najwyższy Kapłan, czyli papież²¹. Watykan jest teokratyczną monarchią absolutną, dlatego też biskup Rzymu mianuje osoby między innymi na wszystkie urzędy i stanowiska w państwie. Nie istnieją również żadne organizacje — zrzeszające na zasadach dobrowolności obywateli watykańskich — które programowo zakładałyby wpływanie na kształtowanie polityki państwa²².

Proces tranzycji od stanu bezpartyjnego do demokracji

W Arabii Saudyjskiej, Katarze, Omanie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich partie politycznie nie funkcjonują i nigdy wcześniej nie istniały. Niewykluczone jednak, iż kiedyś w przyszłości dojdzie tam do choćby częściowej liberalizacji systemu politycznego i obywatele tych państw będą mogli działać w jakichś organizacjach politycznych. Interesującym przypadkiem wydaje się Kuwejt, w którym obowiązuje zakaz tworzenia partii politycznych, jednak istnieją nieformalne frakcje polityczne czy bloki parlamentarne²³. Nie można również wykluczyć, iż w jakimś państwie przedpartyjnym dojdzie do rewolucji i diametralnej zmiany ustroju politycznego. Taka sytuacja miała miejsce w Libii. W czasie rządów Muammara Kadhafiego każdemu, kto chciał założyć partię polityczną lub do niej należeć, groziła kara śmierci. Po obaleniu dyktatury w Libii umożliwiono obywatelom tego państwa zrzeszanie się w partiach politycznych i rozpoczęto budowę demokratycznej republiki parlamentarnej²⁴.

²⁰ F. LONGCHAMPS DE BÉRIER, M. ZUBIK: *Ustawa zasadnicza państwa Watykan oraz inne akty ustrojowe*. Warszawa 2008, s. 11—12.

²¹ Artykuł 1. Ustawa zasadniczej państwa-miasta Watykan z 26 listopada 2000 roku — <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/watykan.html> (dostęp: 14.12.2019).

²² F. LONGCHAMPS DE BÉRIER, M. ZUBIK: *Ustawa zasadnicza państwa...*, s. 16—17.

²³ M. LIPSKA-TOUMI: *Wprowadzenie do ustroju...*, s. 93; *Kuwait* — <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/kuwait> (dostęp: 14.12.2019).

²⁴ M. LIPSKA-TOUMI: *Wprowadzenie do ustroju...*, s. 120—123.

W niektórych państwach system partyjny opiera się na zrzeszeniach o charakterze politycznym, które *de iure* nie były partiami politycznymi. Dopiero po latach ich funkcjonowania postanowiono uregulować ich status, aby mogły one działać formalnie jako ugrupowania polityczne. Taka sytuacja miała miejsce w Luksemburgu i Andorze.

Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga początkowo nie zawierała żadnego zapisu o partiach politycznych. Ustawodawca nie wyróżnił również z całego katalogu zrzeszeń tych, które miały charakter polityczny. Partie polityczne w Luksemburgu funkcjonowały według przepisów ustawy o stowarzyszeniach i fundacjach z 1928 roku jako dobrowolne stowarzyszenia polityczne obywateli tego kraju²⁵. Dopiero po stu czterdziestu latach od uchwalenia ustawy zasadniczej zdecydowano się wprowadzić do niej poprawkę stanowiącą, iż „partie polityczne uczestniczą w kształtowaniu woli ludu”²⁶ i są gwarantem demokratycznego pluralizmu politycznego. Poprzez partie polityczne wyrażane jest powszechne prawo wyborcze²⁷. Ponadto uchwalono ustawę o finansowaniu partii politycznych, która oprócz regulacji dotyczących finansowania tychże podmiotów zawiera między innymi definicję legalnej partii politycznej²⁸.

W Księstwie Andory obywatele otrzymali prawo tworzenia partii politycznych dopiero w 1993 roku. Wtedy to uchwalono konstytucję tego państwa oraz ustawę o systemie wyborczym²⁹. Przed 1993 rokiem aktywność polityczna obywateli była w Andorze znacząco ograniczana. Część badaczy utrzymuje, iż w tym państwie obowiązywał zakaz funkcjonowania partii politycznych, część jest zdania, iż brak partii politycznych wynikał ze specyfiki systemu wyborczego oraz ze względu na prawne nieuregulowanie kwestii związanych z ugrupowaniami politycznymi³⁰. Bez względu na przyczyny tego stanu faktem jest, iż w Andorze do 1993 roku partie polityczne formalnie nie istniały. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że w Radzie Generalnej (jednoizbowym parlamencie Andory) od początku lat siedemdziesiątych funkcjonowały nieformalne ugrupowania, natomiast w latach osiemdziesiątych działały organizacje *quasi*-polityczne³¹.

²⁵ J. KARP: *System konstytucyjny Luksemburga*. Warszawa 2008, s. 22.

²⁶ *Loi du 31 mars 2008 portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution* — <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/03/31/n1/jo> (dostęp: 14.12.2019).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques* — <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2007/12/21/n8/jo> (dostęp: 14.12.2019).

²⁹ P. OSÓBKA: *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*. Warszawa 2008, s. 39.

³⁰ M. ŁUKASZEWSKI: *Pirenejskie współksięstwo. Współczesny system polityczny Andory*. Poznań 2016, s. 70.

³¹ *Ibidem*.

Zrzeszenia o charakterze politycznym

W Luksemburgu i Andorze w końcu postanowiono uchwalić prawo dotyczące partii politycznych i tym samym sformalizować istniejące zrzeszenia o charakterze politycznym, aby mogły działać oficjalnie jako partie polityczne. Na taki krok jeszcze nie zdecydowano się w Liechtensteinie ani w Monako.

W konstytucji Księstwa Liechtensteinu nie mówi się wprost o partiach politycznych. Zrzeszenia o charakterze politycznym prowadzą swoją działalność w formie stowarzyszeń³². Co prawda, w Księstwie obowiązuje od 1984 roku ustawa o finansowaniu partii politycznych, lecz jej przepisy tylko potwierdzają, iż partie polityczne działają jako stowarzyszenia³³. Artykuł 46. konstytucji Liechtensteinu stanowi natomiast, iż mandaty w Landtagu dzieli się pomiędzy grupy wyborców, które uzyskały co najmniej 8% ważnych głosów oddanych w całym kraju³⁴. To właśnie te grupy uważa się za partie polityczne³⁵. Taka sytuacja prawna jest konsekwencją specyficznego sposobu rywalizacji politycznej w Liechtensteinie. Od dziesięcioleci o zwycięstwo wyborcze rywalizują z sobą 2 partie — Unia Ojczyzniana (VU) oraz Postępowa Partia Obywatelska (FBP). Ostatecznie jednak obie partie tworzą po wyborach wspólny rząd (po II wojnie światowej tylko w latach 1997—2005 nie stworzono rządu koalicyjnego między VU a FBP)³⁶. Dominacja dwóch ugrupowań i system kooperacji partii w Liechtensteinie sprawiają, iż nie ma potrzeby wprowadzania nowych regulacji dotyczących zrzeszeń o charakterze politycznym.

Konstytucja Księstwa Monako gwarantuje jego obywatelom prawo do zrzeszania się i do wyrażania własnych poglądów, jednak nie odnosi się wprost do partii politycznych. W monakijskim systemie prawnym nie przewiduje się innego niż dla stowarzyszeń trybu zakładania partii politycznych³⁷.

³² P. OSÓBKA: *Systemy konstytucyjne Andory...*, s. 40.

³³ *Act on the Allocation of Contributions to Political Parties* — https://www.legislationline.org/download/id/7851/file/Liechtenstein_act_allocation_contributions_political_parties_1984_am2008_en.pdf (dostęp: 14.12.2019)

³⁴ Artykuł 46. ust. 3. Konstytucji Księstwa Liechtensteinu — https://www.regierung.li/media/medienarchiv/101_28_08_2019_en.pdf?t=3 (dostęp: 14.12.2019).

³⁵ M. ŁUKASZEWSKI: *Alpejskie księstwo. Współczesny system polityczny Liechtensteinu*. Poznań 2016, s. 91—92.

³⁶ *Ibidem*, s. 83—91.

³⁷ M. ŁUKASZEWSKI: *Lazurowe księstwo. Współczesny system polityczny Monako*. Poznań 2016, s. 77.

Państwo antypartyjne

Sartori charakteryzuje państwa antypartyjne jako kraje, w których działalność wcześniej istniejących partii została stłumiona, a partie zlikwidowane ze względu na antypartyjną retorykę władz³⁸. Wzorowym przykładem takiego modelu byłoby więc państwo, w którym funkcjonowały partie polityczne, ale w wyniku działania władz zostały one zupełnie zlikwidowane. Co więcej, działalność tego typu organizacji politycznych zostałaby zakazana.

Jeśli już na scenie politycznej danego państwa zaczynają funkcjonować partie polityczne, to nawet po dokonaniu tranzycji z jednego ustroju do drugiego jakieś instytucje tego typu pozostają w nowym systemie. Pełnią wtedy ważną funkcję porządkującą życie polityczne w państwie. Wprowadzając rządy dyktatorskie, zwykle likwiduje się wszystkie istniejące organizacje polityczne oprócz jednej — partii państwowej, wokół której zorganizowany jest aparat władzy. Dlatego wskazanie przykładu, w którym opisany model teoretyczny zostałby w pełni zrealizowany, jest bardzo trudne. Za państwo antypartyjne można uznać Ugandę od zakończenia w tym państwie wojny domowej w 1986 roku do referendum w 2005 roku.

Po zakończeniu wojny domowej władzę w Ugandzie przejął Yoweri Museveni, który utworzył Radę Narodowego Ruchu Oporu. Działalność partii politycznych została zawieszona³⁹. Tak drastyczne zmiany potwierdziła przyjęta w 1995 roku nowa konstytucja Ugandy. Był to dokument pełen sprzeczności. Z jednej strony utrzymywano, iż w tym państwie funkcjonuje system wielopartyjny, oraz zakazywano ustanowienia w Ugandzie systemu jednopartyjnego. Co więcej, konstytucja zapewniała Ugandyjczykom prawo do tworzenia nowych organizacji politycznych. Z drugiej strony — taka organizacja nie mogła być partią polityczną. Dotychczas funkcjonujące partie polityczne miały prawo formalnie istnieć, lecz nie mogły one między innymi prowadzić swoich oddziałów, organizować konferencji delegatów ani wieców publicznych czy prowadzić kampanii wyborczych⁴⁰. W ten sposób skonstruowano system, w którym nie mogły powstawać nowe partie polityczne, a stare — prowadzić żadnej działalności. Ponadto władze utrzymywały, iż Narodowy Ruch Oporu nie jest partią polityczną, lecz ogólnopaństwową organizacją masową. Taki stan bezpartyjny istniał do 2005 roku, kiedy przeprowadzono referendum w sprawie przywrócenia w Ugandzie rywalizacji międzypartyjnej i ustanowienia pełnego systemu

³⁸ G. SARTORI: *Parties and Party Systems...*, s. 40.

³⁹ *Elementarz Ugandy* — <https://uae.trade.gov.pl/pl/wphi/uganda/149638,elementarz-ugandy-.html> (dostęp: 14.12.2019).

⁴⁰ Artykuł 69, 70, 71, 72, 73 i 75, 270 i 271 Konstytucji Ugandy z 1995 roku — http://statehouse.go.ug/sites/default/files/attachments/Constitution_1995.pdf (dostęp: 14.12.2019).

wielopartyjnego⁴¹. W lutym 2006 roku odbyły się pierwsze od dwudziestu sześciu lat wybory parlamentarne, w których wzięły udział partie polityczne.

Bezżyteczne partie polityczne

W całym regionie Oceanii funkcjonuje ledwie kilkadziesiąt partii politycznych, z czego część aktywizuje się tylko w okresach kampanii wyborczych. Rzadko zdarza się, aby jakaś partia polityczna przetrwała okres od jednych wyborów do drugich⁴². Natomiast w czterech państwach Oceanii: w Mikronezji, Nauru, Palau i Tuvalu sytuacja jest jeszcze bardziej ciekawa, nie funkcjonują tam bowiem żadne partie polityczne, nawet w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory. Taki „stan bezpartyjny” mógł zaistnieć w tych państwach na skutek kilku czynników.

Mikronezja

Konstytucja Sfederowanych Stanów Mikronezji gwarantuje obywatelom nieograniczone prawo do korzystania z wolności słowa, pokojowego gromadzenia się, stowarzyszenia i petycji⁴³. Z tej konstytucyjnej reguły można wyprowadzić założenie, iż możliwe jest również tworzenie partii politycznych.

Wybory do czternastoosobowego Kongresu odbywają się według systemu mieszanego. Czterech członków Kongresu wybieranych jest przez stany (po jednym z każdego stanu) na okres czterech lat. Dziesięć kolejnych mandatów rozdzielanych jest w wyborach powszechnych, w jednomandatowych okręgach wyborczych, na dwuletnią kadencję⁴⁴. W ustawie wyborczej z 2005 roku szczegółowo uregulowano między innymi kwestie wykorzystania własności publicznej lub pracowników publicznych do działań związanych z kampanią⁴⁵, a także korzystanie przez kandydatów z mediów. Zgodnie z tą ustawą wszyscy nadawcy (bez względu na to, czy są to media publiczne czy prywatne) są zobowiązani do równego traktowania wszystkich kandydatów. Wszystkie nośniki reklamowe powinny wyraźnie wskazywać kandydata lub zwolenników kandydata odpowie-

⁴¹ *Republic of Uganda — Referendum* — <http://www.electionguide.org/elections/id/14/> (dostęp: 14.12.2019).

⁴² P. OSÓBKA: *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*. Warszawa 2012, s. 40.

⁴³ *Konstytucja Sfederowanych Stanów Mikronezji*, art. 4, sekcja — <http://www.fsmlaw.org/fsm/constitution/constitution.htm> (dostęp: 14.12.2019).

⁴⁴ *Konstytucja Sfederowanych Stanów Mikronezji*, art. 9, sekcja 8 — <http://www.fsmlaw.org/fsm/constitution/constitution.htm> (dostęp: 14.12.2019).

⁴⁵ *Kodeks Sfederowanych Stanów Mikronezji*, art. 108 — <http://www.fsmlaw.org/fsm/code/code2014/FSMCode2014TabCont.html> (dostęp: 14.12.2019).

działnych za reklamę. Wszelkie formy cenzury są zakazane⁴⁶. We wszystkich wyborach, które odbyły się od 1991 roku, uczestniczyli wyłącznie kandydaci niezależni⁴⁷.

Nauru

Konstytucja Republiki Nauru gwarantuje obywatelom tego państwa między innymi prawo do pokojowego zrzeszania się⁴⁸. Ustrojodawca wymienia dwie formy tego typu zrzeszeń, czyli stowarzyszenia i związki zawodowe⁴⁹. Nie wspomina się jednak o partiach politycznych.

Wybory do Parlamentu Nauru są skomplikowane. Państwo podzielone jest na 8 okręgów wyborczych — 7 z nich jest dwumandatowych, a jeden okręg jest czteromandatowy⁵⁰. W głosowaniu obywatele wyrażają swoje poparcie poprzez utworzenie własnej listy najbardziej preferowanych kandydatów. Wyborca musi stworzyć „ranking kandydatów” na właściwej liście, aby jego głos był ważny (cyfrę „1” stawia przy najbardziej preferowanym kandydacie, „2” — przy kolejnym itd.). Potem każdą preferencję przelicza się na odpowiednie wartości (pierwszy kandydat uzyskuje wartość 1, drugi 0,5, trzeci 0,33 itd. aż do wyczerpania kandydatów na liście). Po zsumowaniu wartości dla poszczególnych kandydatów uzyskuje się wynik wyborów, a osoby z najwyższymi wartościami wyborczymi uzyskują mandaty⁵¹.

Palau

Konstytucja Republiki Palau gwarantuje obywatelom tego państwa między innymi wolność słowa, wolność prasy oraz prawo do składania petycji. Niezwykle istotna wydaje się konstytucyjnie zagwarantowana zasada jawności życia publicznego i prawo każdego obywatela do wglądu do dowolnych dokumentów państwowych oraz do obserwowania działalności władz i administracji⁵².

⁴⁶ *Kodeks Sfederowanych Stanów Mikronezji*, art. 109 — <http://www.fsmlaw.org/fsm/code/code2014/FSMCode2014TabCont.html> (dostęp: 14.12.2019).

⁴⁷ P. OSÓBKA: *Systemy konstytucyjne państw...*, s. 124.

⁴⁸ *Konstytucja Republiki Nauru*, art. 3 — <http://www.naurugov.nr/parliament-of-nauru/constitution-of-nauru.aspx> (dostęp: 14.12.2019).

⁴⁹ *Konstytucja Republiki Nauru*, art. 13 — <http://www.naurugov.nr/parliament-of-nauru/constitution-of-nauru.aspx> (dostęp: 14.12.2019).

⁵⁰ *Konstytucja Republiki Nauru*, zał. nr 2 — <http://www.naurugov.nr/parliament-of-nauru/constitution-of-nauru.aspx> (dostęp: 14.12.2019).

⁵¹ P. OSÓBKA: *Systemy konstytucyjne państw...*, s. 46.

⁵² *Konstytucja Republiki Palau*, art. 4 — <http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/c4679995d1bddd3ef509ddc66c3cb38e80d492fe.pdf> (dostęp: 14.12.2019).

Mimo niewielkiej liczby mieszkańców w Palau funkcjonuje dwuizbowy parlament, składający się z szesnastoosobowej Izby Delegatów i Senatu, w którym zasiada 13 osób⁵³. Wybory do Izby Delegatów odbywają się w 16 jednomandatowych okręgach wyborczych⁵⁴, natomiast w wyborach do Senatu cały kraj jest jednym okręgiem wyborczym — wyborca może oddać tyle głosów, ile wynosi liczba mandatów (czyli 13). Mandaty senatorskie uzyskuje więc 13 kandydatów z największą liczbą głosów⁵⁵. We wszystkich dotychczasowych wyborach brali udział wyłącznie kandydaci niezależni⁵⁶.

Tuvalu

Konstytucja Tuvalu gwarantuje jej obywatelom wolność organizacji i uczestnictwa w zgromadzeniach oraz zrzeszania się⁵⁷. Co więcej, w ustawie zasadniczej tego kraju jasno określono prawo obywateli do tworzenia partii politycznych i zrzeszania się w nich. Konstytucja Tuvalu daje również obywatelom tego kraju prawo do zakładania stowarzyszeń oraz związków zawodowych⁵⁸.

W skład parlamentu Tuvalu wchodzi 15 członków, a kraj podzielony jest na 8 okręgów wyborczych — 7 dwumandatowych oraz jeden jednomandatowy⁵⁹. Ponieważ nie ma partii politycznych, każdy kandydat jest uważany za niezależnego i odpowiedzialnego za własną kampanię wyborczą⁶⁰.

Można stwierdzić, że kwestią organizacji wyborów w Tuvalu zajęto się w sposób całościowy, a przepisy dotyczące wyłaniania nowych władz są bardzo precyzyjne i dotyczą wszystkich aspektów organizacji tego przedsięwzięcia. W ustawie wyborczej (*Electoral Provisions Parliament Act*) szczegółowo uregulowano takie kwestie, jak: proces rejestracji kandydatów, liczba i wielkość okręgów wyborczych, sposób przeprowadzenia wyborów, formę kart do głosowania, kształt urn wyborczych, przedstawicielstwo danego kandydata w procedurze liczenia głosów, metodę liczenia, ewentualne kary za przestępstwa wy-

⁵³ *Konstytucja Republiki Palau*, art. 9 — <http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/c4679995d1bddd3ef509ddc66c3cb38e80d492fe.pdf> (dostęp: 14.12.2019).

⁵⁴ *PALAU House of Delegates* — http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2243_B.htm (dostęp: 14.12.2019).

⁵⁵ P. OSÓBKA: *Systemy konstytucyjne państw...*, s. 46.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 124.

⁵⁷ *Konstytucja Tuvalu*, art. 11 — http://www.tuvaluislands.com/const_tuvalu.htm (dostęp: 14.12.2019).

⁵⁸ *Konstytucja Tuvalu*, art. 25 — http://www.tuvaluislands.com/const_tuvalu.htm (dostęp: 14.12.2019).

⁵⁹ *Electoral Provisions Parliament Act*, zał. nr 1 — http://tuvalu-legislation.tv/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/1980/1980-0002/ElectoralProvisionsParliamentAct_1.pdf (dostęp: 14.12.2019).

⁶⁰ *TUVALU Palamene o Tuvalu* — http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2327_B.htm (dostęp: 14.12.2019).

borcze, możliwość zgłoszenia naruszenia prawa wyborczego w formie petycji itd.⁶¹ Warto również zauważyć, iż w ustawie dotyczącej publicznego nadawcy TVBC (*Public Broadcasting Act*) przyznaje się temu medium pełną niezależność⁶², a także zakazuje się władzom państwa wywierać na nią wpływ⁶³. Ustawa dodatkowo reguluje kwestie reklamy politycznej w mediach⁶⁴.

Demokratyczne stany bezpartyjne

Chcąc zweryfikować konstytucyjne deklaracje w pozostałych stanach bezpartyjnych (państwa Oceanii oraz Liechtenstein i Monako, w których funkcjonują tylko zrzeszenia o charakterze politycznym), ponownie można odwołać się do wyników rankingu *Freedom in the World*. Wszystkie państwa zostały sklasyfikowane jako państwa wolne. Bardzo wysokie wyniki osiągnęły Tuvalu, Mikronezja, Palau i Liechtenstein. W Nauru i Monako zauważalny jest trend spadkowy, jednak wciąż oba państwa znajdują się w gronie państw wolnych. Po dokonaniu przeglądu wyników wymienionych państw w części „Prawa polityczne” również można stwierdzić, iż ich obywatele rzeczywiście mogą korzystać z wielu przysługujących im praw i wolności obywatelskich, a ich działalność polityczna nie podlega znaczącym ograniczeniom.

Tabela 3

Łączny wynik Tuvalu, Mikronezji, Palau, Nauru, Liechtensteinu i Monako w rankingu *Freedom in the World* organizacji Freedom House w latach 2014—2018

Państwo	Lata					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tuvalu	94	94	94	94	94	93
Mikronezja	93	93	93	93	93	92
Palau	92	92	92	92	92	92
Nauru	91	84	84	81	81	78
Liechtenstein	98	98	98	91	90	90
Monako	88	88	88	84	82	82

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej Freedom House — <https://freedomhouse.org/> (dostęp: 14.12.2019)

⁶¹ *Electoral Provisions Parliament Act* — http://tuvalu-legislation.tv/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/1980/1980-002/ElectoralProvisionsParliamentAct_1.pdf (dostęp: 14.12.2019).

⁶² *Public Broadcasting Act*, art. 7 — https://tuvalu-legislation.tv/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/2012/2012-0016/PublicBroadcastingAct_1.pdf (dostęp: 14.12.2019).

⁶³ *Public Broadcasting Act*, art. 6 — https://tuvalu-legislation.tv/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/2012/2012-0016/PublicBroadcastingAct_1.pdf (dostęp: 14.12.2019).

⁶⁴ *Public Broadcasting Act*, art. 30 — https://tuvalu-legislation.tv/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/2012/2012-0016/PublicBroadcastingAct_1.pdf (dostęp: 14.12.2019).

Tabela 4

Wynik Tuvalu, Mikronezji, Palau, Nauru, Liechtensteinu i Monako
w rankingu *Freedom in the World* organizacji Freedom House
w części „Prawa polityczne” w latach 2014—2019

Państwo	Lata					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tuvalu	37	37	37	brak danych	37	37
Mikronezja	37	37	37	brak danych	37	37
Palau	37	37	37	brak danych	37	37
Nauru	38	37	35	35	35	34
Liechtenstein	39	39	39	brak danych	33	33
Monako	31	31	31	brak danych	25	26

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej Freedom House — <https://freedomhouse.org/> (dostęp: 14.12.2019)

Dobrowolny stan bezpartyjny w państwach Oceanii

Dag i Carsten Anckarowie (korzystając m.in. z rankingu *Freedom in the World*) doszli do wniosku, że poziom demokracji w mikropaństwach Oceanii, nieposiadających systemów partyjnych, jest porównywalny z państwami zachodnioeuropejskimi (o skonsolidowanej demokracji). Fińscy badacze przeanalizowali 15 najmniejszych państw demokratycznych pod kątem jakości ich systemów partyjnych, chcąc sprawdzić, czy kryterium wielkości populacji przesądza o występowaniu bądź niewystępowaniu partii politycznych. Okazało się, że w państwach mniejszych od Mikronezji, takich jak na przykład Grenada, Seszele, Dominika, Antigua i Barbuda, Andora, Saint Kitts i Nevis czy San Marino, istnieją partie polityczne⁶⁵. Anckarowie stwierdzili, iż kryterium ludnościowe jest ważnym czynnikiem, lecz samo w sobie nie przesądza o braku tego typu organizacji. Do podobnych wniosków wspomniani autorzy doszli, analizując geografie poszczególnych państw — rozbieżność na kilka części czy wysp również nie przesądza o braku partii, choć jest czynnikiem sprzyjającym, aby taki stan bezpartyjny zaistniał⁶⁶.

⁶⁵ D. ANCKAR, C. ANCKAR: *Democracies without Parties*. “Comparative Political Studies” 2000, Vol. 33, No 2, s. 225—247.

⁶⁶ Mikronezja składa się z 607 wysp, Palau — z ponad 250 wysp, Tuvalu — z 6 atoli i 3 wysp, jednak w skład Nauru wchodzi tylko jedna wyspa. Jak się okazuje, rozbieżność państwa na części jest ważnym czynnikiem, jednak nieprzesądza o braku partii.

Anckarowie twierdzą, iż czynnikiem przesądzającym o tym, iż w Mikronezji, Palau i Tuvalu nie funkcjonują partie, jest „intensywny opór kulturowy”. „Wyspiarstwo wysp” polegające na koncentrowaniu się obywateli na sprawach lokalnych zamiast krajowych oraz siła tradycyjnych kultur mogą skutecznie uniemożliwiać integrowanie się ludzi w partie polityczne. Lojalność polityczna zbudowana jest wokół instytucji rodziny, plemienia lub wyspy⁶⁷.

Wouter P. Veenendaal badając kwestię braku partii politycznych w Palau, również stwierdza, że czynniki kulturowe w znaczący sposób przyczyniają się do tego zjawiska. Holenderski badacz zwraca również uwagę na czynniki geograficzne. Autor konstatuje, że role partii w Palau wypełniają struktury klanowe. Veenendaal postawił hipotezę, że bezpośrednie formy komunikacji między obywatelami i politykami mogą doprowadzić do zmniejszenia potrzeby funkcjonowania partii politycznych. Otwarty dostęp obywateli do przywódców politycznych (możliwy do realizowania w małych społecznościach) w dużej mierze eliminuje konieczność tworzenia formalnych organizacji partyjnych, ponieważ obywatele mogą łatwo zbliżyć się do polityków, przekazując im swoje opinie, pomysły i sugestie oraz dając wyraz swoim postawom, preferencjom i wymaganiom⁶⁸.

Veenendaal zwraca szczególną uwagę na płaszczyznę komunikacyjną. Można więc skonstruować kolejną hipotezę, że partie polityczne, ale i inne organizacje wywierające wpływ na politykę państwa, tworzą się dopiero wtedy, kiedy jednostki nie są w stanie swobodnie komunikować z elitami władzy i nie są w stanie skutecznie artykułować swoich potrzeb i interesów w pojedynkę.

Bezpartyjna wolność i bezpartyjne zniewolenie

Po dokonaniu analizy stanów bezpartyjnych w Arabii Saudyjskiej, Katarze, Liechtensteinie, Mikronezji, Monako, Nauru, Omanie, Palau, Tuvalu, Watykanie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich oraz po zapoznaniu się z historią polityczną Andory, Libii, Luksemburga i Ugandy należy rozważyć, czy poszczególne rozwiązania powtarzają się, tworząc pewien model rywalizacji w bezpartyjnej rzeczywistości.

Należy odróżnić dwie sytuacje. Pierwsza to całkowity zakaz działalności partii, brak jakichkolwiek możliwości prawnych, aby tego typu organizacje funkcjonowały. Druga sytuacja to ta, w której partie nie powstają, ponieważ nie

⁶⁷ D. ANCKAR, C. ANCKAR: *Democracies without Parties...*, s. 236—240.

⁶⁸ W.P. VEENENDAAL: *How Democracy Functions without Parties. The Republic of Palau*. „Party Politics” 2016, Vol. 22, No 1, s. 27—36.

są użyteczne dla społeczeństwa, ale istnieją warunki, aby swobodnie powstawały i funkcjonowały, gdy tylko jakaś grupa obywateli zgłosi chęć prowadzenia tego typu organizacji. Do tego drugiego grona można zaliczyć również państwa, w których działają zrzeszenia o charakterze politycznym. Te dwie sytuacje są od siebie zupełnie różne — pierwszy model realizowany jest w państwach autorytarnych, drugi — w państwach demokratycznych. Na podstawie zaprezentowanych przykładów można wyróżnić dwa modele idealne, które wyznaczają granice spektrum rywalizacji politycznej w stanach bezpartyjnych: bezpartyjną wolność oraz bezpartyjne zniewolenie.

Tabela 5

Dwa modele idealne stanów bezpartyjnych:
bezpartyjna wolność i bezpartyjne zniewolenie

Charakterystyka modelu	Modele	
	bezpartyjne zniewolenie	bezpartyjna wolność
Liczba partii istotnych dla funkcjonowania systemu	brak	
Rywalizacja polityczna	brak jakiejkolwiek rywalizacji	nieskrępowana rywalizacja polityczna jednostek na każdym szczeblu władzy
Rozproszenie władzy	istnieje jeden ośrodek władzy, sprawujący totalną kontrolę nad każdym aspektem życia publicznego	absolutne rozproszenie władzy, totalna równorzędność podmiotów
Kanały dystrybucji informacji politycznej	totalna kontrola kanałów dystrybucji informacji politycznej przez jeden ośrodek władzy	wiele kanałów dystrybucji informacji politycznej; tworzone treści nie podlegają żadnej kontroli, a ich dystrybucja nie podlega żadnym ograniczeniom
Uwarunkowania instytucjonalne	zakaz tworzenia partii politycznych	pełna swoboda działania partii, gdy tylko obywatele zgłoszą taką chęć
Sposób sprawowania władzy	rzędy totalitarne	demokracja bezpośrednia
Moc polityczna jednostki	jednostka jest zniewolona, nie dysponuje żadnym narzędziem wpływu na proces podejmowania decyzji politycznych	jednostka dysponuje szerokim repertuarem narzędzi wpływu na władzę, bierze udział w podejmowaniu decyzji na każdym jej etapie, jest niczym nieograniczona w kontrolowaniu władzy

Źródło: Opracowanie własne.

W pierwszym modelu stanu bezpartyjnego pełnię władzy sprawuje jeden ośrodek, który kontroluje również wszystkie kanały dystrybucji informacji.

Brak partii wymuszony jest przez uwarunkowania instytucjonalne. Oczywiście, brak ugrupowań politycznych jeszcze nie przesądza o braku rywalizacji politycznej. Aby ostatecznie zlikwidować rywalizację polityczną, należy jednostkę pozbawić wszystkich narzędzi wpływu na proces podejmowania decyzji politycznych. W tym modelu stanu bezpartyjnego nie ma wyborów, wszystkie decyzje są narzucane przez władze bez konsultacji (albo konsultacje mają charakter pozorny). Choć ustawodawca gwarantuje obywatelom wiele różnych praw, są one czysto deklaratywne. Człowiek w tym systemie *de facto* nie dysponuje jakimkolwiek narzędziem artykulacji interesów i poglądów. Nie ma wolności słowa ani wolności poglądów, nie można również zrzeszać się w jakiegokolwiek formie. Jednostka jest absolutnie zniewolona politycznie, dlatego ten model powinien nosić nazwę bezpartyjnego zniewolenia.

W drugim modelu stanu bezpartyjnego partie polityczne nie działają, ponieważ nie spełniają żadnej użytecznej funkcji — tylko krępują działania jednostek, które cieszą się pełną swobodą działania. Obywatel może wziąć udział w procesie podejmowania decyzji na każdym jego etapie — sam może go zainicjować (na wiele różnych sposobów), może go dowolnie kształtować, inni obywatele mają równe prawo współdecydowania, zgłaszania uwag, edytowania propozycji, a na koniec wszystkie decyzje podejmuje się w równym, powszechnym głosowaniu. Proces komunikowania politycznego jest nieskrępowany — wszyscy są w nim równi, każdy jest jednocześnie nadawcą i odbiorcą informacji, tworzone treści nie podlegają żadnej kontroli, a ich dystrybucja nie podlega żadnym ograniczeniom. Taki idealny model bezpartyjnej wolności realizuje stan idealnej demokracji bezpośredniej.

Posługując się zaproponowanym podziałem, można stwierdzić, iż model bezpartyjnej wolności realizowany jest (w pełni lub w istotnej części) w Liechtensteinie, Mikronezji, Monako, Nauru, Palau, Tuvalu. Można również w ten sposób spróbować scharakteryzować sytuację polityczną w Andorze oraz w Luksemburgu, zanim w tych państwach uchwalono odpowiednie przepisy o partiach politycznych. Natomiast model bezpartyjnego zniewolenia skutecznie starają się realizować władze w Arabii Saudyjskiej, Katarze, Omanie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Ten model również występował w Libii Muammara Kadafigo oraz w Ugandzie na przełomie XX i XXI wieku.

Jak pokazują niektóre przykłady omawianych państw, brak partii politycznych, a nawet brak jakiegokolwiek systemu partyjnego, nie musi oznaczać braku rywalizacji politycznej. Należy zgodzić się z Veenendaalem, że tam, gdzie jednostka może bezpośrednio wpływać na proces podejmowania decyzji politycznych, partie polityczne przestają pełnić funkcję pośrednika między władzą a obywatelami. Wskutek tego stają się mało użyteczne, a ich istnienie nie jest konieczne do utrzymywania reżimu demokratycznego. Jeżeli konstytucyjne deklaracje dotyczące wolności i praw obywatelskich są realnie gwarantowane, to rywalizacja polityczna bez partii politycznych jest możliwa w państwach

o ograniczonej liczbie mieszkańców. Stan bezpartyjnej wolności może trwać, dopóki możliwe jest z jednej strony komunikowanie się obywateli bezpośrednio z władzą, z drugiej — dopóki władza potrafi w takich warunkach sprawnie zarządzać państwem. Powstanie partii politycznych będzie mieć sens wówczas, gdy liczba spraw mieszkańców i zadań do wykonania przekroczy możliwości władzy. Konieczne wtedy będzie wprowadzenie instytucji pośrednika między władzą a obywatelami, która mogłaby dokonywać selekcji różnego rodzaju próśb i roszczeń.

Bibliografia

- Act on the Allocation of Contributions to Political Parties* — https://www.legislationline.org/download/id/7851/file/Liechtenstein_act_allocation_contributions_political_parties_1984_am2008_en.pdf (dostęp: 14.12.2019).
- ANCKAR D., ANCKAR C.: *Democracies without Parties*. “Comperative Political Studies” 2000, Vol. 33, No 2.
- CAVENDISH M.: *World and Its Peoples. The Arabian Peninsula. Bahrain, Oman, Qatar, Saudi Arabia, UAE, Yemen*. New York 2007.
- CHAŁACZKIEWICZ R.: *Zjednoczone Emiraty Arabskie. Historia, kraj i ludzie*. Pułtusk—Warszawa 2011.
- Electoral Provisions Parliament Act* — http://tuvalu-legislation.tv/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/1980/1980-0002/ElectoralProvisionsParliamentAct_1.pdf (dostęp: 14.12.2019).
- Elementarz Ugandy* — <https://uae.trade.gov.pl/pl/wphi/uganda/149638,elementarz-ugandy-.html> (dostęp: 14.12.2019).
- KARP J.: *System konstytucyjny Luksemburga*. Warszawa 2008.
- Kodeks Sfederowanych Stanów Mikronezji* — <http://www.fsmlaw.org/fsm/code/code2014/FSMCode2014TabCont.html> (dostęp: 14.12.2019).
- Konstytucja Kataru z 2003 roku* — https://www.constituteproject.org/constitution/Qatar_2003.pdf?lang=en (dostęp: 14.12.2019).
- Konstytucja Księstwa Liechtensteinu* — https://www.regierung.li/media/medienarchiv/101_28_08_2019_en.pdf?t=3 (dostęp: 14.12.2019).
- Konstytucja Omanu z 1996 roku* — https://constituteproject.org/constitution/Oman_2011?lang=en (dostęp: 14.12.2019).
- Konstytucja Republiki Nauru* — <http://www.naurugov.nr/parliament-of-nauru/constitution-of-nauru.aspx> (dostęp: 14.12.2019).
- Konstytucja Republiki Palau* — <http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/c4679995d1bdd3ef509dde66c3cb38e80d492fe.pdf> (dostęp: 14.12.2019).
- Konstytucja Sfederowanych Stanów Mikronezji* — <http://www.fsmlaw.org/fsm/constitution/constitution.htm> (dostęp: 14.12.2019).
- Konstytucja Tuvalu* — http://www.tuvaluislands.com/const_tuvalu.htm (dostęp: 14.12.2019).
- Konstytucja Zjednoczonych Emiratów Arabskich z 2 grudnia 1971 roku* — https://www.constituteproject.org/constitution/United_Arab_Emirates_2004.pdf (dostęp: 14.12.2019).

- Konstytucja Ugandy z 1995 roku* — http://statehouse.go.ug/sites/default/files/attachments/Constitution_1995.pdf (dostęp: 14.12.2019).
- Kuwait* — <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/kuwait> (dostęp: 14.12.2019).
- LIPSKA-TOUMI M.: *Wprowadzenie do ustroju i prawa państw arabskich*. Lublin 2015.
- Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques* — <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2007/12/21/n8/jo> (dostęp: 14.12.2019).
- Loi du 31 mars 2008 portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution* — <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/03/31/n1/jo> (dostęp: 14.12.2019).
- LONGCHAMPS DE BÉRIER F., ZUBIK M.: *Ustawa zasadnicza państwa Watykan oraz inne akty ustrojowe*. Warszawa 2008.
- ŁUKASZEWSKI M.: *Alpejskie księstwo. Współczesny system polityczny Liechtensteinu*. Poznań 2016.
- ŁUKASZEWSKI M.: *Lazurowe księstwo. Współczesny system polityczny Monako*. Poznań 2016.
- ŁUKASZEWSKI M.: *Pirenejskie wspólksięstwo. Współczesny system polityczny Andory*. Poznań 2016.
- MAŁACHOWSKI G.: *System konstytucyjny Arabii Saudyjskiej*. Warszawa 2011.
- OSÓBKA P.: *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*. Warszawa 2008.
- OSÓBKA P.: *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*. Warszawa 2012.
- PALAU House of Delegate* — http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2243_B.htm (dostęp: 14.12.2019).
- Podstawowe prawo o sprawowaniu rządów* — https://www.constituteproject.org/constitution/Saudi_Arabia_2005.pdf (dostęp: 14.12.2019).
- Public Broadcasting Act* — https://tuvalu-legislation.tv/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/2012/2012-0016/PublicBroadcastingAct_1.pdf (dostęp: 14.12.2019).
- Republic of Uganda — Referendum* — <http://www.electionguide.org/elections/id/14/> (dostęp: 14.12.2019).
- SARTORI G.: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Colchester 2016.
- TUVALU Palamene o Tuvalu* — http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2327_B.htm (dostęp: 14.12.2019).
- United Arab Emirates* — <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/united-arab-emirates> (dostęp: 14.12.2019).
- Ustawa zasadnicza państwa-miasta Watykan z 26 listopada 2000 roku* — <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/watykan.html> (14.12.2019).
- VEENENDAAL W.P.: *How Democracy Functions without Parties: The Republic of Palau*. "Party Politics" 2016, Vol. 22, No 1.

Łukasz Wielgosz, mgr, doktorant nauk o polityce na Uniwersytecie Śląskim, absolwent politologii oraz doradztwa politycznego i publicznego. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zagadnień związanych z polskim systemem politycznym oraz decydowaniem politycznym.

Komunikowanie społeczne i polityczne



Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych

The National Council of Radio Broadcasting and Television and the National Media Council

Agnieszka Grzesiok-Horosz*

Abstrakt

Rozważania zawarte w artykule dotyczą poszukiwania odpowiedzi na pytanie o to, czy zasadne było powołanie, oprócz istniejącej — od ponad dwudziestu pięciu lat — Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, kolejnego organu związanego z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji, jakim jest Rada Mediów Narodowych. Dokonując analizy statusu prawnego tytułowych organów, nie sposób pominąć omówienia dotąd niestety niewykonanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 roku, w którym stwierdzono, iż Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży interesu publicznego w radiofonii oraz telewizji, i aby prawidłowo wykonywać swoje zadania, powinna mieć udział w powoływaniu i odwoływaniu organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji, które to

Abstract

The considerations contained in the article are focused on the search for an answer to the question whether it was justified to create, next to the National Council for Radio and Television, existing for almost 25 years, another body — the National Media Council. The Polish Constitution stipulates that the National Council is guarding the public interest in radio and television, and for the proper performance of its tasks should participate in the appointment and dismissal of public radio and television units, as the Constitutional Tribunal stated in its judgment of 13 December 2016. In the author's opinion, the dispersion of competence in the field of radio and television, along with their attribution to entities created by the legislator, can not undermine the systemic position of

* Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski w Katowicach (agnieszka.grzesiok-horosz@us.edu.pl);  <https://orcid.org/0000-0002-9810-4216>.

uprawnienie zostało jej odebrane. W konkluzji autorka stwierdza, iż rozproszenie kompetencji w zakresie funkcjonowania radiofonii i telewizji, wraz z ich przypisywaniem innym podmiotom wykreowanym przez ustawodawcę, nie może podważać ustrojowej pozycji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Słowa kluczowe: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rada Mediów Narodowych, kompetencje, wyrok Trybunału Konstytucyjnego

the National Council of Radio and Television.

Key words: the National Council for Radio and Television, the National Media Council, tasks, the judgment of the Constitutional Tribunal

Uwagi wprowadzające

Jak stwierdza Bogusław Banaszak, „obserwujemy rozwój nowych środków masowego przekazu i wzrost roli, jaką odgrywają, więc konieczne też jest powołanie organów działających w sferze komunikacji masowej dla zagwarantowania jednostce wolności słowa i prawa do informacji”¹. Celem rozważań prowadzonych w tekście jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) oraz Rada Mediów Narodowych (dalej: RMN) są strażnikami ładu medialnego? Inspiracją do zadania tego pytania badawczego był tytuł konferencji, „Strażnicy ładu medialnego: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i Rada Mediów Narodowych. Cele, zadania, praktyka”². Dokonana analiza ma na celu poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o celowość oraz zasady funkcjonowania kilku regulatorów rynku mediów³. W ocenie autorki funkcje takiego organu pełni KRRiT, ale powstaje pytanie: Czy zasadne było powołanie kolejnego strażnika ładu medialnego, czyli RMN, wraz z przyznaniem

¹ B. BANASZAK: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 1032 i nast.

² Odbyła się ona w siedzibie Fundacji im. Stefana Batorego w dniu 8 grudnia 2016 r. i dotyczyła wniosków oraz rekomendacji z obywatelskiego monitoringu wyboru członków do KRRiT oraz RMN, a także ich roli i zadań oraz granic interwencji państwa w ład medialny. Udział w dyskusji wzięli m.in. Jan Dworak, Dominika Bychawska-Siniarska, Witold Kołodziejwski, Jędrzej Skrzypczak, Maciej Strzembosz, Joanna Schering-Wielgus, Juliusz Braun, Iwona Śledzińska-Katarasińska — zob. *Konferencja „Strażnicy ładu medialnego: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i Rada Mediów Narodowych. Cele, zadania, praktyka”* — http://monitoringkandydatow.org.pl/?page_id=2335 (dostęp: 16.03.2019) oraz <https://www.youtube.com/watch?v=ZfL0jE3xQqE> (dostęp: 26.06.2019).

³ Zob. H. ZIĘBA-ZAŁUCKA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. W: Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*. Red. H. ZIĘBA-ZAŁUCKA. Rzeszów 2016, s. 435.

jej części uprawnień przysługujących dotychczas KRRiT? Jak bowiem zostanie wykazane w toku rozważań, KRRiT ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie określonego modelu radiofonii i telewizji, mając umocowanie do działania w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁴ oraz w Ustawie z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji⁵, Rada Mediów Narodowych jest natomiast nowym organem państwowym, powstałym w wyniku reformy mediów, utworzonym mocą Ustawy z dnia 22 czerwca 2016 roku o Radzie Mediów Narodowych⁶. Nie wyprzedzając toku rozważań, już w tym miejscu warto wskazać, iż w zamyśle ustawodawcy jest „organem *sui generis* nadzoru właścicielskiego nad mediami”⁷, w ocenie doktryny zaś — „poniekąd organem konkurencyjnym w stosunku do KRRiT”⁸.

Poza poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie o rolę oraz zasadność funkcjonowania kilku regulatorów rynku mediów, a tym samym o miejsce RMN w polskim systemie prawnym, autorka chciałaby wskazać w swoim artykule na problem niekonstytucyjności pozbawienia KRRiT udziału w powoływaniu i odwoływaniu władz TVP i Polskiego Radia na rzecz Rady Mediów Narodowych.

Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji⁹, nazywana małą ustawą medialną, zmieniła dotychczasowy sposób obsadzania zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, zmniejszyła liczebność tych organów oraz uchyliła zasadę kadencyjności ich funkcjonowania. Usunięto przepisy mówiące o konieczności przeprowadzania jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych oraz zarządów w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji, jak również przepisy dotyczące długości kadencji członków oraz katalog przesłanek umożliwiających ich odwołanie. Wyeliminowano tym samym wiele gwarancji, które wzmacniały niezależność i stabilność zatrudnienia osób pełniących funkcje w zarządach

⁴ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Tekst pierwotny Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34 ze zm.; t.j. Dz.U. 2019, poz. 361, dalej URTV.

⁶ Dz.U. 2016, poz. 929, dalej URMN. Ustawa wprowadziła zmiany m.in. do ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej, t.j. Dz.U. 2017, poz. 643 ze zm., dalej jako UPAP.

⁷ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw, druk nr 592, s. 3. Zob. także L. CZAPLA: *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Elżbieta Kruk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu* — <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=592> (dostęp: 19.03.2019); IDEM: *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Elżbieta Kruk)* — <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=592> (dostęp: 19.03.2019).

⁸ K. TODOS: *Konstytucyjna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych. W: Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*. Red. R. KOPER. Katowice 2017, s. 90.

⁹ Dz.U. 2016, poz. 25.

i radach nadzorczych mediów publicznych, co dało ministrowi skarbu dużą swobodę ich odwołania bez wskazania ustawowych przesłanek decyzji¹⁰. Konsekwencją wskazanych zmian było wygaszenie mandatów dotychczasowych członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz nakaz dostosowania statutów tych spółek do nowego stanu prawnego. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) z dnia 13 grudnia 2016 roku¹¹ stwierdzono, iż rozwiązania przyjęte w ustawie nowelizującej uzależniają władze mediów publicznych od jednego z członków rządu, uniemożliwiając zachowanie pluralizmu i bezstronności nadawców publicznych, co stanowi warunek niezbędny realizacji przez nich misji publicznej.

Rozważania merytoryczne dotyczące KRRiT oraz RMN składają się z dwóch zasadniczych części. Część pierwsza dotyczy pozycji ustrojowej KRRiT, jej zadań i członków, druga zaś zawiera charakterystykę zadań RMN, sposobu powoływania członków oraz miejsca w systemie organów państwowych. Artykuł kończy próba oceny zasadności wprowadzonych rozwiązań.

Zasadniczym przedmiotem podjętych rozważań jest analiza prawna KRRiT oraz RMN, co uzasadnia przyjęcie jako metody badawczej analizy aktów normatywnych oraz poglądów zawartych w piśmiennictwie¹². Już tutaj podkreślić należy dysproporcje w zakresie literatury przedmiotu dotyczącej obu organów¹³. Przykłady dotyczące praktyki działania instytucji zostały zasadniczo

¹⁰ Szerz. na ten temat zob. D. BYCHAWSKA-SINIARSKA: *Organy regulujące funkcjonowanie mediów elektronicznych w Polsce: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Rada Mediów Narodowych* — <http://monitoringkandydatow.org.pl/?p=1329> (dostęp: 15.03.2019).

¹¹ TK orzekł ponadto, iż przyznanie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa wyłącznej kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych podważa również znaczenie licznych mechanizmów ustawowych mających zapewniać programową oraz instytucjonalną niezależność mediów publicznych. Sygn. K 13/16. Dz.U. 2016, poz. 2210. Wyrok jak dotąd pozostał niezrealizowany. Rzecznik Praw Obywatelskich, Adam Bodnar, trzykrotnie do tej pory (pismami z dnia 9 lutego 2017 r., 4 maja 2017 r. oraz z dnia 21 stycznia 2019 r., zwracał się do Piotra Glińskiego z prośbą o podjęcie działań zmierzających do nowelizacji przepisów URTV oraz URMN (sygn. pisma VII.603.1.2016.AJK). W dniu 16 lipca 2018 r. podjęto także interwencję u Premiera RP w sprawie wykonania wyroku TK.

¹² Rozważania dotyczą stanu prawnego na październik 2019 r. Poza zakresem rozważań pozostanie odwołanie się do koncepcji systemów medialnych Daniela Hallina i Paola Manciniego, która wiąże działanie mediów z cechami systemu politycznego, systemem rządów i stopniem rozwoju demokracji w danym kraju. Zob. szerz. K. JAKUBOWICZ: *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli*. Warszawa 2013, s. 20. Na ten temat także: *Media masowe w systemach demokratycznych. Teoretyczne problemy i praktyczny wymiar komunikowania politycznego*. Red. B. DOBEK-OSTROWSKA. Wrocław 2003.

¹³ Liczne wypowiedzi w piśmiennictwie na temat KRRiT znaleźć można w komentarzach do Konstytucji RP, komentarzach URTV, w wielu artykułach naukowych czy w monografiach, por. R. CHRUŚNIAK: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*. Warszawa 2007; J. RZUCIDŁO: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ ochrony wolności słowa i prawa do informacji w radiofonii i telewizji*.

wskazane w przypisach, by nie zaburzać naukowego toku narracji. Celowym zabiegiem było także pominięcie stanowiska autorki, wraz z argumentacją w części zawierającej prezentację rozwiązań prawnych, a zamieszczenie ich w konkluzjach tekstu.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w Konstytucji RP

Powołanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nastąpiło w Ustawie z dnia 15 października 1992 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Poszerzono wówczas ustawę zasadniczą o art. 36b dotyczący KRRiT, która zastąpiła Komitet do spraw Radia i Telewizji. Podzielić należy pogląd Jacka Sobczaka, iż od początku nadano temu organowi wysoką rangę, gdyż — po pierwsze, jego kompetencje i zasady działania określono w Konstytucji, a po drugie, przepisy jemu poświęcone znalazły się w jednym rozdziale Konstytucji razem z normami dotyczącymi tak ważnych instytucji państwowych, jak: Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁵.

Po uchwaleniu Konstytucji z 1997 roku przepisy odnoszące się do KRRiT znalazły się w rozdziale IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, obok norm regulujących funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich, co jest świadectwem przekonania ustawodawcy o roli i pozycji

zji. W: Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki polskim porządku prawnym. Red. M. JABŁOŃSKI. Wrocław 2014; E. GALEWSKA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako strażnik wolności słowa w radiofonii i telewizji.* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 4. Na temat RMN wypowiadają się w doktrynie: K. TODOS: *Konstytucyjna pozycja...*, s. 81—93; D. BYCHAWSKA-SINIARSKA: *Organy regulujące...*; G. CZUBEK, M. BANACH: *Podsumowanie monitoringu wyborów do Rady Mediów Narodowych* — <http://monitoringkandydatow.org.pl/?p=1329> (dostęp: 24.03.2019). By pełniej zilustrować działania RMN, posłużono się także: „Informacjami o działalności Rady Mediów Narodowych w 2016 roku” (dalej: Informacja 2016) — <http://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20działalności%20RMN%20w%202016%20r.pdf> (dostęp: 24.03.2019); „Informacjami o działalności Rady Mediów Narodowych w 2017 roku” (dalej: Informacja 2017) — <http://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20działalności%20RMN%20w%202017%20r.pdf> (dostęp: 25.03.2019) oraz „Informacjami o działalności Rady Mediów Narodowych w 2018 roku” (dalej: Informacja 2018) — <http://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20działalności%20RMN%20w%202018%20r.pdf> (dostęp: 30.03.2019).

¹⁴ Dz.U. 1993, nr 7, poz. 33; zob. A. BIEŃ-KACAŁA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. W: Prawo konstytucyjne.* Red. Z. WITKOWSKI, A. BIEŃ-KACAŁA. Toruń 2015, s. 638; W. SKRZYDŁO: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* Warszawa 2013, s. 282.

¹⁵ Szerzej J. SOBZAK: *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy.* Zakamycze 2001, s. 109 i nast.

KRRiT w systemie organów państwowych¹⁶. Wskazać jednak w tym miejscu trzeba, iż ani obecnie obowiązująca Konstytucja z 1997 roku, ani wcześniejsza Konstytucja, po nowelizacji dokonanej w 1992 roku, nie określiła jasno i jednoznacznie charakteru KRRiT¹⁷. Podzielić należy pogląd, iż KRRiT jest swoistym organem administracji państwowej, łączącym w sobie funkcje zarządcze i kontrolne, w zakresie przestrzegania wolności słowa i realizacji prawa obywateli do informacji¹⁸.

Przepis art. 213 ust. 1 Konstytucji z 1997 roku stanowi, iż KRRiT stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Jak wskazuje Wiesław Skrzydło¹⁹, punktem wyjścia było przyjęcie zasady, iż publiczne radio i telewizja służyć mają społeczeństwu, zatem KRRiT powstała w celu zabezpieczenia społecznych środków masowego przekazu przed instrumentalnym wykorzystaniem radia i telewizji.

Jak stanowi art. 214 Konstytucji, członkowie KRRiT są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej²⁰. Zatem KRRiT jest powoływana w złożony sposób, który ma na celu zapewnienie bezstronności i zapobieganie jej uzależnieniu od jednej tylko władzy publicznej²¹. Naczelną zasadą funkcjonowania KRRiT stanowi zasada kolegialności. Status członka jest ukształtowany na prawie niezależności, jego gwarancją zaś są apolityczność, zakaz przynależności do związków zawodowych oraz zgodnie z art. 214 ust. 2 zakaz prowadzenia działalności niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji²². Artykuł 215 Konstytucji RP odsyła do uregulowań ustawowych.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Początkowo wskazywano w doktrynie, iż jest to organ zaliczany do sfery wykonawczej. J. Boć, stwierdził, że „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem kolegialnym i należy do władzy wykonawczej państwa. Choć sama kontroluje, podlega także kontroli, jak każdy podobny jej organ”; zob. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*. Red. J. Boć. Warszawa 1998, s. 315. Obecnie dominuje pogląd, zgodnie z którym KRRiT jest organem państwowym (*sui generis*) wykonującym zadania z zakresu administracji państwowej w sprawach radiofonii i telewizji, przy czym traktuje się jednocześnie KRRiT jako organ kontroli państwowej i ochrony państwa; A. BIEŃ-KACAŁA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 639; K. WĄSOWSKI: *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji — próba charakterystyki*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 225.

¹⁸ Szerzej J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 110 i nast. Z nowszych wypowiedzi w piśmiennictwie zob. J. SADOWSKI, w: *Konstytucja RP. T. 2: Komentarz art. 87—243*. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016, s. 1451 i nast.

¹⁹ W. SKRZYDŁO: *Konstytucja...*, s. 282.

²⁰ Doprecyzowanie liczby członków oraz sposobu powołania następuje w URTV, o czym dalej będzie mowa.

²¹ W. SKRZYDŁO: *Konstytucja...*, s. 284 i nast.; B. BANASZAK: *Konstytucja...*, s. 1039 i nast.

²² Szerzej: A. BIEŃ-KACAŁA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 644.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w ustawie o radiofonii i telewizji

W projektach poprzedzających uchwalenie ustawy o radiofonii i telewizji bardzo różnie określano status KRRiT i jej pozycję wobec innych organów państwa²³. Jak wskazuje Sobczak, obecny kształt prawny KRRiT należy uznać za doskonalszy od unormowań projektów, a sytuowanie jej w systemie organów państwa — za właściwe. W praktyce, wbrew tytułowi rozdziału IX Konstytucji, KRRiT spełnia nie tylko funkcje kontrolne, „stojąc na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”, ale także administracyjne, które wynikają z URTV²⁴.

W art. 6 ust. 1 URTV nieco odmiennie niż w Konstytucji określono cele KRRiT. Stwierdzono wprawdzie, że KRRiT „stoi na straży wolności słowa”, ale dodano jednocześnie, iż jedynie w odniesieniu do radia i telewizji²⁵. Ustawa zobowiązuje KRRiT do ochrony samodzielności nadawców i interesów odbiorców, a także do zapewnienia otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji.

Realizacji celów służyć ma spełnianie zadań KRRiT wymienionych w art. 6 ust. 2 URTV. Wyliczenie zadań zawarte w tym przepisie nie ma charakteru enumeratywnego, a katalog nie jest zamknięty²⁶. Wśród charakteryzowanych niżej zadań znalazły się także takie, których wykonanie, sprawowanie i podejmowanie określone jest granicami ustawy (mające charakter władzy, jak określanie warunków prowadzenia działalności przez nadawców, podejmowanie decyzji w sprawach koncesji, sprawowanie kontroli działalności nadawców, określanie wysokości opłat abonamentowych), oraz takie, odnośnie do których nie przewidziano takich zastrzeżeń²⁷. Ryszard Chruśniak dokonuje podziału kompetencji KRRiT²⁸.

²³ Omówienie projektów zob.: R. CHRUŚNIAK: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 99 i nast.; J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 124 i nast.

²⁴ Brzmienie przepisu art. 6 ust.2 pkt 1 wskazuje na partnerski równoprawny charakter stosunków między KRRiT a Prezesem Rady Ministrów; zob. J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 114 i nast.

²⁵ Zwraca także uwagę pominięcie w art. 6 ust. 1 ustawy, zawartego w art. 213 ust. 1 Konstytucji z 1997 roku, a wcześniej w art. 36 b ust. 1 Konstytucji z 1952 r., sformułowania zobowiązującego KRRiT do dbałości o realizację prawa obywateli do informacji. Szerzej: J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 133 i nast.; W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Red. S. PIĄTEK. Warszawa 2014, s. 82.

²⁶ Szerz. J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 133; E. CZARNY-DROŹDŹEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 93; W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 82. Zob. A. MATLAK: *Radiofonia i telewizja W: Prawo mediów*. Red. A. MATLAK, J. BARTA, R. MARKIEWICZ. Warszawa 2008, s. 150.

²⁷ J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 133; E. CZARNY-DROŹDŹEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 93.

²⁸ Wskazuje kompetencje kluczowe dla realizacji konstytucyjnych celów KRRiT, tzw. zasadnicze (ustrojowe), kompetencje uzupełniające, będące istotnymi, acz nie dotyczącymi

1. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 URTV wskazuje KRRiT jako organ odpowiedzialny za projektowanie kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji²⁹. Okoliczność, iż realizacja tych zadań uzależniona jest od sfery finansowej, bazy technicznej i polityki kulturalnej, zobowiązuje KRRiT do uwzględniania między innymi stanowisk ministrów właściwych do spraw finansów, łączności, informatyzacji oraz kultury³⁰. Wykonując tę kompetencję zasadniczą (ustrojową), KRRiT przygotowała i przyjęła „Strategię Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005—2020”³¹.

2. Spełnienie przewidzianego w art. 6 ust. 2 pkt 2 URTV zadania polegającego na określeniu, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych możliwe jest dzięki wyposażeniu KRRiT w kompetencje wydawania rozporządzeń i uchwał, o czym mowa w art. 9, a jej Przewodniczącego — w prawo podejmowania decyzji (art. 10 URTV), co stanowi kompetencję zasadniczą (ustrojową) KRRiT³².

3. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 3 URTV przyznaje KRRiT prawo podejmowania, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów³³ oraz wpisu do rejestru programów. Jest to kompetencja zasadnicza (ustrojowa) KRRiT.

4. Jak stanowi art. 6 ust. 2 pkt 3a URTV, KRRiT decyduje o nadaniu lub odebraniu charakteru nadawcy społecznego³⁴, co również stanowi kompetencję zasadniczą.

5. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 4 URTV zobowiązuje KRRiT, w ramach kompetencji ustrojowych, do sprawowania kontroli działalności nadawców, stwierdzając, że kontrola ta winna się mieścić w granicach określonych przez ustawę³⁵.

kluczowych kwestii dla systemu mediów masowych, oraz pozostałe. Zob. R. CHRUSŃIAK: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 217—247. Na temat funkcji KRRiT: opiniodawczo-programującej, kontrolnej, koncesyjnej, finansowej, prawodawczej i kreacyjnej zob. E. CZARNY-DROŻDŻEJKO: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 93.

²⁹ W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 84; R. CHRUSŃIAK: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 218.

³⁰ W ustawie nie przewiduje się zasad, form i trybu porozumiewania się KRRiT z Prezesem Rady Ministrów w sprawach, a przepis jest rzadko realizowany. W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 84; J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 133.

³¹ *Strategia państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005—2020* — http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/strategia_050826.pdf (dostęp: 29.03.2019).

³² W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 85; J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 134.

³³ KRRiT rozstrzyga o udzieleniu bądź nieudzieleniu koncesji, a decyzja Przewodniczącego odzwierciedla wolę Rady. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2004 r., sygn. II SA 3543/02, za: W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 85; zob. także J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 134.

³⁴ W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 85.

³⁵ Zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy, Przewodniczący KRRiT może żądać od dostawcy usługi medialnej przedstawienia materiałów i dokumentów, a także udzielenia wyjaśnień

6. Kolejnym zadaniem RTV są badania treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych, o czym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 5 URTV. Ustawodawca nie wskazuje formy zakresu tych badań ani też kręgu podmiotów, które na zlecenie KRRiT mogłyby badania prowadzić³⁶.

7. Jako zadanie wskazano także, w art. 6 ust. 2 pkt 5a URTV, prowadzenie monitoringu rynku audiowizualnych usług medialnych na żądanie w celu ustalenia kręgu podmiotów dostarczających tego rodzaju usługi oraz dokonania oceny wykonania przez te podmioty obowiązków wynikających z ustawy³⁷.

8. Zadanie KRRiT, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 6 URTV, polegające na ustalaniu wysokości opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru, jest ograniczone innymi przepisami URTV³⁸.

9. Zadaniem KRRiT o charakterze uzupełniającym jest ustalanie wysokości opłat abonamentowych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 roku o opłatach abonamentowych³⁹. Na temat daninowego charakteru opłaty abonamentowej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach⁴⁰.

10. Do zadań KRRiT należy także, z mocy art. 6 ust. 2 pkt 7 URTV, opiniowanie aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji lub audiowizualnych usług medialnych na żądanie⁴¹.

11. Zobowiązanie, w art. 6 ust. 2 pkt 8 URTV, KRRiT do inicjowania postępu naukowo-technicznego oraz kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji będzie miało praktyczny sens, gdy poparte zostanie przyznaniem odpowiednich środków finansowych. Jak wskazuje Wojciech Dziomdziora, brakuje narzędzi prawnych oraz faktycznych, w postaci zaplecza kadrowego, technicznego i organizacyjnego, do realizacji tego zadania⁴².

w zakresie niezbędnym do zbadania zgodności działania dostawcy usługi medialnej z przepisami ustawy, uchwałami KRRiT oraz warunkami koncesji. W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 85.

³⁶ Takie, jak zakłady naukowe, ośrodki badania opinii społecznej, biura analiz prasowych, biegli księgowi i osoby prywatne; zob. J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 134; W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 85 i nast. Powstaje też pytanie o podmiot, który przeprowadzać będzie badania telemetryczne — skoro już nie TNS OBOP ani Nielsen Audience Measurement.

³⁷ Zob. W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 86.

³⁸ Ibidem.

³⁹ T.j. Dz.U. 2014, poz. 1204 ze zm.

⁴⁰ Przykładowo, w wyroku 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08 czy wyroku z dnia 16 marca 2010 r. K 24/08; za: A. BIEŃ-KACAŁA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 642 i nast. Zob. także W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 86.

⁴¹ Uprawnienie to nie zostało jednak obwarowane żadną sankcją, nie przewidziano także w ustawie terminów udostępnienia KRRiT projektów aktów ustawodawczych i umów; zob. J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 136. Na ten temat także G. KOWAŁSKI: *Niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (wybrane kwestie prawne)*. W: *Środki przekazu. Informacja czy manipulacja*. Red. A. BALICKI, T. GUZ, W. LIS. Lublin 2008, s. 43 i nast.

⁴² Zob. także W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 87.

12. W art. 6 ust. 2 pkt 9 URTV nałóżono na KRRiT obowiązek organizowania współpracy z zagranicą w dziedzinie radiofonii i telewizji, w tym współpracy z organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, właściwymi w sprawach usług medialnych⁴³.

13. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 10 URTV nakłada na KRRiT zadanie polegające na współpracy z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz dostawców usług medialnych. Są nimi organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i pokrewnymi oraz organizacje zrzeszające podmioty korzystające z praw autorskich i pokrewnych w obszarze radiofonii i telewizji⁴⁴.

14. Kolejne zadanie KRRiT, wymienione w art. 6 ust. 2 pkt 12 URTV, to inicjowanie i wspieranie samoregulacji i współregulacji w zakresie dostarczania usług medialnych. Wymóg taki nakłada dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych⁴⁵.

15. Ustawa o radiofonii i telewizji wymienia także jako zadanie w art. 6 ust. 2 pkt 13 upowszechnianie umiejętności świadomego korzystania z mediów (edukacji medialnej) oraz współpracę z innymi organami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w tym zakresie⁴⁶.

Jak już wskazano, ustawa z dnia 30 grudnia 2015 roku wprowadziła zmiany w URTV. Kompetencją władczą KRRiT wobec mediów publicznych, jak stanowił art. 6 ust. 2 pkt 11 URTV, było przeprowadzanie jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. W okresie obowiązywania małej ustawy medialnej członków rad nadzorczych spółek powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw Skarbu Państwa⁴⁷, obecnie jest to kompetencja RMN.

Uchylone przepisy art. 27 ust. 5 URTV przyznawały KRRiT kompetencję w zakresie określenia, w drodze rozporządzenia, regulaminu konkursów na kandydatów na członków zarządu takich spółek, jak również wskazywały ustawowe przesłanki odwołania członka zarządu spółki przed upływem jego kadencji⁴⁸.

⁴³ Jest to uczestnictwo w pracach Komitetu Kontaktowego ds. dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, Europejskiej Platformie Organów Regulacyjnych, Forum Regulatorów Europy Centralnej; za: W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 87.

⁴⁴ W postępowaniu koncesyjnym ocenia się dotychczasowe przestrzeganie przepisów, w tym także prawa autorskiego; zob. *ibidem*, s. 87 i nast.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 88. Zob. także *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 28 i nast.

⁴⁶ Kompetencja ta nie ma władczego charakteru i podejmowana jest poprzez udział KRRiTV w konferencjach czy prowadzenie portalu dedykowanego edukacji medialnej; szerzej: W. DZIOMDZIORA, w: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 88.

⁴⁷ Spośród osób, które złożyły egzamin przewidziany w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2170).

⁴⁸ Jak stanowił art. 27 ust. 6 URTV, było to możliwe w wypadku skazania takiej osoby prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, działania na szkodę spółki oraz wystąpienie okoliczności trwale uniemożliwiających sprawowanie funkcji.

Wskutek nowelizacji nowe brzmienie uzyskał art. 27 ust. 3 i 4 URTV, a zmiana polegała na przyznaniu kompetencji w zakresie powoływania członków zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, spośród kandydatów posiadających kompetencje w dziedzinie radiofonii i telewizji oraz nieskazanym prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Uchylony został art. 29 ust. 3 URTV, w którym przewidziano obowiązek uzyskania zgody KRRiT na zmiany statutu spółek publicznej radiofonii i telewizji.

Z wejściem w życie ustawy o Radzie Mediów Narodowych KRRiT utraciła kompetencję o charakterze uzupełniającym, jaką było powoływanie rad programowych.

Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

W skład KRRiT będącej ciałem kolegialnym, wchodzi obecnie 5 członków⁴⁹. Kompetencje do ich powoływania mają 3 organy państwa: Sejm (wybiera dwóch), Senat (wybierający jednego członka) oraz Prezydent (wybiera dwóch). W ustawie stwierdzono, że członkami KRRiT powinny być osoby wyróżniające się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu⁵⁰.

Kadencja członków KRRiT trwa sześć lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Członkowie KRRiT pełnią swe funkcje do czasu powołania następców. Zarówno powołanie, jak i odwołanie są aktami o charakterze indywidualnym i konkretnym⁵¹. Niezależności członków KRRiT od układów politycznych sprzyjać ma tryb ich powoływania, kadencyjność oraz tryb odwoływania⁵².

KRRiT jest organem w pewnym stopniu wewnątrznie zhierarchizowanym, składającym się z Przewodniczącego i pozostałych członków KRRiT⁵³. Przewodniczącego KRRiT wybierają ze swojego grona i odwołują członkowie

⁴⁹ W pierwotnym brzmieniu w URTV przewidywano skład 9-osobowy, 4 członków wybierał Sejm, 2 — Senat, a 3 — Prezydent. Mocą ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. 2005, nr 267, poz. 2258) zmniejszono liczbę członków; zob. K. WĄSOWSKI: *Status prawny...*, s. 229; G. KOWALSKI: *Niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji...*, s. 44 i nast.; A. MATLAK: *Radiofonia...*, s. 151.

⁵⁰ Kryteria oceny takiego wyróżniania się nie zostały nigdy sprecyzowane, pozostawiając je uznaniu podmiotów uprawnionych do powoływania członków KRRiT; zob. G. KOWALSKI: *Niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji...*, s. 47 i nast.

⁵¹ A. BIEŃ-KACAŁA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 643.

⁵² Szerzej zob. I. DOBOSZ: *Prawo prasowe*. Warszawa 2011, s. 118 i nast.

⁵³ A. BIEŃ-KACAŁA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 639.

KRRiT⁵⁴. Krajowa Rada wybiera ze swego grona, na wniosek Przewodniczącego, jego zastępcę.

Przewodniczący KRRiT jest organem kierującym pracami KRRiT i reprezentującym ją⁵⁵. Uprawnieniem Przewodniczącego jest żądanie od dostawcy usługi medialnej przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień w zakresie niezbędnym dla kontroli zgodności działania tego dostawcy z przepisami ustawy, warunkami koncesji lub wiążącymi go aktami samoregulacji. Może również wezwać dostawcę usługi medialnej do zaniechania działań w zakresie dostarczania usług medialnych, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały KRRiT lub warunki koncesji, na podstawie uchwały zaś KRRiT może wydać decyzję nakazującą zaniechanie przez dostawcę usługi medialnej działań w tym zakresie. Przewodniczący KRRiT wykonuje także inne zadania określone w ustawie, którymi są między innymi: porozumienie z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie decyzji o rezerwacji częstotliwości⁵⁶; podejmowanie decyzji w sprawie koncesji na podstawie uchwały Krajowej Rady (art. 33 URTV); ogłaszanie, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacji o możliwościach uzyskania koncesji na rozpowszechnianie w sposób rozsiewczy naziemny programu radiowego lub telewizyjnego⁵⁷. Kompetencją Przewodniczącego jest także dokonywanie wezwań — w związku z możliwością podjęcia decyzji o cofnięciu koncesji⁵⁸.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wykonuje swoje zadania przy wsparciu Biura KRRiT, które jest organem pomocniczym powołanym do obsługi działań KRRiT, o czym szczegółowo stanowi Regulamin Organizacyjny Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji⁵⁹. Koszty działalności Krajowej Rady i Biura Krajowej Rady są pokrywane z budżetu państwa.

⁵⁴ Początkowo była to kompetencja Prezydenta RP, zmieniona mocą ustawy z dnia 25 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2006, nr 83, poz. 574.

⁵⁵ Na ten temat zob. A. MATLAK: *Radiofonia...*, s. 152; A. BIEŃ-KACAŁA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 645; I. DOBOSZ: *Prawo prasowe...*, s. 120.

⁵⁶ Kwestii tej dotyczy art. 26 ust. 5 URTV, jak również przepisy art. 114 i 115 Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. — Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1954).

⁵⁷ Przewodniczący KRRiT ustala także termin, nie krótszy niż 45 dni od dnia ogłoszenia, do składania wniosków o udzielenie koncesji (art. 34 ustawy o radiofonii) i podaje listę wnioskodawców do wiadomości publicznej.

⁵⁸ Przewodniczący wzywa do usunięcia w wyznaczonym terminie stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub w ustawie (art. 38 ust. 1 pkt 3 URTV) oraz rozpoczęcia rozpowszechniania programu w terminie ustalonym w koncesji (art. 38 ust. 1 pkt 4 URTV).

⁵⁹ Uchwała nr 222/2018 z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Biura Krajowej rady Radiofonii i Telewizji — http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/KRRiT/informacje/uchwala-nr-222-2018.pdf (dostęp: 28.03.2019).

Sprawozdanie i kwestia odpowiedzialności politycznej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przedstawia corocznie do końca maja⁶⁰ danego roku kalendarzowego Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi sprawozdanie ze swojej działalności za rok kalendarzowy poprzedzający oraz informacje o podstawowych problemach radiofonii i telewizji. Sprawozdanie składane przez KRRiT winno stać się przedmiotem analizy właściwych komisji Sejmu i Senatu oraz debaty, co dowodzi jej zależności od tych instytucji. W jej wyniku Sejm, a także Senat, niezależnie od siebie, w formie uchwały, przyjmują lub odrzucają sprawozdanie. Przyjmując sprawozdanie, mogą przy tym w uchwale zawrzeć uwagi i zastrzeżenia. W wypadku odrzucenia sprawozdania przez Sejm i Senat kadencja wszystkich członków KRRiT wygasa w ciągu czternastu dni, liczonych od dnia ostatniej uchwały, chyba, że nie zostanie potwierdzone przez Prezydenta RP⁶¹. Podmioty uprawnione do otrzymania sprawozdań są jednocześnie tymi, które powołują członków KRRiT⁶². Wskazaną procedurę odczytuje się w kategoriach odpowiedzialności politycznej Rady w przypadku negatywnej oceny jej prac przez organy kreujące.

Rada Mediów Narodowych

Jak się wskazuje w piśmiennictwie, ustawa o RMN powstała w atmosferze pośpiechu i stanowi rodzaj rozwiązania instytucjonalnego — prawnego na czas przygotowania nowego modelu działania mediów publicznych⁶³. W uzasadnie-

⁶⁰ Mocą Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U. 2018, poz. 1717) dokonano zmiany, wcześniej był to termin do końca marca.

⁶¹ Taka sytuacja miała miejsce w 2008 r., gdy Sejm uchwałą z dnia 27 czerwca 2008 r. odrzucił sprawozdanie KRRiT z działalności w roku 2007, oraz w 2009 r., gdy Sejm uchwałą z dnia 11 września 2009 r. odrzucił sprawozdanie z działalności w roku 2008. Także w 2010 r., Sejm uchwałą z dnia 10 czerwca 2010 r. odrzucił sprawozdanie KRRiT z działalności za rok 2009, a dnia 28 maja 2010 r. uchwałą o odrzuceniu tego sprawozdania podjął Senat. W rezultacie Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski wypełniając prerogatywy Prezydenta RP, uznał wygaśnięcie kadencji wszystkich członków ówczesnej KRRiT. Dnia 22 czerwca 2016 r. Sejm RP powziął uchwałę o odrzuceniu sprawozdania z działalności KRRiT za 2015 r. Analogiczna uchwała o odrzuceniu sprawozdania z działalności KRRiT za 2015 r. została podjęta dnia 22 lipca 2016 r. przez Senat.

⁶² J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 191 i nast.

⁶³ Do Sejmu wniesiono 20 kwietnia 2016 r. trzy projekty ustaw. Były to: ustawa o mediach narodowych (druk nr 442), ustawa o składce audiowizualnej (druk nr 443) oraz

niu do ustawy o RMN stwierdza się, iż celem ustawodawcy jest zagwarantowanie całkowitej niezależności mediów od władzy wykonawczej zarówno pod względem personalnym, jak i programowym⁶⁴. Zdaniem projektodawców, negatywnie należy ocenić łączenie w jednym organie funkcji władczego regulatora rynku mediów elektronicznych z funkcją podmiotu wykonującego uprawnienia w sferze nadzoru właścicielskiego wobec podmiotów reprezentujących własność państwową⁶⁵.

Rada Mediów Narodowych jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji. Powoływanie i odwoływanie członków zarządów oraz rad nadzorczych mediów publicznych oznacza bezpośredni wpływ przedstawiciela władzy wykonawczej na obsadę najważniejszych stanowisk kierowniczych w instytucjach medialnych oraz organach nadzorczych, co skutkować będzie pogłębieniem upolitycznienia mediów publicznych oraz wzmocnieniem ich zależności od rządu⁶⁶. Zauważyć też należy, iż w ustawie z grudnia 2015 roku usunięto przepisy mówiące o konieczności przeprowadzania jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych oraz zarządów w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji, a w ustawie o RMN nie przywrócono systemu konkursowego⁶⁷. Ponadto w URMN nie przewiduje się udziału innych podmiotów (jak przykładowo organy kolegialne uczelni) w procesie wyboru i odwołania członków zarządów oraz rad nadzorczych, również kryteriów merytorycznych, jakie powinny spełniać osoby zasiadające we władzach mediów publicznych ani zasad ich wyboru⁶⁸.

Rada Mediów Narodowych jest organem właściwym także w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych Polskiej Agencji Prasowej, zatem w przeciwieństwie do KRRiT obejmuje swoim zasięgiem nadzór nad PAP⁶⁹.

ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audio-wizualnej (druk nr 444). Wobec niemożności ich uchwalenia, 7 czerwca 2016 r. wpłynął poselski projekt ustawy o Radzie Mediów Narodowych i zmianie niektórych ustaw, którego pierwsze czytanie odbyło się 10 czerwca, drugie — 21 czerwca, trzecie zaś — już następnego dnia. Prezydent RP podpisał ustawę 27 czerwca i weszła ona w życie 7 lipca. Przebieg prac legislacyjnych — <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=592> (dostęp: 23.03.2019); K. TOĐOS: *Konstytucyjna pozycja...*, s. 90; zob. także G. CZUBEK, M. BANACH: *Podsumowanie monitoringu...*, s. 8.

⁶⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 592 — <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=592> (dostęp: 15.03.2019).

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ D. BYCHAWSKA-SINIARSKA: *Organy regulujące...*

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Jak stanowi art. 6 ust. 1 ustawy o PAP, zmiana statutu PAP następuje na wniosek lub za zgodą RMN.

Uprawnienia kontrolne RMN obejmują obowiązek dostarczania przez spółki określonych dokumentów oraz działania realizowane na bieżąco. O obowiązku dostarczania przez spółki określonych dokumentów mowa w art. 31b URTV. Zarządy spółek publicznej radiofonii i telewizji zobowiązane są przekazywać RMN roczne⁷⁰ i kwartalne sprawozdania⁷¹. Analogiczny obowiązek został określony w ustawie o PAP⁷². Ów obowiązek cyklicznego udostępniania informacji został rozszerzony w statucie Telewizji Polskiej⁷³ oraz statucie PAP⁷⁴. Spółki radiofonii i telewizji są zobowiązane przekazywać RMN materiały kierowane do zarządów lub członków w trakcie prowadzonego audytu lub kontroli oraz uchwały podejmowane przez rady programowe⁷⁵. PAP zobowiązana jest także udostępnić RMN kopie informacji przekazywanych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych o udzielonych poręczeniach i gwarancjach⁷⁶ oraz materiały kierowane do zarządu spółki lub jej członków w trakcie prowadzonego audytu lub kontroli⁷⁷. Działania kontrolne RMN podejmowane na bieżąco (realizowane na posiedzeniach oraz w trybie żądania od zarządów pisemnych

⁷⁰ Sprawozdania te dotyczą sposobu wykorzystania środków z opłat abonamentowych, kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz z obrotu prawami do audycji; szerzej: Informacja 2017, s. 12.

⁷¹ Sprawozdania dotyczą sposobu wykorzystania środków z opłat abonamentowych, kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz z obrotu prawami do audycji, jak również dotyczą kosztów poniesionych na działalność w zakresie realizacji misji publicznej, wraz z określeniem źródeł ich finansowania; szerzej: Informacja 2017, s. 12.

⁷² Jak stanowi art. 4 ust. 7a UPAP, Zarząd PAP S.A. jest zobowiązany do przedkładania RMN kwartalnych i rocznych sprawozdań z realizacji zadań objętych dotacją i wykorzystania dotacji.

⁷³ Zarządy spółek publicznej radiofonii i telewizji zobowiązane są przedkładać RMN następujące dokumenty: roczne informacje dotyczące realizacji planu ekonomiczno-finansowego oraz sytuacji finansowej spółek; kwartalne sprawozdania dotyczące rozporządzenia lub nabywania praw do audycji, a także nabywania lub udzielania licencji o wartości przekraczającej równowartość kwoty 250 tys. EUR w złotych oraz dotyczące przeprowadzanych w spółkach audytów i kontroli, jak również roczne sprawozdania finansowe, a także sprawozdania z działalności spółek. Zob. Informacja 2017, s. 13 oraz statut Spółki Telewizja Polska S.A. — <http://s.tvp.pl/repository/attachment/6/1/1/611192e3dec2f8152ae92a2549c9c001526990580499.pdf> (dostęp: 27.03.2019).

⁷⁴ Jak stanowi Statut PAP (<https://www.pap.pl/bip/statut> (dostęp: 25.03.2019)), spółka zobowiązana jest przekazywać RMN m.in.: kwartalne informacje dotyczące realizacji planu ekonomiczno-finansowego oraz sytuacji finansowej oraz kwartalne sprawozdania dotyczące przeprowadzanych w Spółce audytów lub kontroli, jak również formułowane przez Radę Programową kwartalne informacje zawierające oceny i wnioski w sprawach dotyczących całokształtu działalności programowej Spółki oraz roczne plany rzeczowo-finansowe oraz strategiczne plany wieloletnie. Zob. także Informacja 2017, s. 13.

⁷⁵ Szerzej: Informacja 2017, s. 12.

⁷⁶ Wynika to z art. 34 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1808).

⁷⁷ Zob. Informacja 2017, s. 12.

wyjaśnień⁷⁸) wynikają z przepisów URMN, URTV i oraz UPAP. Rada Mediów Narodowych jest uprawniona do wglądu w sprawy spółki, uzyskując w tym zakresie takie same uprawnienia, jakie ustawa oraz statuty spółek przyznają radzie nadzorczej, o czym stanowi art. 12 URMN. Swoje zadania RMN wykonuje, kierując się potrzebą zapewnienia rzetelnego wypełniania przez spółki ich ustawowych zadań oraz ochrony ich samodzielności i niezależności redakcyjnej.

Zgodnie z art. 29 ust. 1a URTV oraz art. 7 ust. 5 UPAP, członkowie RMN mają prawo uczestniczyć w walnych zgromadzeniach spółek⁷⁹.

Rada Mediów Narodowych jest właściwa także w innych sprawach, niż opisane, określonych w URTV oraz UPAP. Przepis art. 29 ust. 1b URTV stanowi, iż zmiana statutu spółki publicznej radiofonii i telewizji następuje na wniosek lub za uprzednią zgodą Rady Mediów Narodowych⁸⁰. Kompetencją RMN, zgodnie z art. 30 ust. 3 URTV, jest również wyrażanie zgody na powoływanie dyrektorów oddziałów terenowych Telewizji Polskiej S.A.⁸¹. Przepis art. 32 URTV stanowi, iż kompetencją RMN jest wyrażanie zgody na tworzenie przez spółki publicznej radiofonii i telewizji przedsiębiorców przewidzianych przepisami prawa, co przed wejściem w życie ustawy było uprawnieniem KRRiT. Przepis art. 30 ust. 5 URTV stanowi, iż RMN, na wniosek zarządu spółki, po zasięgnięciu opinii dyrektorów terenowych oddziałów, określi minimalny udział audycji tworzonych przez terenowe oddziały Spółki Telewizja Polska S.A. w programach ogólnokrajowych.

Do kompetencji Rady Mediów Narodowych należy także powoływanie rad programowych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz PAP S.A.⁸². Powołu-

⁷⁸ Przykładowo, informacja o jesiennej ramówce czy Krajowym Festiwalu Piosenki Polskiej w Opolu, zob. Informacja 2017, s. 14.

⁷⁹ Członkowie RMN nie korzystali z prawa do udziału w walnych zgromadzeniach, gdyż trwa spór z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pełniącym funkcję walnego zgromadzenia. Pozostaje on na stanowisku, iż prawo do uczestnictwa w walnych zgromadzeniach nie oznacza prawa do zabierania głosu, żądania wyjaśnień lub składania wniosków ani nawet zapoznania się z materiałami rozpatrywanymi podczas walnego zgromadzenia. Szerz. zob. Informacja 2018, s. 10.

⁸⁰ Przykładowo, uchwała w sprawie wyrażenia zgody na zmianę statutu poprzez podwyższenie kapitału zakładowego spółek publicznej radiofonii i telewizji; por. Informacja 2016, s. 8.

⁸¹ Przykładowo, na Dyrektora Oddziału Terenowego TVP S.A. uchwałami powołano: w Opolu Mateusza Magdziarza, 7 grudnia 2017 r. w Krakowie — Bogdana Wasztyła, a w Warszawie — Rafała Kotomskiego (zob. informacja 2017, s. 6). Uchwałą podjętą w dniu 25 stycznia 2018 r. powołano Piotra Lichotę w Szczecinie (Informacja 2018, s. 5).

⁸² Na podstawie art. 24 ust. 3 URMN z dniem wejścia w życie URMN wygasły mandaty dotychczasowych rad programowych spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz PAP S.A. Zgodnie z art. 24 ust. 4 rady programowe spółek publicznej radiofonii i telewizji uzyskały możliwość działania w dotychczasowym składzie do czasu powołania nowych rad programowych.

jąc rady programowe spółek publicznej radiofonii i telewizji w liczbie 15 członków, RMN kieruje się dyspozycją art. 28a URTV, zgodnie z którą 10 członków rady programowej reprezentuje ugrupowania parlamentarne, pozostałych 5 zaś powołuje się z grona osób legitymujących się dorobkiem i doświadczeniem w sferze kultury i mediów⁸³. Z kompetencją do powoływania rad programowych związana jest kompetencja do kształtowania wysokości diet członków rad programowych⁸⁴.

W ustawie o Radzie Mediów Narodowych nie przewidziano szczegółowego sposobu funkcjonowania Rady, a jak wskazuje Dominika Bychawska-Siniarska, to rozwiązanie powoduje ryzyko braku kontroli społecznej nad podejmowanymi decyzjami zarządzania instytucjami zaufania publicznego⁸⁵. Tryb prac RMN określa jej Regulamin⁸⁶.

Pracami Rady Mediów Narodowych kieruje Przewodniczący, którego wybierają ze swojego grona i odwołują członkowie RMN⁸⁷. Kompetencją Przewodniczącego jest zwoływanie posiedzeń Rady⁸⁸, a uchwały RMN mogą być powzięte, jeżeli wszyscy członkowie Rady zostali zawiadomieni o posiedzeniu. Do odbycia posiedzenia Rady wymagana jest obecność co najmniej 3 członków Rady⁸⁹. Posiedzenia RMN są protokołowane⁹⁰. Protokół zatwierdza RMN na

⁸³ Przykładowo, w 2018 r. powołano rady programowe dla TVP S.A. w Opolu oraz Radia Opole oraz Wrocław; zob. Informacja 2018, s. 6 i nast.

⁸⁴ Uchwałą 42/2017, na posiedzeniu 19 stycznia 2017 r., RMN określiła wysokość diet członków rad programowych publicznej radiofonii i telewizji, decydując, że dieta miesięczna za udział w co najmniej jednym posiedzeniu Rady w danym miesiącu będzie wynosić 500 zł dla Przewodniczącego i 338 zł dla członka; zob. Informacja 2017, s. 7.

⁸⁵ D. BYCHAWSKA-SINIARSKA: *Organy regulujące...*

⁸⁶ Regulamin RMN — http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/rmn_regulamin (dostęp: 27.03.2019), dalej jako Regulamin RMN.

⁸⁷ Zgodnie z § 5 Regulaminu RMN, kandydatury do pełnienia funkcji Przewodniczącego może zgłosić każdy członek Rady. Kandydat musi wyrazić zgodę na pełnienie funkcji, w przypadku zaś, gdy Przewodniczący zostanie odwołany lub przestanie pełnić swoją funkcję z innych przyczyn, ponownego wyboru na zwolnioną funkcję dokonuje się na najbliższym posiedzeniu RMN.

⁸⁸ Brak informacji za rok 2016, w roku 2017 zaś odbyło się 17 posiedzeń (Informacja 2017, s. 17), a w roku 2018 — 14; zob. Informacja 2018, s. 11.

⁸⁹ Zgodnie z § 9 Regulaminu RMN, na zaproszenie Przewodniczącego Rady w posiedzeniach RMN mogą brać udział członkowie zarządu spółek oraz inne osoby właściwe ze względu na omawianą sprawę, które są zobowiązane do zachowania tajemnicy w sprawach stanowiących tajemnicę handlową lub służbową spółek.

⁹⁰ Jak stanowi § 13 ust. 7 Regulaminu RMN, protokół z posiedzenia RMN zawiera: kolejny numer oraz rok kalendarzowy; datę odbycia posiedzenia; imiona i nazwiska członków oraz innych osób uczestniczących w posiedzeniu; porządek i przebieg obrad, a w tym: tytuły podjętych uchwał, liczbę głosów oddanych „za”, „przeciw” i wstrzymujących się w głosowaniach nad poszczególnymi uchwałami, zdania odrębne, zgłoszone przez członków RMN do podjętych na posiedzeniu uchwał wraz z uzasadnieniami, zasadniczą treść wszystkich wypowiedzi w dyskusji. Na wniosek każdego z członków do protokołu mogą

następnym posiedzeniu, a podpisują go członkowie obecni na posiedzeniu oraz protokolant. Z posiedzeń sporządza się pod nadzorem Przewodniczącego pełny zapis ich przebiegu na nośniku. Przewodniczący udziela informacji o przebiegu posiedzeń i stanowisku RMN, członek RMN zaś może przedstawiać publicznie własne stanowisko w rozpatrywanych sprawach, jeśli nie narusza to tajemnicy przedsiębiorstwa nadzorowanych spółek ani innych tajemnic chronionych prawem oraz praw osób trzecich.

Regulamin RMN precyzuje także przebieg obrad⁹¹. Rozstrzygnięcia i stanowiska — poza wnioskami formalnymi — podejmowane są w formie uchwał. Członek RMN głosujący przeciw uchwale może zgłosić zdanie odrębne w formie wpisu do protokołu. W czasie posiedzenia mogą być wnoszone poprawki do projektów uchwał, a po ich przyjęciu RMN głosuje nad poprawioną w trakcie posiedzenia wersją uchwały. Po przeprowadzeniu głosowania Przewodniczący ogłasza na posiedzeniu wyniki głosowania. Nieobecni członkowie RMN przyjmują na najbliższym posiedzeniu do wiadomości i stosowania podjęte uchwały, potwierdzając to podpisem na protokole.

Uchwały RMN są podejmowane w głosowaniu jawnym — bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 3 członków Rady. Uchwała zawiera: kolejny numer oraz rok kalendarzowy; datę, w jakiej została podjęta; określenie sprawy, której uchwała dotyczy; treść przedmiotu uchwały; określenie daty, od której obowiązuje; podpis Przewodniczącego RMN. W sprawach niecierpiących zwłoki dopuszczalne jest zarządzanie przez Przewodniczącego głosowania korespondencyjnego w formie elektronicznej⁹².

Stosownie do art. 13 URMN, RMN przedstawia corocznie do 31 marca Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady

być dołączone dokumenty istotne dla przebiegu dyskusji. Zgodnie z ust. 8, załącznikami do oryginału protokołu są oryginały uchwał podjętych przez RMN oraz materiały rozpatrywane na posiedzeniu .

⁹¹ Stosownie do § 10 Regulaminu RMN, po otwarciu posiedzenia Przewodniczący przedstawia i poddaje pod głosowanie proponowany porządek obrad; po przyjęciu porządku obrad Przewodniczący prowadzi i zamyka dyskusję nad poszczególnymi zagadnieniami wynikającymi z porządku obrad. Biorący udział w dyskusji zabierają głos w kolejności zgłoszenia, a Przewodniczący może udzielić głosu poza kolejnością zgłoszenia w sprawach wniosków formalnych (tj. dotyczące obrad i głosowania, a w szczególności wnioski o: zmianę porządku obrad oraz zakończenie dyskusji).

⁹² Jak stanowi § 11 ust. 5 Regulaminu RMN, Przewodniczący Rady przesyła na adresy poczty elektronicznej członków Rady zarządzanie o głosowaniu korespondencyjnym wraz projektem uchwały. Członkowie Rady w terminie 2 dni oddają swój głos w formie wiadomości zwrotnej wysłanej do Przewodniczącego Rady wraz z propozycją ewentualnej poprawki. W terminie 1 dnia od przesłania wiadomości zwrotnej Sekretariat Rady potwierdza telefonicznie oddanie głosu przez każdego z członków Rady. W przypadku zgłoszenia poprawki do projektu uchwały procedurę głosowania korespondencyjnego rozpoczyna się ponownie. Głosowanie korespondencyjne przeprowadzono podczas wyboru Marcina Rosińskiego na Prezesa Radia Wrocław w sierpniu 2019 r.

Ministrów oraz KRRiT, a także podaje do wiadomości publicznej pisemną informację o swojej działalności w poprzednim roku. Wskazane podmioty mogą zgłaszać uwagi do informacji, RMN zaś jest obowiązana ustosunkować się do uwag w ciągu trzydziestu dni od dnia doręczenia Przewodniczącemu uwag odpowiednio przez Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów lub Przewodniczącego KRRiT, przy czym każdy członek RMN może dołączyć do stanowiska Rady w tej sprawie zdanie odrębne. Podkreślić należy, iż w przeciwieństwie do KRRiT brak przyjęcia sprawozdania nie rodzi konsekwencji w postaci rozwiązania RMN⁹³. Szczegółowe kwestie dotyczące informacji o działalności RMN są zawarte w Regulaminie Sejmu⁹⁴.

Jak stanowi art. 15 URMN, obsługę administracyjno-organizacyjną Rady zapewnia Kancelaria Sejmu⁹⁵, obsługę administracyjno-techniczną Rady zapewnia sekretariat Rady — w 2016 roku było to 2 pracowników Kancelarii Sejmu zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin, zaś w 2017 roku i 2018 roku — już 3. Koszty funkcjonowania RMN obejmujące wydatki na pokrycie wynagrodzeń członków RMN oraz koszty związane z obsługą biurową są pokrywane z budżetu państwa ze środków, których dysponentem jest Szef Kancelarii Sejmu.

Członkowie Rady Mediów Narodowych

Jak stanowi art. 3 ustawy o RMN, w jej skład wchodzi 5 członków, z których 3 wybiera Sejm, a 2 członków powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁶. Zgodnie z URMN, w procesie zgłaszania kandydatów i wyboru członków nie uczestniczą gremia eksperckie, a jedynie polityczne. Podzielić należy zapatrywanie, iż procedura wyboru członków RMN, która rozpoczęła się osiem dni po wejściu ustawy w życie, była pośpieszna, nietransparentna i mało dostępna dla obywateli⁹⁷.

⁹³ D. BYCHAWSKA-SINIARSKA: *Organy regulujące...*

⁹⁴ Zgodnie z art. 125 Regulaminu Sejmu, Sejm rozpatruje przedstawioną przez RMN informację o jej działalności, co nie może nastąpić później niż w terminie 3 miesięcy od dnia ich doręczenia posłom. Sprawozdanie i informacje przesyła się do komisji, która po ich rozpatrzeniu przedstawia Sejmowi projekt uchwały o przyjęciu lub odrzuceniu informacji. Sejm podejmuje uchwałę o przyjęciu lub odrzuceniu informacji, która może zawierać uwagi i zastrzeżenia, którą Marszałek Sejmu przesyła Przewodniczącemu RMN.

⁹⁵ RMN korzysta z pomieszczeń biurowych, urządzeń i materiałów Kancelarii Sejmu.

⁹⁶ Jest to analogiczne rozwiązanie jak KRRiT; zob. K. TODOS: *Konstytucyjna pozycja...*, s. 90.

⁹⁷ G. CZUBEK, M. BANACH: *Podsumowanie monitoring...*, s. 8.

Procedura wyboru członków RMN przez Sejm została zapisana w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁸. Jak stanowi art. 30 Regulaminu, wniośki w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe (w tym RMN) mogą zgłaszać Marszałek Sejmu albo grupa co najmniej 35 posłów. Do wniosku dołącza się uzasadnienie, dane o kandydacie i jego zgodę na kandydowanie. Wnioski składa się Marszałkowi Sejmu w terminie ustalonym przez Marszałka Sejmu w przypadku wyboru organu po raz pierwszy, jeżeli ustawa nie określiła terminów zgłaszania kandydatów i taka sytuacja miała miejsce w lipcu 2016 roku⁹⁹. Wnioski w sprawie wyboru członków RMN Marszałek kieruje do komisji sejmowej — w tym przypadku Komisji Kultury i Środków Przekazu — w celu zaopiniowania¹⁰⁰. Uchwały Komisji zapadają większością głosów i zawierają stanowisko w określonej sprawie. Uchwałę o wyborze, powołaniu lub odwołaniu ogłasza się w „Monitorze Polskim”.

Oceniając wybór w 2016 roku, wskazuje się, iż kandydatom zadano niewiele pytań, które — wraz z udzielonymi odpowiedziami — nie pozwoliły na poznanie kompetencji kandydatów ani ich przydatności do funkcji, jaką mieli pełnić¹⁰¹. Jako że w URMN nie przewiduje się udziału innych podmiotów w procesie wybierania członków RMN, kryteriów merytorycznych ani zasad wyboru, długości kadencji czy przesłanek odwołania, może to budzić obawy, iż uznaniowe decyzje nie będą poddane kontroli społecznej¹⁰².

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje członków RMN spośród kandydatów zgłoszonych przez kluby parlamentarne lub poselskie tworzone przez ugrupowania, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów (kluby opozycyjne). Ustawowe prawo gwarantowane dla opozycji jest pierwszym tego typu rozwiązaniem w historii¹⁰³. Wyznacza w tym celu czternastodniowy termin na zgłaszanie kandydatów, przypadający nie wcześniej niż na dwa miesiące przed upływem kadencji członka RMN i nie później niż na trzydzieści dni przed upływem kadencji członka Rady. W przypadku odwołania członka, Prezydent RP wyznacza termin na zgłaszanie kandydatów nie później niż czternaście dni od odwołania członka. Jeżeli jest tylko jeden klub opozycyjny, ma on prawo przedstawić po 2 kandydatów na każde wolne miejsce w RMN przeznaczone dla osoby powoływanej przez Prezydenta RP. Jeżeli są dwa wolne miejsca przeznaczone dla osób powoływanych przez Prezydenta RP, prawo zgłoszenia po 2 kandydatów na te miejsca przysługuje kolejno dwóm najliczniej-

⁹⁸ Uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu, t.j. M.P. 2016, poz. 634 ze zm.

⁹⁹ Zob. G. CZUBEK, M. BANACH: *Podsumowanie monitoringu...*, s. 3.

¹⁰⁰ Możliwe jest także wytypowanie członków innej komisji, by na posiedzeniu Komisji Kultury i Środków Przekazu opiniowali kandydatury członków RMN.

¹⁰¹ G. CZUBEK, M. BANACH: *Podsumowanie monitoringu...*, s. 5 i 8.

¹⁰² D. BYCHAWSKA-SINIARSKA: *Organy regulujące...*

¹⁰³ Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2016 r., s. 4 i nast.

szym klubom opozycyjnym. Jeżeli klub opozycyjny uprawniony do zgłoszenia 2 kandydatów nie korzysta z tego prawa w wyznaczonym terminie, prawo to przechodzi na najliczniejszy z klubów opozycyjnych pominięty przy zastosowaniu tego przepisu. Prezydent RP wyznacza temu klubowi opozycyjnemu termin czternastu dni od dnia upływu terminu na zgłoszenie kandydata. Ustawodawca przewiduje również okoliczność, iż żaden z klubów opozycyjnych nie skorzystał z prawa zgłoszenia kandydatów na członka RMN, wówczas członka RMN powołuje Prezydent RP.

Członkiem RMN może zostać osoba, która: ma obywatelstwo polskie; wyróżnia się wiedzą i doświadczeniem w sprawach związanych z zadaniami i działaniem mediów; nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Oceniając wybór w 2016 roku, wskazuje się, iż kandydaci nie mieli okazji zaprezentować wizji funkcjonowania RMN i swojej w niej roli. Opinia publiczna nie miała możliwości poznania kompetencji kandydatów ani ich przydatności do funkcji, jaką mieli pełnić¹⁰⁴.

Kadencja członka RMN trwa sześć lat. Członkostwa w RMN nie można łączyć z: pełnieniem funkcji w organie władzy wykonawczej; członkostwem w organie jednostki samorządu terytorialnego; zatrudnieniem w administracji rządowej lub samorządowej lub zatrudnieniem w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; członkostwem w KRRiT lub zatrudnieniem w jej biurze¹⁰⁵. Członkiem RMN nie może być osoba posiadająca udziały albo akcje spółki lub w inny sposób uczestnicząca w działalności podmiotu będącego dostawcą usługi medialnej bądź producentem radiowym lub telewizyjnym.

Jak stanowi art. 7 URMN, wygaśnięcie członkostwa w RMN przed upływem kadencji¹⁰⁶ następuje w przypadku: śmierci; zrzeczenia się funkcji; skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione z winy umyślnej; złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu. Przepisy URMN stanowią również, iż organ, który wybrał albo powołał członka Rady, odwołuje go przed upływem kaden-

¹⁰⁴ G. Czubek oraz M. Banach podkreślają, iż opinia publiczna ma prawo poznać kompetencje i kwalifikacje kandydatów, uprawniające do sprawowania tej funkcji oraz ich poglądy w kwestiach funkcjonowania i kontroli rynku mediów czy finansowania mediów publicznych, bowiem od kompetencji osób powołanych do RMN zależy, kto będzie powołany do ciał nadzorczych regionalnych oddziałów radio i telewizji, a tym samym tak naprawdę poziom samodzielności i niezależności publicznych stacji regionalnych; szerzej G. CZUBEK, M. BANACH: *Podsumowanie monitoringu...*, s. 5 i nast.

¹⁰⁵ Kadencyjność, niezależność oraz zakaz łączenia członkostwa z zatrudnieniem sferze władzy wykonawczej są gwarancją niezależności pod względem personalnym programowym od władzy wykonawczej, zob. *Uzasadnienie projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw* — <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=592> (dostęp: 16.03.2019).

¹⁰⁶ Stwierdzone przez Marszałka Sejmu w przypadku członków wybranych przez Sejm oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku członków przez niego powołanych.

cji w przypadku: naruszenia zakazu łączenia funkcji lub posiadania udziałów lub choroby trwale uniemożliwiającej pełnienie funkcji¹⁰⁷. Jak stanowi art. 9 URMN, w pełnieniu swojej funkcji członek Rady jest niezależny i powinien kierować się dobrem publicznym. Członek RMN jest obowiązany do składania Marszałkowi Sejmu oświadczenia o swoim stanie majątkowym¹⁰⁸. Stosownie do przepisów art. 14, członkowi RMN przysługuje miesięczne wynagrodzenie w kwocie przeciętnego wynagrodzenia, a w przypadku Przewodniczącego RMN — półtorakrotności przeciętnego wynagrodzenia¹⁰⁹. Ponadto członek RMN ma prawo do zwrotu uzasadnionych kosztów podróży związanych z pełnieniem obowiązków¹¹⁰. W zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu do członków Rady stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące członków rad nadzorczych.

W związku z upływem kadencji członka RMN wybranego przez Sejm albo powołanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odpowiednio Marszałek Sejmu albo Prezydent może powierzyć ustępującemu członkowi dalsze pełnienie obowiązków do czasu wyboru albo powołania nowego członka, jednak nie dłużej niż przez sześćdziesiąt dni od dnia upływu kadencji.

Konkluzje

Rozważania prowadzone w artykule zaprezentować miały pozycję ustrojową KRRiT wraz ze wskazaniem problemu niekonstytucyjności pozbawienia jej niektórych uprawnień na rzecz RMN. Służyły także poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie: Czy KRRiT oraz RMN są strażnikami ładu medialnego? oraz sformułowaniu postulatów koniecznych zmian w omawianym zakresie.

Zgodnie z art. 213 Konstytucji RP, organem odpowiedzialnym za realizację misji publicznej mediów publicznych jest KRRiT, która wypełnia swoje zadania od ponad dwudziestu pięciu lat, mimo że politycy — w różnych okresach z róż-

¹⁰⁷ Brak zatem jak w przypadku członków KRRiT wygaśnięcia członkostwa z powodu naruszenia przepisów stwierdzonych orzeczeniem Trybunału Stanu, co podkreśla K. ToDOS: *Konstytucyjna pozycja...*, s. 91.

¹⁰⁸ Szczegółowe zasady określone zostały w art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1393 ze zm.)

¹⁰⁹ Jest ono ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2018, poz. 1270 ze zm.)

¹¹⁰ Szczegółowe kwestie w tym zakresie zawarte są w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej.

nym natężeniem — wpływali na ten organ. W reformie mediów publicznych, w której wyniku uchwalona została URMN, ustawodawca nie wprowadził znaczących zmian w funkcjonowaniu KRRiT, ale zdecydował się na powołanie nowego organu. Konstytucja bowiem nie reguluje kompleksowo modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji ani nie przesądza o wielu szczegółowych elementach tego modelu. Brak w jej przepisach zakazu wprowadzenia rozwiązań ustawowych, w myśl których zadania w sferze radiofonii i telewizji będą współrealizowane przez inne — oprócz KRRiT — organy władzy publicznej. Konstytucja RP nie zabrania funkcjonowania kilku organów państwowych w sprawach radiofonii i telewizji, będących — przy prawidłowym realizowaniu ich zadań — strażnikami ładu medialnego, ale muszą one podlegać KRRiT i to w takim stopniu, by mogła pełnić funkcję gwaranta wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Dokonując podsumowania prezentowanych zagadnień prawnych, należy jeszcze raz wskazać na wysoką pozycję ustrojową KRRiT oraz problem niekonstytucyjności pozbawienia jej niektórych uprawnień. Autorka, podzielając pogląd TK, wyrażony w wyroku z 13 grudnia 2016 roku, stoi na stanowisku, iż kształtowanie ustawowego modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji nie może abstrahować od treści unormowań konstytucyjnych dotyczących KRRiT. Popiera ona stanowisko o konieczności uwzględnienia omawianego wyroku TK i znowelizowania URTV oraz URMN, w takim kształcie, by zapewnić KRRiT skuteczne instrumenty pozwalające na wykonywanie jej zadań.

Jak wskazuje TK w swoim orzeczeniu z 13 grudnia 2016 roku, „przekonanie o tym, że demokratyczne państwo prawne nie może prawidłowo funkcjonować bez urzeczywistnienia w przestrzeni publicznej wolności słowa i prawa do informacji, znalazło swój konkretny wyraz m.in. w takim ukształtowaniu systemu konstytucyjnych organów państwa, w ramach którego działa KRRiT. Istnienie tego wyodrębnionego organu ochrony prawa jest, z jednej strony, podstawową instytucjonalną gwarancją wolności słowa, prawa do informacji oraz zapewnienia interesu publicznego w radiofonii i telewizji, z drugiej zaś wyznacza ustawodawcy określony konstytucyjnie model organizacji mediów, w tym mediów publicznych. W ten sposób już na poziomie konstytucyjnym przesądzono o konieczności takiego ustanowienia przez ustawodawcę zasad i określenia trybu działania KRRiT, aby organ ten mógł efektywnie realizować zadania wskazane w Konstytucji”¹¹¹. To właśnie KRRiT, jako jeden z organów ochrony prawa, ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie modelu radiofonii i telewizji, który opiera się na wzajemnym równoważeniu wolności i praw jednostek do wyrażania własnych poglądów i pozyskiwania informacji, z potrzebą odpowiedniego ukształtowania formy oraz treści przekazu medialnego. Trybunał Konstytucyjny precyzuje, iż „chodzi tu zarówno o zachowanie zasady pluralizmu i bez-

¹¹¹ Sygn. K 13/16. Dz.U. 2016, poz. 2210.

stronności prezentowania określonych zagadnień, ale także o upowszechnianie treści mających istotne znaczenie społeczne”¹¹².

Z niepokojem można przyjąć ograniczenie konstytucyjnej roli KRRiT. Jak bowiem wskazuje Wojciech Sokolewicz¹¹³, zawarcie w Konstytucji postanowień dotyczących regulatora ładu medialnego jest rzadkością. W ocenie autorki ma to służyć podkreśleniu wysokiej rangi KRRiT, a więc rozproszenie kompetencji oraz przypisanie ich różnym podmiotom wykreowanym przez ustawodawcę nie może ostatecznie podważać ustrojowej pozycji KRRiT, której podstawę wyznaczają unormowania o randze konstytucyjnej. Podzielić należy zapatrywanie TK, iż pozbawienie KRRiT wpływu na obsadę personalną spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz przekazanie kompetencji dokonywania zmian ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, a od wejścia w życie URMN — właśnie RMN naruszyło pozycję ustrojową i rolę KRRiT określoną w art. 213 ust. 1 Konstytucji. KRRiT nie można sprawować funkcji organu ochrony i kontroli prawa, co wynika z Konstytucji, bez istnienia odpowiednich kompetencji, które nie tylko koncentrować się będą na realizacji zadań kontrolnych, ale także umożliwią danemu organowi podejmowanie działań zmierzających do osiągnięcia konstytucyjnie określonych celów.

W artykule autorka starała się przedstawić okoliczności współistnienia dwóch strażników ładu medialnego. Jako problem natury ustrojowej wskazać można okoliczność, iż kompetencje RMN pokrywają się w niektórych obszarach z kompetencjami KRRiT lub te kompetencje przejmują. Generalnie założenie stanowiło, iż strażnikiem wszystkich mediów jest KRRiT, mediów publicznych zaś — RMN. Odpowiadając na pytanie postawione na wstępie rozważań, w ocenie autorki, zwłaszcza w odniesieniu do mediów publicznych, KRRiT oraz RMN nie są strażnikami ładu medialnego. Reforma mediów mogła przejawiać się w znowelizowaniu niektórych przepisów URTV dotyczących KRRiT, bez potrzeby wprowadzania do porządku prawnego kolejnego podmiotu. Jak wskazano w artykule, są kraje europejskie, w których występuje kilka regulatorów rynku mediów, jednak przypomnieć należy także postulat jednego regulatora rynku mediów¹¹⁴.

Proponowanymi środkami zaradczymi — tak, by praktyka działania opisywanych podmiotów była zgodna z genezą ich powołania, jest uwzględnienie wyroku TK poprzez powierzenie na powrót KRRiT zadania powoływania i odwoływania władz spółek publicznej radiofonii i telewizji. Najpilniejszą sprawą jest usunięcie stanu niezgodności z prawem, jaki stwierdzony został wy-

¹¹² Ibidem.

¹¹³ W. SOKOLEWICZ: *Prasa i Konstytucja*. Warszawa 2011, s. 87; zob. także J. RZUCIDŁO: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ...*, s. 899.

¹¹⁴ A. STREŻYŃSKA: *Jeden regulator dla mediów i telekomunikacji* — <https://www.rp.pl/artykul/628192-Anna-Strezynska--Jeden-regulator-dla-mediow-i-telekomunikacji.html> (dostęp: 16.03.2019).

rokiem TK przed niemal trzema laty. Negatywnie należy ocenić okoliczność, iż tak długo utrzymuje się stan niezgodności z Konstytucją RP, polegający na przyznaniu RMN prawa do wyboru władz spółek medialnych z pominięciem KRRiT. Konstytucyjnym organem państwa odpowiedzialnym za media, w tym publiczne, jest KRRiT, a pozbawienie jej kompetencji w zakresie obsady personalnej władz spółek publicznej radiofonii i telewizji uniemożliwia sprawowanie ustrojowych funkcji. Zasadnie Trybunał Konstytucyjny wskazał w swoim orzeczeniu, iż niedopuszczalne jest pozbawienie KRRiT skutecznych instrumentów pozwalających na wykonywanie jej zadań, jak również wykreowanie modelu, w którym KRRiT pozostawia się tylko pewne kompetencje, a rozstrzyganie o zasadniczych sprawach związanych z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji przekazane jest innym organom państwa.

Należy krytycznie ocenić upolitycznienie RMN oraz fakt, iż w ustawie o RMN nie przewiduje się zakazu łączenia funkcji członka RMN z funkcją posła, co w ocenie autorki wymaga znowelizowania ustawy o RMN, gdyż sposób realizacji obowiązków zależy od stopnia, w jakim członkowie są niezależni oraz przygotowani do pełnienia powierzonej im funkcji¹¹⁵. Zgodnie z założeniem ustawodawcy, członkowie RMN są niezależni, ale podlegają dyscyplinie partyjnej. Zatem tak naprawdę polityczna RMN ma duże kompetencje, albowiem, jak wskazuje Juliusz Braun, „w każdej chwili, bez żadnego uzasadnienia może odwołać zarząd. RMN nie tworzy buforu, może powoływać i odwoływać kogo chce i kiedy chce. W głosowaniu decydują głosy osób, które są związane dyscyplinarnie”¹¹⁶, a w RMN może zasiadać czynny polityk¹¹⁷. Podnieść przy tym należy, iż dla czynnych polityków udział w KRRiT jest zakazany przez Konstytucję RP, natomiast brak jest podobnego uregulowania dla RMN. Organy gwarantujące ład medialny nie powinny podlegać politykom, a przed nimi odpowiadać. Dokonując oceny funkcjonowania RMN, obok KRRiT, wskazać trzeba, iż ta zmiana w zakresie mediów publicznych pogłębia upolitycznienie mediów i wzmacnia ich zależność od rządu, a jak dowodzą przytoczone wyniki monitoringu wyborów do tych organów, to społeczeństwo powinno być dysponentem mediów publicznych, gdyż w przeciwnym razie nowe regulacje będą służyły głównie politykom, przez których media publiczne będą zawłaszczane, co obecnie ma miejsce.

Oceniając wybór członków RMN na pierwszą kadencję, podkreśla się, iż konkursy były organizowane pospiesznie i nieprzejrzyste. Zebrani na konferencji Fundacji Batorego postulowali przyjęcie rekomendacji, by wybór do KRRiT i RMN był bardziej przejrzysty i dostępny dla obywateli, albowiem opinia pub-

¹¹⁵ Zob. E. GALEWSKA: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji...*, s. 174.

¹¹⁶ *Strażnicy ładu medialnego: KRRiT i Rada Mediów Narodowych* — <https://www.youtube.com/watch?v=ZfL0jE3xQqE> (dostęp: 7.10.2019).

¹¹⁷ Tak też K. TODOS: *Konstytucyjna pozycja...*, s. 92; D. BYCHAWSKA-SINIARSKA: *Organy regulujące...*

liczna ma prawo poznać kompetencje i kwalifikacje kandydatów, uprawniające do sprawowania tej funkcji, oraz ich poglądy w kwestiach funkcjonowania i kontroli rynku mediów czy finansowania mediów publicznych. Jak dowodzi ponadwierzwieczna praktyka działania tego organu, do składu KRRiT trafiali ludzie powiązani ze światem polityki¹¹⁸, a z założenia KRRiT ma być apolityczna. Wskazać też w tym miejscu należy, iż kompetencje członków KRRiT są wysokie, albowiem wymaga się od nich doświadczenia prawniczego i dorobku naukowego¹¹⁹, co powinno być standardem także dla członków RMN, która przejęła część kompetencji KRRiT.

W ocenie autorki powołanie RMN jako kolejnego elementu nadzoru jest nieracjonalne. Autorka przychyliła się do poglądu, iż funkcjonowanie RMN jest zbędne¹²⁰. Do wejścia w życie URMN zadania jej przyznane wykonywała KRRiT. Kolejny argument przeciwko istnieniu RMN jest natury ekonomicznej. Powołanie RMN generuje rosnące każdego roku działalności koszty, pokrywane z budżetu państwa, ze środków, których dysponentem jest Szef Kancelarii Sejmu, co może rodzić obawy o autonomię RMN¹²¹. Zgodnie z informacjami RMN o działalności w kolejnych latach, koszty jej działalności w roku 2016 roku wyniosły 322,69 tys. PLN¹²², z kolei w 2017 roku — już 976,3 tys. PLN¹²³. W roku 2018 wydatki budżetowe RMN przekroczyły już milion (1001 tys. PLN)¹²⁴. Łączne koszty funkcjonowania RMN w latach 2016—2018 wyniosły zatem 2.299,99 tys. PLN. Jednocześnie podkreślić trzeba ogromne dysproporcje w zapleczu organizacyjnym, eksperckim i prawnym RMN¹²⁵ na rzecz KRRiT.

Kompetencją KRRiT jest stanie na straży interesu publicznego, będącego wartością konstytucyjną, a jest to interes szerszy niż interes państwa, jaki obecnie reprezentuje RMN. Uregulowanie konstytucyjnej pozycji KRRiT stanowi przeniesienie określonych zadań egzekutywy na rzecz podmiotu leżącego poza jej strukturą organizacyjną. Z tego względu racją istnienia KRRiT jest wykonywanie powierzonych jej zadań w sposób niezależny od rządu. Wiąże się z tym

¹¹⁸ D. DUDEK: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a polityka (uwagi na tle projektu nowelizacji)*. W: *Środki przekazu. Informacja czy manipulacja*. Red. A. BALICKI, T. GUZ, W. LIS. Lublin 2008, s. 23 i nast.

¹¹⁹ W praktyce w skład KRRiT „obok wybitnych specjalistów z dziedziny środków masowego przekazu wchodziły też osoby, których wiedza i doświadczenie w zakresie środków masowego przekazu w chwili powoływania musiały budzić uzasadnione wątpliwości”; J. SOB CZAK: *Radiofonia i telewizja...*, s. 146.

¹²⁰ Postulat likwidacji RMN pojawia się w programie partii politycznych opozycyjnych, jak Platforma Obywatelska oraz Nowoczesna.

¹²¹ D. BYCHAWSKA-SINIARSKA: *Organy regulujące...*

¹²² Informacja 2016, s. 8.

¹²³ Informacja 2017, s. 19.

¹²⁴ Informacja 2018, s. 14.

¹²⁵ Uchwały RMN — <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/rmn> (dostęp: 16.03.2019), będąca podstroną na stronie sejmowej, nie dostarcza wielu informacji na temat tej instytucji.

między innymi opisany w tekście sposób wyłaniania składu KRRiT bez udziału Rady Ministrów ani jej członków. Szczególna pozycja ustrojowa KRRiT, jako organu kontroli i ochrony prawa, którego zadania i sposób powołania określa Konstytucja RP, pociąga za sobą pełną autonomiczność tego organu w stosunku zarówno do Rady Ministrów, jak i jej członków.

Jak zasadnie wskazuje TK w swoim wyroku, „konstytucyjne ujęcie KRRiT, a więc charakter zadań powierzonych temu organowi i jego specyfika ustrojowa, podkreślająca niezależność od rządu, wskazują, że to KRRiT ma mieć pozycję dominującą w ramach ukształtowanego przez ustawodawcę modelu funkcjonowania radiofonii i telewizji. Sprzeczne z tym założeniem, a przez to niezgodne z Konstytucją, byłoby zatem powierzenie wykonywania nawet części zadań KRRiT organowi od niej niezależnemu, a jednocześnie powiązanemu — choćby w niewielkim wymiarze — z rządem. W tym znaczeniu granicą swobody ustawodawcy w odniesieniu do szeroko rozumianej sfery radiofonii i telewizji pozostaje zawsze uwzględnienie w tym zakresie podstawowej roli KRRiT, jako organu państwa, wynikającej z unormowań konstytucyjnych¹²⁶. Obowiązujące zasady wolności słowa oraz zasady wolności mediów nakazuje stworzenie modelu mediów, które nie będą podporządkowane bezpośrednio żadnej władzy, szczególnie władzy wykonawczej.

Rozważania podjęte w artykule miały na celu wykazać, iż ustawodawca nie może całkowicie swobodnie normować sfery działania KRRiT ani dowolnie kształtować pozycji i kompetencji tego organu w określonej strukturze organizacyjnej mediów publicznych, albowiem granicą tej swobody jest zapewnienie możliwości efektywnego wykonywania zadań przez konstytucyjny organ państwa. Ustawodawca zobowiązany jest zatem wprowadzić takie unormowania, które pozwolą KRRiT czuwać nad poszanowaniem wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Bibliografia

- BANASZAK B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2012.
- BIEŃ-KACAŁA A.: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*. W: *Prawo konstytucyjne*. Red. Z. WITKOWSKI, A. BIEŃ-KACAŁA. Toruń 2015.
- BOĆ J.: *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*. Red. J. Boć. Warszawa 1998.
- BYCHAWSKA-SINIARSKA D.: *Organy regulujące funkcjonowanie mediów elektronicznych w Polsce: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i Rada Mediów Narodowych* — <http://monitoringkandydatow.org.pl/?p=1329> (dostęp: 15.03.2019).

¹²⁶ Sygn. K 13/16. Dz.U. 2016, poz. 2210.

- CHRUŚNIAK R.: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*. Warszawa 2007.
- CZAPLA L.: *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Elżbieta Kruk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu — <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=592> (dostęp: 19.03.2019).
- CZAPLA L.: *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Elżbieta Kruk)*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu — <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=592> (dostęp: 19.03.2019).
- CZARNY-DROŹDŻEJKO E.: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Warszawa 2014.
- CZUBEK G., BANACH M.: *Podsumowanie monitoringu wyborów do Rady Mediów Narodowych* — http://monitoringkandydatow.org.pl/wp-content/uploads/2016/12/Podsumowanie-monitoringu-wyborow-do-RMN_po-korekcje.pdf (dostęp: 19.03.2019).
- DUDEK D.: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a polityka (uwagi na tle projektu nowelizacji)*. W: *Środki przekazu. Informacja czy manipulacja*. Red. A. BALICKI, T. GUZ, W. LIS. Lublin 2008.
- DZIOMDZIORA W. w: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*. Red. S. PIĄTEK. Warszawa 2014.
- GALEWSKA E.: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako strażnik wolności słowa w radiofonii i telewizji*. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 4.
- Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2016 roku — <http://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20dzialalnosci%20RMN%20w%202016%20r.pdf> (dostęp: 24.03.2019).
- Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2017 roku — <http://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20dzialalnosci%20RMN%20w%202017%20r.pdf> (dostęp: 25.03.2019).
- Informacja o działalności Rady Mediów Narodowych w 2018 roku — <http://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20dzialalnosci%20RMN%20w%202018%20r.pdf> (dostęp: 30.03.2019).
- JAKUBOWICZ K.: *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli*. Warszawa 2013.
- Konferencja „Strażnicy ładu medialnego: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i Rada Mediów Narodowych. Cele, zadania, praktyka” — http://monitoringkandydatow.org.pl/?page_id=2335 (dostęp: 16.03.2019).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78, poz. 483).
- KOWALSKI G.: *Niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (wybrane kwestie prawne)*. W: *Środki przekazu. Informacja czy manipulacja*. Red. A. BALICKI, T. GUZ, W. LIS. Lublin 2008.
- MATLAK A.: w: *Prawo mediów*. Red. J. BARTA, R. MARKIEWICZ, A. MATLAK. Warszawa 2008.
- Media masowe w systemach demokratycznych. Teoretyczne problemy i praktyczny wymiar komunikowania politycznego*. Red. B. DOBEK-OSTROWSKA. Wrocław 2003.
- Regulamin RMN — http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/rmn_regulamin (dostęp: 27.03.2019).
- RZUCIDŁO J.: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ ochrony wolności słowa i prawa do informacji w radiofonii i telewizji*. W: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki polskim porządku prawnym*. Red. M. JABŁOŃSKI. Wrocław 2014.

- SADOMSKI J.: w: *Konstytucja RP. T. 2: Komentarz art. 87—243*. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016.
- SKRZYDŁO W.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2013.
- SOBCZAK J.: *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*. Zakamycze 2001.
- SOKOLEWICZ W.: *Prasa i Konstytucja*. Warszawa 2011.
- Statut PAP — <https://www.pap.pl/bip/statut> (dostęp: 25.03.2019).
- Statut Spółki Telewizja Polska S.A. — <http://s.tvp.pl/repository/attachment/6/1/1/611192e3dec2df8152ae92a2549c9c001526990580499.pdf> (dostęp: 27.03.2019).
- Strategia państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005—2020* — http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/strategie/strategia_050826.pdf (dostęp: 29.03.2019).
- Strażnicy ładu medialnego: KRRiT i Rada Mediów Narodowych* — <https://www.youtube.com/watch?v=ZfL0jE3xQqE> (dostęp: 7.10.2019).
- STREŻYŃSKA A.: *Jeden regulator dla mediów i telekomunikacji* — <https://www.rp.pl/artukul/628192-Anna-Strezynska--Jeden-regulator-dla-mediow-i-telekomunikacji.html> (dostęp: 16.03.2019).
- TODOS K.: *Konstytucyjna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*. W: *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*. Red. R. KOPER. Katowice 2017.
- Uchwała nr 222/2018 z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Biura Krajowej rady Radiofonii i Telewizji — http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/KRRiT/informacje/uchwala-nr-222-2018.pdf (dostęp: 28.03.2019).
- Uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 roku Regulamin Sejmu (M.P. 2016, poz.634 ze zm., t.j.).
- Uchwały RMN — <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/rmn> (dostęp: 16.03.2019).
- Ustawa o radiofonii i telewizji*. Red. S. PIĄTEK. Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 15 października 1992 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1993, poz. 33).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 roku — Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2018, poz. 1954 t.j.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2018, poz. 1270 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U. 2018, poz. 1717).
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 roku o opłatach abonamentowych (Dz.U. 2014, poz. 1204 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1393).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 roku o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016, poz. 929).
- Ustawa z dnia 25 kwietnia 2006 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 83, poz. 574).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji. (Tekst pierwotny Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34; tj. Dz.U. 2019, poz. 361).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 roku o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 267, poz. 2258).
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2016, poz. 25).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2170).

- Ustawa z dnia 31 lipca 1997 roku o Polskiej Agencji Prasowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 643 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1808).
- Uzasadnienie projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw* — <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=592> (dostęp: 19.03.2019).
- WĄSOWSKI K.: *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji-próba charakterystyki*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 roku, sygn. K 13/16 (Dz. U. 2016, poz. 2210).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 roku, sygn. K24/08, niepubl.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2009 roku, sygn.Kp1/08, niepubl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2004 roku, sygn. II SA 3543/02, niepubl.
- ZIĘBA-ZAŁUCKA H.: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. W: Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*. Red. H. ZIĘBA-ZAŁUCKA. Rzeszów 2016.

Agnieszka Grzesiok-Horosz, dr, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego (2001), doktor nauk prawnych (2008), adiunkt w Instytucie Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Autorka publikacji z zakresu prawa cywilnego, prawa mediów oraz prawa własności intelektualnej.

Recenzenci w 2019 roku



Recenzenci w 2019 roku

- prof. dr hab. ROBERT ALBERSKI (Uniwersytet Wrocławski)
dr hab. MAREK BIAŁOKUR, prof. UO (Uniwersytet Opolski)
dr hab. AGNIESZKA BIEN-KACAŁA (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
dr KRZYSZTOF CHACZKO (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie)
dr hab. MAREK CHYLIŃSKI, prof. UO (Uniwersytet Opolski)
dr JOANNA CIESIELSKA-KLIKOWSKA (Uniwersytet Łódzki)
prof. zw. dr hab. TOMASZ GOBAN-KLAS (Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie)
dr hab. ADAM HOŁUB, prof. WSP (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie)
dr RAFAŁ KLEPKA (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie)
dr hab. MAREK KLIMEK, prof. UP (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie)
prof. dr hab. JACEK KNOPEK (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
dr hab. MONIKA KOWALSKA (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej)
dr hab. PIOTR KULAS (Uniwersytet Warszawski)
dr hab. ELŻBIETA KUŻELEWSKA, prof. UWB (Uniwersytet w Białymstoku)
dr hab. SŁAWOMIR ŁODZIŃSKI, prof. UW (Uniwersytet Warszawski)
dr WOJCIECH OPIOŁA (Uniwersytet Opolski)
dr hab. MAŁGORZATA PODOLAK (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej)
prof. nadzw. dr hab. KATARZYNA POKORNA-IGNATOWICZ (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego)
gen. dyw. dr FRANCISZEK PUCHAŁA
dr hab. MAREK REWIZORSKI, prof. UG (Uniwersytet Gdański)
dr hab. RAFAŁ RIEDEL, prof. UO (Uniwersytet Opolski)
dr BEATA SŁOBODZIAN (Uniwersytet Gdański)
dr hab. TOMASZ SŁOMKA (Uniwersytet Warszawski)
prof. nadzw. dr hab. WOJCIECH SOKÓŁ (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)
dr DOMINIK SZCZEPAŃSKI (Uniwersytet Rzeszowski)
dr hab. ŁUKASZ TOMCZAK, prof. US (Uniwersytet Szczeciński)

-
- ks. dr MARIUSZ TRĄBA (Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie)
prof. DOMINIKA TRUBENOVÁ (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia)
JAROSLAV USIAK doc. Mgr., PhD (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia)
dr ŁUKASZ WAWROWSKI (Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu)
prof. dr hab. JACEK WOJNICKI (Uniwersytet Warszawski)
dr hab. IWONA WRÓŃSKA, prof. UJK (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)
prof. dr hab. JACEK ZIELIŃSKI (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

Redaktor językowy / Text Editor
Barbara Konopka

Korektor / Proofreader
Zbigniew Kantyka

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

Redaktor techniczny / Technical Editor
Małgorzata Pleśniar

Łamanie / Typeset
Bogusław Chruściński

Adres redakcji / Address for Correspondence

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

Dla Autorów / For Authors

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

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.ceeol.com

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

Czasopismo wcześniej ukazywało się w formie drukowanej z 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.pl>



Wydawca / Publishing Office

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice

www.wydawnictwo.us.edu.pl

e-mail: wydawus@us.edu.pl

Ark. druk. 8,75. Ark. wyd. 10,0.