

UNIwersYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE
UNIVERSITY OF WARMIA AND MAZURY IN OLSZTYN



KWARTALNIK



Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

RADA NAUKOWA

Susana Gonçalves (Instituto Politécnico de Coimbra, Portugalia), Carmen Lázaro Guillamón (Universitat Jaume I Castellón, Hiszpania), Michele Indelicato (Universita degli Studi Bari Aldo Moro, Włochy), Iveta Kovalčíková (University of Presov, Słowacja), ks. Krzysztof Orzeszyna (Katolicki Uniwersytet Lubelski, Polska), Igor Palúš (Uniuersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja), Ognen Spasowski (Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Macedonia), Sebastiano Tafaro (Universita degli Studi Bari Aldo Moro, Włochy)

REDAKTOR NACZELNY

ks. Wojciech Guzewicz (UWM)

SEKRETARZE REDAKCJI

Marcin Radziłowicz, Agnieszka Zwirowicz-Rutkowska (UWM)

REDAKTORZY TEMATYCZNI

♦ nauki o mediach: Marta Więckiewicz-Archacka (UWM), ♦ psychologia: Elżbieta Wesołowska (UWM), ♦ nauki o administracji: Monika Ziniewicz (UWM), ♦ prawo: Sławomir Kursa (UWM), ♦ prawo kanoniczne: ks. Florian Lempa (UWM)

REDAKTORZY JĘZYKOWI

♦ język angielski: Hannah Elizabeth James (University of the West of Scotland, Szkocja), ♦ język włoski: Maria Casola (Universita degli Studi di Bari Aldo Moro, Włochy), ♦ język polski: Ryszard Skawiński (Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy)

REDAKTORZY STATYSTYCZNI

♦ Nikolina Kenig (Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Macedonia), ♦ ks. Arkadiusz Orzeł (Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości im. Bogdana Jańskiego w Łomży)

PROJEKT OKŁADKI

Marek Kuryłowicz

ADRES

Redakcja „Civitas et Lex”

19-300 Elk

ul. Kościuszki 23

tel. 87 621 60 76; 87 621 07 07; 87 621 03 08

on-line: uwm.edu.pl/wstis/publikacje/

ISSN 2392-0300

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2015

Wydawnictwo UWM

ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn

tel. (89) 523-36-61, fax (89) 523-34-38

www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/

e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Nakład 120

Ark. wyd. 7,0; ark. druk. 6,0

Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. 157

SPIS TREŚCI / CONTENTS

Od Redakcji / Editorial	5
-------------------------------	---

NAUKI O MEDIACH / MEDIA STUDIES

Ks. Wojciech Guzewicz , „Posłaniec Warmiński” – pismo diecezji/archidiecezji warmińskiej w latach 1982–2010 / „Posłaniec Warmiński” – a letter of the Diocese/Archdiocese of Warmia in the years 1982–2010	7
---	---

PSYCHOLOGIA / PSYCHOLOGY

Krystyna Skarżyńska , Sprawiedliwość jako kryterium oceny systemu ekonomiczno-politycznego / Justice as the evaluation criterion economical and political system	19
---	----

ADMINISTRACJA / SCIENCE OF ADMINISTRATION

Jacek Janusz Mrozek , Podstawowe zadania rzecznika prasowego jednostki administracji rządowej / The basic duties of the spokesman of the governmental administrative unit	31
--	----

PRAWO / LAW

Arkadiusz Zaczek , Przestępstwa prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (art. 178a § 1 i 4 k.k.) / Offences relating to driving under the influence (art. 178a § 1 and 4 of the Polish Criminal Code)	41
--	----

VARIA

Ks. Jacek Marek Nogowski , Wykluczenie społeczne w kontekście ubóstwa i bezdomności / Social exclusion in the context of the poverty and the homelessness	55
Piotr Wojnicz , Wyzwania polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej. Zarys problematyki / Challenges of migration policy of the Russian Federation. An outline of the issues	65

RECENZJE / REVIEWS

Tomasz Bąkowski , Recenzja rozprawy doktorskiej Pani magister Moniki Anny Ziniewicz pt. „Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich”, Olsztyn 2011	85
---	----

OD REDAKCJI / EDITORIAL

Szanowni Państwo! Mamy przyjemność zaprezentować piątą z kolei, a pierwszy w nowym – 2015 roku – numer naszego kwartalnika. Niniejszy tom „Civitas et Lex” składa się z siedmiu materiałów naukowych, wśród których znajduje się sześć artykułów naukowych oraz jedna recenzja rozprawy doktorskiej pióra prof. Tomasza Bąkowskiego. Autorom, którzy zamieścili swoje prace w tym wydaniu, wyrażamy wdzięczność i składamy podziękowanie za to, że wybrali właśnie nasz periodyk jako miejsce swojej publikacji – cieszymy się, że możemy służyć w upowszechnianiu rzetelnej wiedzy naukowej. Wszystkim Czytelnikom z kolei życzymy owocnej lektury.

Szczegółowe informacje na temat „Civitas et Lex” znajdują Państwo na naszej stronie internetowej, na którą serdecznie zapraszamy (uwm.edu.pl/wstis/publikacje/).

W imieniu Redakcji
KS. WOJCIECH GUZEWICZ

NAUKA O MEDIACH / MEDIA STUDIES

Ks. WOJCIECH GUZEWICZ

„POSŁANIEC WARMIŃSKI” – PISMO DIECEZJI/ARCHIDIECEZJI WARMIŃSKIEJ W LATACH 1982–2010

Archidiecezja warmińska jest najstarszą diecezją w północno-wschodniej Polsce. Poszczycić się może wieloma dziełami na polu duszpasterskim, organizacyjnym oraz materialnym. W latach 80. XX w. inicjatywą o doniosłym znaczeniu nie tylko pastoralnym było utworzenie periodyku – „Posłaniec Warmiński”. Pismo to odgrywało kluczową rolę społeczną zarówno w okresie Solidarności, jak i później, aż do roku 2010, kiedy przestało się ukazywać w wersji samoistnej. Informowało o życiu Kościoła powszechnego i archidiecezji warmińskiej, w tym o jej licznych inicjatywach duszpasterskich.

Celem artykułu będzie dokonanie charakterystyki tego pisma pod względem genezy i rozwoju, zespołu redakcyjnego, bazy materialnej i druku, szaty graficznej, układu treści oraz kolportażu. Pozwoli to odpowiedzieć m.in. na pytania: Jaki zakres miało to pismo? Jakimi zasobami ludzkimi i materialnymi dysponowało? Co decydowało o jego rozwoju, a następnie zamknięciu? Jaka była specyfika pisma? W jakim stopniu oddziaływało na społeczeństwo?

W pracy oparto się głównie na prasie (przeanalizowano wszystkie numery „Posłańca Warmińskiego” z lat 1982–2010). Uzupełnieniem bazy źródłowej stały się opracowania. Na szczególną uwagę zasługuje książka pt. *Prasa diecezjalna w Polsce północno-wschodniej jako źródło wiedzy o społecznej nauce Kościoła (1989–2009)*¹, w której autor dokonał m.in. analizy artykułów zamieszczonych w czasopiśmie „Posłaniec Warmiński” pod kątem nauczania społecznego Kościoła.

Ks. WOJCIECH GUZEWICZ, prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Administracji na Wydziale Studiów Technicznych i Społecznych w Elku Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; e-mail: wojciech.guzewicz@uwm.edu.pl

¹ Zob. W. Guzewicz, *Prasa diecezjalna w Polsce północno-wschodniej jako źródło wiedzy o społecznej nauce Kościoła (1989–2009)*, Elk 2012.

1. Dzieje diecezji/archidiecezji warmińskiej

Dzisiejsza archidiecezja warmińska obejmuje obszar ok. 12 tys. km² i jest położona na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Graniczy od wschodu – z diecezją elcką, od południowego wschodu – z diecezją łomżyńską, od południa – z diecezją płocką, od południowego zachodu – z diecezją toruńską, a od zachodu – z diecezją elbląską. Północna granica archidiecezji to jednocześnie granica państwowa z Rosją.

Historia Kościoła warmińskiego sięga XIII w., kiedy to powstała diecezja warmińska (29 lipca 1243 r.) jako jedna z czterech diecezji pruskich. Jej granice zostały wytyczone tylko w bardzo ogólnym zarysie: od zachodu był to Zalew Wiślany, od północy rzeka Pregola, od południa jezioro Drużno, dalej biegła rzeką Passaluk w kierunku wschodnim aż do granicy litewskiej.

Przez wieki diecezja warmińska (do drugiego pokoju toruńskiego) pozostawała pod rządami państwa krzyżackiego. W 1466 r. terytorium należące do biskupa i kapituły (tzw. dominium), a także okolice Tolkmicka i Elbląga zostały włączone do Polski, a trzysta sześć lat później – w wyniku pierwszego rozbioru Polski – do państwa pruskiego i niemieckiego. Mieszkali tu początkowo Prusowie i Niemcy, a od połowy XV w. także Polacy. Podział ten jednak nie odpowiada dzisiejszym kategoriom narodowościowym, dlatego tutejsi mieszkańcy są nazywani po prostu Warmiakami. Ten stan rzeczy zmienił się ponownie po II wojnie światowej².

Wówczas to bowiem teren diecezji warmińskiej opuściła ludność rodzima – Warmiacy i Mazurzy, która przez wieki zapewniała ciągłość historyczną Warmii. Wpływ na to miały rozkazy miejscowych władz niemieckich, strach przed rosyjskimi czołgami, a później wrogie nastawienie polskich władz komunistycznych. Około dwudziestu księży zostało zamordowanych w pierwszych miesiącach 1945 r. przez żołnierzy Armii Czerwonej. Polski Komitet Narodowościowy, działający w Olsztynie, odmówił obywatelstwa polskiego bp. Maksymilianowi Kallerowi i zmusił go do opuszczenia Polski. Podobnie postąpiono z innymi duchownymi – Warmiakami. Kardynał August Hlond mianował administratorem apostolskim diecezji warmińskiej ks. prał. dr. Teodora Bensch, który przeniósł kurie biskupią z Fromborka do Olsztyna. Miejsce autochtonów zaczęli powoli zajmować przybysze z Wileńszczyzny i Grodzieńszczyzny oraz Lwowskiego, Przemyskiego, Warszawskiego i Białostockiego. Razem z nimi przyjeżdżali duszpasterze. Powoli następowała odbudowa gospodarki i kultury, a często dokonywało się to w ramach nowych struktur parafialnych. Diecezji udało się powołać wszystkie instytucje potrzebne do właściwego funkcjonowania: kurie i sąd biskupi oraz niższe seminaria duchowne (rozwiązane przez władze komunistyczne w 1952 r.). W 1949 r. reaktywowano wyższe seminarium duchowne, najpierw przy ul. Mariańskiej, potem po zabraniu tego budynku przez Urząd

² W. Guzewicz, *Ustrój i administracja diecezji/archidiecezji warmińskiej* (Wybrane zagadnienia), „Rocznik Elcki”, 11(2014) [druk: 2015]; zob. J. Obłąk, A. Kopiczko, *Historia diecezji i archidiecezji warmińskiej*, Olsztyn 2010; A. Szorc, *Dzieje diecezji warmińskiej (1243–1991)*, Olsztyn 1991.

Miejski – przy pl. Bema 2, a od 1991 r. w dzielnicy Olsztyna – Redykajny. W 1951 r. reaktywowano kapitułę katedralną, a dziewięć lat później – pierwszą kapitułę kolegiacką. W 1979 r. erygowano Instytut Historyczno-Pastoralny, skupiający diecezjalne uczelnie teologiczne, a w 1999 r. na jego bazie powstał Wydział Teologii w ramach nowo utworzonego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego³.

25 marca 1992 r. Stolica Apostolska w ramach reorganizacji Kościoła w Polsce podzieliła diecezję warmińską na archidiecezję warmińską oraz diecezje elbląską i ełcką. Archidiecezja warmińska liczyła wówczas 700 tys. mieszkańców, z czego do katolicyzmu przyznawało się ok. 690 tys. osób. Była podzielona na 24 dekanaty i 223 parafie. Ogółem liczyła 508 kapłanów, w tym 404 diecezjalnych i 104 zakonnych. Na terenie archidiecezji znajdowały się wówczas 42 żeńskie domy zakonne z 256 siostrami⁴. Po prawie dwudziestu latach funkcjonowania archidiecezji liczba wiernych utrzymała się na tym samym poziomie (ok. 693 tys.). Zwiększyła się natomiast liczba dekanatów (33), parafii (259), kapłanów diecezjalnych (453), kapłanów zakonnych (122), a także liczba siostr zakonnych (346)⁵.

Wierni archidiecezji warmińskiej są głównie narodowości polskiej. Ludność ukraińska, która również zamieszkuje te tereny, podlega diecezji przemysko-warszawskiej i ma własną sieć parafialną. Znikoma mniejszość niemiecka ma także własne duszpasterstwo. W miastach mieszka 60% ludności (na terenie archidiecezji znajdują się 24 miasta), 40% na wsi. Na początku XXI w. stopa bezrobocia wynosiła 29% i była jedną z najwyższych w Polsce (na początku 2011 r. wynosiła ok. 23%). Na jedną ofertę pracy przypadало wówczas 700 bezrobotnych. Najwyższy poziom bezrobocia w województwie warmińsko-mazurskim odnotowuje się w powiatach braniewskim (32%) i bartoszyckim (34%). Ludność wiejska najbardziej ucierpiała przez zniesienie Państwowych Gospodarstw Rolnych 1 stycznia 1992 r.⁶

2. Tradycje prasowe

Tradycja wydawania prasy katolickiej na Warmii sięga okresu państwa niemieckiego. Obok niemieckiej prasy katolickiej na Warmii ukazywała się także i prasa polska, choć w mniejszych ilościach. Do najważniejszych gazet katolicko-polskich na Warmii za czasów niemieckich należały: „Gazeta Olsztyńska”, „Nowiny Warmińskie” i „Warmiak”.

³ W. GUZEWICZ, *Prasa diecezjalna w Polsce północno-wschodniej jako źródło wiedzy o społecznej nauce Kościoła (1989–2009)*, s. 68nn.

⁴ *Nowe diecezje Kościoła katolickiego w Polsce*, red. L. Adamczuk, W. Zdaniewicz, Warszawa 1994, s. 187–189.

⁵ <<http://archidiecezjawarmińska.pl/node/6>>, dostęp: 26.01.2011.

⁶ *Biskup Julian Wojtkowski o archidiecezji warmińskiej*, w: *Leksykon Kościoła katolickiego w Polsce (stan na 2 sierpnia 2003 r.)*, red. B. Łoziński, G. Polak, M. Przeciszewski, Warszawa 2003, s. 105; por. *Statystyka diecezji Kościoła katolickiego Polsce 1992–2004*, red. L. Adamczuk, W. Zdaniewicz, S.H. Zaręba, Warszawa 2006.

Najbardziej znanym i długotrwałym pismem polskim na południowej Warmii była „Gazeta Olsztyńska”, założona w 1886 r., która wychodziła bez przerwy przez pięćdziesiąt trzy lata, aż do wybuchu II wojny światowej. Położyła ona duże zasługi w rozbudzaniu i utrzymaniu polskiego ducha narodowego. Walczyła o prawa językowe, upowszechniała historyczne tradycje Polski, zwracała uwagę na państwowy związek Warmii z dawną Rzeczpospolitą, czciła wielkie rocznice doby porozbiorowej. Polscy Warmiacy, którzy nie mogli się uczyć w swoim ojczystym języku w obcej, pruskiej szkole, bardzo często dzięki „Gazecie Olsztyńskiej” opanowywali sztukę polskiego czytania i pisanie. W piśmie drukowano także listy pasterskie biskupów warmińskich, encykliki papieskie, popularyzowano z dużym zaangażowaniem objawienia gietrzwałdzkie, wiele miejsca poświęcano kolejnym papieżom. Pierwszym redaktorem pisma był Jan Liszewski, a wśród jego założycieli byli znani polscy działacze: Andrzej Samulowski, Franciszek Szczepański, Antoni Sikorski oraz Jakub Mazuch, Piotr Sznarbach, Józef Thiel i Andrzej Kaber. Redakcja mieściła się w kamienicy Mockiego przy Marktplatz 9 (Stare Miasto 11)⁷.

Bardzo krótko ukazywało się inne katolickie pismo, „Nowiny Warmińskie” (1890–1891), redagowane przez Niemca, Eugeniusza Buchholza, świetnie znającego historię i język polski, przychylnie usposobionego do Polaków. Katolickość i polskość zostały podkreślone zewnętrznie. W winiecie pisma umieszczono symboliczne jakby ośrodki polskości na Warmii: Gietrzwałd, Świętą Lipkę oraz panoramę Olsztyna z dominującym nad nią kościołem św. Jakuba, ponadto drukowano wezwanie „Boga wzywaj, rąk przykładaj”.

W latach 1894–1905 ukazywało się jeszcze inne pismo polsko-katolickie – „Warmiak”, popierane finansowo przez bp. Thiela oraz część duchowieństwa współpracującego pod względem politycznym z niemiecką partią katolicką Centrum. „Warmiak” protestował przeciwko gwałtownej germanizacji, natomiast godził się ze stopniową asymilacją ludności polskiej w społeczeństwie niemieckim, zwalczał polski ruch narodowy zgrupowany wokół „Gazety Olsztyńskiej”, któremu niesłusznie zarzucał, że rozbija jedność katolicką polskich i niemieckich Warmiaków⁸.

Wśród niemieckiej prasy katolickiej na Warmii warto wymienić pismo o tytule „Ermländisches Kirchenblatt”, ukazujące się od 1932 r. Redagował je ks. August Scharnowski, a czołowym publicystą był proboszcz ze Zwierzna – ks. Otto Miller. Z jego to powodu władze po raz pierwszy zawiesiły wydawanie tej gazety 15 lipca 1934 r. W jednym z artykułów ks. Miller postulował utworzenie dla zachodniej części diecezji podobnego sanktuarium, jakie posiadała jej wschodnia część w Świętej Lipce i część centralna w Gietrzwałdzie. Władze hitlerowskie miały dość kłopotów z pielgrzymkami do dwu istniejących sanktuariów i nie chciały dopuścić do utworzenia trzeciego. Jednak bp Kaller utworzył sanktuarium w Ryjewie i poświęcił je Świętej Rodzinie. Gazeta biskupia była

⁷ J. Chłosta, „Gazeta Olsztyńska” w raportach *Bund Deutscher Osten*, „Posłaniec Warmiński” (dalej cyt. PW) 8(2001), s. 8; J. Pantak, *Polska pamięć*, PW 7–8(2006), s. 5.

⁸ J. Jasiński, *Polska prasa katolicka na Warmii w okresie państwa niemieckiego*, PW 1(1982), s. 8.

jeszcze wiele razy zawieszana, aż wreszcie cofnięto jej, jak i innym wydawnictwom religijnym i kulturalnym, przydział papieru, co w państwie dysponującym wszelkimi zasobami materialnymi oznaczało likwidację wszystkich, nawet z pozoru niezależnych, wydawnictw⁹.

Po II wojnie światowej do lat 90. na terenie diecezji ukazywało się kilka czasopism o zasięgu regionalnym. Wśród nich od 1964 r. wydawano „Studia Warmińskie”, rocznik naukowy, o tematyce teologicznej i historycznej, zawierający także recenzje i sprawozdania. Do 2010 r. ukazało się czterdzieści sześć tomów tego pisma. Z kolei „Warmińskie Wiadomości Archidiecezjalne” są kontynuacją „Warmińskich Wiadomości Diecezjalnych”, a wcześniej „Wiadomości Urzędowych Diecezji Warmińskiej”, wydawanych od 1945 r. Dwumiesięcznik ten po zmianie tytułu rozszerzył swój zakres treściowy o pomoce homiletyczne i dział duszpasterski przynoszący artykuły teologiczne i pastoralne, adresowane głównie do duchowieństwa. Pismem ogólnodiecezjalnym przedstawiającym życie religijne i społeczne diecezji był także założony w 1982 r. „Posłaniec Warmiński”, który od 2010 r. wszedł we współpracę z ogólnopolskim tygodnikiem „Gość Niedzielny”¹⁰.

3. Geneza „Posłańca Warmińskiego”

Pomysł wydawania czasopisma religijno-społeczno-kulturalnego w Olsztynie narodził się po wybraniu Karola Wojtyły na papieża. Jednak możliwość wcielenia go w życie pojawiła się dopiero w 1980 r., w wyniku narodzin Solidarności. Pierwszy numer ukazał się z datą 10–23 października 1982 r. Starania o pozwolenie na wydawanie pisma trwały zatem około trzech lat – tyle zwlekał Główny Urząd Kontroli Prasy Publikacji i Widowisk z wydaniem stosownego zezwolenia. Udzielenie w końcu pozwolenia na wydawanie dwutygodnika katolickiego było wówczas, jak się wydaje, zgodą władz na mniejsze zło, skoro nie godzono się na wolną prasę związkową czy też polityczną. W mniemaniu władz lepiej było mieć pismo kontrolowane przez urząd cenzury aniżeli tropić nieustannie radykalne pisma powstające w podziemiu, w tzw. drugim obiegu. Zgoda na dwutygodnik była więc próbą łagodzenia ostrego kursu władz wobec społeczeństwa i ukłonem w stronę środowisk opozycyjnych, w tym Kościoła¹¹.

⁹ G. Reifferscheid, *Das Bistum Ermland und das Dritte Reich*, Köln–Wien 1975, s. 123.

¹⁰ J. Roslan, *Prasa katolicka archidiecezji warmińskiej*, PW 26(1994) – 1(1995), s. 7.

¹¹ J. Jezierski, J. Roslan, *Ćwierć wieku*, PW 20(2007), s. 17; P. Kardel, „*Posłaniec Warmiński*”, <http://www.encyklopediasolidarnosci.pl/wiki/index.php?title=R015_80_Pos%C5%82aniec_Warmi%C5%84ski_Olsztyn>, dostęp: 15.10.2010.

4. Zespół redakcyjny

Pierwszym redaktorem naczelnym bp Jan Oblak mianował ks. prałata Benedykta Przerackiego (1981–1999)¹². Za jego kadencji w „Posłańcu Warmińskim” publikowali swoje autorskie teksty historycy, literaci i olsztyńscy dziennikarze, także ci zwolnieni z pracy (do 1989 r.). Oprócz współpracy z wieloma księżmi z diecezji (bp. Wojciechem Ziembą, ks. Julianem Żołnierkiewiczem, ks. Władysławem Nowakiem, ks. Edwardem Wiszowatym i ks. Ludwikiem Nadolskim – cenzorem kościelnym), pismo utrzymywało kontakt z księżmi spoza diecezji (m.in. ks. Czesławem St. Bartnikiem, ks. Józefem Tischnerem) oraz licznymi twórcami świeckimi, jak: Daniela Lewicka, Janusz Jasiński, Erwin Kruk, Bohdan Kurowski, Maryna Okęcka-Bromkowa, Klemens Oleksik, Waław Radziwinowicz (senior), Jan Turnau, Wiesław Wojczulanis. Na stałe zatrudnieni byli pracownicy administracyjni, dziennikarze i redaktorzy: Wanda Budryk (główna księgowa), Maria Fafińska, Sławomir Fafiński, Marek Gardzielewski (redaktor techniczny), Mieczysław Gierasimowicz (kierowca), Ryszard Kułakowski (sekretarz redakcji), Halina Kurowska (w stanie wojennym wyrzucona z redakcji czasopisma „Kontrasty”), Józef Lubieniecki (radca prawny, w niepełnym wymiarze), Piotr Piaszczyński, Waław Radziwinowicz (sekretarz redakcji), Adam J. Socha, Barbara Wojczulanis (korektorka), Zenon Złakowski. W pierwszym okresie funkcjonowania pisma następowały dość częste zmiany na stanowisku sekretarza redakcji. I tak Halinę Kurowską wkrótce zastąpił Waław Radziwinowicz (junior), który jednak po dwóch miesiącach zrezygnował z pracy. Wówczas z dniem 1 lutego 1983 r. jego obowiązki przejął Ryszard Kułakowski (pełnił tę funkcję do 1988 r.)¹³.

Po ks. prałacie B. Przerackim od 15 października 1999 r. redakcją kierował ks. Jan Roslan (1999–2007)¹⁴. Wcześniej, tj. od 10 września 1999 r., był zastępcą

¹² Ur. 23 lutego 1937 r. w Radoszkach, pow. Brodnica i tam 28 tego miesiąca ochrzczony (diec. chełmińska). Syn Stanisława i Jadwigi z domu Karbowska. Ukończył Niższe Seminarium Duchowne w Pelplinie (matura 1956 r.). Absolwent WSD „Hosianum” (przyjęty 5 lipca 1956 r.). Świecenia kapłańskie przyjął 14 stycznia 1962 r. z rąk bp. Józefa Drzazgi. Wikariusz w Giżycku (1 lutego 1962 r.). 30 września 1964 r. wysłany na studia do Rzymu; tam uzyskał magisterium z teologii. Od 15 lipca 1966 r. wikariusz w parafii św. Józefa w Olsztynie. Następnie od lata 1967 r. kontynuował pobyt w Rzymie; powrócił w czerwcu 1973 r. 3 lipca 1973 r. został duszpasterzem akademickim i nauczycielem religii szkół średnich. W latach 1981–1999 redaktor naczelny dwutygodnika „Posłaniec Warmiński”, zaś w latach 1999–2003 dyrektor Warmińskiego Wydawnictwa Diecezjalnego. W roku 1982 ks. Benedykt Przeracki został odznaczony przez Ojca Świętego Jana Pawła II godnością Kapelana Jego Świątobliwości. Ze względu na stan zdrowia 12 maja 2003 r. złożył rezygnację ze stanowiska dyrektora Warmińskiego Wydawnictwa Diecezjalnego i z dniem 14 września tego roku przeszedł na emeryturę. Zmarł po ciężkiej chorobie 14 czerwca 2010 r. w Olsztynie, zob. A. Kopiczko, *Duchowieństwo katolickie diecezji warmińskiej w latach 1945–1992*, cz. 2: *Słownik*, Olsztyn 2007, s. 237; A.O., *Zmarł ks. prałat Benedykt Przeracki*, <<http://archwarmia.pl/content/zmar%C5%82-ks-pra%C5%82-benedykt-przeracki>>, dostęp: 15.10.2010.

¹³ Z. Złakowski, *Z dziejów „Posłańca Warmińskiego”*, PW 20(2007), s. 18–20.

¹⁴ Ur. 27 maja 1955 r. w Snopkach koło Pizy, ochrzczony 8 czerwca w Pizzu. Syn Kazimierza i Jadwigi z domu Chylińska. Uczęszczał do Liceum Ogólnokształcącego w Orzyszu (matura w 1974 r.), po czym podjął studia polonistyczne na WSP w Olsztynie. Na początku lat 80. współredaktor pism opozycyjnych, m.in. „Rezonansu”. W 1982 r. wstąpił do Wyższego Seminarium

redaktora naczelnego „Posłańca Warmińskiego”. Z pismem współpracowali wówczas m.in. abp Edmund Piszcz, bp Julian Wojtkowski, bp Jacek Jezierski, ks. Andrzej Józwik, ks. Andrzej Kopiczko, Bożena Ulewicz, Halina Wistuba, Janusz Jasiński, Zenon Złakowski¹⁵.

15 marca 2007 r. redaktorem naczelnym „Posłańca” został ks. Ireneusz Stanisław Bruski¹⁶. Za jego redakcji na łamach pisma publikowali m.in.: ks. Czesław St. Bartnik, s. Janina Bosko RM, Ernest Bryll, Joanna Cortés, Krystyna Gucewicz, Ewa Karaśkiewicz, Janusz Jasiński, Elżbieta Mierzyńska, ks. Jan Pietrzyk, abp Edmund Piszcz, Maria Swianiewicz-Nagięć, Andrzej Taborski, Janina Zawadzka, Bożena Ulewicz, Michał Wojciechowski, bp Julian Wojtkowski, abp Wojciech Ziemia, Ewa Ziętek, Nina Złakowska¹⁷.

Wraz z rozwiązaniem dwutygodnika i powstaniem wkładki do „Gościa Niedzielnego” na czele redakcji stanął ks. Piotr Sroga¹⁸.

Duchownego „Hosianum” w Olsztynie. Świecenia kapłańskie przyjął 11 czerwca 1988 r. z rąk bp. Edmunda Piszcz. W tym samym roku uzyskał magisterium z teologii na PAT. Był wikariuszem w parafii Niepokalanego Poczęcia w Ostródzie (1988–1990). W latach 1990–1992 studiował polonistykę i dziennikarstwo w Toruniu. Od 1992 r. proboszcz w Gryźlinach. W 1993 r. mianowany dodatkowo sędzią Sądu Metropolitalnego, w 1994 r. sekretarzem Archidiecezjalnej Komisji II Synodu Plenarnego i kapelanem Stowarzyszenia „Civitas Christiana”, w 1996 r. sekretarzem redakcji „Warmińskich Wiadomości Archidiecezjalnych” i redaktorem „Posłańca Warmińskiego czyli Kalendarza Maryjnego”, w 1995 r. delegatem ds. Nowych Ruchów Religijnych, w 1997 r. członkiem Grupy Inicjatywnej Radia Olsztyn. W 2000 r. odznaczony godnością kapelana honorowego Jego Świątobliwości. W 2007 r. metropolita warmiński abp Wojciech Ziemia odwołał ze stanowiska redaktora naczelnego katolickiego dwutygodnika „Posłaniec Warmiński” ks. Jana Rosłana po tym, jak na łamach pisma zamieszczono fragment książki ks. Tadeusza Isakowicza-Zaleskiego *Księga wobec bezpieki*, zob. A. Kopiczko, *Duchowieństwo katolickie diecezji warmińskiej w latach 1945–1992*, s. 247–248; J. Roslan, *Moja przygoda z „Posłańcem Warmińskim”*, PW 21(1992), s. 4.

¹⁵ J. Roslan, *Zmiany w „Posłańcu Warmińskim”*, PW 23(1999), s. 1.

¹⁶ Ur. 29 stycznia 1961 r. w Sztumie, ochrzczony 19 lutego w Prabutach. Syn Franciszka i Władysławy z domu Babalska. W latach 1977–1980 uczęszczał do Liceum Ogólnokształcącego w Kwidzynie (matura 1980 r.), po czym wstąpił do Wyższego Seminarium Duchownego „Hosianum” w Olsztynie. Świecenia kapłańskie przyjął 16 czerwca 1986 r. z rąk bp. Edmunda Piszcz. Pracował jako wikariusz w parafiach: Chrystusa Odkupiciela Człowieka w Olsztynie (1986–1988), MB Nieustającej Pomocy w Malborku (1988–1989), Fromborku (1989), Rucianem-Nidzie (1989–1990), Karolewie (1990) i św. Józefa w Olsztynie (1990–1992). Od 1992 r. był redaktorem „Warmińskich Wiadomości Diecezjalnych” i „Kalendarza Maryjnego”. Asystent na WSP, a od 1999 r. na UWM. Dodatkowo pełnił funkcję diecezjalnego referenta trzeźwości (1992), archidiecezjalnego korespondenta Radia „Maryja” (1998), sędziego Sądu Metropolitalnego (1999), wicedyrektora Warmińskiego Wydawnictwa Diecezjalnego (1999) i dyrektora Papieskich Dziel Misyjnych (1999). W 1999 r. uzyskał na ATK magisterium i licencjat z prawa kanonicznego. Autor wielu publikacji o charakterze publicystycznym, zob. A. Kopiczko, *Duchowieństwo katolickie diecezji warmińskiej w latach 1945–1992*, s. 36.

¹⁷ W. Guzewicz, *Prasa diecezjalna w Polsce północno-wschodniej jako źródło wiedzy o społecznej nauce Kościoła (1989–2009)*, s. 121nn.

¹⁸ „Posłaniec Warmiński” znika z rynku, <<http://kmdm.pl/art.php?id=20100208185554d54a126a783bc9>>, dostęp: 15.10.2010.

5. Szata graficzna i poruszana problematyka

Od momentu rozpoczęcia druku periodyku na pierwszej stronie pisma widniało logo (baranek z chorągwią i z hasłem: „Bóg sam daje nam znak”). Dewiza ta widnieje w logo pisma do 1999 r. i od 2003 r. do końca ukazywania się w wersji samodzielnej (w winiecie pisma, obok tytułu). Początkowo dwutygodnik liczył osiem stron, artykuły były pisane czarną czcionką, miał format A3. Szata graficzna zmieniała się w okresie świątecznym, pojawiały się kolorowe tytuły i obrazki świąteczne. Dwutygodnik wydawany był przez Kurię Biskupią Diecezji Warmińskiej w Olsztynie. Pierwsza redakcja pisma mieściła się w mieszkaniu ks. Przerackiego przy ul. Głowackiego, a drukowano je w odległych Bartoszczach (Spółdzielnia Pracy „Poligrafika”) – była to forma utrudnień ze strony ówczesnych władz. Do roku 1989 pismo miało charakter pisma opozycyjnego, wydawane było w nakładzie przekraczających 20 tys. egzemplarzy. Wysoki nakład pisma wiązał się z ogromnym zapotrzebowaniem wówczas na prasę niezależną, w tym katolicką. Rozprowadzane było głównie przez parafie. Docierało także na Powiśle, do Elbląga, Torunia, Ełku.

Od początku ukazywania się pismo miało charakter katolicko-formacyjny. Świadczy o tym fragment *Słowa pasterskiego* bp. Jana Obląka zamieszczonego w pierwszym numerze „Posłańca Warmińskiego”: „Nasz dwutygodnik nie będzie przynosił wiadomości politycznych ani sportowych, bo dla tych informacji są dzienniki i tygodniki wielkich rozmiarów, którymi zapełnione są nasze kioski [...]. Ale będzie Wam on przypominał sprawy najważniejsze: o Bogu, o Kościele katolickim, o duszy ludzkiej i o naszych obowiązkach religijnych. Jego zadaniem będzie wśród waszych codziennych trosk i zajęć ożywiać wiarę w Boga, przestrzegać przed niebezpieczeństwem dla duszy, zachęcać do uczciwości dnia każdego i budzić miłość do bliźniego”¹⁹.

Pismo poruszało przede wszystkim tematykę religijną, ale nie tylko. Na łamach „Posłańca Warmińskiego” publikowano również świecką publicystykę kulturalną, historyczną i społeczną. Drukowano teksty literackie i poświęcone historii Kościoła na Warmii. Do stałych rubryk gazety należały: *Wiadomości z życia diecezji* czy *Posłaniec Młodych* – dział poświęcony młodzieży²⁰. „Posłaniec Warmiński” był jedyną gazetą, w której można było znaleźć sprawozdania z przebiegu corocznych Tygodni Kultury Chrześcijańskiej czy przebiegu procesu zabójców ks. Jerzego Popiełuszki²¹. Mimo wspomnianych treści, pismo to było jedynym w województwie, które zaznaczało w tekstach zapisy cenzury. W latach 1982–1989 cenzura państwowa ingerowała w piśmie około 240 razy, w tym 25 razy zakazano publikacji tekstów²².

¹⁹ J. Obląk, *Słowo pasterskie biskupa warmińskiego do czytelników „Posłańca”*, PW 1(1982), s. 1; W. Ziemia, *Kilka myśli o „Posłańcu Warmińskim” w 25. Rocznice jego istnienia*, PW 21–22(2007), s. 5, 26–27.

²⁰ Zob. *Od redakcji*, PW 1(1982), s. 1; W. Ziemia, *Słowo arcybiskupa metropolity warmińskiego na dzień środków społecznego przekazu*, PW 18(2007), s. 3.

²¹ J. Chłosta, *Słownik Warmii (historyczno-geograficzny)*, Olsztyn 2002, s. 562.

²² A. Kopiczko, *Kościół warmiński a polityka wyznaniowa po II wojnie światowej*, Olsztyn 1996, s. 116.

W numerze 3 „Pośłańca Warmińskiego” z 1982 r. ukazał się list od Jana Pawła II z życzeniami, „aby pismo to przyczyniło się do wzmożenia posiewu ewangelicznego i przyniosło stokrotny plon”²³.

Pierwsza fotografia pojawiła się już w lipcu 1983 r. Przedstawiała ona Ojca Świętego. Było to wydanie poświęcone pielgrzymce Jana Pawła II do Polski. Z czasem pojawiało się coraz więcej zdjęć. Od 1984 r. Jerzy Domasłowski wprowadził nową rubrykę – *Zabytki sztuki sakralnej*. Natomiast w 1986 r. pojawiła się kolejna rubryka – *Przegląd prasy*. Inne również ciekawe działy zamieszczane w „Pośłańcu Warmińskim” to: *Wspomnienia znanych ludzi*, *Listy do redakcji*, *Z kalendarza liturgicznego*, *Z prądem pod prąd*, *Posłaniec Słowa Bożego*, w której przytaczano słowa Ewangelii i komentarze do Ewangelii. Ta ostatnia rubryka za każdym razem miała innego autora. Zamieszczano w niej również przemówienia biskupów, relacjonowano pielgrzymki Jana Pawła II, drukowano program wizyty papieża w Polsce, wszystkie jego homilie oraz refleksje dziennikarzy z tych wydarzeń. W 1991 r. wprowadzono rysunki refleksyjno-satyryczne. W 1992 r. zmienił się wygląd pierwszej strony gazety, zmianie uległa również czcionka i papier. Tytuły artykułów były przedstawione kolorową czcionką. Pojawiły się reklamy, krzyżówki oraz porady domowe.

Po roku 1989 nakład został zmniejszony do kilku tysięcy egzemplarzy (m.in. z powodu zmniejszenia diecezji w 1992 r. oraz pojawiania się wielu innych czasopism o podobnej tematyce). „Poślaniec” stał się jeszcze bardziej pismem regionalnym o katolickim profilu kościelnym, religijnym, historycznym i kulturalnym. Pozostał politycznie niezależny.

Za kadencji ks. Jana Rosłana pismo uległo przeobrażeniu: skrócone zostały teksty, powiększono czcionkę drukarską, zamieszczano więcej zdjęć, w tym także kolorowych²⁴. Winieta pisma była teraz rozplanowana na ok. dwie trzecie szerokości strony, tło tytułu wypełniono kolorem niebieskim, litery – białym, pod tytułem zaś umieszczono pasek z informacjami o miejscu wydania, dacie, kolejnym numerze pisma, cenie i numerze ISSN. Nie umieszczono już baranka wielkanocnego – symbolu dominium warmińskiego, tak charakterystycznego w poprzedniej wersji winiety. W kolejnym przeobrażeniu winiety wrócono jednak do tego symbolu (2003). Baranek wielkanocny wpisany został w tarczę herbową przypominającą swym kształtem średniowieczną tarczę narodową francuską. Obok winiety znajdowała się rubryka *W numerze polecamy szczególnie*. Zlikwidowano ją wraz z rozciągnięciem winiety na całą szerokość pisma. Kolejna zmiana szaty graficznej nastąpiła w marcu 2005 r. Pismo stało się bardziej kolorowe, choć liczba stron pozostała bez zmian. Pojawiły się ogłoszenia, informacje odnośnie do koncertów i wydarzeń w parafii.

Układ treści drukowanych na łamach pisma z biegiem lat zmieniał się. Najważniejsze działy pozostały jednak niezmienione: *Z kalendarza liturgicznego*, *Z życia Kościoła*, *Warmińskie biografie*, *Nadesłane przez Czytelników*, *Sprawy codzienne*, *Listy i ogłoszenia*, *Odeszli od nas*, *Biblia*, *Krzyżówka*, *Wycinki*

²³ PW 3(1982), s. 3.

²⁴ J. Rosłan, *Od redakcji*, PW 2(2001), s. 1.

i przecinki. Dwutygodnik koncentrował się przede wszystkim na problematyce regionu i ukazywał życie Kościoła lokalnego (poprzez chociażby wprowadzenie rubryki *Z życia parafii*)²⁵. Pojawiały się także specjalne wydania pisma, np. z okazji pielgrzymki papieża Jana Pawła II do Ojczyzny czy też jego odejścia do Domu Ojca. Druk pisma miał miejsce w Poligrafii „Posłańca Warmińskiego” przy ul. Głowackiego 14, a rozprowadzano go głównie w parafiach w diecezji w cenie 1,50 zł za jeden egzemplarz w 1999 r., a w roku 2007 – 2,50 zł.

Kolejna zmiana szaty graficznej i formuły wydawniczej „Posłańca Warmińskiego” miała miejsce za czasów redaktorowania ks. Ireneusza St. Bruskiego. Pismo było już drukowane na pełnokolorowym papierze kredowym, miało format magazynowy i zwiększyło liczbę stron do kilkudziesięciu, w niektórych numerach (zwłaszcza podwójnych) liczba stron dochodziła nawet do 64. Na pierwszej zaś stronie na pasku dolnym znajdowało się hasło roku duszpasterskiego. W 2008 r. pismo kosztowało w zależności od numeru od 3 do 6 zł.

W okresie redaktorowania ks. Bruskiego niektóre stałe rubryki, jak *Mały Posłaniec* czy *Posłaniec Młodych* zniknęły z łam pisma. Do „Posłańca” dodano natomiast wkładki cykliczne: *Biuletyn Pomoc Kościołowi w Potrzebie*, *Dodatek Papieskiego Dzieła Misyjnego – Młodzi Misjom*, *Magazyn Fundacji Dzieciom – Zdążyć z Pomocą*, *Misio Ecclesiae* – Warmiński Biuletyn Misyjny, *Posłaniec Kaliningradzki*, *Posłaniec z Elbląga* oraz dodatki lokalne: *Sanktuarium Maryjne w Gietrzwałdzie* i *Sanktuarium Maryjne w Stoczku Klasztorным*. Inne dodatki jak np. *Posłaniec Synodalny* – Dodatek Pierwszego Synodu Archidiecezji Warmińskiej czy *Katecheta na Warmii* – Kwartalnik Wydziału Nauki Katolickiej Kurii Metropolitalnej Archidiecezji Warmińskiej ukazywały się w piśmie efemerycznie. W ostatnich latach publikowano cykl tekstów pisanych w gwarze warmińskiej (*Warnijskie poziostki*) autorstwa Edwarda Cyfusa oraz cykl fotograficzny (*Spod warmińskiego nieba*) autorstwa Jerzego Walugi. Mimo wielu zabiegów redakcji związanych np. z ubogaceniem szaty graficznej czy formuły wydawniczej, nakład pisma systematycznie spadał. W ostatnim roku ukazywania się oscylował on wokół 3500 egzemplarzy. Pismo obejmowało swym zasięgiem metropolię warmińską, a w prenumeracie indywidualnej trafiało do różnych zakątków kraju i za granicę²⁶.

6. Zamknięcie dwutygodnika

30 grudnia 2009 r. decyzją abp. Wojciecha Ziemby pismo zostało zredukowane do ośmiostronicowej wkładki „Gościa Niedzielnego”. W ostatnim numerze „Posłaniec Warmiński” zamieszcza dekret metropolity warmińskiego abp. Wojciecha Ziemby o rozwiązaniu dwutygodnika. Abp Ziemia tłumaczy w nim, że decyzję o likwidacji czasopisma podjął w porozumieniu z Radą Kapłańską i Kolegium Księży Dziekanów, a wśród przyczyn wymienia spadek czytelnictwa

²⁵ J. Roslan, *Zmiany w „Posłańcu Warmińskim”*, s. 1.

²⁶ J. Chłosta, *Słownik Warmii (historyczno-geograficzny)*, s. 277.

oraz wyczerpanie się formuły dwutygodnika. Dekret – wraz z zachętą do nabywania „Gościa Niedzielnego” – został odczytany w kościołach archidiecezji warmińskiej podczas niedzielnych Mszy św. 14 lutego 2010 r.²⁷

Ostatnie wydanie niezależnego „Posłańca Warmińskiego” opublikowano z numeracją 3–4 z 2010 r. (24 stycznia – 20 lutego 2010). W tekście, jaki ukazał się w tej edycji pisma, Joanna Wańkowska-Sobiesiak, prezes Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich w Olsztynie, m.in. stwierdziła: „Posłaniec Warmiński w obecnej formie przestaje istnieć. Będzie wszywką do »Gościa Niedzielnego«. Zachowanie dotychczasowego tytułu, którym opatrzona będzie wszywka, nie zmienia tego, że jako samodzielne pismo »Posłaniec Warmiński« przestaje istnieć. Wiemy wszyscy, że nie chodzi tu o wydawaną systemem powielaczowym gminną gazetkę, ale o kolorowe, wielostronicowe, pięknie łamane pismo, które wychodzi od ponad ćwierć wieku [...]. Oczywiście jest, że zadanie katechizacji i głoszenia społecznej nauki Kościoła można wypełniać wydając wkładkę do ogólnopolskiej gazety kościelnej. Naturalnie, o ile »Gość Niedzielny« znajdzie czytelników, bo dotychczas ma ich u nas niewielu. Nawet jeśli znajdzie, to i tak będzie to tylko wkładka. I to na dodatek nie nasza, warmińska”²⁸.

„Posłaniec Warmiński” zachował swój tytuł i logo, ale od 21 lutego 2010 r. jest już tylko lokalną ośmiostronicową wkładką do „Gościa Niedzielnego” wydawanego przez Kurię Metropolitalną w Katowicach, która rozszerza tym samym swoją działalność na archidiecezję warmińską. W pierwszym tygodniu w ramach promocji wydawnictwa cały nakład w liczbie 10 tys. egzemplarzy został rozdany za darmo. W kolejnych tygodniach nakład był już nieco mniejszy, a wydawnictwo można było nabyć we wszystkich parafiach diecezji warmińskiej oraz w kioskach Ruchu i salonikach Kolportera. Wejściu na rynek „Gościa Niedzielnego” z „Posłańcem Warmińskim” w roli dodatku towarzyszyła kampania reklamowa w mediach regionalnych. Dodatkowo parafiom zostały przekazane plakaty informujące o obecności „Gościa”. Dyrektorem nowego oddziału został ks. Piotr Sroga – absolwent Warmińskiego Seminarium Duchownego „Hosianum”, magister teologii i socjologii na KUL-u, wykładowca Wyższego Misyjnego Seminarium Księży Werbistów w Pieniężnie, asystent warmińskiej Akcji Katolickiej, duszpasterz ludzi pracy oraz proboszcz parafii pw. bł. Doroty z Mątów w Dorotowie. Średnia sprzedaż „Gościa Niedzielnego” w całej Polsce w 2009 r. (styczeń–listopad) według Związku Kontroli Dystrybucji Prasy wyniosła ponad 134 tys. egz.²⁹

²⁷ „Posłaniec Warmiński” znika z rynku, <http://kmdm.pl/art.php?id=2010020_8185554d54a126a783bc9>, dostęp: 15.10.2010.

²⁸ J. Wańkowska-Sobiesiak, *Koniec pewnej historii*, PW 3–4(2009), s. 68.

²⁹ I. Pastuszyńska, „Gość Niedzielny” i „Posłaniec Warmiński” łączą siły, <<http://mediamikser.pl/article/66726/gosc-niedzielny-i-poslaniec-warminski-lacza-sily>>, dostęp: 15.10.2010.

7. Zakończenie i wnioski

Podsumowując dzieje „Posłańca Warmińskiego”, należy stwierdzić, iż dwutygodnik ten odegrał istotną rolę w historii prasy polskiej. Wydawany przez Kurię Metropolitalną Archidiecezji Warmińskiej w Olsztynie powstał w 1982 r. jako czasopismo religijno-społeczno-kulturalne – pierwszy numer ukazał się 10 października 1982 r., ale starania o pozwolenie na wydawanie pisma trwały od trzech lat – tyle zwlekał ówczesny Główny Urząd Kontroli Prasy Publikacji i Widowisk z wydaniem stosownego zezwolenia. Dwutygodnik drukowano w odległych Bartoszycach, co stanowiło formę utrudnienia ze strony ówczesnych władz. Do roku 1989 czasopismo miało charakter pisma opozycyjnego, wydawane było w nakładzie przekraczającym 20 tys. egzemplarzy. Rozprowadzane było przez parafie. Docierało także na Powiśle, do Elbląga, Torunia, Elku. W późniejszych latach nakład uległ zmniejszeniu. W „Posłańcu” publikowali m.in. ks. Józef Tischner, Ernest Bryll, Wacław Radziwinowicz, Jan Turnau, abp Wojciech Ziemia i ks. prof. Czesław Bartnik – co znacznie podnosiło intelektualny walor pisma.

Jeśli chodzi o warsztat, można wyciągnąć wniosek, iż – jak wiele przypadków w prasie religijnej – także i to czasopismo nie mogło pozostać obojętne na dynamicznie rozwijający się sektor prasowo-czytelniczy. Konieczność utrzymania poczytności oraz rozwój innych, atrakcyjniejszych od prasy mediów wy mogły na tym periodyku liczne metamorfozy. Analizując formułę wydawniczą czasopisma „Posłaniec Warmiński” pod kątem technicznym, należy stwierdzić, iż przez cały czas istnienia pisma redakcja dążyła – w miarę dostępnych środków i możliwości natury technologicznej – do stworzenia takiego medium, które będzie jednocześnie atrakcyjne oraz wartościowe dla czytelnika. Świadczą o tym stosunkowo częste zmiany w postaci reorganizacji szaty graficznej, layoutu pierwszej strony fasadowej pisma czy winiety. W trakcie swoistej ewolucji pisma widać, iż w redakcji wzrasta świadomość wagi dziennikarskiego rzemiosła, umiejętności edytorskich i zabiegów graficznych.

„POSŁANIEC WARMIŃSKI” – A LETTER OF THE DIOCESE/ARCHDIOCESE OF WARMIA IN THE YEARS 1982–2010

SUMMARY

Roman Catholic Archdiocese of Warmia is the oldest diocese in the north-eastern Polish. Can boast of many works in the field of pastoral, organizational and material. In the eighties of the twentieth century initiative of major importance not only was the creation of pastoral journal – „Posłaniec Warmiński”. This letter has played a key role in society, not only in the period of Solidarity but until 2010. The well informed about the life of the universal Church and the Archdiocese of Warmia, including its many pastoral initiatives.

KEY WORDS: „Posłaniec Warmiński”, the press in Poland, the diocese of Warmia

PSYCHOLOGIA / PSYCHOLOGY

KRYSTYNA SKARŻYŃSKA

SPRAWIEDLIWOŚĆ JAKO KRYTERIUM OCENY SYSTEMU EKONOMICZNO-POLITYCZNEGO*

1. Wprowadzenie

Sprawiedliwość jest pojęciem ze sfery moralności, używanym w różnych kontekstach przez ludzi w różnych kulturach, w różnym wieku, prostych i wykształconych, prawicowych i lewicowych, konserwatystów i liberałów. Czasem jednak odwołujemy się do sprawiedliwości dla usprawiedliwienia zachowań i decyzji niemających z moralnością wiele wspólnego bądź ocenianych przez inne właśnie jako niemoralne. Mamy np. do czynienia ze swoistą racjonalizacją agresji, gdy mówimy „Sprawiedliwie mu przylał, zasłużył na karę”. Także ruchy społeczne, partie i systemy polityczne chętnie wykorzystują pojęcie sprawiedliwości do uzasadniania swoich decyzji.

Psychologowie od lat badają subiektywny sens sprawiedliwości. Wykazują, że to, co dla jednych jest sprawiedliwe (np. równościowy podział zysku wypłaconego w firmie), dla innych jest niesprawiedliwe (bo oni uważają, że tylko podział uwzględniający indywidualny wkład pracy jest sprawiedliwy). Nawet ów „wkład” może być rozmaicie rozumiany: dla jednych to liczba godzin pracy czy wysiłek fizyczny, dla innych – odpowiedzialność za efekty realizowanych zadań¹. Nasze sądy o tym, co jest, a co nie jest sprawiedliwe, nie są chaotyczne. W dużej mierze zależą od akceptowanych orientacji społecznych i od roli, jakie pełnimy w życiu zawodowym i obywatelskim. Badacze amerykańscy przekonująco pokazali, jak preferencje wobec ważnych decyzji, w których wybiera się

KRYSTYNA SKARŻYŃSKA, prof. zw., dr hab., pracownik naukowy Instytutu Psychologii Polskiej Akademii Nauk i Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie; e-mail: kskarzynska@psych.pan.pl

* Badanie zostało sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS6/03071.

¹ M. Deutsch, *Distributive justice: A social-psychological perspective*, New Haven 1985; J. Haidt i S. Kesebir, *Morality*, w: *Handbook of Social Psychology*, red. S. Fiske, D. Gilbert i G. Lindzey, New York 2010, s. 798–832; M. Lerner, *The justice motive: Where psychologists found it, how they lost it, and why that may find it again*, „Personality and Social Psychology Review” 7(2003), s. 388–399; G. Mikula (red.), *Justice and social interaction. Experimental and theoretical contributions from psychological research*, Bern–Stuttgart–Vienna 1980; K. Skarżyńska, *Orientacja egalitarna i nieegalitarna*, w: *Orientacje społeczne jako element mentalności*, red. J. Reykowski, K. Skarżyńska i M. Ziółkowski, Poznań 1990, s. 139–158.

między potrzebami lokalnych środowisk czy indywidualnych osób a szeroko rozumianych „zasług” odbiorców tych decyzji oraz oceny sprawiedliwości tych decyzji, zależą od poziomu orientacji na dominację społeczną oraz pełnionej roli². Felicia Pratto i jej koledzy prezentowali różne sytuacje, w których decydenci mogą kierować się jedną lub drugą z tych zasad, a uczestnicy badania proszeni byli o ocenę sprawiedliwości obu rodzajów decyzji w każdej z opisanych sytuacji. Niżej podajemy trzy przykłady takich par (zostały one później użyte także w naszym badaniu).

1. Jedna z dwóch publicznych szkół w mieście X ma być zamknięta. Brane są pod uwagę dwie szkoły. Szkoła A ma wielu nieprzeciętnie zdolnych uczniów, uzyskujących wysokie wyniki w szkolnych testach, wygrywających olimpiady naukowe. Jest ulokowana w sąsiedztwie innych dobrych ośrodków edukacyjnych i kulturalnych (muzeum, teatr, dwa dobre kina). Szkoła B ma wielu uczniów o słabych wynikach testów, rzadko ktoś z jej uczniów wygrywa jakiś naukowy konkurs. Jest ulokowana w dzielnicy, gdzie nie ma żadnych innych szkół ani ośrodków kultury. Zamknięcie której ze szkół jest bardziej sprawiedliwe?

2. Dwaj studenci zwrócili się do profesora M. z prośbą o rekomendację. Profesor jest bardzo zajęty, ma czas na przygotowanie tylko jednej opinii. Jeden ze studentów (A) jest wyraźnie najlepszy w grupie, dobrze znany na uczelni; inni profesorowie także mogą mu napisać rekomendację. Student B jest dobry, ale niedawno zmienił uczelnię, nie jest jeszcze znany innym profesorom. Któremu studentowi należałoby napisać opinię, żeby było sprawiedliwie?

3. Aby zmniejszyć wydatki, musisz zrezygnować z prenumeraty jednej z lokalnych gazet. Jedna z nich (A) jest wydawana przez młodego chłopaka, który wprawdzie spóźnia się czasem z przygotowaniem materiałów do druku, co skutkuje niewielkim opóźnieniem w dostarczaniu tej gazety do czytelników, ale dochód z całego przedsięwzięcia stanowi poważne wsparcie dla jego rodziny, która odbudowuje ogród, zniszczony niedawną powodzią. Druga z gazet (B) także jest wydawana przez młodego człowieka, ukazuje się bardzo punktualnie. Wydawca ma także inną pracę, przynoszącą mu poważne dochody. Rezygnacja z prenumeraty której gazety jest bardziej sprawiedliwa?

Im silniej badani akceptowali hierarchiczny porządek społeczny i im bardziej przypisywali członkom słabszych grup społecznych odpowiedzialność za ich trudne położenie, tym jako bardziej sprawiedliwe oceniali decyzje oparte na kryteriach merytokratycznych, czyli na „zasługach”, czy „wkładach” osób bądź instytucji, których dotyczyły te decyzje (w pierwszej i drugiej z opisanych wyżej sytuacjach wybierali więc jako sprawiedliwszą decyzję A, natomiast w sytuacji trzeciej jako bardziej sprawiedliwą oceniali decyzję B).

Gdy w badaniu uczestniczyli pracownicy banków (podejmujący m.in. decyzje o udzielaniu pożyczek na różne inwestycje) oraz członkowie lokalnych samorządów i pracownicy fundacji pozarządowych, okazało się, że ci pierwsi wyżej

² F. Pratto, J. Sidanius, L. Stalworth, L. i B. Malle, *Social dominance orientation: A personality variable predicting social and political attitudes*, „Journal of Personality and Social Psychology” 67(1994), s. 741–763.

szacują sprawiedliwość decyzji opartych na merytokratycznych zasługach, natomiast pozostali wyżej oceniali sprawiedliwość decyzji opartych na potrzebach osób czy środowisk, których dotyczyła decyzja. Wyniki polskiej replikacji tego badania, prowadzonego wśród studentów, którzy proszeni byli o wyobrażenie sobie, iż są w roli pracownika banku, samorządowca czy pracownika fundacji, były podobne³.

Na podstawie tych i wielu innych badań można więc twierdzić, że odwoływanie się do określonych kryteriów sprawiedliwości ma swoje społeczno-psychologiczne podstawy i pełni ważną funkcję uzasadniającą moralnie, a często raczej psychologicznie racjonalizującą czy usprawiedliwiającą podejmowane decyzje alokujące w określony sposób jakieś dobro materialne lub społeczne. Ludzie potrzebują takiego usprawiedliwienia, bowiem nie tylko znosi ono część osobistej odpowiedzialności za konsekwencje podjętej decyzji (gdy „postępuję zgodnie z ogólną normą sprawiedliwości” – nie można mi zarzucić stronniczości, bądź złej woli), ale także jest motywowane wewnętrzną potrzebą postępowania zgodnie ze społecznymi normami grupy, z którą się identyfikuję.

Pojęcie sprawiedliwości jest używane nie tylko przy ocenie konkretnych decyzji i innych zachowań interpersonalnych, ale także służy do oceny systemów społecznych, politycznych i ekonomicznych. Temu zagadnieniu poświęcone są nasze badania, które zostaną szerzej przedstawione w tym artykule.

2. Sprawiedliwość systemu społeczno-politycznego i jej związki ze schematami świata społecznego

Każdy porządek społeczny i polityczny podlega społecznym ocenom nie tylko z punktu widzenia jego sprawności w radzeniu sobie z problemami i zaspokajaniem podstawowych potrzeb obywateli, ale także ocenom moralnym. Zwykli ludzie, ale także filozofowie polityki, politolodzy oraz politycy (przynajmniej niektórzy) dokonują ewaluacji systemów także ze względu na to, w jakim stopniu są one zgodne z cenionymi społecznie wartościami. Socjologowie używają w tym kontekście terminu „moralna (lub społeczna) legitymizacja systemu”, który oznacza uznanie przez społeczeństwo prawomocności danego porządku na podstawie przekonania, że jest to ład sprawiedliwy, słuszny, właściwy i dlatego zasługuje na szacunek i obronę⁴. Społeczna legitymizacja systemu przejawia się w uznaniu, że instytucje i ludzie pełniący ważne funkcje w danym porządku społeczno-politycznym dobrze służą całemu społeczeństwu, a nie tylko wąskim grupom, że zasady ich działania są zgodne z podstawowymi wartościami

³ K. Skarżyńska, *Zasługi czy potrzeby? Oceny sprawiedliwości decyzji alokacyjnych. Raport z badań*, Instytut Psychologii PAN, Warszawa 2008.

⁴ S. Lipset, *The political man. The social bases of politics*, New York 1960; J. Habermas, *Communication and the evolution of society*, Boston 1979; A. Jasińska-Kania, *Moral values and political attitude*, w: *Social and moral values. Individual and societal perspectives*, red. N. Eisenberg, J. Reykowski i E. Staub, Hillsdale, New York 1989, s. 279–310; R. Lane, *Political ideology*, Oxford 1962.

i normami społeczeństwa, że obywatele otrzymują to, co im się słusznie należy, a prawo jest w odczuciu społecznym równe dla wszystkich i sprawiedliwe oraz egzekwowane. Implikacją moralnej legitymizacji systemu jest społeczne przekonanie, że warto być lojalnym wobec tego systemu, aktywnie podtrzymywać go i doskonalić (płacić podatki, uczestniczyć w wyborach, działać społecznie oraz bronić jego zasad, gdyby coś lub ktoś je atakował). Ponadto badania różnych społeczeństw wykazują, że przyjemniej żyje się w takim systemie, który jest szeroko moralnie legitymizowany. Co więcej, ludzie są bardziej skłonni znosić trudy codzienności i swoje gorsze położenie ekonomiczne czy społeczne, jeżeli sądzą, że aktualny porządek społeczny jest moralnie prawomocny, zgodny z ich wartościami⁵.

Psychologowie dostrzegają także ciemniejsze strony społecznej legitymizacji aktualnego porządku społecznego i ekonomiczno-politycznego, związane z obroną własnego miejsca w tym porządku i akceptacją istniejących nierówności. Na przykład w USA i w społeczeństwach zachodnioeuropejskich osoby przekonane o moralnej prawomocności systemu obwiniają ofiary tego porządku: akceptują negatywne stereotypy grup wykluczonych, biednych, należących do różnych grup mniejszościowych, którym źle się w danym systemie dzieje⁶. Wiele badań dowodzi związku moralnej legitymizacji demokratycznego kapitalizmu z konserwatyzmem oraz z akceptacją hierarchicznych relacji społecznych (mierzoną zwykle skalą Orientacji na Dominację Społeczną (ang. *Social Dominance Orientation* – SDO), autorstwa Sidaniusa i Pratto (1999)⁷. Legitymizacja politycznego i ekonomicznego *status quo* jest tu rozumiana jako przykład orientacji obronnej, dążącej do stabilizacji tego co jest, wynikającej z obawy przed zmianami (por. Jost i inni, 2003). Także nasze badania pokazały, że konserwatywne prawicowe poglądy na gospodarkę, a także (choć w słabszym stopniu) konserwatywny, narodowo-katolicki światopogląd, istotnie (choć niezbyt silnie) wyjaśniają poziom moralnej legitymizacji *status quo* w dzisiejszej Polsce⁸. W naszym społeczeństwie nie stwierdzono jednak opisywanego w literaturze opartej na badaniach prowadzonych w zaawansowanych demokracjach pozytywnego związku między negatywnymi stereotypami i dyskryminacją różnych mniejszości a legitymizacją systemu. Analiza danych zebranych w „Polskim Sondażu Uprzedzeń 2009” pokazała inny kierunek związku między tymi zmiennymi. Okazało się, że

⁵ J. Jost i O. Hunyady, *The psychology of system justification and the palliative function of ideology*, „European Review of Social Psychology” 13(2001), s. 111–153; eadem, *Antecedents and consequences of system-justifying ideologies*, „Current Directions in Psychological Science” 5(2005), s. 260–265.

⁶ J. Jost, M. Banaji i B. Nosek, *A decade of system justification theory. Accumulated evidence of conscious and unconscious bolstering of status quo*, „Political Psychology”, 25(2004), s. 881–837; M. Lerner, *The belief in justice world: A fundamental delusion*, New York 1980.

⁷ J. Sidanius i F. Pratto, *Social dominance: An intergroup theory of social hierarchy and oppression*, New York 1999; J. Jost, J. Glaser, A. Kruglanski i F. Sulloway, *Political conservatism as motivated social cognition*, „Psychological Bulletin” 3(2003), s. 339–375.

⁸ K. Skarżyńska, *Państwo i społeczeństwo. Jak Polacy postrzegają instytucje, gospodarkę, politykę i samych siebie*, w: *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, red. G. Ulicka i S. Wronkowska, Warszawa 2011, s. 97–123.

respondenci, którzy bardziej legitymizują nasz porządek ekonomiczno-społeczny (uważają, że jest sprawiedliwy), częściej deklarują, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego chętnie oddaliby głos na przedstawiciela jakiejś grupy mniejszościowej, chętniej też przyznają członkom tych grup prawo do zakupu i posiadania ziemi w Polsce oraz do zakładania własnych przedsiębiorstw w naszym kraju, niż osoby słabiej legitymizujące ten porządek. Byli także mniej skłonni do faworyzowania własnej grupy kosztem innej grupy mniejszościowej. Autorzy tych analiz sądzą, że badani Polacy są autentycznie przekonani o słuszności aktualnego, względnie nowego, porządku społecznego i nie czują jego zagrożenia. W związku z tym moralna legitymizacja tego porządku wiąże się raczej ze wspieraniem pewnych prodemokratycznych postaw i zachowań niż z hamowaniem zmian⁹. O tym, że w polskim społeczeństwie poziom moralnej legitymizacji systemu nie ma głównie charakteru obronnego, świadczy także i to, że w naszych badaniach nie stwierdza się istotnej korelacji między oceną sprawiedliwości aktualnego porządku a zmiennymi położenia społecznego (dochodami, wykształceniem, miejscem zamieszkania)¹⁰.

Odmienność doświadczeń historycznych i względna nowość demokratycznego kapitalizmu w Polsce, w porównaniu z krajami Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych Ameryki, powoduje, że moralna legitymizacja *status quo* w dzisiejszej Polsce może mieć inne uwarunkowania i funkcje. Podejmując ogólnopolskie badania nad psychologicznymi i społecznymi korelatami oceny sprawiedliwości aktualnego porządku politycznego i ekonomicznego, przypuszczałam, że będą nimi negatywistyczne schematy spostrzegania świata społecznego. Schematy te, czyli uproszczone, jednostronne obrazy relacji międzyludzkich i międzygrupowych, odbieranych jako antagonistyczne, przesycane nieufnością i rywalizacją, a także spostrzeganych jako groźne, niebezpieczne dla ludzi, traktuję jako dość stabilny element mentalności jednostki. Bardziej szczegółową charakterystykę poszczególnych schematów, uwzględnionych w opisywanym tu badaniu, podam niżej, prezentując narzędzia pomiarowe. Spodziewałam się także, że konsekwencją niskiej moralnej legitymizacji ekonomiczno-politycznego *status quo* będzie wyższa akceptacja agresji wyrażanej wobec polityków. Hipotezy te sprawdziłam w badaniu, przeprowadzonym na reprezentatywnej, losowej próbie dorosłych Polaków (n=971), w ostatnich tygodniach września 2014 r.¹¹

⁹ A. Cislak i A. Wójcik, *Jasne strony legitymizacji – pozytywne aspekty przekonania o słuszności systemu w kształtowaniu relacji międzygrupowych*, w: *Wobec obcych. Zagrożenia psychologiczne a stosunki międzygrupowe*, red. M. Kofta i M. Bilewicz, Warszawa 2011, s. 103–114.

¹⁰ K. Skarżyńska, *Psychologiczne czynniki rozwoju: przekonania i szczęście*, w: *Węzeł polski. Bariery rozwoju z perspektywy ekonomicznej i psychologicznej*, red. P. Kozłowski, Warszawa 2011, s. 26–45.

¹¹ Opisywane badanie jest częścią programu „Akceptacja agresji w świecie społecznym i polityce. Rola struktur poznawczych, indywidualnej agresywności i czynników sytuacyjnych”, finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki. Autorką i kierownikiem programu jest autorka tego artykułu. Podstawą prezentowanych analiz są dane zbierane metodą indywidualnych, ustrukturalizowanych wywiadów, wspomaganych komputerem.

3. Narzędzia pomiaru zmiennych

Sprawiedliwość aktualnego porządku ekonomicznego i politycznego mierzono 10-pozycyjną skalą własnego autorstwa, wzorowaną na *System Justification Scale*, stworzoną przez Kaya i Josta¹². Nasza skala została przystosowana do polskich warunków, sformułowania poszczególnych twierdzeń były zapożyczone z potocznych opinii, wyrażanych przez Polaków w swobodnych rozmowach o naszym systemie, o politykach oraz o tym, czy i jak sprawiedliwie czują się traktowani przez różne instytucje. Ostateczna wersja skali jest rzetelna (α Cronbacha = 0,75). Każde twierdzenie skali było oceniane od „1” (zdecydowanie nie zgadzam się) do „5” (zdecydowanie zgadzam się). Przykładowe pozycje skali: „Instytucje państwowe na ogół dobrze służą obywatelom”, „Najlepiej wiedzie się u nas w Polsce ludziom, którzy na to najmniej zasługują”, „Różnicowanie dochodów w Polsce jest zbyt duże i niesprawiedliwe”. Treść wszystkich twierdzeń zostanie podana przy prezentacji wyników.

Nieufność interpersonalna mierzona była polską wersją skali autorstwa Yamagishi i Yamagishi¹³. Skala, wielokrotnie stosowana także w polskich badaniach, składa się z siedmiu twierdzeń, każde oceniane od „1” (zdecydowanie nie zgadzam się) do „6” (zdecydowanie zgadzam się). Przykładowe pozycje skali: „Większość ludzi skłamię, jeżeli będzie mogła dzięki temu coś zyskać”, „W tych wrogich czasach powinno się być bardzo czujnym, ponieważ ktoś może nas oszukać”. Skala jest rzetelna (α Cronbacha = 0,79).

Cynizm w polityce mierzono 10-pozycyjną skalą własnego autorstwa. Poszczególne twierdzenia pochodzą z potocznego dyskursu Polaków na temat polityki i polityków. Respondenci deklarowali stopień, w jakim zgadzają się lub nie zgadzają z każdym z twierdzeń (na skali od „1” – zdecydowanie nie zgadzam się do „5” – zdecydowanie zgadzam się). Skala rzetelna: α Cronbacha = 0,72. Przykładowe twierdzenia skali: „Do polityki idą zazwyczaj egoiści, żądni sławy i pieniędzy”, „Politykom chodzi tylko o interesy (własne lub partyjne), a nie o jakieś wspólne, ponadpartyjne dobro”.

Życie jako gra o sumie zerowej – skala mierzy akceptację przekonań o antagonistycznej naturze otaczającego świata społecznego, w którym wszyscy rywalizują ze wszystkimi o jakieś dobro, które ma zwykle ograniczony charakter. Skala 10-pozycyjna, dość rzetelna (α Cronbacha = 0,68), autorstwa Wojciszke, Baryły i Różyckiej¹⁴. Przykładowe twierdzenia: „W życiu już tak jest, że kiedy ktoś zyskuje, to ktoś inny na tym traci”, „Bogactwo nielicznych jest budowane

¹² A. Kay i J. Jost, *Complementary justice: effect of „poor but happy” and „poor and honest” stereotype exemplars on system justification and implicit activation of the justice motive*, „Journal of Personality and Social Psychology” 5(2003), s. 823–837.

¹³ L. Yamagishi i M. Yamagishi, *Trust and commitment in the United States and Japan*, „Motivation and Emotion” 18(1994), s. 129–166.

¹⁴ B. Wojciszke, W. Baryła i J. Różycka, *Wiara w życie jako grę o sumie zerowej*, w: *Miedzy przeszłością a przyszłością. Szkice z psychologii politycznej*, red. U. Jakubowska, K. Skarżyńska, Warszawa 2009, s. 179–188.

na krzywdzie wielu”. Każde twierdzenie jest oceniane od „1” (zdecydowanie nie zgadzam się) do „5” (zdecydowanie zgadzam się).

Świat jako zagrożenie to skala, autorstwa Duckitta i Fisher, mierząca poziom akceptacji zespołu dziesięciu przekonanych o tym, że świat społeczny wokół nas jest pełen różnych zagrożeń, w związku z czym nie możemy się czuć bezpiecznie¹⁵. Przykładowe pozycje skali: „Jest wielu ludzi w naszym społeczeństwie, którzy mogą zaatakować kogoś bez powodu, ze zwykłej podłości”, „Z każdym dniem rośnie społeczne bezprawie i brutalność, a ryzyko, że ktoś zostanie obrabowany, napadnięty lub nawet zamordowany, jest coraz większe”. Respondenci wskazują stopień zgody z każdym twierdzeniem skali (od „1” – zdecydowanie nie zgadzam się, do „6” – zdecydowanie zgadzam się). Skala jest rzetelna: α Cronbacha = 0,79.

Akceptacja agresji wobec polityków mierzona była dwiema skalami własnego autorstwa. Skala 1 składa się z 10 różnych przejawów agresji słownej i fizycznej, Respondenci proszeni są o zaznaczenie, w jakim stopniu (od „1” – całkowicie niedopuszczalne, do „4” – całkowicie dopuszczalne) byliby skłonni zaakceptować opisane zachowania wobec polityków. Skala jest wysoko rzetelna: α Cronbacha = 0,86. Przykłady ocenianych zachowań (pozycji skali): „Obrażanie polityków”, „Wyładowywanie złości na polityków poprzez publiczne rzucanie obelg wobec nich”, „Uderzanie, poszturchiwanie, rzucanie przedmiotami”.

Skala 2 była wzorowana na narzędziu stosowanym do pomiaru akceptacji agresji w polityce amerykańskiej¹⁶, a jej twierdzenia wskazują okoliczności, w których wyrażana jest agresja wobec polityków. Na przykład: „Kiedy politycy niszczą kraj, obywatele powinni im wysłać groźby i postraszyć ich”; „Najgorszym politykom powinno się powybić szyby, żeby przestali szkodzić krajowi”. Każde z siedmiu twierdzeń było oceniane na skali od 1 – całkowicie niedopuszczalne, do 4 – całkowicie dopuszczalne. Skala 2 jest dość rzetelna: α Cronbacha = 0,67.

W badaniu kontrolowano także zmienne społeczno-demograficzne: wiek, płeć, miejsce zamieszkania, dochody.

4. Wyniki

Zacznijmy od pokazania rozkładów ocen poszczególnych twierdzeń Skali Sprawiedliwości aktualnego porządku ekonomiczno-politycznego. Skala jest 5-stopniowa, w tabeli 1 przedstawiono zagregowane wyniki dla ocen pozytywnych (powyżej 3, czyli takiego, w którym respondent zaznacza wahanie co do oceny) oraz negatywnych (poniżej 3).

¹⁵ J. Duckitt i K. Fisher, *Social threat, worldview, and ideological attitudes*, „Political Psychology” 2(2003), s. 63–84.

¹⁶ N. Kalmoe, *Does violent political rhetoric fuel political violence?* Referat prezentowany na Annual Meeting American Political Science Association, Waszyngton, 2–5 września 2010.

Tabela 1. Oceny różnych aspektów sprawiedliwości systemu (wyniki Skali Sprawiedliwości Systemu)

Twierdzenie	Procenty osób		
	zgadzam się (oceny 5 i 4)	nie zgadzam się (oceny 1 i 2)	wahałam się (ocena 3)
Ludzie w Polsce dostają to, na co zasługują swoją pracą, talentem, czy pomysłami	30,5	45,8	23,7
Polskie prawo jest sprawiedliwe i równe dla wszystkich	9,8	71,8	18,4
Zróżnicowanie dochodów jest zbyt duże i niesprawiedliwe	81,5	9,8	8,7
Ludziom przestrzegającym prawa żyje się w Polsce lepiej niż tym, którzy prawo omijają	24,7	47,9	27,4
Najlepiej wiedzie się u nas ludziom, którzy na to najmniej zasługują	38,9	24,9	36,2
Instytucje państwowe na ogół dobrze służą obywatelom	20,3	42,3	37,4
Osoby sprawujące władzę zbyt często są niekompetentne	73,4	12,1	24,5
Porządek społeczny w Polsce jest sprawiedliwy	16,1	52,9	31,1
Zasady prowadzenia polityki w Polsce są na ogół słuszne	15,9	51,5	32,6
W dzisiejszej Polsce często rządzą osoby dbające tylko o własne dobro	68,2	10,2	21,6

Przedstawione w tabeli 1 oceny różnych aspektów systemu są surowe. Najwięcej osób uważa, że niesprawiedliwe i zbyt duże są różnice dochodów oraz że osoby sprawujące władzę są niekompetentne, a przy tym dbają tylko o siebie. Prawie 72% Polaków ocenia prawo jako niesprawiedliwe i nierówne dla wszystkich, a prawie 53% cały aktualny porządek społeczny uważa za niesprawiedliwy. Po przekodowaniu kilku pozycji skali tak, aby wyższa punktacja oznaczała wyższą ocenę danego aspektu systemu, w kolejnych zestawieniach posłużę się średnimi wynikami całej, 10-pozycyjnej skali. W tabeli 2 podaję średnie (M) i odchylenia standardowe (SD) wszystkich mierzonych zmiennych.

Analiza średnich wyników poszczególnych zmiennych pokazuje, że negatywistyczne schematy świata społecznego są w naszym społeczeństwie raczej akceptowane niż odrzucane. Zwłaszcza silny jest cynizm polityczny. Natomiast przeciętny poziom akceptacji wyrażania agresji wobec polityków jest niski, nieco wyższy wtedy, gdy dookreśla się sytuację, w jakiej można dopuścić się agresji wobec polityków, jako szkodzącą krajowi.

Zobaczmy teraz, czy i jak silnie oceny sprawiedliwości aktualnego porządku ekonomiczno-politycznego wiążą się z uwzględnionymi w opisywanym badaniu zmiennymi psychologicznymi. W tabeli 3 przedstawione są współczynniki korelacji r -Pearsona między ocenami sprawiedliwości systemu a pozostałymi zmiennymi.

Tabela 2. Średnie i odchylenia standardowe poszczególnych zmiennych

Nazwa zmiennej	Zakres skali ocen	M	SD
Sprawiedliwość systemu	1–5	2,32	0,66
Nieufność interpersonalna	1–6	3,73	0,74
Cynizm polityczny	1–5	3,45	0,65
Życie jako gra o sumie zerowej	1–5	3,00	0,57
Zagrażający świat	1–6	3,58	0,68
Akceptacja agresji wobec polityków	1–4	1,54	0,45
Akceptacja agresji wobec polityków, gdy źle rządzą	1–4	1,87	0,48

Tabela 3. Związki między oceną sprawiedliwości aktualnego porządku ekonomiczno-politycznego a schematami świata społecznego (współczynniki korelacji r-Pearsona)

Schematy świata społecznego	r-Pearsona
Cynizm polityczny	–0,48**
Życie jako gra o sumie zerowej	–0,38**
Świat społeczny jako zagrożenie	–0,27**
Nieufność interpersonalna	–0,26**
Akceptacja agresji wobec polityków	–0,09*
Akceptacja agresji wobec polityków, gdy źle rządzą	–0,21**

**p<0,00001; *p<0,006

Okazuje się, że ocena sprawiedliwości aktualnego porządku ekonomiczno-politycznego w Polsce jest najsilniej związana z tym, co ludzie myślą o polityce i politykach: im bardziej cyniczny jest schemat tej dziedziny życia, tym aktualny ład oceniany jest jako mniej sprawiedliwy. Także inne negatywne schematy otaczającego świata społecznego są negatywnie skorelowane z oceną sprawiedliwości aktualnego porządku. Tak jak przewidywano, niskiej ocenie sprawiedliwości aktualnego systemu towarzyszy większa akceptacja agresji wobec polityków, zwłaszcza w sytuacji, gdy ich działania ocenia się negatywnie, jako wyrządzające szkody krajowi.

Sprawdzono także, czy i w jaki sposób oceny sprawiedliwości porządku ekonomiczno-politycznego związane są ze zmiennymi społeczno-demograficznymi. Okazało się, że tylko dwie z uwzględnionych w badaniu zmiennych istotnie, choć słabo, korelują z oceną sprawiedliwości. Młodszy i wyżej wykształceni nieco bardziej moralnie legitymizują aktualny porządek niż starsi i mniej wykształceni (współczynnik r-Pearsona dla korelacji z wiekiem wynosi 0,10; n=971; p<0,002; dla korelacji z wiekiem r-Pearsona wynosi 0,09; n=971; p<0,006). Dochody, miejsce zamieszkania oraz religijność nie mają istotnego związku z ocenami sprawiedliwości systemu.

5. Dyskusja

Polacy dostrzegają w funkcjonowaniu systemu ekonomiczno-politycznego szereg negatywnych zjawisk, które prowadzą do moralnej jego krytyki, wyrażanej w kategoriach niesprawiedliwości. Zdecydowana większość Polaków widzi niesprawiedliwość w zbyt dużym zróżnicowaniu dochodów, w egoizmie i niekompetencji władz, a także w kształcie i funkcjonowaniu prawa. Nieco ponad 50% zgadza się z bardzo ogólnym twierdzeniem, że „aktualny porządek społeczny w Polsce jest niesprawiedliwy”. Stwierdzona w opisywanym badaniu niska ocena sprawiedliwości porządku ekonomiczno-politycznego nie jest wyjątkiem: badania prowadzone przez całą dekadę wykazywały podobnie niskie (a w roku 2004 – nawet wyraźnie niższe niż w roku 2014) oceny sprawiedliwości systemu¹⁷. Okazało się, że miejsce w systemie społecznym bardzo słabo różnicuje oceny sprawiedliwości systemu. Natomiast dość silnymi korelatami tych ocen są negatywne schematy świata społecznego: polityczny cynizm, przekonania o antagonistycznej naturze relacji społecznych, nieufność i poczucie zagrożenia. Badania korelacyjne nie pozwalają rozstrzygnąć, czy niska ocena sprawiedliwości aktualnego porządku społecznego jest przyczyną, czy skutkiem akceptacji negatywistycznych przekonań o relacjach między ludźmi oraz przyczyną czy skutkiem politycznego cynizmu. W świetle wcześniejszych badań wiemy, że schematy świata społecznego mają wiele różnych źródeł, m.in. kształtują się w procesie wczesnej socjalizacji w rodzinie. Schematy te są w dorosłym życiu wzmacniane lub wygaszane poprzez różne doświadczenia, w tym – doświadczenia sprawiedliwego i niesprawiedliwego traktowania przez instytucje państwowe i ludzi władzy. Polacy mają wiele doświadczeń zawodu, niedotrzymywania zobowiązań bądź wyraźnego cynizmu władzy, więc można przypuszczać, że negatywistyczne przekonania o świecie społecznym są w znacznej mierze pochodną także tych złych doświadczeń. Ponieważ w opisywanym badaniu nie stwierdzono wyraźnego związku między pozycją społeczną (większymi zarobkami, miejscem pracy i zamieszkania) a oceną sprawiedliwości systemu, nie można tej oceny traktować jako przejawu psychologicznego usprawiedliwiania (czy racjonalizacji) własnej pozycji. Cytowani wcześniej amerykańscy badacze, Kay i Jost (2003), wykazywali tę „usprawiedliwiającą” własne położenie funkcję moralnych ocen systemu; polskie badania nie potwierdzają tej funkcji ocen sprawiedliwości ekonomicznego i politycznego ładu (por. także cytowane wcześniej analizy Cisłak i Wójcik, 2011).

Z punktu widzenia psychologicznej teorii społecznej legitymizacji systemu wynik ten skłania do co najmniej dwóch dodatkowych refleksji. Po pierwsze, gdy moralna legitymacja systemu jest słaba, obywatele mało angażują się w działania na jego rzecz, są mało aktywni politycznie i społecznie, często odmawiają uczestnictwa w wyborach ogólnokrajowych czy lokalnych. Tak właśnie

¹⁷ K. Skarżyńska, *Psychologiczne czynniki rozwoju: przekonania i szczęście...*, s. 36; A. Mikiwicz i B. Wojciszke, *Delegitymizacja bogactwa materialnego*, „Czasopismo Psychologiczne” 2(2007), s. 101–108.

jest w Polsce: frekwencja wyborcza jest niska, a poziom zaangażowania obywatelskiego jeden z najniższych w Europie. Nie można się także spodziewać aktywnej obrony systemu, gdyby był poważnie zagrożony. Dwadzieścia pięć lat polskiej realnej demokracji i kapitalizmu nie ukształtowało wśród większości obywateli przekonania, że ten ład polityczny i ekonomiczny ma poważne walory moralne: jest sprawiedliwy, przynosi dobro zwykłym ludziom. Jedną z przyczyn takiej oceny politycznego *status quo* jest koncentracja uwagi społecznej na silnie spolaryzowanej, przesyconej konfliktami scenie politycznej, na której jedna ze stron konfliktu bardziej lub mniej wyraźnie delegitymizuje aktualny system, zarówno w kategoriach moralnych, jak i prawnych. Ale nie można abstrahować od dużych nierówności społecznych, które są dla wielu Polaków niczym nieusprawiedliwione (39% Polaków sądzi, że „najlepiej wiedzie się u nas ludziom, którzy najmniej na to zasługują”, por. tab. 1).

Po drugie, w systemie słabo legitymizowanym moralnie ludzie są mniej zadowoleni z życia¹⁸. We wcześniejszych badaniach wykazaliśmy, że przekonania (np. zaufanie do ludzi), które silnie wiążą się z moralną legitymizacją systemu, są także silnie pozytywnie związane z poczuciem kontroli jednostki nad własnym życiem i szczęściem. Zadowolenie z życia pośredniczy w związku między pewnymi przekonaniami a społeczną, moralną legitymizacją systemu. Negatywistyczne schematy świata społecznego, takie jak cynizm polityczny, wiara w życie jako grę o sumie zerowej i widzenie otaczającego świata jako pełnego zagrożeń, wiążą się istotnie z poczuciem niesprawiedliwości systemu, w jakim żyje jednostka. A jednocześnie te negatywistyczne przekonania zawierają w sobie brak wiary w kontrolę nad własnym życiem osobistym i społecznym i przyczyniają się do niższej satysfakcji z życia.

Opisane w artykule analizy dowodzą także związku między moralną oceną ekonomiczno-politycznego systemu a deklarowaną dopuszczalnością słownej i fizycznej agresji obywateli wobec polityków. Im aktualny ład oceniany jest jako mniej sprawiedliwy, tym większa akceptacja agresji w polityce. Pamiętajmy jednak, że przeprowadzone analizy mają charakter korelacyjny. Równie zasadne jest więc interpretowanie tego związku jako konsekwencji negatywnej oceny systemu jako niesprawiedliwego (badania innych autorów pokazują, że osoby doświadczające niesprawiedliwości odczuwają niechęć, czy nawet wrogość nie tylko do jej sprawców, ale często zgeneralizowaną i przenoszoną na innych ludzi i instytucje)¹⁹. Możliwe jest też, że przekonanie o cynizmie polityków i uprawianej przez nich polityce jako wyłącznie grze o władzę i pieniądze skłania ludzi do oceniania całego porządku społecznego, ekonomicznego i politycznego jako niesłusznego moralnie, niesprawiedliwego. Taka personalizacja oceny

¹⁸ K. Skarżyńska i K. Henne, *Wiara w człowieka, poczucie szczęścia i legitymizacja systemu społecznego. Przekonania legitymizujące system polityczny*, w: *Jakość życia. Od wykluczonych do elity*, red. R. Derbis, Częstochowa 2008, s. 15–34.

¹⁹ G. Mikula, *Justice and social interaction...*; K. Clark i K. James, *Justice and positive and negative creativity*, „Creativity Research Journal” 4(1999), s. 311–320; E. Zitek, A. Jordan, B. Monin i F. Leach, *Victim entitlement to behave selfishly*, „Journal of Personality and Social Psychology” 98(2010), s. 245–255.

systemu ekonomiczno-politycznego, czyli przenoszenie negatywnego wizerunku konkretnych polityków i osób sprawujących władzę na różnych szczeblach zarządzania – na ogólną oceną systemu, powinna skłaniać osoby sprawujące władzę do przestrzegania społecznie akceptowanych standardów moralnych, a wszystkich obywateli do większej uważności przy oddawaniu swojego głosu na kandydatów do ważnych urzędów czy stanowisk w państwie.

JUSTICE AS THE EVALUATION CRITERION ECONOMICAL AND POLITICAL SYSTEM

SUMMARY

Justice is a widely used evaluation criterion applied to both particular decisions and behaviours as well as to whole social, economic and political systems. The paper presents research results from the representative sample of adult Poles conducted in September 2014. The goal of the research was to investigate the relationships between different schemata of world perception and the evaluation of the justice of the current socio-economic system. The method of the data collection was computer assisted telephone interviews. The results indicate that the evaluations of justice of the political system are lower when: political cynicism is higher, interpersonal distrust is higher and when respondents held a stronger belief that the social world is full of uncontrollable danger. Also the lower evaluations of justice of the current system were accompanied by acceptance of aggression in politics. Socio-demographic variables were less correlated with the evaluations of the justice of the system than were psychological variables. Only age and educational level significantly but weakly differentiated the evaluations of justice.

KEY WORDS: justice, political cynicism, zero-sum game, distrust, social world as a threat

ADMINISTRACJA / SCIENCE OF ADMINISTRATION

JACEK JANUSZ MROZEK

PODSTAWOWE ZADANIA RZECZNIKA PRASOWEGO JEDNOSTKI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Każdy dziennikarz jest uprawniony do uzyskiwania informacji o działalności jednostek administracji publicznej, w tym administracji rządowej. Jak wynika z treści art. 11 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe¹, informacji w imieniu jednostek organizacyjnych są obowiązani udzielać kierownicy tych jednostek, ich zastępcy, rzecznicy prasowi lub inne upoważnione osoby, w granicach obowiązków powierzonych im w tym zakresie.

Podstawowe zadania rzeczników prasowych jednostek administracji rządowej określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej². Podstawowym zadaniem rzeczników prasowych tych jednostek jest wykonywanie polityki informacyjnej rządu, w tym publiczne prezentowanie działań organów administracji rządowej, organizowanie kontaktów publicznych organów administracji rządowej, realizowanych z udziałem lub za pośrednictwem środków masowego przekazu. W celu realizacji tych zadań rzecznicy prasowi mogą żądać informacji od kierowników komórek organizacyjnych urzędu obsługującego organ administracji rządowej, w którym działa rzecznik prasowy, oraz od kierowników jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez dany organ administracji rządowej³.

Współdziałanie rzeczników prasowych w zakresie administracji rządowej zapewnia rzecznik prasowy rządu. Do jego zadań należy w szczególności:

- wyjaśnianie polityki Rządu, w tym wydawanie oświadczeń i publiczne prezentowanie działań Rady Ministrów;
- komentowanie wydarzeń krajowych i zagranicznych dotyczących polityki Rządu;

JACEK JANUSZ MROZEK, dr prawa, dr filozofii, dr teologii, adiunkt Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie – Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej; e-mail: jacek.mrozek@uwm.edu.pl; j.mrozek@op.pl

¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo Prasowe, Dz. U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej, Dz. U. Nr 4, poz. 36.

³ Tamże, § 1.

- udzielanie odpowiedzi na publikacje prasowe oraz audycje radiowe i telewizyjne, a także materiały rozpowszechniane w innych środkach masowego przekazu, dotyczące działalności organów administracji rządowej oraz podporządkowanych im i nadzorowanych przez nie jednostek organizacyjnych, w tym zwłaszcza na krytykę i interwencję prasową;
- przekazywanie, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach, komunikatów urzędowych do opublikowania w środkach masowego przekazu;
- zapewnienie współdziałania służb odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu polityki informacyjnej Rządu⁴.

Instytucja rzecznika prasowego rządu w Polsce oficjalnie powstała 3 marca 1971 r. jako próba zmiany sposobu komunikowania się ze społeczeństwem. Rzecznikami polskiego rządu byli:

- Polska Rzeczpospolita Ludowa:
 - Włodzimierz Janiurek (3 marca 1971 – 26 września 1980),
 - Józef Barecki (26 września 1980 – 17 sierpnia 1981),
 - Jerzy Urban (17 sierpnia 1981 – 18 kwietnia 1989),
 - Zbysław Rynkowski (5 grudnia 1988 – 15 września 1989),
- Rzeczpospolita Polska:
 - Małgorzata Niezabitowska (15 września 1989 – 7 stycznia 1991),
 - Andrzej Zarebski (14 stycznia 1991 – 26 grudnia 1991),
 - Marcin Gugulski (27 grudnia 1991 – 31 maja 1992),
 - Jan Polkowski (1 czerwca 1992 – 9 czerwca 1992),
 - Ryszard Miazek (9 czerwca 1992 – 10 lipca 1992),
 - Zdobysław Milewski (1 września 1992 – 27 października 1993),
 - Ewa Wachowicz (10 listopada 1993 – 5 marca 1995),
 - Aleksandra Jakubowska (7 marca 1995 – 31 października 1997),
 - Tomasz Tywonek (31 października 1997 – 8 maja 1998),
 - Jarosław Sellin (8 maja 1998 – 5 marca 1999),
 - Krzysztof Luft (26 marca 1999 – 19 października 2001),
 - Michał Tober (19 października 2001 – 23 lipca 2003),
 - Marcin Kaszuba (25 lipca 2003 – 2 maja 2004),
 - Dariusz Jadowski (2 maja 2004 – 31 października 2005),
 - Konrad Ciesiołkiewicz (31 października 2005 – 13 lipca 2006),
 - Jan Dziedziczak (14 lipca 2006 – 4 listopada 2007),
 - Agnieszka Liszka (21 listopada 2007 – 4 listopada 2008),
 - Paweł Graś (23 lutego 2008 – 7 stycznia 2014),
 - Małgorzata Kidawa-Błońska (7 stycznia 2014 – 22 września 2014),
 - Iwona Sulik (23 września 2014 – 22 stycznia 2015),
 - Małgorzata Kidawa-Błońska (od 3 lutego 2015)⁵.

Rzecznika prasowego rządu wyznacza i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Należy zaznaczyć, iż nie ma prawnego wymogu zmiany rzecznika, w przypadku

⁴ Tamże, § 2.

⁵ I. Martela, D. Rot, *Rzecznik prasowy. Kompetencje interpersonalne – wybrane zagadnienia*, Sosnowiec-Trnava 2011, s. 24–25.

gdy zmienia się rząd, jednakże każdy premier ma własną politykę informacyjną i szuka osoby, która będzie mogła ją jak najlepiej zrealizować⁶.

Warto przy tej okazji również wspomnieć o stanowisku rzecznika prasowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które powstało w 1989 r. Rzecznikami prasowymi Prezydenta RP byli:

- Włodzimierz Łoziński (Wojciecha Jaruzelskiego),
- Andrzej Drzycimski, Lech Spalimski i Marek Karpiński (Lecha Wałęsy),
- Antoni Styrzcula (Aleksandra Kwaśniewskiego),
- Maciej Łopiński, Michał Kamiński i Paweł Wypych (Lecha Kaczyńskiego),
- Joanna Trzaska-Wieczorek (Bronisława Komorowskiego)⁷.

Zadania z zakresu polityki informacyjnej rządu dotyczące działań należących do właściwości danego ministra lub wojewody wykonuje odpowiednio rzecznik prasowy ministra i rzecznik prasowy wojewody. Rzecznika prasowego wyznacza i odwołuje z tej funkcji organ administracji rządowej, który ten rzecznik reprezentuje. Do zadań tych rzeczników ministrów lub wojewodów należy w szczególności:

- wyjaśnianie działań, inicjatyw i programów podejmowanych przez ministra lub wojewodę, w tym w szczególności wydawanie oświadczeń i publiczne prezentowanie działań ministra lub wojewody;
- przedstawianie stanowiska ministra lub wojewody w sprawach należących do zakresu działania danego organu administracji rządowej;
- komentowanie wydarzeń krajowych i zagranicznych w zakresie zadań danego ministra lub wojewody;
- udzielanie odpowiedzi na publikacje prasowe oraz audycje radiowe i telewizyjne, a także materiały rozpowszechniane w innych środkach masowego przekazu, dotyczące działalności ministra albo wojewody oraz jednostek organizacyjnych podporządkowanych i nadzorowanych przez dany organ administracji rządowej, w tym zwłaszcza udzielanie odpowiedzi na krytykę i interwencję prasową;
- przekazywanie, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, komunikatów urzędowych do opublikowania w środkach masowego przekazu⁸.

W realiach służby cywilnej rzecznik prasowy jest funkcją, a nie stanowiskiem, bowiem korpus służby cywilnej, zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej⁹,

⁶ Tamże.

⁷ Tamże, s. 27.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych..., § 3.

⁹ Rozporządzenie z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, Dz. U. Nr 211, poz. 1630.

nie obejmuje stanowisk rzeczników prasowych. Dlatego rzecznicy prasowi, wykonując swoją funkcję, zajmują inne stanowiska w służbie cywilnej.

Poza korpusem służby cywilnej prawodawca przewidział w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek stanowisko rzecznika prasowego, np. w Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Kancelarii Polskiej Akademii Nauk oraz Biurze Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów Naukowych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a także w Centralnym i Okręgowych Zarządach Służby Więziennej, gdzie kandydaci na to stanowisko powinni legitymować się wykształceniem wyższym i stażem pracy od pięciu do siedmiu lat¹⁰.

Stanowiska rzeczników prasowych są także utworzone w służbach mundurowych, np. w Policji i Straży Granicznej. I tak, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe¹¹, kandydat na rzecznika prasowego Komendy Głównej Policji, Centralnego Biura Śledczego i komend wojewódzkich i powiatowych powinien legitymować się tytułem zawodowym magistra lub innym równorzędnym i posiadać kwalifikacje wyższe¹² (w przypadku KGP i CBS) oraz podstawowe¹³ w przypadku komend, a także stażem pracy od trzech do czterech lat. Na podstawie zaś Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie warunków w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz stażu służby, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz Straży Granicznej na określonym stanowisku służbowym¹⁴, w Komendzie Głównej, Oddziałach i Ośrodkach Szkolenia Straży Granicznej można powołać rzeczników prasowych, którzy mają wykształcenie wyższe

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek, Dz. U. Nr 27, poz. 134.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe, Dz. U. Nr 123, poz. 857.

¹² Zgodnie z § 2 powyższego rozporządzenia policjant uzyskuje kwalifikacje zawodowe podstawowe po ukończeniu szkolenia zawodowego podstawowego.

¹³ Na podstawie § 3 powyższego rozporządzenia policjant uzyskuje kwalifikacje zawodowe wyższe po ukończeniu wymaganych do mianowania na pierwszy stopień policyjny w korpusie oficerów młodszych.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie warunków w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz stażu służby, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz Straży Granicznej na określonym stanowisku służbowym, Dz. U. Nr 194, poz. 1499.

drugiego stopnia, kwalifikacje podstawowe¹⁵ i oficerskie¹⁶ oraz przepracowali w służbie co najmniej cztery lata.

Pomimo braku odrębnych uregulowań dotyczących innych urzędów centralnych, należy pamiętać, iż w myśl § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej, Prezes Rady Ministrów albo minister nadzorujący działalność kierownika urzędu centralnego w uzasadnionych przypadkach może nakazać albo wyrazić zgodę na powołanie rzecznika prasowego. Do rzecznika prasowego kierownika urzędu centralnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczników prasowych ministrów i wojewodów¹⁷.

Rzeczników prasowych rekrutuje się najczęściej z grona doświadczonych dziennikarzy. Prawo milczy na temat zakresu możliwości łączenia stanowiska dziennikarza z funkcją rzecznika prasowego, ale sprawa ta poddana została ocenie moralnej przez Naczelny Sąd Dziennikarski, który 7 marca 1983 r. dopuścił możliwość zatrudnienia dziennikarza w urzędach i instytucjach, a także w organizacjach społecznych, spółdzielczych, gospodarczych itp. Nie dotyczyło to jednak członków kierownictwa redakcji, poczynając od redaktora naczelnego i jego zastępców, a na sekretarzu redakcji kończąc. Możliwość wykonywania przez dziennikarza funkcji rzecznika prasowego uzasadniano pauperyzacją zawodu dziennikarskiego, a co za tym idzie – koniecznością „dorobienia” do pensji¹⁸. Obecnie obowiązujące międzynarodowe normy deontologii dziennikarskiej, np. Deklaracja zasad Międzynarodowej Federacji Dziennikarzy FIJ z 1954 r., Podstawowe zasady etyki dziennikarskiej (Deklaracja Meksykańska) z 1980 r., Międzynarodowe zasady etyki zawodowej w dziennikarstwie (Deklaracja Paryska) z 1983 r., Międzynarodowe zasady etyki profesjonalnej w dziennikarstwie (UNESCO) oraz Rezolucja 1003 z 1 lipca 1993 r. w sprawie etyki dziennikarskiej, zabraniają łączenia stanowiska dziennikarza z funkcją rzecznika prasowego. Zakaz taki zawierają również unormowania krajowe: Kodeks Etyki Dziennikarskiej SDP, Dziennikarski Kodeks Obyczajowy SD RP, Kodeks Etyki Dziennikarzy KSD, Zasady Etyczne Dziennikarstwa w Telewizji Publicznej, Zasady Etyki Zawodowej w Polskim Radiu S.A., Kodeks Dobrych Praktyk Wydawców Prasy, Karta Etyczna Mediów i Dziennikarski Kodeks Obyczajowy Konferencji Mediów Polskich¹⁹.

¹⁵ Zgodnie z § 1 pkt 1 powyższego rozporządzenia, kwalifikacje podstawowe to kwalifikacje zawodowe uzyskane podczas szkolenia podstawowego funkcjonariuszy.

¹⁶ Na podstawie § 1 pkt 4 powyższego rozporządzenia kwalifikacje oficerskie to kwalifikacje zawodowe uzyskane podczas przeszkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień oficerski Straży Granicznej.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych..., § 4 ust. 2.

¹⁸ M. Rymuszek, *Czy dziennikarz może być rzecznikiem prasowym?*, „Prasa Polska” 11(1988), s. 22–23.

¹⁹ Zob. I. Dobosz, *Prawo i etyka w zawodzie dziennikarza*, Warszawa 2008; J. Pleszczyński, *Etyka dziennikarska*, Warszawa 2007; W. Rivers, C. Mathews, *Etyka środków przekazu*, tłum. J. Zakrzewski, E. Krasnodebska, Warszawa 1995; I. Dobosz, *Kodeksy obyczajowe stowarzyszeń dziennikarskich i ich znaczenie w powojennej Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prawo” 4(2007), s. 103–118.

Trudno nie zauważyć, że rzecznicy prasowi w wielu instytucjach wykonują pracę typowo dziennikarską, w szczególności wówczas, gdy przesyłają do mediów odpowiednio przygotowane teksty („gotowce”). Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 Prawa prasowego, stanowią one materiał prasowy, za który uznaje się każdy opublikowany lub przekazany do opublikowania w prasie tekst albo obraz o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym, niezależnie od środków przekazu, rodzaju, formy, przeznaczenia bądź autorstwa²⁰.

Rzecznik prasowy realizuje prawo społeczeństwa do informacji przekazywanych za pośrednictwem mediów. Prawo do informacji jest materialną gwarancją wykonywania przez media wolności informowania określonej w ustawie Prawo prasowe²¹. Jest to jedna z podstawowych gwarancji dla dziennikarzy – swego rodzaju mandatariuszy społecznych (art. 10 Prawa prasowego) realizujących obywatelskie prawo m.in. do poinformowania, krytyki oraz kontroli społecznej. Prawo do informacji polega zatem na zagwarantowaniu dziennikarzom możliwości uzyskiwania informacji poprzez uznanie ich działania w tym zakresie za prawne. Udzielający informacji dzielą się na zobowiązanych prawnie do udzielania informacji oraz udzielających informacji na podstawie porozumienia z dziennikarzem²². Odmowa udzielenia informacji powinna być uzasadniona na piśmie w terminie trzech dni. Brak pisemnej odmowy może być przez redakcję zaskarżony. Skargę wnosi się do sądu administracyjnego w terminie miesiąca. W sytuacji, gdy dziennikarz spotka się z obstrukcją w postaci braku pisemnej odmowy z winy umyślnej, to na podstawie art. 11 ust. 2 Prawa prasowego osoba obowiązana do udzielenia informacji może być ukarana grzywną (art. 49 Prawa prasowego)²³.

Obieg i limitowanie informacji rozstrzyga Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z art. 61 Konstytucji, każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego

²⁰ E. Nowińska, *Prawo prasowe w pracy rzecznika. Zagadnienia wybrane*, „Alma Mater” 57–58(2004), s. 12.

²¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 roku Prawo Prasowe..., art. 1.

²² B. Michalski, *Unormowania zapewniające wolność prasy*, w: *Poradnik oficera prasowego*, red. B. Michalski, T. Kononiuk, Warszawa 1996, s. 16–18.

²³ H. Pietrzak, J.B. Hałaj, *Rzecznik prasowy. Teoria i praktyka*, Rzeszów 2003, s. 203.

interesu gospodarczego państwa. Tryb udzielania informacji określają ustawy, a w odniesieniu do sejmu i senatu ich regulaminy²⁴.

Do podstawowych zadań rzeczników prasowych jednostek administracji rządowej należy również współudział w realizacji obowiązków nałożonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁵. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych²⁶.

Wiadomości przekazywane przez rzecznika prasowego są informacjami oficjalnymi, urzędowymi, udzielanymi w imieniu jednostki organizacyjnej, którą on reprezentuje. Rzecznik prasowy powinien mieć jednak świadomość, że dziennikarz ma prawo zbierania również informacji nieoficjalnych, także wśród innych pracowników (art. 11 ust. 3 Prawa prasowego). Wprowadzane przez kierowników jednostek zakazy rozmawiania przez pracowników nieupoważnionych do informowania urzędowego z dziennikarzami o sprawach jednostki organizacyjnej są sprzeczne z prawem²⁷.

Istotnymi zagrożeniami w pracy rzecznika prasowego jest manipulacja i korupcja. Jak podaje Tomasz Witkowski, manipulacja to synonim machinacji, gierki, knowań, machlojek, knucia, matactwa, intryganctwa, oszustwa itp. Według niego, nie chcemy być oszukiwani, nie lubimy ludzi, którzy manipulują, w szczególności nami samymi. Twierdzi on, że wśród ludzi często panuje błędne przeświadczenie, że umiejętność manipulowania innymi ludźmi zwiększa skuteczność jakiegokolwiek działania. Wskazuje tu jednocześnie na relatywizm moralny: „jeśli ja manipuluję, to jestem po prostu skuteczny – jeśli mną manipulują, to jestem oszukiwany”²⁸.

Rzecznik prasowy jako osoba publiczna, mająca za zadanie wykonywanie polityki informacyjnej swojej instytucji, nie może być nawet posądzany o manipulowanie innymi. W momencie rozszyfrowania przez dziennikarzy manipulacji rzecznika prasowego, nie tylko rzecznik, ale i cała jednostka, którą reprezentuje, zostanie zdyskredytowana w oczach mediów oraz ich odbiorców²⁹.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

²⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.

²⁶ Tamże, art. 3 ust. 1.

²⁷ J. Bronowski, *Rzecznik prasowy: kim jest, kim powinien być*, „Rzeczpospolita” 61(1987), s. 6.

²⁸ T. Witkowski, *Psychomanipulacje*, Wrocław 2000, s. 13–19.

²⁹ I. Martela, *Wybrane problemy i zagrożenia w sprawowaniu funkcji rzecznika prasowego*, w: *Rzecznictwo prasowe. Teoria–Praktyka–Konteksty*, red. K. Gajdka, Z. Widera, Katowice 2010, s. 266–267.

Przykładem manipulacji są przypadki udzielania prasie informacji niepełnych lub fałszywych. Może to spowodować w konsekwencji wprowadzenie w błąd opinii publicznej co do rzeczywistego stanu spraw publicznych. Wykluczyć się tego jednak nie da nawet ze względów czysto ludzkich – nikt przecież nie lubi być krytykowany i każdy stara się raczej, nawet wbrew przepisom, tej krytyki uniknąć³⁰. W związku z tym, rzecznicy prasowi często zamiast „rzeczonego sprostowania wiadomości nieprawdziwej” przesyłają polemiczną odpowiedź. Zdarzają się przypadki „sprostowań”, które starają się jedynie chronić interes instytucji publicznej, nie zawsze zgodnie z dobrymi obyczajami. Redakcje takich oświadczeń jednak nie zamieszczają lub jeśli zamieszczają, to z odpowiednimi komentarzami redakcyjnymi³¹.

Korupcja to kolejne zagrożenie występujące w pracy rzecznika prasowego. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Sławomira Gawrońskiego, niemal połowa (45,4%) dziennikarzy spotyka się z zachowaniami samorządowych rzeczników prasowych uznawanymi za korupcyjne, np. wręczanie dziennikarzom prezentów, upominków, gadżetów, karnetów itp., co ewidentnie wpływa na obniżenie poziomu obiektywizmu dziennikarskiego. Autor badań stwierdza jednak, że rzecznicy prasowi nie korumpują dziennikarzy na dużą skalę, a zjawisko to dotyczy głównie administracji samorządowej³², niemniej wyniki tych badań są alarmujące i stanowią przestrogę również dla rzeczników prasowych administracji rządowej. Przyjmowanie bowiem jakichkolwiek prezentów od rzeczników prasowych stanowi dla dziennikarzy zobowiązanie do publikowania mniej krytycznych materiałów³³.

Jak twierdzi Krystyna Wójcik, rzecznik prasowy to piarowiec, dlatego też pomocnych może mu stać się wiele norm etycznych i zasad profesjonalnego postępowania w public relations (PR). Dzieli ona normy etyczne PR na wewnętrzśrodowiskowe (pochodne wobec zasad antycznej retoryki i istoty PR oraz te sformułowane przez międzynarodowe i krajowe stowarzyszenia PR), a także zewnętrzne, sformułowane głównie w prawie prasowym, autorskim i pochodnych. Normy wewnętrzśrodowiskowe opierają się na zasadzie prawdy – rzetelności informacyjnej, otwartości na prowadzenie dialogu i partnerskiego traktowania otoczenia i grup docelowych. Normy zewnętrzne określone są m.in. w kodeksie amerykańskim z 1950 r., weneckim z 1961 r., lizbońskim z 1978 r., polskim z 1996 r. i Global Protocol on Ethics in Public Relations podpisanym w Nowej Zelandii w 2003 r. Do tych norm zaliczyć należy także przepisy prawne m.in.: Deklaracji Praw Człowieka ONZ, prawa prasowego, prawa autorskiego,

³⁰ M. Urbaniak, *Dziennikarze a rzecznicy prasowi: prawa i obowiązki*, „Rzeczpospolita” 163(1984), s. 6.

³¹ B. Michalski, *Rzecznicy prasowi a prawo*, „Prawo i Życie” 12(1967), s. 5.

³² S. Gawroński, *Etyka współpracy dziennikarzy i rzeczników prasowych w ujęciu modelowym. Wyniki badań empirycznych*, w: *Public relations w samorządzie*, red. D. Tworzydło, T. Soliński, Rzeszów 2006, s. 80–82.

³³ K. Gajdka, *Rzecznicy prasowi jednostek samorządu terytorialnego – urzędnicy czy piarowcy?*, w: *Rzecznicy prasowi a public relations*, red. K. Gajdka, J. Legomska, Katowice 2007, s. 45.

prawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, prawa reklamy i audycji sponzorowanych³⁴.

Obowiązkiem każdego rzecznika prasowego powinna być zatem nie tylko znajomość wymienionych norm etycznych, ale przede wszystkim ich przestrzeganie. Zarówno w celu utrzymania dobrego wizerunku własnej osoby i instytucji, którą reprezentuje, jak i wizerunku całego środowiska public relations³⁵.

THE BASIC DUTIES OF THE SPOKESMAN OF THE GOVERNMENTAL ADMINISTRATIVE UNIT

SUMMARY

This article is an attempt to bring closer to the reader the basic tasks of the spokespersons of the governmental administrative units who implement the information policy of the Prime Minister, the Government and individual Ministers and Governors. The author analysed the legal and ethical norms that constitute a spokesman duties, and also pointed the risks that are associated with this duties.

KEY WORDS: a spokesman, the governmental administrative unit, the press law, social communication, public relations

³⁴ K. Wójcik, *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2005, s. 95–97.

³⁵ I. Martela, *Wybrane problemy i zagrożenia w sprawowaniu funkcji rzecznika prasowego...*, s. 270.

PRAWO / LAW**ARKADIUSZ ZACZEK****PRZESTĘPSTWA PROWADZENIA POJAZDÓW
MECHANICZNYCH W STANIE NIETRZEŻWOŚCI
LUB POD WPLYWEM ŚRODKA ODURZAJĄCEGO
(art. 178a § 1 i 4 k.k.)****1. Wprowadzenie**

Prowadzenie pojazdów mechanicznych przez kierowców znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego należy do najbardziej niebezpiecznych zachowań drogowych. Jak obrazują statystyki policyjne, na polskich drogach każdego roku ujawnianych jest kilkadziesiąt tysięcy tego rodzaju zjawisk¹, aczkolwiek rzeczywista liczba nietrzeźwych bądź znajdujących się pod wpływem środka odurzającego kierowców jest wielokrotnie wyższa. Zachowania, o których mowa powyżej, są wynikiem umyślnego naruszenia zasad bezpieczeństwa ruchu i zwiększają w sposób znaczący ryzyko wystąpienia zdarzeń takich jak kolizje i wypadki drogowe. Ze względu na powyższe są kwalifikowane przez ustawodawcę jako występki.

2. Kodeksowe unormowania art. 178a § 1 i 4 k.k.

Przed przystąpieniem do właściwej części rozważań na temat przestępstw określonych w art. 178a § 1 i 4 k.k. niezbędne jest wyjaśnienie, co należy rozumieć pod pojęciami „stan nietrzeźwości” oraz „stan pod wpływem środka odurzającego”.

„Stan nietrzeźwości” został określony w art. 115 § 6 k.k. i występuje, gdy zawartość alkoholu we krwi przekracza 0,5‰ bądź prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość albo zawartość alkoholu w 1 dm³ wydychanego powietrza przekracza 0,25 mg lub prowadzi do stężenia przekraczającego wymienioną wartość. Od stanu nietrzeźwości odróżnić należy „stan po użyciu alkoholu” – który jest znamieniem kilku wykroczeń drogowych (np. art. 86 § 2, art. 87

ARKADIUSZ ZACZEK, dr prawa, radca prawny Okręgowej Izby Radców Prawnych w Olsztynie;
e-mail: zaczek@onet.eu

¹ Statystyki udostępnione przez Wydział Analiz Komendy Głównej Policji.

§ 1 Kodeksu wykroczeń) – zachodzący, gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi bądź prowadzi do stężenia tej substancji we krwi w przedziale od 0,2‰ do 0,5‰ lub obecności w 1 dm³ wydychanego powietrza od 0,1 mg do 0,25 mg alkoholu.

W polskim ustawodawstwie brak jest definicji pojęcia „pod wpływem środka odurzającego”. Dlatego też wyjaśnienie przedmiotowego zagadnienia należy rozpocząć od przedstawienia kilku zdefiniowanych pojęć ustawowych. Pierwsze to „środek odurzający”, pod pojęciem którego, zgodnie z regulacją art. 4 pkt 26 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii², rozumie się każdą substancję pochodzenia naturalnego lub syntetycznego, działającą na ośrodkowy układ nerwowy i wymienioną w wykazie środków odurzających, stanowiącym załącznik nr 1 do ustawy (np. heroina, kokaina, morfina). Jednakże w przepisie chodzi również o środki, które wywołują zaburzenia czynności psychosomatycznych uczestników ruchu – tj. środki zastępcze³ oraz substancje psychotropowe⁴. Wyjaśnienia wymaga również pojęcie „odurzenia”, przez które rozumie się całkowitą lub częściową utratę świadomości, oszołomienie, stan upojenia, czasem euforii, wywołany środkami psychotropowymi lub silnymi bodźcami emocjonalnymi⁵. Na podstawie powyższego można uznać, że „stan pod wpływem środka odurzającego” to stan, podczas którego środek odurzający, oddziałując na ośrodkowy układ nerwowy, powoduje zakłócenia czynności psychomotorycznych, analogiczne do zaburzeń, jakimi charakteryzuje się stan nietrzeźwości⁶.

Zaznaczyć trzeba, że czym innym niż „stan pod wpływem środka odurzającego” jest „stan po użyciu środka odurzającego”, który jest równoważny w zakresie skutków „stanowi po użyciu alkoholu”⁷. Określenie granic między tymi stanami w praktyce bywa utrudnione. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 7 lutego 2007 r., gdy nie jest możliwe kategoryczne stwierdzenie, czy sprawca znajdował się w stanie po użyciu środka odurzającego, czy też pod jego wpływem, należy wybrać ten stan, który jest dla sprawcy najkorzystniejszy (zasada *in dubio mitius*)⁸.

Przystępując do głównej części rozważań, w pierwszej kolejności wskazać należy, że przestępstwo prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego można popełnić zarówno

² Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. z 2012 r., poz. 124, t.j., z późn. zm.

³ Zgodnie z art. 4 pkt 27 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii środek zastępczy oznacza substancję pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym lub produkt, roślinę, grzyba lub ich część, zawierające taką substancję, używane zamiast środka odurzającego lub substancji psychotropowej lub w takich samych celach jak środek odurzający lub substancja psychotropowa, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu nie jest regulowane na podstawie przepisów odrębnych.

⁴ Uchwała SN z 27 lutego 2007 r., I KZP 36/06, LexPolonica nr 1214322.

⁵ H. Zgólkowa, *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 26, Poznań 2006, s. 35.

⁶ Wyrok SN z 7 lutego 2007 r., V KK 128/06, LexPolonica nr 1410142.

⁷ Postanowienie SN z 31 maja 2011 r., V KK 398/10, LexPolonica nr 2600712.

⁸ Wyrok SN z 7 lutego 2007 r., V KK 128/06, LexPolonica nr 1410142.

w typie podstawowym, jak i kwalifikowanym⁹. Przestępstwo w typie podstawowym popełnia ten, kto znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, prowadzi pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym – art. 178a § 1 k.k. Ustawodawca jako sankcję karną za popełnienie tego czynu przewiduje grzywnę, karę ograniczenia wolności albo karę pozbawienia wolności do lat dwóch. Przestępstwo w typie kwalifikowanym – art. 178a § 4 k.k. popełnia natomiast sprawca czynu określonego w art. 178a § 1 k.k., jeżeli był uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem sądu za:

- przestępstwo określone w 178a § 1 k.k.,
- przestępstwo określone w art. 173, 174, 177 lub 355 § 2 k.k. – jeżeli było popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego,
- inne przestępstwo, za które był orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów i obowiązywał on w chwili popełnienia czynu, określone w art. 178a § 1 k.k.

Za przestępstwo w typie kwalifikowanym ustawa przewiduje karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Wobec sprawcy prowadzącego pojazd mechaniczny w warunkach opisanych w art. 178a k.k. możliwe jest również zastosowanie następujących środków karnych:

- zakazu prowadzenia pojazdów (art. 42 k.k.),
- świadczenia pieniężnego na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (art. 49 § 2 k.k.),
- podania wyroku do wiadomości publicznej (art. 50 k.k.).

Podmiotem przestępstw określonych w art. 178a k.k. mogą być tylko osoby kierujące pojazdami, znajdujące się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem

⁹ Wyjaśnić należy, że w doktrynie wątpliwości rodzi interpretacja art. 178a § 4 k.k. co do jego oceny jako typu kwalifikowanego przestępstwa czy też nadzwyczajnego zaostrzenia kary. Przyjmuje się, iż typy kwalifikowane tworzone są poprzez dodanie do znamion typu podstawowego kolejnych znamion, które będą dotyczyć skutku przestępstwa bądź innej okoliczności (przestępstwo kwalifikowane przez następstwo bądź przez okoliczności), skutkujące podwyższeniem zagrożenia karnego (zob. szerzej: L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 59). Z kolei nadzwyczajne obostrzenie kary wiąże się z możliwością orzeczenia przez sąd kary poza granicami ustawowego zagrożenia. O uznaniu za typ kwalifikowany decyduje w głównej mierze *ratio legis* przedmiotowego przepisu, który, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska ma za zadanie wzmocnienie walki z osobami nietrzeźwymi na drogach, których zachowanie ma przełożenie na wysoki poziom wypadków drogowych (patrz szerzej: druk sejmowy Nr 2115). Nadmienić należy, że występki określone w art. 173, 174, 177 i art. 355 § 2 k.k. są czynami nieumyślnymi, a na mocy przedmiotowej regulacji ustawodawca wprowadził ich swoistą recydywę – w przypadku, gdy są popełniane przez sprawcę znajdującego się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego. Takie rozwiązanie poniekąd kłóci się z podstawowymi zasadami prawa karnego. Zatem uprawnione wydaje się być stwierdzenie, że wprowadzenie na mocy ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227) typu kwalifikowanego przestępstwa prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego odbyło się w sposób niekoniecznie przemyślany, co za tym idzie – wzbudza on słuszne wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny (np. K.J. Pawelec, *Zarys metodyki pracy adwokata w sprawach przestępstw i wykroczeń drogowych*, Warszawa 2012, s. 61).

środka odurzającego. Wobec powyższego są to przestępstwa, które zaliczyć można do grupy przestępstw indywidualnie właściwych – tzw. *delicta propria*¹⁰.

Czyny z art. 178a k.k. uznać należy również za przestępstwa formalne, albowiem do ich zaistnienia wystarczy, aby sprawca znajdował się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego. Prowadzenie pojazdu w stanie, o którym mowa powyżej, pociąga za sobą odpowiedzialność z tego przepisu, nawet gdy pojazd był prowadzony prawidłowo i nie spowodował jakiegokolwiek konkretnego niebezpieczeństwa¹¹.

Przestępstwa określone w art. 178a k.k. mogą zostać popełnione jedynie z winy umyślnej, zarówno w zamiarze bezpośrednim – *dolus directus*, jak i ewentualnym – *dolus eventualis*. Istotne jest, aby sprawca swoim zamiarem obejmował stan nietrzeźwości lub stan pod wpływem środka odurzającego¹². Zaznaczyć należy, że odpowiedzialność sprawcy nie jest uzależniona od tego, czy podjął on zamiar prowadzenia pojazdu, zanim znalazł się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, czy zamiar ten powstał już po spożyciu alkoholu lub środka odurzającego¹³.

Dla bytu przestępstwa niezbędne jest, aby umyślnością sprawcy objęte zostały wszystkie znamiona czynu z art. 178a § 1 lub 4 k.k., a więc przede wszystkim znalezienie się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego. Istotne jest zatem, aby sprawca miał świadomość co do stanu, w którym się znajduje.

W judykaturze prezentowany jest pogląd, że o zamiarze sprawcy decyduje jego nastawienie psychiczne w momencie przystępowania do działania przestępnego bądź nastawienie powstałe w czasie dokonywania czynu¹⁴. Zwrócić należy uwagę na treść postanowienia Sądu Najwyższego z 10 września 2008 r., w którym stwierdzono, że świadomość istnienia stanu nietrzeźwości musi być rozumiana jako wynikająca z poziomu rozwoju psychicznego sprawcy zdolność do rozpoznawania określonego stanu własnej osoby¹⁵.

Mając na uwadze powyższe rozważania, wskazać należy, że w przypadku, gdy sprawca popełnia czyn nieumyślnie, nie może on ponosić odpowiedzialności na podstawie art. 178a k.k. Teoretycznie do takiej sytuacji może dojść, gdy sprawca dopuszcza się prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości, a miał podstawy przypuszczać, iż alkohol, który spożył, został już usunięty z organizmu, gdy tymczasem nie doszło do tego z uwagi na zbyt wolne procesy metaboliczne, o których nie wiedział. W takim przypadku sprawca odpowiadać będzie za wykroczenie określone w art. 87 § 1 k.w.

¹⁰ K.J. Pawelec, *Zarys metodyki pracy adwokata w sprawach przestępstw i wykroczeń drogowych*, s. 56.

¹¹ Wyrok z 10 marca 1964 r., IV K 1296/61, LexPolonica nr 316785.

¹² M. Budyn-Kulik, w: *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2010, s. 367.

¹³ J. Bafia, L. Hochberg, M. Siewierski, *Ustawy karne PRL. Komentarz*, Warszawa 1965, s. 186.

¹⁴ Wyrok SA w Katowicach z 7 lipca 2005 r., II AKa 13/05, „Biuletyn Sądu Apelacyjnego w Katowicach” 3(2005), poz. 1.

¹⁵ Wyrok SN z 10 września 2008 r., V KK 160/08, LexPolonica nr 1964281.

Przestępstwo z art. 178a k.k. może być popełnione również przez osobę, która nie prowadzi *sensu stricto* pojazdu – np. w formie współsprawstwa. Ponadto dopuszczalne jest popełnienie przedmiotowego przestępstwa w formie zjawiskowej podlegania oraz pomocnictwa. Takiej koncepcji dał wyraz Sąd Najwyższy m.in. w postanowieniu z 2 lutego 1961 r., wskazując, że zachęcanie lub godzenie się na picie alkoholu przez kierowcę, a następnie dopuszczanie tegoż kierowcy do prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości przez dysponenta samochodu jest równoznaczne z podleganiem bądź pomocą kierowcy w popełnieniu czynu zabronionego¹⁶.

Z treści art. 178a k.k. wynika, iż odpowiedzialność za czyn ponosi prowadzący pojazd. Tak określonego znamienia przestępstwa nie należy jednak odczytywać literalnie. W doktrynie uważa się, że prowadzenie pojazdu obejmuje oprócz czynności osoby kierującej również każde czynności innych uczestników zespołu prowadzącego pojazd¹⁷. Takie stanowisko podzielane jest również w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który za prowadzących lub współprowadzących pojazd uznał m.in. pomocnika maszynisty¹⁸, czy też kierownika lotów – z uwagi na posiadany zakres uprawnień oraz obowiązków¹⁹.

Podmiotem przestępstwa określonego w art. 178a § 1 k.k. może być także osoba, która prowadzi pojazd holowany²⁰. W uzasadnieniu do wyroku z 18 marca 2003 r. Sąd Najwyższy zauważył, że wprawienie pojazdu holowanego w ruch następuje na skutek ruszenia z miejsca pojazdu holującego, aczkolwiek aby pojazd holowany mógł ruszyć, konieczne jest odblokowanie hamulca ręcznego w pojeździe holowanym, a także dokonanie odpowiedniego ustawienia dźwigni zmiany biegów. Co więcej, niezbędne jest, żeby za kierownicą pojazdu holowanego znajdowała się osoba, która będzie czuwać nad zachowaniem pojazdu, wykonując manewry skręcania kierownicą w sposób zapewniający odpowiedni kierunek, a także dbać o to, by nie nastąpiło zerwanie linki holowniczej bądź zderzenie z pojazdem holującym. Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy uznał, iż osoba siedząca za kierownicą pojazdu holowanego jest osobą współprowadzącą pojazd²¹. Takie stanowisko niewątpliwie zasługuje na aprobatę.

Dla odpowiedzialności kierowcy za czyn z art. 178a § 4 k.k., w przypadku gdy sprawca popełnił przestępstwo z § 1, a objęty był zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych orzeczonemu w związku ze skazaniem za przestępstwo, nieistotne jest, czy ten środek karny był orzeczony obligatoryjnie, czy fakultatywnie, jak również na jaki okres został wymierzony²².

¹⁶ Postanowienie SN z 2 lutego 1961 r., Rw 4/61, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2(1961), s. 272–274.

¹⁷ K. Buchała, *Glosa do wyroku SN z 3 lutego 1969 r.*, V KRN 9/69, „Państwo i Prawo” 5(1970), s. 832–833.

¹⁸ Np. wyrok SN z 5 lutego 1987 r., V KRN 462/86, LexPolonica nr 308434.

¹⁹ Wyrok SN z 29 stycznia 1972 r., Rw 1532/71, LexPolonica nr 306432.

²⁰ Wyrok SN z 18 marca 2003 r., III KKN 390/01, LexPolonica nr 361775.

²¹ Tamże.

²² R.A. Stefański, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2012, Serwis prawniczy LexPolonica, Komentarz do art. 178a k.k., teza 1. (data: 24.12.2014 r.).

W rozważaniach dotyczących prowadzenia pojazdów mechanicznych przez kierowców znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego nie można pominąć kwestii powodowania przez tychże kierowców wypadków drogowych.

Analizując przedmiotową kwestię, w pierwszej kolejności przedstawić należy pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 28 marca 2002 r., w świetle którego zachowanie sprawcy kierującego pojazdem, w przypadku gdy znajduje się on w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego i powoduje na skutek naruszenia zasad bezpieczeństwa w ruchu wypadek komunikacyjny, równoznaczne jest z popełnieniem dwóch odrębnych czynów zabronionych – tj. przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. oraz z art. 177 § 1 lub § 2 w związku z art. 178 § 1 k.k. Ewentualna redukcja ocen czynu powinna zostać dokonana po uwzględnieniu okoliczności konkretnego przypadku, a więc po przyjęciu, że czyn z art. 178a § 1 k.k. stanowi przestępstwo współukarane uprzednie²³. Jest to pogląd, który budzi spory w doktrynie. Z jednej strony jest akceptowany przez część jej przedstawicieli²⁴, natomiast z drugiej strony wywołuje krytykę²⁵. Zauważyć należy również, że Sąd Najwyższy zajął inne stanowisko w postanowieniu z 29 maja 2008 r., uznając, że „Nie negując różnych (teoretycznie) możliwości dokonywania prawno-karnej oceny zachowania polegającego na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego i spowodowania – w następstwie naruszenia zasad ruchu drogowego – wypadku w komunikacji ze skutkiem określonym w art. 177 § 2 k.k. i istnienia rozbieżności co do tej oceny w doktrynie, sąd orzekający w niniejszej sprawie wyraża pogląd, że wówczas czyn taki należy kwalifikować z art. 177 § 2 k.k. (wobec takich skutków wypadku) w zw. z art. 178 § 1 k.k. Wcześniejsze prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości przez oskarżonego, wyczerpujące formalnie dyspozycję art. 178a § 1 k.k. należy traktować jedynie jako współukarany czyn uprzedni”²⁶.

Zwrócić należy również uwagę na fakt, że w przypadku popełnienia przez sprawcę czynu z art. 178a § 1 k.k. możliwy jest realny zbieg przepisów z art. 244 k.k.²⁷, w sytuacji gdy sprawca czynu polegającego na prowadzeniu w stanie nietrzeźwości pojazdu mechanicznego działał wbrew uprzednio orzeczonemu

²³ Postanowienie SN z 28 marca 2002 r., I KZP 4/02, LexPolonica nr 345900.

²⁴ Zob. np. A. Wąsek, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 28 marca 2002 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 7–8(2002), s. 412–416.

²⁵ Np. R.A. Stefański, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego materialnego, prawa karnego wykonawczego, prawa karnego skarbowego i prawa wykroczeń za 2002 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1(2003), s. 84–89.

²⁶ Postanowienie SN z dnia 29 maja 2008 r., V KK 91/08, LexPolonica nr 1952420.

²⁷ Art. 244 k.k. – Kto nie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu zajmowania stanowiska, wykonywania zawodu, prowadzenia działalności, prowadzenia pojazdów, wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych, wstępu na imprezę masową, obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami, zakazu zbliżania się do określonych osób lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu albo nie wykonuje zarządzenia sądu o ogłoszeniu orzeczenia w sposób w nim przewidziany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

zakazowi prowadzenia²⁸. Natomiast w przypadku popełnienia przez sprawcę czynu z art. 178a § 4 k.k. nie dochodzi do kumulatywnego zbiegu przepisów z art. 244 k.k., w rozumieniu art. 11 § 2 k.k.²⁹ – taki pogląd został wyrażony w postanowieniu Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2012 r.³⁰

3. Przepęstwa z art. 178a § 1 i 4 k.k. w ujęciu statystycznym

W ostatnich latach policja ujawnia każdego roku co najmniej 70 tys. przypadków prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego. Zdecydowana większość naruszeń dotyczy ruchu drogowego, aczkolwiek przypadki nietrzeźwych kierowców prowadzących pojazdy mechaniczne odnotowuje się również w ruchu wodnym, kolejowym oraz powietrznym. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Stwierdzone przez policję przypadki przestęstwa z art. 178a § 1 k.k. na terenie Rzeczypospolitej i województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2007–2012

Kwalif. prawna czynu	Rodzaj ruchu		Rok					
			2012	2011	2010	2009	2008	2007
Art. 178a § 1 k.k.	drogowy	PL	71 916	87 430	82 861	88 056	83 872	79 149
		WM	2 889	3 969	3 658	3 969	4 149	4 076
	wodny	PL	45	54	48	57	40	38
		WM	13	19	14	33	12	11
	powietrzny	PL	5	2	1	8	10	8
		WM	1	2	1	-	1	-
	kolejowy	PL	38	13	9	13	22	15
		WM	–	–	1	1	1	–
	RAZEM	PL	72 004	87 499	82 919	88 134	83 944	79 210
		WM	2 903	3 990	3 674	4 003	4 163	4 087

Źródło: Wydział Analiz Komendy Głównej Policji

Na podstawie przedstawionej statystyki zauważyć można, że liczba ujawnianych przypadków prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego w ostatnich latach utrzymuje się na podobnym poziomie, z lekkim odchyleniem w 2012 r., kiedy to w porównaniu

²⁸ Postanowienie SN z 26 sierpnia 2004 r., I KZP 11/04, LexPolonica nr 368588.

²⁹ Art. 11 § 2 k.k. – Jeżeli czyn wyczerpuje znamiona określone w dwóch albo więcej przepisach ustawy karnej, sąd skazuje za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów.

³⁰ Postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2012 r., I KPZ 22/11, LexPolonica nr 3028959.

z rokiem 2011 liczba zatrzymanych nietrzeźwych lub odurzonych prowadzących pojazdy mechaniczne spadła o blisko 20%.

Podobnie sytuacja przedstawia się na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, gdzie średnia liczba ujawnianych w latach 2007–2011 przypadków prowadzenia pojazdów mechanicznych w warunkach, o których mowa w art. 178a § 1 k.k., wynosiła ok. 4 tys. przypadków, a w roku 2012 zanotowano blisko 30% spadek ich liczby.

Na terenie objętym jurysdykcją Sądu Okręgowego w Olsztynie³¹ w latach 2007–2012 sądy rejonowe prowadziły ponad 9,5 tys. postępowań dotyczących czynu z art. 178a § 1 k.k., z czego jedynie 0,01% dotyczyła ruchu innego niż drogowy³².

Tabela 2. Sprawy z zakresu art. 178a § 1 k.k. prowadzone przez sądy rejonowe w okręgu olsztyńskim w latach 2007–2012

Sądy rejonowe z okręgu olsztyńskiego		Kwalifikacja prawna czynu						
		art. 178a § 1						
		2012	2011	2010	2009	2008	2007	ogółem
RAZEM	ruch drogowy	1 304	1 630	1 591	1 806	1 761	1 472	9 564
	inny	6	11	18	17	10	16	78

Źródło: Sprawozdania sądowe MS-S6

W 2012 r. policja na obszarze całego kraju ujawniła 8670 przypadków kwalifikowanego prowadzenia pojazdów mechanicznych przez sprawców znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, w tym 475 przypadków na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego.

Zwrócić należy uwagę na fakt, że blisko 72% łącznej liczby ujawnionych przestępstw z art. 178a § 4 k.k. dotyczyło sprawców uprzednio prawomocnie skazanych za przestępstwo określone w art. 178a § 1 k.k., pozostałe przypadki z reguły dotyczyły sprawców, którzy nie posiadali uprawnień do prowadzenia pojazdów, z uwagi na orzeczony zakaz ich prowadzenia.

Na obszarze części województwa warmińsko-mazurskiego objętej jurysdykcją Sądu Okręgowego w Olsztynie policja w 2012 r. ujawniła łącznie 254 przypadki popełnienia czynu określonego art. 178a § 4 k.k. Tak jak w staty-

³¹ Obecnie Sąd Okręgowy w Olsztynie jest sądem nadrzędnym w stosunku do sądów rejonowych z siedzibą w Olsztynie, Szczytnie, Mrągowie, Kętrzynie, Giżycku, Bartoszczach i Pisz. Zaznaczyć należy, że z dniem 1 stycznia 2013 r. na skutek tzw. reformy Gowina część sądów rejonowych (w tym kilka sądów z okręgu olsztyńskiego) zostało zlikwidowanych, a w ich miejsce utworzono wydziały zamiejscowe. Odpowiednio SR w Biskupcu stał się podległy SR w Mrągowie, SR w Lidzbarku Warmińskim – SR w Bartoszczach, SR w Nidzicy – SR w Olsztynie, SR w Pisz – SR w Szczytnie, a SR w Węgorzewie – SR w Giżycku. Funkcjonowanie Sądu Rejonowego w Pisz zostało przywrócone z dniem 1 stycznia 2015 r.

³² Statystyki dotyczące prowadzonych postępowań w zakresie czynów z art. 178a § 1 i § 4 k.k., na podstawie których opracowane zostały analizy poczynione w artykule, zostały sporządzone na podstawie sprawozdań MS-S6 za lata 2007–2012 udostępnionych przez wszystkie sądy rejonowe z okręgu olsztyńskiego.

Tabela 3. Stwierdzone przez policję przypadki przestępstwa z art. 178a § 4 k.k. na terenie Rzeczypospolitej i województwa warmińsko-mazurskiego w 2012 r.

Kwalifikacja prawna czynu	Rok 2012					
	kwalifikowane prowadzenie pojazdów w stanie nietrzeźwości					
	po uprzednim skazaniu za czyn z art. 178a § 1		po uprzednim skazaniu za czyn z art. 173, 174, 177		w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów	
	PL	WM	PL	WM	PL	WM
Art. 178a § 4 k.k.	6 235	353	90	4	2 345	118

Źródło: Wydział Analiz Komendy Głównej Policji

stycie ogólnokrajowej większość przypadków – bo 74% – dotyczyło sprawców, którzy uprzednio byli już prawomocnie skazani za popełnienie czynu z art. 178a § 1 k.k.

Na terenie objętym jurysdykcją Sądu Okręgowego w Olsztynie w latach 2011–2012 sądy rejonowe prowadziły łącznie 581 postępowań w zakresie czynu z art. 178a § 4 k.k., w tym jedynie jedno postępowanie dotyczyło ruchu innego niż drogowy.

Przeprowadzone badania statystyk sądowych udostępnionych przez sądy rejonowe z okręgu olsztyńskiego ujawniły, że najczęściej wymierzaną karą dla sprawców czynów z art. 178a § 1 i § 4 k.k. jest kara pozbawienia wolności.

W latach 2007–2012 sądy rejonowe objęte jurysdykcją Sądu Okręgowego w Olsztynie w 9438 sprawach o czyn z art. 178a § 1, w których zapadł wyrok skazujący³³, karę pozbawienia wolności orzekły wobec 4292 sprawców – co stanowi 45,5% orzeczonych kar. W większości przypadków, bo aż w 4038 sprawach, wobec sprawców zastosowano warunkowe zawieszenie wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności. Tym samym kara pozbawienia wolności bez warunkowego jej zawieszenia była zastosowana jedynie wobec 2,69% kierowców prowadzących pojazd mechaniczny w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego.

Wskazać należy, że częstotliwość wymierzania kary pozbawienia wolności za czyn z art. 178a § 1 k.k. przez sądy rejonowe z okręgu olsztyńskiego jest bardzo zróżnicowana. Najniższy współczynnik w tym zakresie odnotowany został w Sądzie Rejonowym w Giżycku, w którym sprawcom przedmiotowego czynu wymierzono karę pozbawienia wolności jedynie w 6,3% przypadków. Z drugiej strony – najwyższy współczynnik orzekania kary pozbawienia wolności wobec sprawców czynu określonego w art. 178a § 1 k.k. miał miejsce w Sądzie Rejonowym w Olsztynie – 78,5%.

Jak pokazują statystyki, sądy rejonowe z okręgu olsztyńskiego wymierzają karę pozbawienia wolności za popełnienie czynu z art. 178a § 1 k.k. najczęściej

³³ Przeważająca liczba postępowań sądowych zakończonych wydaniem wyroku skazującego nie obejmuje spraw prowadzonych przez Sądy Rejonowe w Piszku i w Szczytnie w 2007 r.

w granicach od 6 do 12 miesięcy – ok. 71% spraw, karę na okres przekraczający jeden rok wymierza się sporadycznie – ok. 1,5% spraw.

W okresie od 2011 do 2012 r. na obszarze objętym jurysdykcją Sądu Okręgowego w Olsztynie na karę pozbawienia wolności skazane zostały 574 osoby za popełnienie czynu określonego w art. 178a § 4. Kara łagodniejsza została wymierzona jedynie w siedmiu przypadkach, w których sądy dopatrzyły się podstaw do nadzwyczajnego złagodzenia kary.

Jak pokazują statystyki warunkowe, zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności zostało zastosowane w 46% przypadków (264 sprawy) prowadzonych przez sądy rejonowe.

W przypadku skazania sprawcy na karę pozbawienia wolności najczęściej wymierzana była ona w granicach od 6 miesięcy do 1 roku – 69%. Odnotować należy, że sądy rejonowe, dla których sądem nadzrędnym jest Sąd Okręgowy w Olsztynie, w latach 2011–2012 nie orzekły wobec sprawcy czynu z art. 178a § 4 k.k. żadnej kary pozbawienia wolności na okres przekraczający 2 lata, gdy tymczasem maksymalne zagrożenie ustawowe wynosi 5 lat.

Wobec sprawców czynu z art. 178a § 1 k.k. dość powszechnie stosuje się również karę grzywny. W badanych latach grzywna samoistna została orzeczona wobec 3596 sprawców tegoż czynu, a więc w 38,1% spraw zakończonych wydaniem wyroku skazującego. Należy zwrócić uwagę na dysproporcje pomiędzy ilością orzekanych grzywien w poszczególnych sądach rejonowych. Najwyższy odsetek orzekanych grzywien miał miejsce w przypadku przestępstwa prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego w sądach rejonowych w Giżycku (70,6%) i Szczytnie (62,1%), natomiast najniższy w Sądzie Rejonowym w Olsztynie (dwa wydziały karne – odpowiednio 7,5% i 19,8%). Co ciekawe, Sąd Rejonowy w Szczytnie, jako jedyny w okręgu, powszechnie stosował warunkowe zawieszenie wykonania grzywny wobec sprawców czynów, o których mowa powyżej – aż 127 przypadków (22,9% wymierzonych grzywien) w latach 2008–2012.

Pozostając przy kwestii grzywny samoistnej, zaznaczyć należy, że w badanym okresie została ona wymierzona przez sądy rejonowe z okręgu olsztyńskiego w dwóch sprawach o czyn z art. 178a § 4 k.k.

Grzywna wymierzona może zostać również kumulatywnie w połączeniu z karą pozbawienia wolności orzeczoną z warunkowym zawieszeniem, o ile jej wymierzenie nie jest możliwe na innej podstawie³⁴, a także w przypadku warunkowego zawieszenia wykonania kary ograniczenia wolności.

W badanym okresie sądy rejonowe z okręgu olsztyńskiego karę grzywny obok warunkowo zawieszzonej kary pozbawienia wolności, w sprawach o czyn z art. 178a § 1 k.k., orzekły w 3059 przypadkach, a więc w 75,8% spraw zakończonych takimi rozstrzygnięciami. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na linię orzecniczą prezentowaną przez Sąd Rejonowy w Mrągowie, który niemalże w każdej sprawie zawieszając warunkowo wykonanie kary pozbawienia wolności za przedmiotowy czyn, wymierzał grzywnę – 98% spraw. Zgoła odmienna

³⁴ Postanowienie SN z 17 maja 2000 r., I KZP 12/00, LexPolonica nr 345267.

praktyka jest natomiast stosowana przez Sąd Rejonowy w Szczytnie, który warunkowo zawieszając wykonanie kary pozbawienia wolności, grzywnę wymierzał jedynie wobec 5% sprawców.

Nieco rzadziej grzywnę obok warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności wymierzano sprawcom czynu z art. 178a § 4 k.k. Miało to miejsce w 155 przypadkach na 264 postępowania zakończone wydaniem wymienionego wyżej rozstrzygnięcia – tj. w 58,7% rozstrzygnięć.

Najrzadziej stosowaną karą wobec sprawców przestępstw z art. 178a k.k. jest kara ograniczenia wolności.

Sądy rejonowe z okręgu olsztyńskiego w badanym okresie orzekały ją wobec co szóstego skazanego za czyn z art. 178a § 1 k.k. Karę ograniczenia wolności sądy orzekały również z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, choć miało to miejsce jedynie w nieco ponad 1% spraw. Wobec sprawców czynu z art. 178a § 4 k.k. przedmiotowa kara została orzeczona pięciokrotnie, gdy sądy dopatrzyły się szczególnych okoliczności uzasadniających zastosowanie kary łagodniejszej niż kara pozbawienia wolności.

Rozpatrując wymiar kary za przestępstwa związane z prowadzeniem pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, nie można pominąć kwestii wymierzanych przez sądy środków karnych³⁵.

Sądy, skazując za prowadzenie pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, zobligowane są na podstawie art. 42 § 2 k.k. do nałożenia na sprawcę czynu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów.

Zakaz ten może dotyczyć prowadzenia wszelkich pojazdów bądź pojazdów określonego rodzaju (zmiana od 25 lutego 2011 r. – wcześniej dotyczył wszelkich pojazdów mechanicznych albo pojazdów mechanicznych określonego rodzaju)³⁶. W zdecydowanej większości przypadków orzeczony zakaz dotyczył wszelkich pojazdów bądź wszelkich pojazdów mechanicznych, aczkolwiek odnotowano kilka przypadków, gdzie zakaz dotyczył jedynie zawężonej grupy pojazdów – tj. pojazdów, do których prowadzenia wymagane jest posiadanie prawa jazdy kategorii B. Taki środek karny był orzekany wobec sprawców czynu z art. 178a § 1 k.k., w przypadku gdy jedynym źródłem utrzymania ukaranego i jego rodziny było wynagrodzenie z tytułu pracy w charakterze kierowcy zawodowego (np. kierowcy samochodu ciężarowego).

W przebadanych sprawach sądowych³⁷ środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów był orzekany na okres od roku do lat 3. Przy czym

³⁵ Ustalenia dotyczące środków karnych wymierzanych sprawcom czynów z art. 178a k.k. zostały poczynione w oparciu o dane uzyskane w wyniku badania akt postępowania sądowych.

³⁶ Art. 1 ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks karny, Dz. U. Nr 17 poz. 78.

³⁷ W toku prowadzonych badań akt sądowych przebadanych zostało 270 spraw dotyczących czynu z art. 178a § 1 k.k., prowadzonych w latach 2007–2012 przez sądy rejonowe w Olsztynie, Szczytnie oraz Mrągowie, a także 60 spraw dotyczących czynu z art. 178a § 4 k.k. prowadzonych w latach 2011–2012 przez sądy rejonowe w Olsztynie, Szczytnie oraz Mrągowie. W oparciu

najczęściej sądy rejonowe w okręgu olsztyńskim skazując, czy też warunkowo umarzając postępowanie wobec sprawcy czynu z art. 178a § 1 k.k., nakładały przedmiotowy środek karny na okres 2 lat.

Zasady orzekania zakazu prowadzenia pojazdów wobec sprawców czynu z art. 178a § 4 k.k. powielają się z zasadami dotyczącymi sprawców z art. 178a § 1 k.k., aczkolwiek z reguły wobec sprawców przedmiotowego czynu zakaz prowadzenia pojazdów jest orzekany na okres bardziej odczuwalny.

W przebadanych sprawach środek ten był wymierzany w granicach od 2 do 6 lat, natomiast najczęściej sądy w okręgu olsztyńskim dokonywały jego nałożenia na okres 3 lat.

Kolejnym środkiem karnym orzekanym wobec sprawców czynów z art. 178a k.k. jest świadczenie pieniężne. Jego nałożenie na sprawcę czynu zabronionego ma na celu zwiększenie dolegliwości karnej, w szczególności gdy znajdował się on w stanie nietrzeźwości bądź pod wpływem substancji odurzających i dodatkowo, np. prowadząc pojazd, zachowywał się w sposób ryzykowny dla innych uczestników ruchu, czym naruszył znaczną ilość obowiązujących w ruchu lądowym reguł bezpieczeństwa bądź swoją postawą w trakcie zdarzenia lub po nim okazał rażące lekceważenie reguł społecznych³⁸.

Przeprowadzone badania akt i statystyk sądowych w sądach rejonowych w okręgu olsztyńskim pozwalają wysnuć stwierdzenie, że sądy rejonowe podległe Sądowi Okręgowemu w Olsztynie nie prezentują jednolitej tendencji w zakresie częstotliwości orzekania przedmiotowego środka karnego wobec sprawców czynu z art. 178a § 1 k.k. Dla przykładu, najwyższy stwierdzony odsetek nałożenia świadczenia pieniężnego dotyczył spraw z zakresu art. 178a § 1 k.k. prowadzonych przez VII Wydział Karny Sądu Rejonowego w Olsztynie – 77,1% (przedmiotowy środek karny nałożono w 1147 przypadkach). Tymczasem w postępowaniach prowadzonych przez II Wydział Karny Sądu Rejonowego w Olsztynie odsetek nałożonych świadczeń pieniężnych wynosił tylko 21,1%.

W kwestii ustalenia wysokości nakładanego świadczenia pieniężnego różnice pomiędzy sądami rejonowymi nie są już tak drastyczne. Wskazać należy, że średnia wartość świadczenia pieniężnego, wymierzonego za którykolwiek z czynów określonych w art. 178a k.k., wahała się pomiędzy 350 a 500 zł. W żadnej z przebadanych spraw dotyczących prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego nie stwierdzono nałożenia świadczenia pieniężnego przewyższającego kwotę 500 zł.

Jako że świadczenie pieniężne wymierzane na podstawie art. 49 § 2 k.k. jest środkiem karnym o dolegliwości majątkowej, uznać należy, że środek ten jedynie w minimalny sposób spełnia swoją funkcję, gdyż statystycznie nie jest orzekany nawet do wysokości 1% dopuszczalnego progu.

Przeprowadzone badania pokazały, że zdecydowanie wyższą wartość świadczenia pieniężnego przyjmowało w razie jego nałożenia na sprawcę, wobec którego

o badania aktowe w niniejszym artykule sporządzone zostały analizy dotyczące wymierzanych sprawcom czynów z art. 178a § 1 i 4 k.k. środków karnych.

³⁸ K.J. Pawelec, *Zarys metodyki pracy adwokata w sprawach wypadków drogowych*, Warszawa 2008, s. 399.

warunkowo umorzone zostało postępowanie karne. Najniższy stwierdzony wymiar świadczenia pieniężnego wynosił 500 zł, natomiast najwyższy 3 tys. zł.

Ostatnim ze środków karnych, który może mieć zastosowanie wobec sprawców przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, jest podanie wyroku do publicznej wiadomości.

W toku prowadzonych badań akt postępowań sądowych ustalono, że przedmiotowy środek był orzekany wobec skazanych za prowadzenie pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego jedynie w wyjątkowych sytuacjach.

4. Podsumowanie

Konkludując przedstawione powyżej ustalenia, uznać należy, że sądy wymierzając kary kierującym pojazdami mechanicznymi w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego często przejawiają zbyt dużą wyrozumiałość, gdyż orzekają kary o charakterze nieizolacyjnym oraz środki karne, których dolegliwość ekonomiczna jest minimalna. Zbyt łagodne są również grzywny oraz środki karne o charakterze materialnym, nakładane na tychże kierowców. Należy uznać, że taka polityka wobec sprawców nie przyczynia się do przeciwdziałania tego rodzaju zachowaniom, stąd też na przestrzeni ostatnich lat redukcja tego typu zachowań jest nieznaczna.

OFFENCES RELATING TO DRIVING UNDER THE INFLUENCE (ART. 178A § 1 AND 4 OF THE POLISH CRIMINAL CODE)

SUMMARY

In the last decade on Polish roads has been recorded every year, at least 70,000 driving under the influence. Such statistics put Poland ahead of EU countries with the highest number of intoxicated drivers. There is also no doubt that the risk of road accidents is increasing along with the number of drivers who are drunk. Although there are numerous publications addressing issues of offences relating to driving under the influence, this publication containing the analysis of court cases with this range. This work also presents consideration for actually meted sanctions and measures against people who committed offences relating to driving under the influence. Article consist an introduction, codex regulation of art. 178a § 1 and 4 of the Polish Criminal Code, statistical considerations and conclusion.

KEY WORDS: driving under the influence, road safety, the type of penalty imposed, Warmia and Mazury voivodeship

VARIA

KS. JACEK MAREK NOGOWSKI

WYKLUCZENIE SPOŁECZNE W KONTEKŚCIE UBÓSTWA I BEZDOMNOŚCI

1. Wstęp

Termin „wykluczenie społeczne” po raz pierwszy został użyty przez francuskiego ministra dobrobytu społecznego René Lenoira (1974) w stosunku do osób uznanych za nieprzystosowane do życia w społeczeństwie industrialnym, żyjących na marginesie społeczeństwa oraz osób, które nie są objęte żadnym systemem ubezpieczeń. „Wykluczenie społeczne” po raz pierwszy wystąpiło w oficjalnym dokumencie Komisji Europejskiej dotyczącym programu walki z ubóstwem w 1990 r.¹

Zjawisko wykluczenia społecznego jest trudno definiowalne. Mamy bowiem do czynienia z kilkoma nakładającymi się wymiarami marginalizacji. Wykluczenie społeczne, które – najprościej ujmując – polega na niepodejmowaniu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub wypadaniu z niej, dotyczy osób, rodzin lub grup ludności, które:

- żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (bieda, ubóstwo materialne);
- zostają dotknięte niekorzystnymi procesami społecznymi, wynikającymi z masowych i dynamicznych zmian rozwojowych, np. dezindustrializacji, kryzysów, gwałtownego upadku branż czy regionów;
- nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im zdobycie normalnej pozycji społecznej, odpowiedniego poziomu kwalifikacji, wejście na rynek pracy lub założenie rodziny, co dodatkowo utrudnia dostosowywanie się do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych;
- nie mają dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie, co wynika z niedorozwoju tych instytucji spowodowanego brakiem priorytetów, brakiem środków publicznych, niską efektywnością funkcjonowania;

KS. JACEK MAREK NOGOWSKI, absolwent Wyższego Seminarium Duchownego w Elku, Instytutu Zaawansowanego Zarządzania Wyższej Szkoły Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu oraz Wydziału Zarządzania i Marketingu w zakresie Zarządzania i Organizacji Pomocy Społecznej Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku; e-mail: j.m.nogowski@diecezja.elk.pl

¹ Dotare, *Wykluczenie społeczne*, <www.dotare.eu>, dostęp: 07.01.2015.

- doświadczają przejawów dyskryminacji, zarówno wskutek niedorozwoju właściwego ustawodawstwa, jak i kulturowych uprzedzeń oraz stereotypów;
- mają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych ze względu na zaistnienie niesprawności, uzależnienia, długotrwałej choroby albo innych cech indywidualnych;
- są przedmiotem niszczącego działania innych osób, np. przemocy, szantażu, indoktrynacji².

Niniejszy artykuł podejmuje próbę ukazania zjawiska ubóstwa i bezdomności w kontekście wykluczenia społecznego, które ze względu na istotę problematyki i jego skalę zostało wyodrębnione jako część krajowych działań budowy Europejskiego Modelu Społecznego. W 2010 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”, w którym przedstawiono sposób, w jaki różne dziedziny polityki przyczynią się do zmniejszenia ubóstwa i zwiększenia włączenia społecznego. W 2013 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020, który jest programem o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanowionym w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju³. Walka z ubóstwem i wykluczeniem musi opierać się na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu oraz na nowoczesnej i skutecznej ochronie socjalnej, która ma być połączona z szerokim zestawem polityk społecznych, łącznie z ukierunkowaną edukacją, pomocą społeczną, mieszkalnictwem, zdrowiem, godzeniem życia prywatnego i zawodowego oraz polityk rodzinnych⁴.

2. Definicje wykluczenia społecznego

W większości definicji wykluczenie społeczne jest określane w kategoriach niemożności uczestniczenia w istotnych aspektach życia społecznego, gospodarczego, politycznego i kulturalnego danego społeczeństwa. Ponadto nieuczestniczenie to nie jest wynikiem wyboru jednostki lecz przeszkód, jakie ona napotyka. Poszczególne wymiary ubóstwa często nakładają się na siebie, pogłębiając tym samym marginalizację jednostek. Ubóstwo odnosi się do osób, rodzin lub

² Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, Warszawa 2003, s. 21. Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS) jest dokumentem przygotowanym przez Zespół Zadaniowy do spraw Reintegracji Społecznej, któremu przewodniczył minister gospodarki, pracy i polityki społecznej. Zespół został powołany 14 kwietnia 2003 r. przez Prezesa Rady Ministrów, <www.mpips.gov.pl>, dostęp: 09.01.2015.

³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020*, Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240, z późn. zm., <www.isip.sejm.gov.pl>, dostęp: 15.12.2014.

⁴ Por. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*, Warszawa 2013, s. 3, <www.mpips.gov.pl>, dostęp: 21.11.2013.

grup osób, których zasoby (materialne, kulturowe i społeczne) są ograniczone w takim stopniu, że poziom ich życia obniża się poza akceptowane minimum w kraju zamieszkania⁵.

Komisja Unii Europejskiej określa ją jako proces, w skutek którego pewne jednostki zostaną wypchnięte na margines społeczeństwa i niedopuszczone do pełnego uczestnictwa w jego życiu ze względu na brak podstawowych kwalifikacji i możliwości kształcenia ustawicznego czy też dyskryminację. Czynniki te powodują odsunięcie ich od pracy, dochodów, możliwości kształcenia oraz społecznych i lokalnych więzi i aktywności. Mają one ograniczony dostęp do decyzyjnych ośrodków władzy i stąd często odczuwają bezsilność i brak możliwości wpływu na decyzje, które oddziałują na ich codzienne życie. Jest to również sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie zgodne z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z ról publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób⁶.

W ujęciu ekonomicznym ubóstwem, biedą będziemy określali sytuację, w której jednostka (osoba, rodzina, gospodarstwo domowe) nie dysponuje wystarczającymi środkami (zarówno pieniężnymi w postaci dochodów bieżących i dochodów z poprzednich okresów, jak i w formie nagromadzonych zasobów materialnych) pozwalającymi na zaspokojenie jej potrzeb. Tym samym poza ekonomiczną definicją ubóstwa pozostają aspekty kulturowe, polityczne i socjologiczne objęte kategorią wykluczenia społecznego. Natomiast wymiar czasowy ubóstwa określa, że za osoby ubogie możemy uznać (rodziny, gospodarstwa domowe), które w sferze ubóstwa znalazły się chwilowo oraz jednostki, dla których ubóstwo ma charakter trwały⁷.

W Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski definicja wykluczenia społecznego została przyjęta w dokumencie powołującym Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej następującej treści: „Wykluczenie społeczne to brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a w szczególności dla osób ubogich”⁸.

3. Ubóstwo a wykluczenie społeczne

Wykluczenie społeczne jest powiązane w sposób istotny z występowaniem ubóstwa. Jednak nie da się postawić znaku równości między zjawiskiem ubóstwa a wykluczeniem społecznym. Osoby ubogie nie muszą być wykluczone i odwrotnie – osoby wykluczone niekoniecznie są ubogie. Wobec ubóstwa stosowane są różne miary, ponadto ocenie podlega również głębokość tego zjawiska.

⁵ Dotare, *Wykluczenie społeczne*, <www.dotare.eu>, dostęp: 07.01.2015.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże.

⁸ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Narodowa Strategia...*, s. 22.

I tak np. kategoria minimum egzystencji jest kategorią wskazującą na bardzo silną deprivację potrzeb materialnych i jeżeli ktoś pozostaje długotrwale w takiej sytuacji, to zagrożony jest nie tylko wykluczeniem społecznym, lecz także poważnymi zakłóceniami natury egzystencjalnej (rozwoju biologicznego). Z kolei kategoria ubóstwa relatywnego nie musi prowadzić do wykluczenia społecznego. Oznacza ona pogorszenie relatywnej pozycji przez wzrost różnicowania dochodów. W tym wypadku istotna jest analiza głębokości tego ubóstwa, odległości pozycji analizowanego przypadku od poziomu przeciętnego czy typowego⁹.

Obszar współwystępowania obu zjawisk – ubóstwa i wykluczenia społecznego jest prawdopodobnie znaczny. Zakres współwystępowania obu zjawisk w Polsce nie był jeszcze przedmiotem badań ilościowych, dostarczających empirycznych dowodów o skali obszarów wspólnych. Sprawę może też komplikować szeroka interpretacja ubóstwa jako zjawiska deprivacji potrzeb nie tylko ekonomiczno-materialnych, lecz także psychologiczno-społecznych i uwarunkowanych kulturowo. W przypadku tak szerokiej interpretacji ubóstwa zakres współwystępowania obu zjawisk może okazać się bardzo szeroki¹⁰. Wyróżnia się grupy zagrożone wykluczeniem społecznym oraz grupy wykluczone.

Grupy podatne na wykluczenie społeczne to:

- dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych,
- dzieci wychowujące się poza rodziną,
- kobiety samotnie wychowujące dzieci,
- kobiety pozostające poza rynkiem pracy,
- ofiary patologii życia rodzinnego,
- osoby o niskich kwalifikacjach,
- osoby bezrobotne,
- żyjący w bardzo trudnych warunkach mieszkaniowych,
- niepełnosprawni i chronicznie chorzy,
- osoby chorujące psychicznie,
- starsze osoby samotne,
- opuszczający zakłady karne,
- imigranci,
- osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej.

Grupy poważnie zagrożone wykluczeniem społecznym w Polsce to:

- dzieci i młodzież wypadająca z systemu szkolnego,
- osoby długookresowo bezrobotne,
- opuszczający więzienia,
- niektóre kategorie ludności wiejskiej: pracownicy byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych, chłopci nieprodukujący na rynek,
- osoby zagrożone eksmisją z zamieszkiwanych lokali,
- imigranci zarobkowi wchodzący do szarej strefy zatrudnienia,
- osoby uzależnione od alkoholu i narkotyków,

⁹ Tamże, s. 23.

¹⁰ Tamże, s. 24.

- bezdomni,
- imigranci utrzymujący się z pracy nielegalnej,
- osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej¹¹.

Dla każdej kwestii społecznej charakterystyczna jest obecność pewnych elementów: skrajnie trudnych sytuacji w życiu jednostek, długotrwałej marginalizacji określonych grup społecznych, zaostrzających się konfliktów społecznych, w które uwikłani są zazwyczaj przedstawiciele warstw izolowanych (marginalizowanych). Najczęściej omawianym w związku z tym problemem staje się brak warunków materialnych, chociaż niektórzy socjologowie wskazują, iż poza tą sferą ludzkiego życia istotna jest również płaszczyzna kulturowa. Dostrzegają zatem bezpośredni związek z brakami o charakterze kulturowym¹².

Ze sferą deficytu materialno-duchowego wiąże się specyficzny system wartości wyznawany przez ludzi nim dotkniętych oraz charakterystyczne – pesymistyczno-fatalistyczne podejście do otaczającej rzeczywistości, do przyszłości i życia. Człowiek doświadczający ubóstwa nie jest zdolny do racjonalnej oceny rzeczywistości, własnych uwarunkowań, możliwości i ograniczeń, odczuwa bezradność ujmowaną w kategoriach nieświadomej decyzji. Takie rozumienie problemu sprzyja negatywnej ocenie osób potrzebujących pomocy, co najwyżej powalając uznać ubogich za niezaradnych życiowo, często zbędnych, marginalizowanych członków społeczeństwa¹³.

Ubóstwo bywa na ogół interpretowane jako zespół określonych uwarunkowań, w wyniku których można wyróżnić: ubóstwo absolutne i ubóstwo względne. Pod tym pierwszym pojęciem rozumie się najczęściej brak środków koniecznych do istnienia w znaczeniu takim, jakie jest używane wobec mieszkańców krajów Trzeciego Świata. Natomiast jako ubóstwo względne możemy określić niedobór środków odczuwany przez jednostki i grupy porównujące się z innymi członkami społeczeństwa. Innymi słowy, ubóstwo względne dotyczy względnego standardu życia. Zazwyczaj jest ono efektem pogłębiającego się rozwarstwienia społeczno-ekonomicznego, nierówności podziału dóbr materialnych. Taki rodzaj ubóstwa możemy obserwować w zasadzie we wszystkich rozwiniętych przemysłowo i cywilizacyjnie regionach świata¹⁴.

Z punktu widzenia ekonomicznego ubóstwo jest stanem, w którym jednostka (osoba, rodzina, gospodarstwo domowe) nie dysponuje wystarczającymi środkami (zarówno środkami pieniężnymi w postaci dochodów bieżących i dochodów z poprzednich okresów, jak i w formie nagromadzonych zasobów materialnych) pozwalającymi na zaspokojenie jej podstawowych potrzeb. Pozostają jeszcze aspekty kulturowe, polityczne i socjologiczne życia w ubóstwie, związane z wyłączeniem z życia społecznego. Z analizy zjawiska ubóstwa, jego złożoności i przyczyn wynika, że bieda bardzo często jest czynnikiem prowadzącym do

¹¹ Tamże, s. 61–62.

¹² Por. J. Danecki, *Kwestie społeczne – istota, źródła, zarys diagnozy*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Katowice 1998, s. 110.

¹³ Por. *Ubóstwo*, w: *Słownik socjologiczny*, red. K. Olechnicki, P. Załęcki, Toruń 1997, s. 233.

¹⁴ Por. *Ubóstwo*, w: *Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. G. Marshall, Warszawa 2005, s. 407–408.

bezdumności. Z powodu braku środków finansowych łatwo wejść w bezdomność, a ubóstwo, wykluczenie społeczne i marginalizacja społeczna są zjawiskami wzajemnie powiązanymi, pozostającymi w związkach przyczynowo-skutkowych. Brak dochodów powodowany niskimi kwalifikacjami oraz złą pozycją na rynku pracy wypycha osobę z wielu sfer życia, powodując wycofywanie się jednostek i grup z dostępnych obszarów aktywności¹⁵.

4. Bezdomność a wykluczenie społeczne

Bezdomność jest jednym z najbardziej dramatycznych przejawów wykluczenia społecznego, ponieważ dotyczy osób, które w danym czasie nie posiadają i własnym staraniem nie mogą zapewnić sobie schronienia, które mogłyby uważać za swoje i które spełniłoby minimalne warunki, pozwalające uznać je za pomieszczenie mieszkalne. Trwanie w bezdomności powoduje często nieodwracalne konsekwencje, np. osobowościowa degradacja, zmiana samoidentyfikacji, izolacja, marginalizacja i brak uczestniczenia w instytucjonalnym porządku społecznym. Bezdomność to zarówno przyczyna, jak i skutek innych stanów ubóstwa, braku motywacji, odrzucenia norm moralnych, brak umiejętności, posiadanie cech społecznie uznanych za patologiczne. Trudno jednoznacznie określić, czy bezdomność jest przyczyną marginalizacji społecznej, czy też procesem społecznym doprowadzającym do tego stanu. W społeczeństwie istnieje negatywny stereotyp myślenia o bezdomnych, podkreślający ich bierność życiową, nieuczciwość, postawę roszczeniową, powiązanie z różnymi sferami z pogranicza patologii, co powoduje proces wykluczenia i samoizolacji¹⁶.

Według badaczy problemu nie ma jednej stałej definicji bezdomności, co wynika głównie z dynamicznego charakteru zjawiska. Osoby bezdomne często zmieniają miejsce pobytu, krążąc między strefą miejsc publicznych, mieszkaniem lub domami przyjaciół i rodziny, schroniskami, a czasem miejscami odosobnienia, więzieniami, aresztami i ośrodkami publicznej opieki zdrowotnej. Inni doświadczają powtarzających się epizodów bezdomności przedzielonych krótkotrwałą stabilizacją sytuacji mieszkaniowej, np. ofiary przemocy w rodzinie wielokrotnie opuszczają miejsce zamieszkania zagrożone przez agresora i mieszkają w schroniskach krótkiego pobytu, u rodziny, sąsiadów lub przyjaciół. Socjologia określa bezdomność jako problem społeczny lub zjawisko społeczne, które charakteryzuje się brakiem stałego miejsca zamieszkania, co sprawia, że człowiek oddziela się od uznanych struktur społecznych, traci więzi społeczne i staje się „wyrzutkiem”. Z perspektywy psychologicznej bezdomność jest kryzysowym położeniem człowieka pozbawionego środków do spełnienia

¹⁵ Por. S. Retowski, A. Dębska-Cenian, *Modele radzenia sobie z sytuacją własnej bezdomności – konsekwencje psychologiczne*, w: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*, red. M. Dębski, S. Retowski, Gdańsk 2008, s. 404–433.

¹⁶ Por. M. Walancik, *Współczesne przejawy wykluczenia i marginalizacji społecznej*, w: *Pedagogika w służbie i działaniu na rzecz regionu*, red. E. Rostańska, M. Kisiel, Dąbrowa Górnicza 2011, s. 132–133.

podstawowych potrzeb¹⁷. W sensie politycznym bezdomność jest ważnym problemem, który należy skutecznie zwalczać za pomocą lepszego prawa oraz działań instytucji rządowych i samorządowych. W sensie filozoficznym bezdomność jest stanem człowieka, który traci naturalne środowisko swojego funkcjonowania, z którego wyrasta i dzięki któremu wzrasta jako osoba. W polskim systemie prawnym zgodnie z ustawą za bezdomnego uznaje się przede wszystkim kogoś, kto nie zamieszkuje na stałe w żadnym lokalu do tego celu przeznaczonym, kto w myśl przepisów o ochronie lokatorów oraz przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych – nie posiada stałego meldunku¹⁸. Jednakże ten rodzaj bezdomności można w zasadzie określić jedynie jako bezdomność jawną, fizycznie ujawnioną, gdy tymczasem w społeczeństwie istnieją inne formy i rodzaje tego problemu. Jednocześnie przepisy podkreślają, że za bezdomnego może być uznany każdy, kto posiada lokal, lecz nie może go zasiedlić, np. z powodu stanu faktycznego lokalu¹⁹.

Przyczyny popadania w stan bezdomności najogólniej można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. Przyczyny zewnętrzne są związane z następującymi czynnikami: ogólny stan społeczno-ekonomiczny kraju, poziom bezrobocia, zmiany organizacji państwa, np. brak mieszkań, brak miejsc w zakładach opieki zdrowotnej, zakładach opiekuńczych, domach pomocy społecznej, brak właściwej opieki nad wychowankami placówek opiekuńczo-wychowawczych po ukończeniu 18 lat, brak ośrodków dla nosicieli wirusa HIV; sytuacja prawna osoby bezdomnej; patologie społeczne, w tym alkoholizm, przestępczość, odrzucenie lub brak opieki ze strony najbliższych, rozwód lub trwały rozpad więzi formalnych lub nieformalnych, prostytutka kobiet, przemoc w rodzinie; przyczyny natury socjopsychologicznej, w tym świadomego wyboru określonego sposobu życia, odrzucenia obowiązującego systemu wartości; przyczyny osobowościowe, w tym poczucie niższości, osamotnienia, wstydu, przekonania o złej naturze świata i ludzi. Natomiast wśród przyczyn wewnętrznych, które leżą po stronie samych bezdomnych, wyróżnia się: czynniki związane z zakłóconym procesem socjalizacji w grupach pierwotnych, w tym złego przygotowania do samodzielnego życia, brakiem możliwości samodzielnego mieszkania, niemożnością zamieszkania po rozwodach, separacjach, powrotach z więzienia; przyczyny związane z nieumiejętnością przystosowania się do sytuacji

¹⁷ Por. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, *Informacja dotycząca problematyki bezdomności na terenie województwa warmińsko-mazurskiego – stan na 15 września 2013 r.*, Olsztyn 2013, s. 5, <www.warmia.mazury.pl>, dostęp: 18.11.2013.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414. Według tej ustawy za osoby bezdomne uznaje się: „obywateli polskich przebywających w kraju, którzy nie dysponują pomieszczeniem, ani miejscem spełniającym warunki mieszkaniowe, lub nie są w stanie korzystać z przysługującego im miejsca zamieszkania”. Natomiast zgodnie z art. 2a1 i 5a osobą bezdomną jest „osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i nigdzie niezameldowaną na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych”, <www.isip.sejm.gov.pl>, dostęp: 15.12.2014.

¹⁹ Por. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, *Informacja dotycząca problematyki bezdomności...*, s. 3.

społeczno-ekonomicznej, w tym poddawanie się przedmiotowemu traktowaniu przez pracodawców, brakiem możliwości zatrudnienia się za godziwą płacę; przyczyny związane z nieprzystosowaniem się do sytuacji obyczajowo-kulturowej, w tym traktowanie współmałżonków jako własności, rozwody, niełożenie na rodzinę, przyczyny związane z piciem i nadużywaniem alkoholu²⁰.

Kwestia bezdomności w Polsce odnosi się często do dużych miast, ale w coraz większej liczbie przypadków pojawia się potrzeba tworzenia placówek opiekuńczych dla bezdomnych także w mniejszych miejscowościach. Zjawisko bezdomności w Polsce jest bez wątpienia poważną kwestią społeczną i stanowi przykład patologii i marginalizacji społecznej. Zasięg zjawiska bezdomności jest trudny do oszacowania z powodu swej zmieniającej się istoty. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zwraca się do wojewodów, aby dokonali spisu, którego celem będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o liczbę udzielonych noclegów osobom bezdomnym na terenie poszczególnych województw. Przykładowo w nocy z 7 na 8 lutego 2013 r. liczba osób bezdomnych przebywających zarówno w placówkach instytucjonalnych, jak i poza nimi wyniosła 30 712 osób. Bezdomni najliczniej przebywają w dużych aglomeracjach miejskich (np. Gdańsk, Kraków, Wrocław, Poznań, Warszawa), gdzie prowadzi swoją działalność najwięcej instytucji pomocowych: schronisk, noclegowni, domów dla bezdomnych, jadalni, kuchni dla ubogich, punktów pomocy medycznej, sanitarnej, rzeczowej. Polskie prawo gwarantuje zaspokojenie potrzeb osób bezdomnych, tj. schronienia, posiłków, odzieży, opieki medycznej. Osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, który polega na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Schronienie osobom bezdomnym powinny zapewnić gminy, które mogą także powierzyć tę rolę organizacjom pozarządowym, podmiotom prawnym Kościoła katolickiego lub innych Kościołów. Innowacyjną formą pomocy społecznej w pracy z osobami bezdomnymi jest tzw. *streetworking*, tj. praca prowadzona „na ulicy”, w środowisku przebywania potrzebującego, skierowana m.in. do osób bezdomnych poprzez swoje zindywidualizowanie, co umożliwia pomaganie ludziom dotychczas izolowanym, odtrącanym i niezauważanym oraz pozwala na docieranie ze wsparciem do osób bezdomnych w miejscach ich przebywania (ulicach, wybranych dzielnicach miast) w zakresie profilaktyki, interwencji oraz integracji²¹.

²⁰ Por. E. Moczuk, *Bezdomność jako problem społeczny w świadomości osób bezdomnych*, „Polityka Społeczna”, 10(2000), s. 13.

²¹ Por. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, *Informacja dotycząca problematyki bezdomności...*, s. 14–16.

5. Podsumowanie

Z uwagi na ważny problem zjawiska ubóstwa i bezdomności w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej opracowano Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020, którego celem jest zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln osób oraz wzrost spójności społecznej. Program wytycza pięć celów operacyjnych. Pierwszy dotyczy usług dla aktywności i profilaktyki, by ograniczyć wykluczenie dzieci i młodzieży. Celem jest zapewnienie rodzinom z dziećmi dostępu do wysokiej jakości usług społecznych, który zwiększy szansę na aktywizację rodziców oraz umożliwi kompleksową profilaktykę zapobiegającą ubóstwu. Drugi cel dotyczy gwarancji dla przyszłości młodzieży w stworzeniu szansy wejścia w rynek pracy i założenia rodziny. Zakłada on stworzenie systemu działań edukacyjnych, społecznych i zawodowych umożliwiających przygotowanie się do wejścia na rynek pracy, zdobycia niezbędnych kompetencji i umiejętności ułatwiających włączenie społeczne, aktywność zawodową i rozwój rodziny. Trzeci cel operacyjny wiąże się z zapobieganiem niepewności mieszkaniowej poprzez zapewnienie dostępu do niedrogich mieszkań na wynajem umożliwiających stabilność i aktywizację zawodową rodzin oraz zapobieganie utracie mieszkania i bezdomności powodującej wykluczenie społeczne. Czwarty cel dotyczy aktywności osób, zintegrowania rodzin i odpowiedzialności lokalnego środowiska. Polega on na rozwoju systemu aktywnej integracji działającego na rzecz aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym osób, rodzin i środowisk zagrożonych wykluczeniem, umożliwiającego łączenie ról społecznych, zawodowych i rodzinnych oraz udział w społeczności lokalnej oparty na zasadzie partnerstwa publiczno-społecznego. Ostatni, piąty cel obejmuje seniorów, by czuli się bezpieczni, aktywni i potrzebni. Polega on na zapewnieniu osobom starszym, niepełnosprawnym, zależnym, przyjaznych form opieki oraz na aktywnym spędzaniu czasu i włączaniu się w życie publiczne i zawodowe²².

Ministerstwo opracowało również „Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności”, którego celem jest inspirowanie samorządów gmin, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów do stosowania wszechstronnych metod pomocy i zwalczania bezdomności w wymiarze pomocy doraźnej w sytuacjach kryzysowych, integracji społecznej i wychodzenia z bezdomności, profilaktyki tego zjawiska²³.

Niniejszy artykuł ukazał w pewnym wymiarze i aspektach problem wykluczenia społecznego w kontekście ubóstwa i bezdomności. Ubóstwem zagrożone są przede wszystkim gospodarstwa domowe z osobami bezrobotnymi (szczególnie wtedy, gdy osoba odniesienia miała niski poziom wykształcenia) oraz rodziny wielodzietne. W trudnej sytuacji znajdują się rodziny z osobami

²² Por. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Program...*, s. 37.

²³ Por. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, *Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności*, Warszawa 2010, s. 3, <www.mpips.gov.pl>, dostęp: 21.11.2013.

niepełnosprawnymi. Dotyczy to także gospodarstw utrzymujących się z rent. Czynnikiem silnie różnicującym zagrożenie ubóstwem jest poziom wykształcenia. Jeśli osoba odniesienia w gospodarstwie domowym ma wyższe wykształcenie, to osoby w tym gospodarstwie w praktyce nie są zagrożone ubóstwem skrajnym. Natomiast w gospodarstwach domowych o niskim poziomie wykształcenia osoby odniesienia (co najwyżej gimnazjalne) co szósta osoba jest zagrożona ubóstwem skrajnym. Grupą silnie zagrożoną ubóstwem pozostają dzieci i młodzież. W wymiarze terytorialnym zasięg ubóstwa jest największy w regionie północnym oraz wschodnim, a w szczególności w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim i świętokrzyskim. Ubóstwem znacznie częściej dotknięci są mieszkańcy wsi niż miast, a najrzadziej – mieszkańcy największych miast²⁴.

SOCIAL EXCLUSION IN THE CONTEXT OF THE POVERTY AND THE HOMELESSNESS

SUMMARY

The social exclusion is impossibilities determined in categories of participating in relevant aspects of the, economic, political social life and the cultural given society. The poverty is being related to persons, families or groups of people, of which resources (financial, cultural and social) they are limited in such a step, that the level of their life is lowering beyond the accepted minimum in the country of residence. A homelessness is both a cause and effect of other states of the poverty, lack of motivation, rejecting moral norms, lack of the ability, too pathological having socially recognised features. A poverty and a homelessness are one of social important issues of contemporary world which requires preventive concrete actions preventing of coming into existence of this phenomenon in order not to lead to the social exclusion.

KEY WORDS: poverty, homelessness, social policy, welfare

²⁴ Por. Główny Urząd Statystyczny, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013, s. 16, <www.stat.gov.pl>, dostęp: 03.01.2015.

VARIA

PIOTR WOJNICZ

WYZWANIA POLITYKI MIGRACYJNEJ FEDERACJI ROSYJSKIEJ. ZARYS PROBLEMATYKI

Koniec lat 80. i początek 90. XX stulecia cechowały tendencje migracyjne na obszarze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, sygnalizujące upadek imperium¹. Spadkobiercą prawnym Związku Radzieckiego została wówczas Federacja Rosyjska, która stanęła przed potrzebą weryfikacji dotychczas zajmowanego stanowiska, a także określenia swojej pozycji w świecie i regionie². Jednym z problemów, które narodziły się w wyniku transformacji ustrojowej, było zbudowanie nowych ram polityki migracyjnej, której istotnym elementem stała się kwestia związana z napływem cudzoziemców z państw byłego ZSRR.

Następstwem rozpadu państwa sowieckiego było również przerwanie szlaków migracyjnych funkcjonujących pomiędzy republikami wchodzącymi w skład ZSRR. Dotychczasowi migranci wewnątrzni (robotnicy, studenci), którzy mieli względną swobodę przemieszczania się pomiędzy republikami, stali się migrantami zewnętrznymi, obywatelami różnych państw. Nowa sytuacja stworzyła możliwość wyjazdu obywateli poszczególnych republik postsowieckich do krajów dotychczas będących poza zasięgiem mieszkańców ZSRR.

Federacja Rosyjska jest państwem bardzo rozległym. Na zachodzie Rosja układa stosunki gospodarcze i polityczne z bardzo trudnym partnerem, jakim jest Unia Europejska, która z jednej strony co chwila dopytuje się o prawa człowieka, czy sytuację na Północnym Kaukazie, z drugiej natomiast negocjuje twardo warunki dostarczania surowców energetycznych. Ponadto, w związku z kryzysem rosyjsko-ukraińskim, stosunki pomiędzy Rosją a Unią Europejską jeszcze bardziej się skomplikowały. Natomiast na wschodnim krańcu znajdują się dynamicznie rozwijające się i przeludnione Chiny, które pomijają we wzajemnych stosunkach niewygodny temat praw człowieka. Traktują one jednak Rosję jako zaplecze surowcowe i przestrzeń do ewentualnej kolonizacji. Na południu Rosja ma do czynienia tzw. miękkim podbrzuszem, czyli postsowieckimi

■ PIOTR WOJNICZ, dr prawa; e-mail: wojniczpiotr@wp.pl

¹ Zob. szerzej: A. Blakely, *Postcolonial immigration and identity formation in Europe since 1945. The russian variant*, w: *Postcolonial migrants and identity politics: Europe, Russia, Japan and the United States in Comparison*, red. U. Bosma, J. Lucassen, G. Oostindie, Nowy Jork 2012, s. 181nn.

² Por. K. Świder, *Geneza geopolityki w Rosji (między teorią a praktyką)*, „Przegląd Geopolityczny” 8(2014), s. 149.

państwami Azji Środkowej. Państwa te są nadal silnie gospodarczo i politycznie związane z byłą metropolią.

Powyższą sytuacją geopolityczną cechują pewne tendencje, które wymuszają na Rosji konieczność kreowania odpowiedniej polityki migracyjnej. Rosja, wykorzystując ruchy migracyjne, stara się wywierać wpływ na politykę państw wchodzących w skład byłego Związku Radzieckiego. Stara się także maksymalnie ograniczyć wpływ chińskich imigrantów na obszarze Syberii i Dalekiego Wschodu. Śmiało można więc stwierdzić, że współczesna polityka migracyjna Rosji jest tworzona w reakcji na bieżące problemy polityki zagranicznej państwa. Federacja Rosyjska, planując politykę migracyjną, musi także uwzględniać problemy wynikające z demografii państwa. Rosję dotyka ten sam problem, z którym od dłuższego czasu borykają się państwa wysoko rozwinięte, tj. starzenie się ludności oraz spadek współczynnika dzietności rosyjskiego społeczeństwa. Tym zjawiskom towarzyszy odpływ wykształconych młodych ludzi zarówno na Zachód, jak i do Chin.

Przy omawianiu polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej nie należy pomijać zagadnień związanych z aspiracjami poszczególnych narodów wchodzących w skład Federacji. Rosja jest krajem wieloetnicznym i wieloreligijnym. W ostatnim czasie można zaobserwować wzrost zachowań nacjonalistycznych, jak też radykalizmu religijnego. Zachowania takie sprzyjają wzrostowi postaw antyimigranckich wśród społeczności rosyjskiej oraz tendencji separatystycznych w samej Rosji.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej w kontekście kryzysu demograficznego, zmian w regulacjach prawnych oraz układu geopolitycznego kraju. Polityka migracyjna nigdy nie jest samodzielną sferą funkcjonowania państwa, wyodrębnioną od innych polityk publicznych. Prawo również nie jest tworzone w oderwaniu od rzeczywistości społeczno-ekonomicznej. Ich wzajemne oddziaływanie i zależności są naturalne. Poszczególne gałęzie systemu prawnego regulują wszelkie dziedziny związane z mechanizmami migracji, jak i samą aktywność migrantów³. W przypadku Rosji, państwa, które cechują wielkie dążenia polityczne, a także aspiracje gospodarcze, należy brać pod uwagę interesy regionalne i międzynarodowe. Polityka migracyjna tego państw jest jednym z silniejszych atutów w grze o supremację w regionie.

³ Por. O. Olszewska, *Prawo jako instrument polityki migracyjnej – kształtujący czy wspomagający?*, w: *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, red. K. Iglicka, O. Olszewska, A. Stachurski, J. Żurawska, „Prace Migracyjne” 58(2005), s. 35.

1. Zmiana charakteru polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej

Od lat 90. XX w. polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej przeszła istotną transformację, która wpłynęła znacznie na sposób jej zarządzania. Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. nie precyzowała jasno, czy stanowienie przepisów migracyjnych należy do kompetencji władz federalnych, regionalnych, czy są to uprawnienia wspólne. Obok norm federalnych funkcjonowały regulacje przyjmowane przez poszczególne regiony, przy czym te ostatnie bardzo często przeczyły zapisom tych pierwszych. U podłoża takiego stanu rzeczy legły w dużej mierze przesłanki społeczno-ekonomiczne. Kryzys gospodarczy, upadek całych gałęzi przemysłu i wysokie bezrobocie potęgowały strach przed „obcymi”. Prezydentura Władimira Putina położyła kres liberalnej polityce migracyjnej oraz swobodzie regionów w tym zakresie⁴. Podjęte wówczas działania miały na celu z jednej strony ograniczenie tendencji separatystycznych niektórych podmiotów Federacji Rosyjskiej, z drugiej zaś zwiększenie nadzoru politycznego centrum nad całością obszaru państwa. Następstwem ustanowienia i wprowadzenia centralizujących dekrety W. Putina był proces konsolidacji wewnętrznej państwa przy postępującym jednocześnie ubezwłasnowolnieniu lokalnych elit i społeczności⁵.

Po 2000 r. w Rosji znacznie ograniczono kompetencje władz regionalnych na rzecz organów centralnych. Równolegle z wprowadzeniem ograniczeń polityczno-administracyjnych doszło do centralizacji zarządzania ruchami migracyjnymi w Rosji. Władza federalna zmonopolizowała decyzje o finansowaniu programów migracyjnych. Terenowe jednostki Federalnej Służby Migracyjnej, odpowiadające w praktyce za realizację państwowej polityki w tej sferze, były i pozostają organami współpracującymi z władzami regionalnymi, ale działającymi wyłącznie w ściśle określonych ramach federalnego porządku prawnego. Zmiany przeprowadzane pod hasłem walki z przestępczością i nielegalnym napływem ludności przydały popularności władzom na Kremlu i nie budziły sprzeciwu władz lokalnych. Przejęcie sterów zarządzania ruchami migracyjnymi przez szczebel centralny przyczyniło się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa wśród rodzimej ludności, dla której imigranci stanowili poważne zagrożenie nie tylko na rynku pracy, ale też postrzegani byli jako silny czynnik kryminogeny⁶. Zmiany w rosyjskim systemie zarządzania przepływem ludności ewoluowały od swobodnego, chaotycznego koordynowania na szczeblu poszczególnych regionów do centralizacji w ramach władzy federalnej. Od samego początku rosyjskie ustawodawstwo wyróżniało dwie grupy cudzoziemców, a mianowicie obywateli Wspólnoty Niepodległych Państw oraz cudzoziemców z innych

⁴ Por. A. Łapińska, *Zapraszamy, ale nie przyjeżdżajcie – problemy rosyjskiej polityki migracyjnej*, „Kwartalnik Wschodoznawczy” 1(2013), s. 18–20.

⁵ Por. A. Gil, *Migracje i kwestie bezpieczeństwa w Południowym Okręgu Federalnym Rosji*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 1(2014), s. 79.

⁶ Por. A. Łapińska, *Zapraszamy, ale nie przyjeżdżajcie...*, s. 18–20.

krajów. Wobec tych obu kategorii zastosowano odmienny reżim wizowy, pozwoleń na pracę i pozwoleń na pobyt⁷.

Przepisy prawa imigracyjnego zostały znacznie zreformowane w 2002 r., gdy wprowadzono nowe akty prawne, a mianowicie Ustawę o statusie prawnym cudzoziemców w Federacji Rosyjskiej⁸ i Ustawę o obywatelstwie Federacji Rosyjskiej⁹. Po aneksji Krymu w 2014 r. władze rosyjskie, reagując na bieżące wydarzenia na arenie międzynarodowej, zmieniły zapisy ustawy o obywatelstwie¹⁰. Wymienione ustawy wraz z aktami wykonawczymi władzy federalnej¹¹ stanowią obecnie filar rosyjskiego systemu migracyjnego. Prawo federalne podzieliło cudzoziemców na trzy kategorie: tymczasowych gości (cudzoziemcy przebywający do 90 dni), tymczasowych rezydentów (cudzoziemcy, którzy mogą przebywać w Federacji na podstawie pozwolenia do 3 lat) oraz stałych rezydentów (cudzoziemcy, którzy uzyskali po spełnieniu określonych warunków prawo pobytu na 5 lat z możliwością przedłużenia o kolejne 5 lat). Wprowadzono wymóg posiadania karty migracyjnej, którą każdy cudzoziemiec powinien wypełnić i posiadać przez cały czas swojego pobytu w Rosji. W 2002 r. wszedł w życie rosyjski Kodeks wykroczeń administracyjnych¹², który przewidywał karanie za naruszenie prawa do pobytu, a także podejmowanie nielegalnej pracy. 5 listopada 2006 r. prezydent W. Putin podpisał poprawki do kodeksu, które przewidywały ostrzejsze kary dla cudzoziemców, którzy naruszają przepisy imigracyjne lub zasady wjazdu i pobytu na terytorium Federacji Rosyjskiej, jak również dla pracowników i pracodawców, którzy naruszają przepisy regulujące zatrudnienie cudzoziemców¹³.

Kształt i cele polityki migracyjnej oraz sposoby jej realizacji zostały opracowane w dokumencie o charakterze strategicznym: *Koncepcji państwowej*

⁷ Por. H. Ma, *Chinese Traders in Primorsky Krai in 2007*, „Far Eastern Studies” 7(2008), s. 82.

⁸ Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации 25.07.2002, (Ustawa o statusie prawnym cudzoziemców w Federacji Rosyjskiej 25.07.2002), <<http://translate.google.pl/translate?hl=pl&sl=ru&tl=pl&u=http%3A%2F%2Fwww.fms.gov.ru%2Fdocumentation%2F860%2Fdetails%2F45720%2F&anno=2>>, dostęp: 16.01.2015.

⁹ Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации 31.05.2002 (Ustawa o obywatelstwie Federacji Rosyjskiej z 2002), <<http://www.rg.ru/2002/06/05/zakon-gragdan.html>>, dostęp: 18.01.2015.

¹⁰ Федеральный закон Российской Федерации от 04.06.2014 г. N 142-ФЗ „О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” (Ustawa federalna z Federacji Rosyjskiej na 04.06.2014 r. N 142-FZ „O zmianie art. 6 i 30 ustawy federalnej o obywatelstwie Federacji Rosyjskiej i niektórych aktów prawnych Federacji Rosyjskiej”), <<http://www.rg.ru/2014/06/06/grajdanstvo-dok.html>>, dostęp: 17.01.2015.

¹¹ Zob. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2002 г. №790 О квотах на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации (Uchwała Rządu Federacji Rosyjskiej 01.11.2002 dotycząca kwot zezwoleń na pobyt czasowy dla cudzoziemców i bezpaństwowców w Federacji Rosyjskiej) <<http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition00&issid=2002046000&docid=4>>, dostęp: 17.01.2015.

¹² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. N 195-ФЗ (Kodeks wykroczeń administracyjnych 30.12.2001), <<http://www.arbitr.ru/law/docs/12025267/>>, dostęp: 17.01.2015.

¹³ H. Ma, *Chinese Traders in Primorsky Krai in 2007...*, s. 83–85.

*polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej do 2025 roku*¹⁴. Jest to pierwszy kompleksowy dokument definiujący kierunki i mechanizmy realizacji polityki migracyjnej Rosji. Dla Federacji Rosyjskiej, która jest głównym celem migracji obywateli państw postsowieckich, procesy migracyjne są ważnym czynnikiem wpływającym na sytuację społeczno-gospodarczą kraju: z jednej strony uzupełniają niedobory na rynku pracy, z drugiej zaś – wzmagają napięcia społeczne. Treść koncepcji świadczy o przyjęciu przez władze pragmatycznego podejścia do problemu migracji, którą przedstawiono jako receptę na złagodzenie negatywnych skutków niżu demograficznego oraz wypełnienie luk na krajowym rynku pracy. Koncepcja została opracowana przez Federalną Służbę Migracyjną. Na poziomie deklaracji dokument jest odpowiedzią na realne problemy rosyjskiej gospodarki i rynku pracy, których rozwiązanie wymaga większego otwarcia Rosji na imigrantów. Natura dokumentu, który jedynie wytycza ogóle kierunki rozwoju, nie podając przy tym konkretnych rozwiązań, sprawia, że samo przyjęcie koncepcji nie oznacza rzeczywistej zmiany w polityce migracyjnej Rosji. Jest to jedynie pierwszy krok władz w kierunku świadomego zarządzania i zwiększenia kontroli nad procesami migracyjnymi w kraju¹⁵. W dokumencie zapisana została deklaracja informująca, że Rosja staje się krajem imigracyjnym¹⁶. Do podstawowych celów polityki migracyjnej zaliczono m.in. wzrost bezpieczeństwa narodowego, zahamowanie kryzysu demograficznego oraz wspieranie zapotrzebowania gospodarki na siłę roboczą. Wśród zasad tej polityki wymieniono natomiast podniesienie standardów ochrony praw człowieka i obywatela, wprowadzenie zakazu wszelkich form dyskryminacji, podkreślenie wagi współpracy pomiędzy władzami federalnymi a regionalnymi w zakresie koordynowania i kontrolowania mobilności ludzkiej. Wśród zasad wymieniono również dbanie o ochronę rynku pracy oraz uwzględnienie rozwoju regionu w kontekście polityki migracyjnej. Dokument ten wskazuje też na potrzebę tworzenia warunków do powrotu Rosjan mieszkających za granicą, promowanie migracji wewnętrznej oraz wspieranie adaptacji i integracji imigrantów, tworzenie konstruktywnej interakcji między imigrantami a społeczeństwem przyjmującym. Za główne kierunki polityki migracyjnej państwa przyjęto m.in. promocję dobrowolnego przesiedlenia do Federacji Rosjan mieszkających za granicą i powracających z emigracji, pomoc w osiedlaniu wykwalifikowanych specjalistów, tworzenie warunków dla przedsiębiorców i inwestorów, dążenie do rozwoju zróżnicowanych mechanizmów przyciągania i wykorzystania zagranicznej siły roboczej niezbędnej dla rosyjskiej gospodarki, podniesienie walorów edukacyjnych w kontekście ruchów migracyjnych. Bardzo istotnym kierunkiem rozwoju rosyjskiej polityki migracyjnej było podkreślenie potrzeby zwiększenia atrakcyjności

¹⁴ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (Koncepcja państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej do 2025 roku), <<http://kremlin.ru/acts/15635>>, dostęp: 07.01.2015.

¹⁵ Por. K. Jarzyńska, *Nowa koncepcja polityki migracyjnej Rosji*, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-06-20/nowa-koncepcja-polityki-migracyjnej-rosji>>, dostęp: 23.12.2014.

¹⁶ Por. M. Lesińska, *Polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej w kontekście polityki zagranicznej i sytuacji demograficznej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 1(2014), s. 35.

inwestycyjnej Dalekiego Wschodu, Syberii i strategicznie ważnych obszarów przygranicznych. W tym celu wskazano na potrzebę stworzenia niezbędnej do osiedlania się infrastruktury społecznej i transportowej oraz utworzenie funduszy na realizację tych zadań.

Należy podkreślić, że uporządkowanie sfery migracji w Rosji może napotkać na opór ze strony części administracji i sektora usług migracyjnych. Czerpią one zyski z kontrolowania nielegalnych procedur migracyjnych. Ponadto w Rosji istnieje rozbudowana sieć firm wystawiających fikcyjne dokumenty meldunkowe, a organy porządkowe pobierają korzyści finansowe z kontrolowania imigrantów nieposiadających meldunku lub karty migracyjnej. Środowiska te mogą mieć negatywny wpływ na wdrażanie nowych rozwiązań, co z kolei może osłabić efekt przyjęcia nowej koncepcji. Dużym wyzwaniem dla władz może się stać również przeprowadzenie kampanii informacyjnej promującej założenia nowej koncepcji, bowiem idea zwiększania liczby imigrantów budzi kontrowersje w społeczeństwie rosyjskim, szczególnie w środowiskach nacjonalistycznych. Z tych też względów, aby koncepcja rosyjskiej polityki migracyjnej osiągnęła zamierzony cel, powinna być poparta stosownymi przepisami wykonawczymi, które z kolei muszą być stanowczo i konsekwentnie egzekwowane¹⁷.

Zarysowane powyżej tendencje w polityce migracyjnej Rosji wyraźnie wskazują na jej priorytety. Wynikają one z potrzeb utrzymania rozwoju gospodarczego, który uzależniony jest bezpośrednio od wielkości i struktury populacji aktywnej zawodowo, ale także nie mniej ważnych celów geopolitycznych – dominacji w regionie, ograniczenia wpływów chińskich na Rosyjskim Dalekim Wschodzie. Priorytety są realizowane przez działania skierowane do populacji rosyjskojęzycznej zamieszkającej poza granicami Federacji¹⁸.

2. Rosyjska polityka migracyjna w kontekście zmian demograficznych i kulturowych

Kryzys demograficzny, który przeżywa Federacja Rosyjska, wpływa w znacznym stopniu na kształt polityki migracyjnej tego państwa. Rosja stała się liderem demograficznej degradacji¹⁹, czego wynikiem są narastające problemy o charakterze systemowym i cywilizacyjnym²⁰. Wyniki spisu powszechnego przeprowadzonego w 2010 r. potwierdziły tendencje spadkowe w rosyjskiej demografii. W porównaniu ze spisem powszechnym z 2002 r. nastąpił spadek ludności o 2 mln. Zgodnie z tym spisem w Rosji było ok. 142 mln mieszkańców. Część regionów wyludnia się, część jest bardzo gęsto zaludniona; w miastach

¹⁷ Por. K. Jarzyńska, *Nowa koncepcja polityki migracyjnej Rosji...*

¹⁸ Por. M. Lesińska, *Polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej...*, s. 37.

¹⁹ Por. D. Szymańska, *Kryzys demograficzny w Rosji*, w: *Przekształcenia struktur regionalnych, aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze*, red. S. Ciok, P. Migoń, Wrocław 2010, s. 146–154.

²⁰ Por. A. Sakson, *Przemiany demograficzne i procesy migracyjne w Obwodzie Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2(2013), s. 7.

liczba mieszkańców wzrasta, natomiast niektóre wsie w ogóle przestają istnieć. Zauważa się również charakterystyczne dysproporcje w rozmieszczeniu ludności na terenie Federacji Rosyjskiej – prawie 27% mieszka w Centralnym Okręgu Federalnym, podczas gdy na terenie Dalekowschodniego Okręgu Federalnego zamieszkuje zaledwie 4,4% ludności całej populacji Federacji Rosyjskiej. Dostrzegalne są też tendencje przemieszczania się obywateli w kierunku europejskiej części państwa. Wpływ na niski przyrost naturalny ma również postępujący proces degradacji życia rosyjskich rodzin – rośnie liczba rozwodów, społeczeństwo jako całość ma problemy z AIDS, alkoholem i narkotykami, wciąż zbyt mało uwagi poświęca się zdrowemu trybowi życia²¹. Zdaniem Andrzeja Saksona w Rosji doszło do zdeformowania piramidy wiekowej społeczeństwa²². W 2013 r. zanotowano minimalne zahamowanie trendu spadkowego. Fakt ten został nagłośniony przez oficjalną propagandę państwową. Z danych Rosstat²³ wynika, że 1 stycznia 2013 r. ludność Rosji wyniosła 143,3 mln osób. W ostatnich dwóch latach krajowi przybyło 400 tys. obywateli, mimo to jest ich o 5,3 mln mniej niż w 1993 r. Według danych tej instytucji w 2012 r. liczba zgonów przewyższała liczbę urodzeń. Zahamowaniu spadku demograficznego sprzyja nie tylko pewna poprawa wskaźnika przyrostu naturalnego, lecz także napływ ludności z zewnątrz²⁴. Rosja jest drugim po Stanach Zjednoczonych najpopularniejszym kierunkiem imigracji na świecie. Szacuje się, że w 2010 r. zasób imigrantów w Rosji wyniósł 12,3 mln osób, co stanowiło 8,7% populacji kraju²⁵. W 2013 r. wśród imigrujących do Federacji Rosyjskiej 90% stanowili obywatele dawnych republik radzieckich, z tego 40% przypada na Uzbekistan, Tadżykistan i Kirgizję. Wśród imigrantów spoza dawnego ZSRR przeważali mieszkańcy Chin²⁶. Od momentu upadku Związku Radzieckiego zmienił się charakter imigrantów. Obecnie większość z nich to osoby młode, słabo wykształcone, nieznające rosyjskich realiów i języka²⁷. Imigranci wykonują prace niewymagające wysokich kwalifikacji, jednakże godząc się na zaniżane zarobki i wydłużony czas pracy, według lokalnej społeczności „psują rynek”²⁸. Podobnie jak w państwach Europy Zachodniej, imigranci wykazują niski poziom integracji społecznej. Rosyjskie władze nie potrafią wdrożyć skutecznej polityki integracyjnej, która mogłaby zapobiec izolacji diaspor, eliminowałaby napięcia

²¹ Por. K. Przybyła, *Rosja wobec wewnętrznych wyzwań i zagrożeń w najbliższych latach*, „Bezpieczeństwo Narodowe” III-IV (23–24)(2012), s. 127–128.

²² Por. A. Sakson, *Przemiany demograficzne i procesy migracyjne...*, s. 7.

²³ Rosstat (dawniej Goskomstat) Federalna Służba Statystyczna – federalna instytucja odpowiedzialna za tworzenie oficjalnych informacji statystycznych na tematy społeczne, demograficzne, sytuacji gospodarczej i ekologicznej.

²⁴ Por. A. Lubowski, *Ponura rosyjska demografia*, <<http://studioopinii.pl/andrzej-lubowski-ponura-rosyjska-demografia/>>, dostęp: 07.08.2014.

²⁵ Por. A. Piekutowska, *Uwarunkowania i implikacje współczesnych migracji ekonomicznych polsko-rosyjskich*, „Białostockie Studia Prawnicze” 9(2011), s. 180.

²⁶ Por. A. Lubowski, *Ponura rosyjska demografia...*

²⁷ Por. K. Jarzyńska, *Kreml gra kartą migracyjną*, <<http://3obieg.pl/kreml-gra-karta-migracyjna>>, dostęp: 23.11.2014.

²⁸ Por. K. Jarzyńska, *Nacjonalizm w Rosji: uśpione zagrożenie?*, <http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_85_0.pdf>, dostęp: 23.11.2014.

w relacjach imigrantów z lokalną społecznością i ułatwiałaby proces ich adaptacji społecznej. Często są powtarzane błędy polityki integracyjnej, jakie popełnione zostały w państwach mających duże doświadczenie w przyjmowaniu imigrantów, np. w Niemczech czy Francji²⁹.

Zdaniem demografów poprawa, jaką odnotowano w ostatnim okresie, nie jest zjawiskiem trwałym. Według prognoz Banku Światowego między rokiem 2015 a 2040 Rosji ubędzie niemal 11,5 mln ludzi³⁰. Natomiast według prognoz ONZ populacja Federacji Rosyjskiej w 2050 r. będzie wynosiła 112 mln³¹.

Chcąc ratować sytuację demograficzną kraju, władze rosyjskie wprowadzają zmiany w prawie naturalizacyjnym, upraszczając zasady przyznawania rosyjskiego obywatelstwa. Nowe prawodawstwo zachęca obcokrajowców mieszkających w granicach Federacji Rosyjskiej i na co dzień posługujących się językiem rosyjskim do osiedlania się w tym kraju. Najważniejsze warunki, jakie muszą spełnić, aby otrzymać rosyjskie obywatelstwo, to: zrzeczenie się obywatelstwa innego kraju i posługiwanie się na co dzień językiem rosyjskim. Muszą też mieszkać w granicach Federacji Rosyjskiej, choć tu ustawodawca nie określił żadnego czasookresu. Stopień znajomości języka rosyjskiego ma sprawdzać specjalna komisja działająca przy Federalnej Służbie Migracyjnej, chyba że sam cudzoziemiec lub jego krewni w linii prostej mieszkali na terytorium byłego Imperium Rosyjskiego lub Związku Radzieckiego. Podobną procedurę nadawania obywatelstwa wykorzystywały już inne kraje europejskie. W latach 90. XX w. m.in. władze Austrii uprościły na kilka lat procedury związane z nadawaniem obywatelstwa osobom, których członkowie rodzin zamieszkiwali na obszarze Cesarstwa Austro-Węgierskiego³².

Ponadto władze rosyjskie, określając kierunki polityki migracyjnej, zaznaczyły potrzebę konsolidacji działań mających na celu zachęcanie osób pochodzenia rosyjskiego bądź władających językiem rosyjskim do przybywania i osiedlania się na terytorium Federacji. W 2006 r. został przyjęty specjalny program, który miał usprawnić proces przesiedlenia się etnicznych Rosjan. Program ten został skierowany tylko do tych osób, które zdecydują się na zamieszkanie w regionach uznanych za strategiczne, tj. granicznych, zagrożonych depopulacją bądź też będących celem priorytetowych inwestycji. Pomimo że program gwarantował zwrot kosztów podróży oraz pomoc w znalezieniu pracy i mieszkania, nie cieszył się dużą popularnością. Polityka Federacji wobec rosyjskiej emigracji opiera się na dwóch filarach. Pierwszy to rozwój i utrzymanie więzi diaspory z ojczyzną, drugi to umożliwienie swobodnego przesiedlenia się na terytorium Rosji. Oba adresowane są przede wszystkim do etnicznych Rosjan

²⁹ Por. E. Mazur-Cieślik, *Polityka imigracyjna Federacji Rosyjskiej jako narzędzie kształtowania stosunków dwustronnych z poradzieckimi państwami Azji Środkowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 4(2013), s. 83.

³⁰ Por. A. Lubowski, *Ponura rosyjska demografia...*

³¹ Por. M. Lesińska, *Polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej...*, s. 42.

³² Zob. *Putin z imigrantów chce zrobić obywateli Rosji*, <<http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/791959.putin-z-imigrantow-chce-zrobic-obywateli-rosji.html>>, dostęp: 04.07.2014.

zamieszkujących kraje Wspólnoty Niepodległych Państw i państwa bałtyckie. Mają też służyć zachęceniu wysoko wykwalifikowanych Rosjan mieszkających za granicą do powrotu do kraju³³.

Należy zauważyć, że czynniki demograficzne Rosji wpływają także na zachowanie dotychczasowej pozycji Cerkwi prawosławnej i jej roli w budowaniu „nowego narodu rosyjskiego”, opartego na tradycyjnych rosyjskich wartościach – historii, religii i kulturze. Obecnie w Rosji zamieszkuje największa populacja islamska w Europie. Szacuje się, że w ostatnich piętnastu latach liczba muzułmanów w Rosji zwiększyła się o 40%³⁴. Według danych opublikowanych w 2010 r., jej liczebność wynosi 16,4 mln, co stanowi 11,6% ludności Federacji Rosyjskiej. Muzułmanie stanowią drugą co do liczebności grupę religijną. Populacja ta sukcesywnie wzrasta³⁵. Dla przykładu w Moskwie na jedną chrześcijankę przypada 1,1 dziecka, na jedną muzułmankę – 2,3 dziecka. Tatarki mają średnio 6 dzieci, a kobiety z Czeczenii i Inguszetii średnio po 10. Dodatkowo około 3–4 mln muzułmanów przeniosło się do Rosji z byłych republik ZSRR, głównie z Azerbejdżanu i Kazachstanu. Ponadto niektórzy rdzenni Rosjanie przechodzą na islam. Trendy te wskazują, że liczba chrześcijan spada w tempie 0,6% na rok. Daniel Pipes podaje za Paulem Goblem, ekspertem ds. rosyjskich mniejszości, że „Rosja przechodzi religijną transformację, która będzie miała jeszcze większe konsekwencje dla międzynarodowej społeczności niż upadek Związku Radzieckiego”³⁶.

Główne rejony zamieszkiwania wyznawców islamu to Środkowe Powołże i Północny Kaukaz. Tereny te są obszarami strategicznymi dla Federacji Rosyjskiej z punktu widzenia geopolityki. Północny Kaukaz to terytorium o zasadniczym znaczeniu dla zabezpieczenia interesów rosyjskich w basenie Morza Czarnego, a ponadto jako baza zabezpieczająca zarówno defensywne, jak i ofensywne działania w kierunku Zakaukazia i dalej w głąb Bliskiego i Środkowego Wschodu. Z kolei tereny Tatarstanu i Baszkirii stanowią bardzo ważne zaplecze surowcowe, głównie ze względu na bogate złoża ropy naftowej, gazu ziemnego i rud metali eksploatowanych od kilkudziesięciu lat³⁷.

Rozpadowi ZSRR towarzyszyło, szczególnie na obszarze Kaukazu Północnego, odrodzenie narodowe i religijne³⁸. Z chwilą upadku państwa komunistycznego islam przestał być sprawą prywatną, częścią tradycji, a stał się zasadniczym elementem życia znacznej części obywateli Federacji³⁹. Zwrot ku tym korzeniom

³³ Por. M. Lesińska, *Polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej...*, s. 39–41.

³⁴ Por. D. Kaźmierczak-Pec, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rosji a założenia głównych współczesnych teorii bezpieczeństwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2010(2011), s. 266.

³⁵ Por. J. Stec, *Rosyjski islam. Stan obecny*, <<http://geopolityka.net/rosyjski-islam-stan-obecny/>>, dostęp: 16.09.2014.

³⁶ Por. D. Pipes, *Muslim Russia?*, <<http://www.danielpipes.org/13531/muslim-russia>>, dostęp 16.09.2014; artykuł opublikowany w „The Washington Times” 21 października 2013 r.

³⁷ Por. J. Stec, *Rosyjski islam...*

³⁸ Por. A. Głąb, *Rosjanie – między narodowością a tożsamością*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 1(2012), s. 214.

³⁹ Por. K. Przybyła, *Kaukaz Północny a bezpieczeństwo Rosji – nierozwiązywalny problem czy zaprzepaszczone szansa?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 3(2011), s. 155.

miał wiele źródeł: był skutkiem upadku komunistycznej ideologii i rozpadu systemu wartości, w którym religia była prześladowana lub zakazana; powstała próżnię łatwo i w naturalny sposób wypełnił islam. Istotnym czynnikiem stały się również intensywne kontakty z państwami arabskimi i ich energiczne wsparcie dla swoistego prozelityzmu islamskiego na Kaukazie Północnym i w innych rejonach Rosji⁴⁰. Odrodzenie religijne w rosyjskim islamie nie doprowadziło do utworzenia się jednolitej wspólnoty wiernych na wzór prawosławia⁴¹. W Rosji można wyróżnić dwa nurty islamu, tj. tradycyjny i nietradycyjny. Ten pierwszy ukształtował swoją tożsamość w czasach przed rewolucją, bez większych zmian funkcjonował w czasach Związku Radzieckiego i istnieje do dziś. Należy jednak podkreślić heterogeniczność tego nurtu. Można tu spotkać przedstawicieli takich odłamów, jak hanafizm czy też sufizm. Z kolei nietradycyjny islam – salafizm w Rosji pojawił się po 1991 r. i grupy go reprezentujące zaczęły głosić konieczność powrotu do złotej ery islamu. Skrajnym odłamek tego ruchu jest radykalny wahabizm⁴². Na tle tradycyjnego, starego i zlaicyzowanego islamu europejskiej części Rosji wyraźniej rysują się nowe radykalne prądy ideowe, bliskie fundamentalizmowi religijnemu. Są one wyrazem tendencji do oczyszczenia i wzmocnienia islamu, a także zapewnienia respektowania praw należnych muzułmanom jako znaczącej grupie społeczeństwa. Z drugiej strony są wynikiem zrażenia do starych elit skompromitowanych współpracą z władzą w latach komunizmu i skorumpowanych przez współpracę z obecnymi politykami. Są one także odpowiedzią na nieuwzględnianie czynnika muzułmańskiego w polityce wewnętrznej i zagranicznej Rosji oraz narastającej islamofobii⁴³.

Kwestia wielonarodowości i wieloreligijności jest istotną okolicznością wpływającą na strukturę podmiotów Federacji Rosyjskiej, skomplikowane relacje między centrami władzy, regionami, narodami i poszczególnymi jednostkami⁴⁴. Od XIX w. Rosja dążyła do utworzenia jednolitego społeczeństwa. W Związku Radzieckim budowano poczucie ponadetnicznej wspólnoty radzieckiej, spójonej m.in. wspólnym językiem. Po 1952 r. władza twierdziła, że problemy etniczne należą do przeszłości. W 1961 r. Nikita Chruszczow uznał, że: „partia rozwiązała jeden z najbardziej złożonych problemów, z którym ludzkość borykała się od wieków i który pozostaje aktualny w świecie kapitalizmu do dzisiaj – problem stosunków między narodami”. Po rozpadzie Związku Radzieckiego okazało się, że takie twierdzenia były niezgodne z rzeczywistością⁴⁵. Obecnie to wielonarodowe państwo przeżywające kryzys demograficzny oraz przecho-

⁴⁰ Tamże, s. 153.

⁴¹ Por. R. Mamok, *Islam w Federacji Rosyjskiej*, „Pisma Humanistyczne” 7(2010), s. 91.

⁴² Por. M. Roszczyn, *Islam w Rosji: umma dopiero się rodzi* (rozmowę przeprowadził D. Wańczyk), <[⁴³ Por. B. Cichocki, M. Marszewski, K. Strachota, *Islam w europejskiej części WNP*, „Prace OSW” 7\(2003\), s. 69.](https://www.google.pl/search?newwindow=1&site=&source=hp&q=Islam+w+Rosji+%E2%80%93+z+M.+Roszczynem+rozmawia+D.+Wa%C5%84czyk&oq=Islam+w+Rosji+%E2%80%93+z+M.+Roszczynem+rozmawia+D.+Wa%C5%84czyk&gs_l=hp.12...2345.2345.0.3212.2.2.0.0.0.215.333.0j1j1.2.0.msedr...0...1c.2.61.hp.2.0.0.0.YWjnDjXnJmE#>”, dostęp: 29.12.2014.</p></div><div data-bbox=)

⁴⁴ Por. A. Głąb, *Rosjanie – między narodowością a tożsamością...*, s. 199.

⁴⁵ Por. K. Przybyła, *Kaukaz Północny...*, s. 157.

dzące odnowę religijną poszczególnych narodów, stoi przed nowym wyzwaniem, jakim jest podtrzymanie więzi pomiędzy różnymi grupami etnicznymi i religijnymi. Złożona struktura etniczna i religijna jest źródłem narastających problemów narodowościowych w Rosji. Stanowią one jedno z głównych wyzwań polityki wewnętrznej. W odróżnieniu od lat 90. i początku XXI stulecia, kiedy głównym problemem były dążenia separatystyczne i konflikty zbrojne na Kaukazie Północnym, obecnie na pierwszy plan wysuwają się kwestie będące następstwem procesów migracyjnych w Rosji. Na problemy te nakłada się eskalacja nacjonalizmów etnicznych w republikach narodowych oraz wzrost zapotrzebowania na decentralizację władzy w regionach⁴⁶. W odpowiedzi na kryzys rosyjskiej tożsamości, którego przejawami są brak poszanowania dla tradycyjnych wartości oraz tzw. brak duchowego spoiwa, prezydent Federacji Rosyjskiej w orędziu wygłoszonym w grudniu 2012 r. za jedno z najważniejszych zadań uznał budowę narodu politycznego. Jego komponentami mają być historia Rosji, język rosyjski oraz prawosławna tradycja. Sklasyfikowanie religii prawosławnej jako jednego z głównych filarów państwowej tożsamości uczyniło z Cerkwi prawosławnej partnera w procesie realizacji zadania sformułowanego przez władzę państwową⁴⁷. Czynniki etniczne zostały odsunięte na dalszy plan. Z koncepcją tą związana jest nostalgia za Związkiem Radzieckim. W ten sposób władza próbuje wypełnić pustkę ideologiczną powstałą po upadku byłego mocarstwa i zażegnać kryzys rosyjskiej tożsamości państwowej. U podstaw koncepcji polityki narodowościowej legło przeświadczenie, że rosyjska cywilizacja jest zjawiskiem unikatowym w skali światowej⁴⁸, a droga jej rozwoju nie kopiuje schematów kształtowania się cywilizacji zachodnich. Zgodnie z założeniami tej ideologii polityka narodowościowa Rosji nie może powielać modeli zachodnich. W warunkach rosyjskich nie ma zatem racji bytu koncepcja europejskiego multikulturalizmu ani amerykański tygiel narodów. Rosja jest w szczególnej sytuacji. Od momentu powstania funkcjonowała jako państwo wielonarodowe, skupiające dużo rdzennych grup etnicznych i wyznaniowych. Wizja polityki narodowościowej lansowana przez W. Putina (budowanie narodu politycznego) deklaruje zachowanie tych różnorodności, ale przy założeniu, że tożsamość państwowa odgrywać będzie rolę nadrzędną⁴⁹.

⁴⁶ Por. K. Jarzyńska, *Wskreszanie ducha w narodzie*, „Nowa Europa Wschodnia” 2(2013), s. 44.

⁴⁷ Por. N. Kusa, „*Bogurodzico przełoń Putina*” – rola Cerkwi prawosławnej we współczesnej Rosji, „Refleksje” 9(2014), s. 24.

⁴⁸ Por. K. Jabłoński, *Archetypy cywilizacyjne Rosji*, „Przegląd Geopolityczny” 8(2014), s. 165nn.

⁴⁹ Por. K. Jarzyńska, *Wskreszanie ducha w narodzie...*, s. 43–44.

3. Rosyjska polityka migracyjna jako instrument nacisku na byłe republiki radzieckie

Naturalnym terenem rosyjskiej geopolityki jest obszar postsowiecki⁵⁰. Od samego początku Rosja starała się różnymi sposobami wpływać na nowo powstałe państwa w celu ograniczenia ich niezależności. W 1991 r. z inicjatywy Rosji powołano do życia Wspólnotę Niepodległych Państw, która miała być sposobem na poszukiwanie nowej, alternatywnej formuły organizacyjnej tej przestrzeni⁵¹. Obszar powstały po rozpadzie Związku Radzieckiego stanowi centralny element polityki zagranicznej współczesnej Rosji. Jest on ważny z punktu widzenia bezpieczeństwa polityczno-wojskowego oraz polityki energetycznej i migracyjnej. W realizacji polityki zagranicznej Rosji ważną rolę odgrywają „terytoria państw strategicznych”. Państwa te usytuowane są na skrzyżowaniu trzech ważnych regionów działań wojennych: europejskiego, Bliskiego Wschodu oraz Dalekiego Wschodu, na których znajdują się rosyjskie obiekty wojskowo-strategiczne: kosmodrom Bajkonur, stacja powiadamiania o ataku rakietowym Bałchasz w Kazachstanie (ponad 15 tys. żołnierzy), a na terytorium Azerbejdżanu system radarowy w Gabale. W Kirgistanie rozmieszczono punkt telekomunikacyjny Rosji, a w Tadżykistanie – stację światłowodową obserwacji „Okno” oraz 201 bazę wojskową w Duszanbe; w Kirgistanie (Kant) 999 lotniczą bazę wojskową; w Armenii (Gyumri) – wojskową bazę. Placówki i instalacje wojskowe na terenie republik dawnego Związku Radzieckiego stanowią element szerszej polityki nacisku na te państwa⁵².

Procesy integracyjne na obszarze postsowieckim ulegają ciągłym zmianom i przekształcaniom. Katarzyna Czerewacz-Filipowicz twierdzi, że tak jak państwa powstałe w wyniku rozpadu ZSRR musiały na nowo określić swoją rolę, miejsce i priorytety w relacjach międzynarodowych, tak model procesów integracyjnych zachodzących na ich obszarze jest ciągle zmieniany w poszukiwaniu formy najbardziej optymalnej i odpowiedniej z punktu widzenia poszczególnych państw i ich uwarunkowań politycznych, gospodarczych, historycznych i kulturowych⁵³. Nowa sytuacja geopolityczna doprowadziła do tego, że strumienie przepływu migracji wewnętrznych pomiędzy republikami radzieckimi zyskały status międzynarodowych. W ramach powstałej Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej ustalono wspólne metody przeciwdziałania nielegalnej migracji zarobkowej z państw trzecich oraz określono status prawny pracujących migrantów

⁵⁰ Por. G. Baziur, *Imperia restituta? Cele regionalnej geopolityki federacji rosyjskiej na obszarze Kaukazu i Międzymorza w latach 1992–2010 i ich reperkusje – wybrane przykłady*, „Przegląd Geopolityczny” 8(2014), s. 125.

⁵¹ Por. R. Demjaniuk, *Priorytety państw członkowskich i układy regionalne w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie” 89(2011), s. 164.

⁵² Por. O. Wasiuta, *Integracja Eurazji jako globalny projekt geopolityczny Rosji*, „Przegląd Geopolityczny” 7(2014), s. 38–39.

⁵³ Por. K. Czerewacz-Filipowicz, *Polityka migracyjna jako płaszczyzna funkcjonalna integracji ekonomicznej w ramach Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Ekonomia i Prawo” 12(2013), s. 66.

i członków ich rodzin. W grudniu 2010 r. państwa Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej porozumiały się co do statusu prawnego zatrudnionych migrantów oraz przeciwdziałania nielegalnej migracji. Dzięki temu obywatele Rosji, Białorusi i Kazachstanu mogą bez ograniczeń i konieczności ubiegania się o specjalne pozwolenia podejmować pracę na obszarze WPG niezależnie od pochodzenia. Pracowników z WPG nie dotyczą też niektóre mechanizmy ochrony rynku pracy, np. obywatele tych państw nie są wliczani do kwot cudzoziemców mogących podjąć pracę na podstawie zezwoleń⁵⁴.

Należy zauważyć, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat na obszarze post-sowieckim wykształcił się system powiązań migracyjnych, w ramach którego głównym ośrodkiem przyciągającym migrantów jest Rosja; dzieje się tak ze względów na jej pozycję polityczną i gospodarczą. Kierunek i nasilenie strumienia imigrantów z państw postsowieckich są uwarunkowane czynnikami ekonomicznymi i demograficznymi. Z jednej strony w Rosji i na Białorusi ma miejsce pogłębiający się kryzys demograficzny, z drugiej Kirgizja i Tadżykistan to państwa o stosunkowo dużym i szybkim przyroście ludności, z młodą strukturą wiekową. Kazachstan zajmuje pośrednią pozycję między tymi dwiema grupami państw⁵⁵. Ponadto gospodarki większości państw środkowoazjatyckich mocno uzależnione są od dopływu gotówki przelewanej z Rosji przez pracujących tam emigrantów. Niewielkie kwoty, które przesyłają oni rodzinom, dają w konsekwencji poważne sumy, na podstawie których konstruowane są coroczne budżety wielu państw. Według obliczeń Banku Światowego aż 42% PKB Tadżykistanu pochodzi z zagranicznych transferów gotówkowych. Z kolei w Kirgistanie ten odsetek wynosi 32%. Oznacza to, że bez kwot nadsyłanych z zagranicy zbilansowanie budżetów tych państw i budżetów domowych ich obywateli nie byłoby możliwe. Masowa emigracja do pracy w Rosji pozwala nie tylko na zdobycie środków utrzymania dla rodzin migrantów, ile świadczy o sile nabywczej ludności. Stanowi również ratunek dla rządów, które w ten sposób rozwiązują wiele problemów społecznych. Perspektywa wysiedlenia z Rosji nielegalnych imigrantów i ich masowego powrotu do miejsc pochodzenia jest równoznaczna z pojawieniem się na rynkach pracy republik środkowoazjatyckich znacznej rzeszy osób bez pracy. Dla władz tych państw stanowiłoby to konieczność skierowania wysokich nakładów na walkę z bezrobociem. Rosja coraz częściej we wzajemnych relacjach z państwami Azji Środkowej stosuje argument w postaci przymusowego wydalenia ich obywateli⁵⁶. Pozbycie się

⁵⁴ Por. I. Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego*, „Prace OSW” 7(2013), s. 19–20.

⁵⁵ Por. K. Czerewacz-Filipowicz, *Polityka migracyjna jako płaszczyzna funkcjonalna integracji ekonomicznej...*, s. 61–62.

⁵⁶ W 2010 r. w Kirgistanie masowy powrót mężczyzn wydalonych z Rosji doprowadził do rewolucji i obalenia przeżartego korupcją rządu Kurmanbeka Bakijew. Prognozuje się, że w miarę pogłębiającego się kryzysu walutowego w Rosji ten scenariusz może się powtórzyć w innych państwach regionu, co może przyczynić się do destabilizacji sytuacji w tym obszarze, zob. *Kryzys gospodarczy w Rosji odbije się także na postradzieckich republikach?*, <<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Kryzys-gospodarczy-w-Rosji-odbije-sie-takze-na-postradzieckich-republikach,wid,17174642,wiadomosc.html?ticaid=114426>>, dostęp: 13.01.2015.

imigrantów pochodzących z państw przestrzeni postsowieckiej to z punktu widzenia władz Rosji przedsięwzięcie trudne dla gospodarki, ale w momencie kryzysu możliwe do zaakceptowania. Jednakże z punktu widzenia rządów republik środkowoazjatyckich ta sama operacja wygląda zupełnie inaczej. Urzędujące władze postrzegają ją jako znaczące zagrożenie dla pokoju społecznego. Załamanie gospodarcze, bezrobocie i pauperyzacja społeczeństwa, które towarzyszyłyby masowym powrotom pracowników z Rosji, najprawdopodobniej doprowadziłyby do niezadowolenia społecznego, podsycanego przez religijnych radykałów z sąsiednich krajów⁵⁷.

Zuzanna Brunarska zauważa, że na obszarze postsowieckim następuje powolna zmiana kierunków migracyjnych, co może świadczyć o tym, że społeczności krajów dotychczas uzależnionych politycznie i gospodarczo od Rosji starają się powoli wyemancypować spod jej wpływu. Istnieje wiele czynników sprzyjających stopniowemu słabnięciu powiązań migracyjnych pomiędzy krajami postsowieckimi a Rosją. Istotną rolę odgrywa upływ czasu. W dorosły wiek wchodzi pokolenie urodzone po 1991 r., dla którego Związek Radziecki jest już tylko historią. Pokolenie to słabo zna język i kulturę rosyjską. Utrzymaniu kontaktów nie sprzyja ponadto fakt, że część porozumień w sferze migracji pozostaje jedynie na papierze. Umacnianie się więzi gospodarczych, politycznych i kulturowych z państwami spoza regionu, tj. z krajami Unii Europejskiej, oraz z krajami muzułmańskimi – głównie Bliskiego Wschodu również sprzyja rozluźnieniu związków z byłą metropolią. Dodatkowo postawa nacjonalistyczna i ksenofobiczna Rosjan w stosunku do imigrantów z innych nacji powoduje, że Federacja staje się mało atrakcyjnym miejscem dla imigrantów i w niedalekiej przyszłości może przegrać walkę o siłę roboczą z innymi krajami. Przejawem nowych trendów jest rosnąca dywersyfikacja strumieni migracyjnych. W ostatnim czasie pojawiło się kilka nowych krajów przyjmujących migrantów z regionu. Spośród krajów postsowieckich wzrosło znaczenie przede wszystkim Kazachstanu, a także rozwijającego się dzięki zyskom z wydobycia surowców energetycznych Azerbejdżanu. Kraje te wybierają mieszkańcy Azji Centralnej. Kazachstan zaczął odgrywać rolę centrum przyciągania migrantów nie tylko z krajów Azji Centralnej, a także, choć w mniejszym stopniu, z Rosji i Chin. Dla części migrantów z Azji Centralnej kraj ten stanowi bardziej interesujący cel migracji zarobkowej niż Rosja ze względu na bliskość geograficzną, wiążące się z tym niższe koszty i krótszy czas podróży, bliskość kulturową oraz brak radykalnych nastrojów antymigracyjnych w społeczeństwie. Kolejnym nowym biegunem przyciągania migrantów z regionu – przede wszystkim z Ukrainy i Mołdawii – są kraje Europy Południowej. Następnym ważnym obszarem, do którego kierują się strumienie migracyjne jest Turcja. Ponadto na migracyjnej mapie regionu pojawiły się nowe państwa – Korea Południowa i Katar. Wzrost popularności nowych kierunków migracji wiąże się ze spadkiem migracyjnej zależności krajów regionu od Rosji⁵⁸.

⁵⁷ Por. E. Mazur-Cieślak, *Polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej...*, s. 86–88.

⁵⁸ Por. Z. Brunarska, *Współczesne migracje na obszarze poradzieckim przez pryzmat koncepcji migracji poimperialnych*, „Central and Eastern European Migration Review” 2(2013), s. 47–48.

4. Chińska migracja na Rosyjskim Dalekim Wschodzie

Zjawisko migracji jest współcześnie jedną z najważniejszych spraw w relacjach pomiędzy Federacją Rosyjską a Chińską Republiką Ludową. Na kształt i intensywność tych procesów miały i nadal mają wpływ bliskość geograficzna dwóch krajów, wzajemna zależność gospodarcza, a przede wszystkim intensywne stosunki polityczne. Chińska migracja na Rosyjskim Dalekim Wschodzie ma złożoną i bogatą historię⁵⁹. Z historycznego punktu widzenia Syberia i Rosyjski Daleki Wschód zajmowały szczególną pozycję w relacjach pomiędzy oboma krajami. Rosyjski Region Dalekowschodni w najbardziej bezpośrednim sensie zawiera w sobie ambiwalencje stosunków rosyjsko-chińskich. Mimo rozwiązania kwestii terytorialnej, przyszłość regionu jest nadal niepewna⁶⁰.

Wraz z przemianami ustrojowymi i rozpadem Związku Radzieckiego w latach 90. XX w. pojawiła się duża fala migracji chińskiej. W 1992 r. Rosja podpisała z Chinami porozumienie o bezwizowym ruchu osobowym. Ocenia się, że wprowadzenie ruchu bezwizowego nie było do końca przemyślane przez władze. Nie zostało poprzedzone odpowiednimi działaniami organizacyjnymi. Lokalna administracja nie była przygotowana na tak duży napływ obcokrajowców. Nie prowadzono rejestracji przybywających Chińczyków ani rejestrów ich działalności gospodarczej. W związku z coraz bardziej niekontrolowanym napływem imigrantów chińskich pod koniec 1993 r. wprowadzono ponownie reżim wizowy. W 1994 r. zawarto porozumienie ograniczające ruch bezwizowy do właścicieli paszportów służbowych oraz ewidencjonowanych grup turystycznych. W tym samym czasie w Federacji Rosyjskiej uchwalono ustawy wprowadzające kontrolę migracyjną wraz z systemem zezwoleń na pracę dla cudzoziemców⁶¹. Według różnych danych obecnie na Dalekim Wschodzie Rosji może przebywać nielegalnie od 200 tys. do 2 mln Chińczyków. Szacuje się, że do drugiej połowy XXI w. liczba ta może wzrosnąć do 25 mln⁶². Bartłomiej Bartoszek w swoim artykule przytacza stanowisko Vilego Gelbrasa, sinologa z Uniwersytetu Moskiewskiego im. M. Łomonosowa: „Teraz co drugi Chińczyk przybywa do Rosji z jawną intencją niewracania do Chin. Większość z nich nie może być już zaklasyfikowana jako wolni migranci”. Ponadto autor dodaje spostrzeżenia Jacka Wheelera, który stawia tezę, że Chińczycy wspierają celowo migrację swoich obywateli na Rosyjski Daleki Wschód⁶³.

⁵⁹ Zob. szerzej M. Pietrasiak, W. Dacyszen, *Regionalny aspekt historii stosunków rosyjsko-chińskich*, Łódź 2012; O. Alexeeva, *Chinese Migration in the Russian Far East. A Historical and Sociodemographic Analysis*, „China perspectives” 3(2008); E. Dankiewicz, *Emigracja chińska w Federacji Rosyjskiej*, <<http://www.eurogospodarka.pl/swiat/emigracja-chinska-w-federacji-rosyjskiej>>, dostęp: 08.07.2014.

⁶⁰ Por. M. Lubina, *Rosyjski Daleki Wschód a Chiny*, cz. 3, <<http://www.polska-azja.pl/2013/12/28/m-lubina-rosyjski-daleki-wschod-a-chiny-cz-3/>>, dostęp: 08.07.2014.

⁶¹ Por. E. Dankiewicz, *Emigracja chińska w Federacji Rosyjskiej*...

⁶² Por. Ł. Niewiadomski, *Stosunki chińsko-rosyjskie i ich wpływ na świat*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 1(2006), s. 152.

⁶³ B. Bartoszek, *Chińskie przeznaczenie Syberii?*, <<http://www.mojeopinie.pl/chinskie-przeznaczenie-syberii,3,1297371111>>, dostęp: 08.07.2014.

Na obszarach przygranicznych obecnie można zaobserwować oddolne tendencje integracyjne pomiędzy Rosją a Chinami w kwestii polityki, gospodarki, kultury czy obyczajowości. Każda z tych sfer wzajemnie oddziałuje na siebie. Powszechnym zjawiskiem stało się przekraczanie granicy z Rosją przez najuboższych mieszkańców Chin w celu poszukiwania pracy. Chińczycy pracują za znacznie mniejsze wynagrodzenie niż obywatele Rosji, co powoduje niezadowolenie wśród rosyjskiej części ludności. Większość przybywających na Rosyjski Daleki Wschód stanowią handlowcy albo sezonowi robotnicy⁶⁴. Na terenach przygranicznych powstało wiele wiosek i mniejszych skupisk zamieszkiwanych przez chińską ludność, które w ogóle nie widnieją na oficjalnych mapach. W niektórych miastach Chińczycy zasiadają w strukturach samorządowych⁶⁵. Rdzenni mieszkańcy regionu są świadomi wzrastającego wpływu Chin. Większość z nich uważa, że we wzajemnych stosunkach to tylko Chiny zyskują na tej współpracy, a wpływ tego państwa na rosyjską gospodarkę lokalną jest negatywny. Sinofobia ma swoje etnokulturowe podłoże i wiąże się z „kulturą zazdrości”, będącą ważną częścią rosyjskości. Przez jej pryzmat Chińczycy są postrzegani jako znacznie lepsi pracownicy – przedsiębiorczy, utalentowani, pracowici i co ważne – trzeźwi. Z drugiej strony przypisuje się im spryt, chciwość oraz agresję – znacznie większą niż u innych nacji⁶⁶.

Ciekawym fenomenem ostatniej dekady jest znaczący wzrost liczby małżeństw mieszanych: chińskich mężczyzn z rosyjskimi kobietami i wiążący się z nim wzrost sinofobii wśród rosyjskiej męskiej populacji regionu. Ta niechęć nie jest tylko kwestią zwykłej zawiści, lecz również obawy, że trend ten w miarę swego utrzymywania się może doprowadzić do zjawiska – „sinizacji poprzez małżeństwa”. Obawy te wiążą się z hermetycznością imigranckich enklaw w regionie. Społeczności chińskie są zamkniętymi i doskonale zorganizowanymi grupami, praktycznie niekontaktującymi się z władzą lokalną, działającymi gdzieś pomiędzy legalną a szarą strefą, żyjącymi prawie zawsze w ramach swoich społeczności, niezainteresowanymi integracją z rosyjskim społeczeństwem⁶⁷.

Syberia dla Chin jest bardzo ważnym regionem z kilku względów. Region ten jest słabo zaludniony, co stanowi naturalne miejsce docelowej chińskiej migracji⁶⁸. Dalekowschodni Okręg Federacji Rosyjskiej stanowi ogromny obszar obejmujący swoim zasięgiem 6 215 900 km². W porównaniu z latami 90. XX w. na obszarze tym zanotowano znaczny spadek populacji rosyjskiej o ponad 2 mln, tj. z 9 mln do 7 mln. Poza naturalnym spadkiem, wiele osób migruje z Syberii do innych obszarów Rosji z powodu braku perspektyw społeczno-gospodarczych, które są efektem likwidacji ośrodków przemysłowych i instalacji wojskowych w tym rejonie Federacji. Natomiast po drugiej stronie granicy, w trzech

⁶⁴ Por. M. Lubina, *Rosyjski Daleki Wschód a Chiny...*

⁶⁵ Por. A. Chłopek, *Strategia Chin na przełomie XX/XXI wieku*, „Przegląd Geopolityczny” 4(2011), s. 104–105.

⁶⁶ Por. M. Lubina, *Rosyjski Daleki Wschód a Chiny...*

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ Por. B. Bartoszek, *Chińskie przeznaczenie Syberii?...*

północno-wschodnich prowincjach chińskich – Heilongjiang, Jilin i Liaoning żyje 100 mln obywateli chińskich. Już obecnie niektórzy analitycy zauważają, że jeżeli będzie następował odpływ Rosjan z tego regionu, Chińczycy w naturalny sposób będą w stanie wypełnić tę lukę demograficzną⁶⁹. Zjawisko to otrzymało w Rosji nazwę „ciśnienia demograficznego”. Brak siły roboczej w tym rejonie będzie wymuszał konieczność jej importu z Chin⁷⁰.

Rosyjski Daleki Wschód jest bogaty w złoża surowców naturalnych, których z kolei brakuje Chinom, a których transport z państw bliskowschodnich i afrykańskich jest drogi i niebezpieczny⁷¹. Wzrastająca siła gospodarcza i militarna Chin, przy jednoczesnym zastoju gospodarczym Dalekiego Wschodu Rosji oraz osłabieniu więzi z częścią europejską Federacji, determinuje przewagę Chin w tym regionie. W związku z powyższym zapotrzebowanie Chin na surowce w sposób naturalny ukierunkowuje ich zainteresowanie Syberią oraz Dalekim Wschodem Rosji⁷². Rozwój gospodarczy północno-wschodnich Chin jest poważnie ograniczony poprzez brak dostępu do morza. Władze chińskie podejmują przedsięwzięcia mające na celu łatwiejszy dostęp do Morza Japońskiego, m.in. poprzez próbę wydzierżawienia rosyjskich portów Zarubino i Posjet. Jednakże z uwagi na fakt, że stanowiłoby to naruszenie suwerenności państwa władze rosyjskie stanowczo odmówiły⁷³. Ważnym elementem we wspólnych relacjach pomiędzy oboma krajami jest także aspekt ekologiczny. Po rosyjskiej stronie jest dużo lepszy klimat niż w zanieczyszczonych i przeludnionych prowincjach północnych Chin. Degradacja terenów rolnych, postępujący rozwój gospodarczy, niedobór wody pitnej oraz wzrost populacji ludzkiej w Chinach powodują, że stopniowemu zmniejszeniu ulegają obszary rolne nadające się do uprawy. W Rosji natomiast jest jej pod dostatkiem. Dlatego też Chiny są zainteresowane eksploatacją Syberii także do celów rolniczych⁷⁴.

Przeciwnicy tej teorii twierdzą, że Syberia traktowana jest przez Rosję jako dobro narodowe, gdzie rolą jej mieszkańców jest pomoc rządowi w eksploatacji jej zasobów. Pomimo korzyści płynących ze współpracy z Chinami, Rosjanie są dość nieufni wobec intencji Pekinu⁷⁵. Sinofobia nie pozwala Rosjanom dojrzeć najważniejszego problemu, a mianowicie takiego, że ze względów demograficznych i gospodarczych Chińczyków na Rosyjskim Dalekim Wschodzie jest wciąż za mało⁷⁶. Niektórzy badacze szacują, że aby wypełnić lukę demograficzną na Dalekim Wschodzie, potrzeba co najmniej 25 mln imigrantów. Tylko obywatele Chin mogą wypełnić tę lukę, bez uzupełnienia której niemożliwy jest rozwój

⁶⁹ Por. B. Lintner, *The Chinese are coming... to Russia*, <http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/HE27Ag01.html>, dostęp: 01.08.2014.

⁷⁰ Por. E. Dankiewicz, *Emigracja chińska w Federacji Rosyjskiej...*

⁷¹ Por. B. Bartoszek, *Chińskie przeznaczenie Syberii?...*

⁷² Por. E. Dankiewicz, *Emigracja chińska w Federacji Rosyjskiej...*

⁷³ Por. Ł. Niewiadomski, *Stosunki chińsko-rosyjskie i ich wpływ na świat...*, s. 151.

⁷⁴ Tamże, s. 152.

⁷⁵ Por. A. Chłopek, *Strategia Chin na przełomie XX/XXI wieku...*, s. 104–105.

⁷⁶ Por. M. Repnikova, H. Balzer, *Chinese migration to Russia: missed opportunities*, „Eurasian Migration Papers” 3(2009), s. 34.

tego regionu Rosji ani jego awans cywilizacyjny. Kwestią problematyczną natomiast są trudności związane z procesem integracji napływającej ludności i uczynienia z niej pożytecznych obywateli Federacji Rosyjskiej⁷⁷.

5. Zakończenie

Migracja jest masowym zjawiskiem naszych czasów, zjawiskiem stałym, które przybiera różne formy, dotyka wszystkie kontynenty i wszystkie kraje. Jest również jednym z najważniejszych problemów społecznych i międzynarodowych współczesnego świata. Problem ten nie jest mniej aktualny aniżeli dawniej, wręcz przeciwnie, obecnie zjawisko to przybiera na sile. Współczesna polityka migracyjna opiera się na założeniu, że państwo jest w stanie wpływać na kształt migracji zgodnie z określonymi celami, m.in. poprzez stosowanie takich narzędzi, jak regulacje prawne. Państwa dostrzegają i zwracają wyjątkową uwagę na zagrożenia, jakie międzynarodowa migracja stwarza dla ich suwerenności i konsekwentnie dążą do zmniejszenia skali nieuregulowanego przepływu ludzi na obszarze całego globu ziemskiego. W tym kontekście Federacja Rosyjska nie jest wolna od problemów wynikających z procesów migracyjnych.

Polityka migracyjna Federacji Rosyjskiej jest bardzo istotnym elementem gry geopolitycznej tego państwa. Usytuowanie Rosji pomiędzy Unią Europejską a Chinami stwarza duże pole manewru do wpływania na kształt procesów migracyjnych nie tylko o zasięgu regionalnym, ale również globalnym. Rosja stała się państwem imigracyjnym. Największą grupę imigrantów stanowią obywatele państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego, kolejną są przybysze z Chin. W rankingu państw absorbujących imigrantów Rosja zajmuje drugie miejsce na świecie po Stanach Zjednoczonych. Położenie geopolityczne powoduje, że Rosja staje się krajem tranzytowym, przez który imigranci z państw azjatyckich starają się dotrzeć do Unii Europejskiej. Z kolei uwarunkowania historyczne i kulturowe sprawiają, że Rosja jest specyficznym krajem dla tej kategorii ludzi. Wzorce zachodnie określające sposób integracji imigrantów, takie jak koncepcja wielokulturowości czy tygla narodów, nie mają tu zastosowania.

W polityce migracyjnej Rosji można wyróżnić dwa bardzo istotne aspekty, a mianowicie: aspekt wewnętrzny i zewnętrzny. W przypadku aspektu wewnętrznego mamy do czynienia z takimi zjawiskami, jak walka z kryzysem demograficznym i związanym z tym niedostatkiem siły roboczej, odrodzeniem narodowym i religijnym oraz radykalizacją określonych grup społecznych i etnicznych oraz niskim poziomem integracji społecznej imigrantów. Ważnym elementem tego aspektu są również programy skierowane do emigracji rosyjskiej, konstruowane w celu zachęcenia do powrotu i osiedlania się w rejonach strategicznych i zagrożonych depopulacją. Ponadto zwiększająca się populacja chińskich imigrantów na Dalekim Wschodzie budzi obawy co do przyszłości tego

⁷⁷ Por. M. Lubina, *Rosyjski Daleki Wschód a Chiny...*

regionu. W aspekcie zewnętrznym należy zwrócić uwagę na politykę imigracyjną jako instrument nacisku na kraje wchodzące w skład byłego ZSRR, sposób kształtowania relacji z Chinami oraz element bezpieczeństwa narodowego.

Rosyjska polityka migracyjna jest aktywnym instrumentem rozwiązywania problemów wewnątrz państwa, a także bardzo ważnym kreatorem polityki zagranicznej. Pejoratywną stroną tej polityki stanowi fakt, że jest planowana odgórnie, bez uwzględnienia potrzeb i charakteru poszczególnych regionów. Jest także sposobem rozwiązywania jedynie bieżących problemów kraju, przez co na plan dalszy przesuwając istotną kwestię, jak integracja społeczna imigrantów, co w dalszej perspektywie może negatywnie rzutować na kondycję społeczną Rosji, a w konsekwencji ujemnie wpłynąć na sąsiadujące z nią państwa.

CHALLENGES OF MIGRATION POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION. AN OUTLINE OF THE ISSUES

SUMMARY

Migration is a mass phenomenon of our time, a permanent phenomenon which takes many forms, affects all continents and all countries. This phenomenon is one of the most important social and international issues of the modern world. In this context, the Russian Federation is not free from problems arising from migration processes. Migration policy of the Russian Federation is a very important part of that country's geopolitical game. Location Russia between the European Union and China creates considerable scope to influence the shape of migration processes not only regional but also global. Russia has become a country of immigration. There are two very important aspects in the migration policy of Russia: the internal and external aspects. The internal aspect relates to such phenomena as the fight against the demographic crisis and related deficits in the labor market, national and religious revival of ethnic groups living in Russia, the low level of social integration of immigrants. In terms of external migration policy is treated as an instrument of pressure on the countries of the former Soviet Union, a way of shaping relations with China and the element of national security. Russian migration policy is an active instrument for solving problems within the country, as well as a very important foreign policy wizard. Pejorative side of this policy is that it is planned from above, without taking into account the needs and nature of various Russian regions.

KEY WORDS: migration, migration policy, demography, Russia

RECENZJE / REVIEWS**TOMASZ BĄKOWSKI****RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ
PANI MAGISTER MONIKI ANNY ZINIEWICZ
PT. „ADMINISTRACYJNOPRAWNE ASPEKTY OPŁAT
ADIACENCKICH”, OLSZTYN 2011**

Na podstawie art. 30 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595, z późn. zm.) oraz uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 21 października 2011 r. nr 68/2011/BiR, powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej Pani magister Moniki Anny Zieniewicz pt. „Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pani prof. dr hab. Heleny Kisilowskiej.

Temat i tytuł rozprawy

Wybór obszaru badawczego uważam za interesujący, aktualny i niewątpliwie godny refleksji naukowej. Problematyka opłat adiacenckich to również, a może przede wszystkim, płaszczyzna licznych dylematów pojawiających się w praktyce stosowania prawa. Należy zgodzić się z Doktorantką, że przedmiot rozprawy nie został dotychczas opracowany w sposób kompleksowy. Równocześnie trzeba podkreślić, że i recenzowana praca nie stanowi „skończonej” analizy prawnej konstrukcji opłat adiacenckich, ale z punktu widzenia wymogów dysertacji doktorskich nie musi do tego miana aspirować. Zresztą sama Autorka we wstępnej części pracy określa obszar badań i zamierza koncentrować się na uzasadnieniu prawnego bytu opłat adiacenckich, odnosząc się w tym względzie do podstawowej dla prawa administracyjnego idei dobra wspólnego i interesu publicznego. Niezależnie od szczegółowych ocen, które zostaną przedstawione w dalszej części recenzji, wypada uznać, że zamierzenia badawcze Doktorantki zasługują na aprobatę.

Tytuł jakiegokolwiek opracowania, w tym także opracowania naukowego, pełni kilka funkcji. Niewątpliwie jest przede wszystkim informacją o jego merytorycznej zawartości. Może też wskazywać kierunki rozważań, a nawet uprzedzać wnioski, do których dochodzi autor przy końcu swojej pracy. Tytuły publikacji adresowane do szerokiego grona odbiorców są także elementem towarzyszącej im kampanii marketingowej.

Mając powyższe na względzie, należy uznać, że tytuł recenzowanej rozprawy nie pokrywa się w pełni z jej zawartością, aczkolwiek różnice dzielące oba elementy rozprawy nie są znaczne. Prawdą jest, że rozważania zawarte w pracy zostały poświęcone instytucji opłat adiacenckich w kontekście regulacji prawa administracyjnego, jednakże w mojej ocenie tytuł „Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich” sugeruje nieco szersze spojrzenie na tę instytucję. Nie bez racji można bowiem sądzić, że pod przywołanym tytułem kryje się treść obejmująca aspekty materialnoprawne, aspekty procesowe, aksjologiczne i in. Doktorantka odnosi się co prawda w różnych proporcjach do wymienionych aspektów, niemniej jednak skupia się na deklarowanych w „Uwagach wprowadzających” aspektach słuszności ustalania opłat adiacenckich, w przypadkach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, z późn. zm.) – dalej „u.g.n.”, uzasadnianej interesem publicznym, pisząc, że „Zagadnieniem wiodącym w pracy jest realizacja interesu publicznego w procedurze naliczania opłaty adiacenckiej, który zarazem ukazuje słuszność pobierania tej opłaty” (s. 12).

Struktura i objętość

Powodzenie dysertacji w dużej mierze zależy od sposobu ujęcia (prezentacji) zawartych w niej problemów. Temu zaś służy odpowiednia – w tym przejrzysta i logiczna – wewnętrzna struktura pracy. Recenzowana rozprawa składa się z czterech rozdziałów poprzedzonych „Uwagami wprowadzającymi” i zwięzłych „Zakończeniem”. Wymienione elementy struktury, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi pracy, świadczą o klasycznym podejściu do formalnej konstrukcji rozprawy i zasługują na ocenę pozytywną.

Podział na kolejne jednostki (w ramach rozdziałów) może budzić zastrzeżenia, które dotyczą zwłaszcza jednego zabiegu redakcyjnego. Mianowicie w wielu przypadkach przed jednostkami dzielącymi rozdział lub podrozdział jest zamieszczany tekst niepodlegający temu podziałowi i bez stosownej numeracji. Tego rodzaju „wprowadzenia” bez tytułu i oznaczenia pojawiają się m.in. na stronach: 21 przed 1.1., 29 przed 1.2.1., 64 przed 1.3.1., 133 przed 3.1.1., 149 przed 3.2.1., 174 przed 3.3.1., 195 przed 4.1., 207 przed 4.2.1. Jeśli zdaniem Autorki zasadne jest poprzedzanie szczegółowych rozważań w rozdziale lub podrozdziale „słowem wstępnym”, a w przedstawionych przypadkach wydaje się, że tak właśnie jest, to chyba nic nie stoi na przeszkodzie, by wprowadzić w tym celu odpowiednio ponumerowaną jednostkę redakcyjną zatytułowaną np. „Uwagi ogólne”, „Wprowadzenie”, „Zagadnienia wstępne” itp. Natomiast

wskazane wyżej stawianie „przed nawias” wstępnej części rozdziału lub podrozdziału może rodzić wątpliwości co do zachowania wymaganej systematyki i logicznej konstrukcji pracy.

Analizując strukturę pracy, trzeba również zwrócić uwagę na rozbieżność zachodzącą pomiędzy brzmieniem tytułu rozdziału I w spisie treści: „Zagadnienia wstępne opłat adiacenckich” i w samej treści opracowania (s. 21) „Opłaty adiacenckie jako przedmiot prawa”.

Rozbieżności między spisem treści a zawartością pracy pojawiają się także w odniesieniu do oznaczenia podrzędnych jednostek redakcyjnych, czego przykładem jest ostatnia jednostka w Rozdziale III zatytułowana „Podsumowanie” oznaczona w spisie treści jako 3.4, a na s. 192 figurująca pod numeracją 3.3.5.

Oceniając rozprawę z punktu widzenia sposobu wypowiedzi, która rzutuje na objętość pracy, należy uznać, że dysertacja została napisana w sposób zdyscyplinowany, o czym świadczy jej objętość mieszcząca się w 286 stronach, licząc wraz z wszelkimi spisami i wykazami. Przy obecnych niemal nieograniczonych możliwościach pozyskiwania źródeł z zasobów elektronicznych baz informacji prawnej oraz z ogólnodostępnych zasobów Internetu, objętość wielu rozpraw doktorskich, habilitacyjnych oraz innych prac osiąga rozmiary „encyklopedii powszechnych”. Autorka – jak widać – nie poddała się temu kontrowersyjnemu trendowi. Stąd też Doktorantka, koncentrując się wyłącznie na węzłowych problemach związanych z przedmiotem rozprawy, przedstawiła pracę (z wyjątkiem pewnych fragmentów) przejrzystą i wolną od zbędnych wątków.

Treść

Oceniając treść dysertacji, należy zwrócić uwagę na zasadność przedstawienia wstępnych kwestii w „Uwagach wprowadzających”. Tę część pracy należy ocenić co do zasady pozytywnie, chociaż trzeba też wskazać na pewne mankamenty. I tak pod nieco enigmatycznym tytułem punktu 2. „Stan wiedzy” kryje się cenna informacja na temat dotychczasowego dorobku doktryny w zakresie prawnej analizy opłat adiacenckich.

Na początku punktu 3. „Uwag wprowadzających” zatytułowanego „Teza i cel pracy” zostało sformułowane stanowisko, z którym trudno się zgodzić. Na s. 13 Doktorantka pisze, że „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Realizowane są one za pomocą postawionych zadań o charakterze publicznym, służących określonej zbiorowości lokalnej”. Otóż sprawy, o których mowa, nie są realizowane „za pomocą zadań”. Relacje między zadaniami i sprawami układają się nieco inaczej, albowiem na zadania (w tym przypadku gminy) składają się sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Potwierdza to brzmienie art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), gdzie co prawda nie ma mowy o zdaniach lecz o zakresie działania, przy czym w tym kontekście wymienione terminy należy uznać jeśli nie za tożsame to co najmniej za bliskoznaczne.

W tym samym punkcie Doktorantka formułuje wyraźnie główną tezę rozprawy (podkreślając ją pogrubioną czcionką), co w tego rodzaju opracowaniach zasługuje na aprobatę. Jednakże zarówno forma, jak i treść budzą pewne wątpliwości. Dla jasności stawianych zastrzeżeń cytuję ten fragment: „Gmina ma za zadanie zaspokajać podstawowe potrzeby społeczności. Osiąga to za pomocą zadań przydzielonych jej przez prawo. Do wykonywania tych zadań potrzebuje środków finansowych, które musi pozyskiwać do swojego budżetu. W związku z tym, jest społecznie sprawiedliwe, aby partycypowała je z korzyściami osiągniętych przez jej mieszkańców w postaci opłat adiacenckich. Jako daniny publicznoprawne wynikają one z dobra wspólnego. Nie powinny jednak nadmiernie obciążać właścicieli. W tym celu sprawiedliwym rozwiązaniem jest włączyć je do wartości podatku katastralnego w przyszłości, a do tego czasu opłata adiacencka rozkładana na 10 rat powinna być naliczana bez oprocentowania z natychmiastową wymagalnością w przypadku uzyskania przez właściciela dalszych korzyści związanych ze zbyciem nieruchomości”.

Przywołany fragment należy ocenić krytycznie przede wszystkim w płaszczyźnie językowej. Oczywiście można z powyższego tekstu wywnioskować myśl, jaka ma z niego wynikać, jednak sformułowanie podstawowej tezy rozprawy zasługuje chyba na szczególnie staranną redakcję.

Druga uwaga dotyczy stanowiska, jakie Doktorantka stara się uzasadniać i bronić w kolejnych częściach pracy. Szanując poglądy Autorki co do zasadności ustalania opłat adiacenckich i uwzględniając jej wysiłek intelektualny, nie zgadzam się z tym, że ustalanie opłaty adiacenckiej jest sprawiedliwe. Recenzja dysertacji nie jest miejscem na rozległą polemikę, dlatego też ograniczę się jedynie do krótkiego uzasadnienia, zilustrowanego być może zbyt uproszczonymi przykładami. Moje negatywne stanowisko wobec opłat adiacenckich wynika ze świadomości tego, że właściciel, zwłaszcza ten zamieszkały w gminie, na terenie której jest położona nieruchomość, której wartość wzrosła w związku z działaniami, o których mowa w Dziale III u.g.n., jest zwykle podatnikiem podatku od nieruchomości oraz podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych lub prawnych, ewentualnie podatku rolnego lub leśnego. Ma zatem swój niebagatelny udział w przysparzaniu dochodów własnych gminy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst. jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 536, z późn. zm.). Budowa infrastruktury technicznej, w tym także i tej generującej opłatę adiacencką, jest finansowana przez gminę, ale gmina pieniądze na ten cel w przeważającej mierze uzyskuje z dochodów własnych, w tym z wymienionych powyżej podatków, a także ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Oczywiście można by takiemu tokowi myślenia zarzucić to, że realizacja inwestycji gminnych zwiększa wartość tylko niektórych nieruchomości. Wydaje się jednak, że takiego argumentu nie powinno się podnosić, ponieważ można by znaleźć wiele innych przypadków, w których gmina zaspokaja potrzeby niektórych mieszkańców (głównym celem budowy i prowadzenia szkoły podstawowej jest zaspokojenie potrzeb dzieci i pośrednio ich prawnych opiekunów, dotowanie lokalnego

transportu zbiorowego stanowi swoiste przysporzenie, dla niektórych mieszkańców – tych korzystających właśnie z tej formy transportu itp.). Między innymi z tych względów trudno w mojej ocenie doszukiwać się etycznej racji w konstrukcji opłat adiacenckich.

Wracając jeszcze do „Uwag wprowadzających”, należy z uznaniem odnieść się do zawartych w nich informacji na temat metodologii pracy, które są pomocne w dalszej lekturze rozprawy.

Rozdział I pracy, poza wątpliwościami co do jego właściwego tytułu (*vide* uwagi wcześniejsze), należy ocenić pozytywnie, a w szczególności te fragmenty, które odnoszą się do definicji opłaty adiacenckiej, jej istoty, charakteru prawnego i funkcji. Można by ewentualnie poddać dyskusji zasadność nieco zbyt szczegółowego – wobec głównego przedmiotu rozważań – omówienia procesu inwestycyjno-budowlanego oraz odbiegających w znacznej mierze od tematu rozważań zawartych w punkcie 1.3 (s. 64–78). Można też dyskutować nad umieszczeniem „Genezy opłat adiacenckich w Rozdziale II, która, jak się wydaje, dopełniałaby zagadnienia ogólne przedstawione w Rozdziale I.

W Rozdziale II poza wspomnianym fragmentem o charakterze historycznoprawnym, przedstawiono w sposób więcej niż poprawny rodzaje opłat adiacenckich w obowiązującym porządku prawnym. Merytoryczna strona tej części pracy zasługuje na wysoką ocenę, a zwłaszcza rozważania dotyczące podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty adiacenckiej, w tym zagadnienia osobistego (a nie rzeczowego) charakteru tego obowiązku. Za równie ważne z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia należy uznać prezentowane w tym rozdziale zagadnienie terminu ustalania opłaty adiacenckiej.

Na zmianę pozytywnej oceny tego rozdziału nie powinny wpływać pewne nieścisłości, których przykładem jest zbyt generalne twierdzenie, z którego można by wnosić, że każda uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego (s. 97). Pozytywnego wrażenia nie zmienia też dość kontrowersyjne stanowisko przedstawione na s. 132, zgodnie z którym „O ile opłata zostanie uzależniona nadal od wzrostu wartości rynkowej, dla racjonalności egzekwowania opłaty adiacenckiej, powinna ona być naliczana nadal decyzją uznaniową”. Wydaje się, że względnie konkretne kryterium oceny wartości nieruchomości powinno prowadzić do rozstrzygania sprawy decyzją związaną, a nie uznaniową.

Rozdział III rozprawy stanowi w pewnym zakresie kontynuację dotychczasowych rozważań. W niektórych fragmentach (3.1.3. – 3.1.12.) Autorka wręcz powraca do wątków już poprzednio podejmowanych.

Interesującą częścią tego rozdziału jest prezentacja prawnych rozwiązań przyjętych w Anglii i w Niemczech, odpowiadających polskiej konstrukcji opłaty adiacenckiej (na tym tle pojawia się pewna niezwiązana z przedmiotem pracy wątpliwość, mianowicie, Autorka w kilku miejscach m.in. na s. 17 i 19 określa Anglię mianem państwa).

W Rozdziale III brakuje mi wyraźnego odniesienia się do tytułowego „modelu prawnego opłat adiacenckich i opłaty planistycznej” choćby w postaci kilkudzaniowej syntezy, ilustrującej to, co Autorka przyjmuje za „prawny model opłat”.

Rozdział IV ze względu na założenia przedstawione w „Uwagach wprowadzających” odnosi się do podstawowego celu dysertacji, a więc do uzasadnienia interesem publicznym funkcjonowania w obrocie prawnym opłaty adiacenckiej. W tej części pracy na szczególną uwagę zasługuje solidne przedstawienie problematyki interesu publicznego i zagadnień z nim związanych zarówno w świetle doktryny prawa, jak i orzecznictwa sądowego.

Strona formalna

Redakcja recenzowanej rozprawy generalnie zasługuje na aprobatę, chociaż nie jest wolna o różnorodnych błędach. I tak przykładowo:

- 1) w pracy nie mogłem znaleźć informacji o dacie uwzględnionego stanu prawnego;
- 2) „Wykaz skrótów” s. 7: zdaniem Autorki rozwinięciem skrótu „por.” jest słowo poradź;
- 3) s. 16: brak identyfikatora ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mimo że ustawa ta jest po raz pierwszy powoływana w tekście głównym; na tej stronie powołano również mylnie tytuł tej ustawy „ustawa o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym”;
- 4) od s. 34 pojawia się skrót niewyjaśniony w wykazie „Plan.zagosp.przest.”;
- 5) s. 82: nazwa kategorii aktu normatywnego „rozporządzenie” pisana z wielkiej litery.

Z kolei niżej przedstawione uchybienia językowe, w tym także stylistyczne, są bardziej widoczne i mogą świadczyć o braku należytej autokorekty. Przykładami stwierdzonych uchybień są następujące zdania i zwroty:

- 1) „Nadanie w tym przypadku treści interesowi publicznemu, może w końcu ułatwić dla obywateli zrozumienie zasadności ustalania opłaty adiacenckiej oraz wzbudzić ich zaufanie do władczej działalności organów gminy w tym zakresie, co ma przejaw w wydaniu decyzji ustalającej opłatę adiacencką” (s. 12);
- 2) „Z racji spostrzegania systemów zagospodarowania przestrzennego obu tych państw jako wzory do czerpania doświadczeń uznano za zasadne odnieść się do instytucji opłat adiacenckich tych państw.” (s. 13);
- 3) „Analizując powyższe wyniki badań opłat adiacenckich oraz opłat adiacenckich i opłaty planistycznej wynika, iż trzy rodzaje opłat adiacenckich mają te same elementy konstrukcji prawnej wspólne i różnicujące je co opłaty adiacenckie i opłata planistyczna” (s. 144);
- 4) „Nie dezawuuując powyższych rozważań, nie ulega wątpliwości, aby obecna instytucja opłat adiacenckich doczekała się istotnych zmian, po to aby finansowa partycypacja podmiotów prywatnych w działaniach gmin była dodatkowym, pewnym oraz stałym źródłem dochodu gmin” (s. 194);
- 5) „Udział społeczeństwa w stanowieniu prawa związanego z egzekwowaniem ich prawa i nadawaniem ich uprawnień stanowi czynnik dopełniający zupełnie harmonijne prawo” (s. 201);

6) „W doktrynie ta instytucja posiada również swoje stanowisko piśmiennicze” (s. 228).

Ponadto Doktorantka w kilku miejscach posługuje się promowanym przez media, a równocześnie krytykowanym przez znaczną część doktryny, terminem „zapis” (zob. m.in.: s. 115 i 140). Trzeba też zaznaczyć, że recenzowana praca nie jest wolna od tzw. literówek.

Źródła

Istotnym elementem rozprawy doktorskiej jest jej strona warsztatowa, pośrednio wskazująca na „umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej”, o której mowa w przepisie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki.

Oceniając powyższą rozprawę z tego punktu widzenia, należy z aprobatą stwierdzić, że Doktorantka wykorzystała ponad 300 publikacji, wśród których znajdują się także opracowania obcojęzyczne. Dobór i sposób wykorzystania źródeł nie budzi zastrzeżeń i zasługuje na ocenę pozytywną.

Na szczególne podkreślenie i wysoką ocenę zasługuje wykorzystanie w pracy dorobku judykatury. Niemal 200 powołanych rozstrzygnięć, w tym: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, świadczy o znajomości orzecznictwa w przedmiocie analizowanym na kartach dysertacji.

Trzeba też uznać, że literatura i orzecznictwo zostały wykorzystane w sposób prawidłowy i uzasadniony. W tym zakresie można mieć ewentualnie wątpliwości do zamieszczonego na s. 90 cytatu z podręcznika W. Dawidowicza, *Ogólne postępowanie administracyjne* (Warszawa 1962): „Wydanie nowej decyzji jest więc jedynym sposobem całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej”. Powyższe stanowisko utraciło swoją aktualność ponad trzydzieści lat temu. Prawna regulacja kontroli działalności administracji publicznej, sprawowanej od 1980 r. przez Naczelną Sąd Administracyjny, a od 2004 r. również przez wojewódzkie sądy administracyjne, przewiduje kompetencje do uchylania albo stwierdzania nieważności niezgodnych z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych.

Konkluzje

Z poczynionych wyżej uwag, w tym także tych krytycznych, rysuje się generalnie pozytywny obraz recenzowanej dysertacji. Na aprobatę zasługuje przede wszystkim wybór przedmiotu badań, którym jest instytucja opłaty adiacenckiej i jej administracyjnoprawna perspektywa.

Doktorantka wykazała w przedstawionej pracy umiejętność poszukiwania, znajdowania i diagnozowania naukowych problemów pojawiających się na tle regulacji prawnych. Podjęła się także trudu uzasadnienia tezy postawionej na początku rozprawy.

Recenzowana praca dowodzi, że Doktorantka posiadała umiejętność formułowania myśli i przekazywania jej w postaci syntetycznej. Jej wypowiedzi w znacznej mierze są jasne i precyzyjne.

Ciężar wskazanych w recenzji błędów i uchybień nie stanowi w mojej ocenie przeszkody do uznania recenzowanej pracy za dzieło co do zasady poprawne.

Dlatego też uważam, że dysertacja Pani magister Moniki Anny Ziniewicz pt. „Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich”, przygotowana pod kierunkiem naukowym Pani prof. dr hab. Heleny Kisilowskiej:

- 1) stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;
- 2) dowodzi ogólnej wiedzy, jaką Doktorant posiada w zakresie nauki prawa administracyjnego;
- 3) poświadcza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oznacza to, że recenzowana rozprawa spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, co uzasadnia dopuszczenie Pani magister Moniki Anny Ziniewicz do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.