

# PRZEGLĄD EUROPEJSKI

— European Studies Quarterly —

Zróznicowana integracja  
Unii Europejskiej

Wyzwania aksjologiczne  
i prawne: koncyliacyjność,  
akulturacja, społeczna  
odpowiedzialność biznesu

3

2024





# PRZEGLĄD EUROPEJSKI

European Studies Quarterly



Wydział Nauk Politycznych  
i Studiów Międzynarodowych  
Uniwersytet Warszawski

# PRZEGLĄD EUROPEJSKI

European Studies Quarterly

Differentiated EU integration

Axiological and legal challenges:  
conciliation, acculturation,  
corporate social responsibility

3

---

2024

# PRZEGLĄD EUROPEJSKI

European Studies Quarterly

Zróznicowana integracja  
Unii Europejskiej

Wyzwania aksjologiczne  
i prawne: koncyliacyjność,  
akulturacja, społeczna  
odpowiedzialność biznesu

3

---

2024



Warszawa  
2024

## RADA NAUKOWA

prof. Małgorzata Ciesielska (Northumbria University Newcastle), prof. dr hab. Zbigniew Czachór (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), dr Katarzyna Czeszejko-Sochacka (Uniwersytet Rzeszowski), prof. Alexander Galushkin (Academy of the International Agency of Public Security – Geneva), prof. Óscar García Luengo (Uniwersytet w Granadzie), prof. dr hab. Tomasz Grosse (Uniwersytet Warszawski), prof. Andrey A. Kinyakin, (Centro Universitario Integrado di Campo Mourão, Brazil), doc. JUDr. Filip Křepelka (Uniwersytet Masaryka), prof. José Luis Orella Martínez (Universidad CEU San Pablo Madrid), dr Mario De Martino (International Research Group on E-Learning & Innovative Education (IRGELIE), University of Rome "Foro Italico", Italy), prof. Josef Melchior (Uniwersytet w Wiedniu), prof. Michael Minkenberg (Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie nad Odrą), prof. Darko Nadić (Uniwersytet w Belgradzie), prof. Peter Nedergaard (University of Copenhagen), prof. assoc. dr Islam Qerimi, LL.M (University "Isa Boletini" Mitrovica, Kosovo), prof. Josep M<sup>a</sup> Reniu Vilamala (Uniwersytet w Barcelonie), prof. dr hab. Janusz Ruzskowski (Uniwersytet Szczeciński), prof. Dieter Segert (Uniwersytet w Wiedniu), prof. dr hab. Ewa Stasiak-Jazukiewicz (Uniwersytet Warszawski), prof. dr hab. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski), prof. Jolanta Urbanovic (Uniwersytet Michała Rómera w Wilnie), prof. Alessandro Vitale (Uniwersytet w Mediolanie), prof. dr hab. Tadeusz Wallas (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), prof. dr hab. Yaroslav Zhalilo (Narodowy Instytut Studiów Strategicznych w Kijowie), prof. Peter Zervakis (Uniwersytet w Bonn), prof. Ricardo Zugasti (University of Zaragoza), prof. Jan Żukovskis (Uniwersytet Witolda Wielkiego – Vytautas Magnus University w Kownie).

## REDAKTOR NACZELNA

prof. univ. dr hab. Marta Witkowska  
(University of Warsaw, Poland)

## ZASTĘPCY REDAKTORA NACZELNEGO

prof. univ. dr hab. Monika Klimowicz (University of Wrocław, Poland)  
dr hab. Wojciech Lewandowski (University of Warsaw, Poland)  
dr Piotr Pietrzak (Sofia University "St. Kliment Ohridski", Bulgaria)

## SEKRETARZ REDAKCJI

dr Elena Kucheryavaya (University of Warsaw, Poland)

## ADRES REDAKCJI

Wydział Nauk Politycznych  
i Studiów Międzynarodowych  
Uniwersytet Warszawski  
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28  
00-927 Warszawa  
e-mail: [przeгляд.europejski@uw.edu.pl](mailto:przeгляд.europejski@uw.edu.pl)  
<https://przeгляд.europejski.com.pl/>

## PROJEKT OKŁADKI

Anna Gogolewska

## ILUSTRACJA NA OKŁADCE

Przemysław Koch/123RF

## REDAKTOR PROWADZĄCY

Dorota Dziedzic

## REDAKCJA JĘZYKOWA

Svetlana Kucheriava

SKŁAD: Tekanet Tomasz Kasperczyk

DRUK: POZKAL

Edycja papierowa jest wersją pierwotną czasopisma  
ISSN 1641-2478  
e-ISSN 2657-6023

## CZŁONKOWIE REDAKCJI

prof. dr hab. Inna Khovrak (State Tax University, Ukraine)  
prof. dr Jaroslav Dvorak (Klaipeda University, Lithuania)  
prof. dr Sadmir Karović (University of Travnik, Bosnia&Herzegovina)  
prof. asst. dr Labinot Hajdari (Public International Business College, Mitrovica, Kosovo)  
prof. univ. dr hab. Adam A. Ambroziak (SGH Warsaw School of Economics, Poland)  
assoc. prof. dr Olena Hrybiuk (International Scientific and Technical University, National Academy of Educational Sciences of Ukraine)  
dr Magdalena Dobrowolska-Opata (University of Warsaw, Poland)  
dr Miruna Balosin (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania)  
dr Kamil Ławniczak (University of Warsaw, Poland)  
mgr Alenka Antloga (The Friends of ERA Association and The International Association of Constitutional Law, Slovenia).

## OBSŁUGA BAZ INDEKSACYJNYCH

dr Michał Szczegielniak (University of Warsaw, Poland)

## ZESPÓŁ WSPARCIA REDAKCJI (JUNIOR COPYWRITERS)

mgr Maria Zielniowicz (University of Warsaw, Poland)  
mgr Izabela Opozda (Aarhus University, Denmark)  
mgr Filip Novaković (University of Zenica, Bosnia and Herzegovina)

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego  
02-678 Warszawa, ul. Smyczkowa 5/7  
[wuw@uw.edu.pl](mailto:wuw@uw.edu.pl)  
Dział Handlowy: tel. (48 22) 55-31-333  
e-mail: [dz.handlowy@uw.edu.pl](mailto:dz.handlowy@uw.edu.pl)  
Księgarnia internetowa: [www.wuw.pl](http://www.wuw.pl)

© Copyright by Authors, 2024  
Publication under the Creative Commons Attribution 4.0  
(CC BY 4.0) license, full text available at: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



UNIWERSYTET  
WARSZAWSKI



Czasopismo dofinansowane ze środków programu *Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza* (IDUB) Uniwersytetu Warszawskiego.

## SPIS TREŚCI

Janusz RUSZKOWSKI • <i>Źródła zróżnicowanej integracji Unii Europejskiej</i>	7
Juliusz ENGELHARDT • <i>Plany integracji sieci kolejowej w krajach Inicjatywy Trójmorza</i>	25
Ewa GWARDZIŃSKA • <i>Wyzwania związane z bezpieczeństwem i ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej w kontekście reformy unii celnej</i>	41
Ewa Maria MARCINIAK, Jonathan SCOVIL • <i>Konceptualizacja modeli obecności społecznej Ukraińców w Polsce</i>	59
Sarah BOMBA • <i>Świeckość i koncyliacyjność we Francji i w Polsce</i>	73
Magdalena TOMALA • <i>Raportowanie niefinansowe jako element społecznej odpowiedzialności polskich przedsiębiorstw</i>	89
Artur KOPKA • <i>Raport z realizacji projektu badawczego. 'Wiedza to władza': Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym – polityczna kultura ekspercka w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej</i>	105
Rafał JĘKOT • <i>Rola Unii Europejskiej w ograniczeniu skutków powodzi z perspektywy faz zarządzania kryzysowego</i>	113
Anna BILOBOKA, Bartłomiej MAŁCZYŃSKI • <i>Podsumowanie kampanii profrekwencyjnej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.</i>	119



# CONTENTS

Janusz RUSZKOWSKI • <i>Sources of differentiated EU integration</i>	7
Juliusz ENGELHARDT • <i>Plans of integration of the railway network in the Three Seas Initiative countries</i>	25
Ewa GWARDZIŃSKA • <i>Challenges related to security and protection of the EU's financial interests in the context of the Customs Union Reform</i>	41
Ewa Maria MARCINIAK, Jonathan SCOVIL • <i>Conceptualising the models of social presence of Ukrainians in Poland</i>	59
Sarah BOMBA • <i>Laicity and conciliation in France and Poland</i>	73
Magdalena TOMALA • <i>Non-financial reporting as an element of social responsibility of Polish enterprises</i>	89
Artur KOPKA • <i>Research project report. 'Knowledge is power': The boundaries of political advising and lobbying in the political decision-making process – political expert culture in a Polish-German comparative perspective</i>	105
Rafał JEKOT • <i>The role of the European Union in reducing the effects of floods from the perspective of the crisis management phases</i>	113
Anna BILOBOKA, Bartłomiej MAŁCZYŃSKI • <i>Summary of the pro-turnout campaign before the 2024 European Parliament elections</i>	119



# Źródła zróżnicowanej integracji Unii Europejskiej

Janusz Ruskowski, *University of Szczecin (Szczecin, Poland)*

E-mail: [janusz.ruskowski@usz.edu.pl](mailto:janusz.ruskowski@usz.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-4786-7416>

## Streszczenie

Celem podjętych badań jest identyfikacja i klasyfikacja źródeł zróżnicowanej integracji Unii Europejskiej (UE) ze wskazaniem na ich dwie grupy. Pierwsza grupa to źródła pierwotne, immanentnie tkwiące w państwach członkowskich, takie jak: motywacje państw, ich odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne, odmienne tradycje prawne, a także zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich. Natomiast druga grupa to źródła wtórne, bowiem wynikają one z charakteru systemu politycznego Unii Europejskiej oraz z rozwiązań jego podsystemów: prawnego, instytucjonalnego, procesualnego czy relacyjnego. Podjęta analiza została oparta na neofunkcjonalnym systemie wyjaśniania oraz na liberalnej teorii międzyrządowej. Neofunkcjonalne mechanizmy można zaobserwować w dynamice zróżnicowania procesów integracyjnych. Taka dynamika zostanie zbadana w płaszczyźnie terytorialnej (geograficznej, czyli podmiotowej) oraz przedmiotowej. Zróżnicowanie wywołuje rozproszone skutki, znajdujące się na osi pomiędzy punktem oznaczającym ryzyko fragmentacji i wykluczenia (ang. *spill-back*), a z drugiej strony – punktem wyznaczającym moment pogłębiania integracji i jej rozszerzania na nowe obszary (ang. *spill-over*). Ontologiczna percepcja zróżnicowanej integracji ma także silną proveniencję międzyrządową, gdyż jest zależna od państwa członkowskiego. Są kraje członkowskie UE, które chętniej angażują się w rozwiązania zróżnicowane, gdyż mniej obawiają się marginalizacji, a o wiele bardziej liczą na dodatkowe korzyści z efektów pogłębienia współpracy.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, zróżnicowana integracja, jednolita integracja, neofunkcjonalizm, *spill-back*, *spill-over*, pogłębienie UE, rozszerzenie UE, międzyrządowość

## Sources of differentiated EU integration

### Abstract

The aim of the research is to identify and classify the sources of differentiated EU integration, indicating their two groups. The first group consists of primary sources, inherent in the Member States,

such as: motivations of states, different cultural, religious, historical or axiological identities of states, different legal traditions, as well as political differentiation in the Member States. The second group consists of secondary sources, because they result from the nature of the political system of the European Union and from the solutions of its subsystems: legal, institutional, processual or relational. The analysis is based on the neofunctional system of explanation and on the liberal intergovernmental theory. Neofunctional mechanisms can be observed in the dynamics of diversity of integration processes. Such dynamics will be examined on a territorial (geographical, subjective level) and objective level. Diversity has diffuse effects, located on the axis between the point indicating the risk of fragmentation and exclusion (*spill-back*) and, on the other hand, the point defining the moment of deepening integration and its expansion to new areas (*spill-over*). The ontological perception of differentiated integration also has a strong intergovernmental provenance, as it depends on the Member State. There are EU Member States that are more willing to engage in differentiated solutions, because they are less afraid of marginalisation and much more count on additional benefits from the effects of deepening cooperation.

**Keywords:** European Union, differentiated integration, uniform integration, neofunctional approach, intergovernmental approach, *spill-back*, *spill-over*, EU enlargement, intergovernmentalism

Zróznicowana integracja Unii Europejskiej (ang. *differentiated integration* – DI) odnosi się do idei, według której nie wszystkie państwa członkowskie muszą integrować się w tym samym tempie lub w tych samych obszarach polityki, co pozwala na elastyczność w podążaniu po jednolitej ścieżce integracyjnej uznając, że państwa członkowskie mają różne preferencje, możliwości i priorytety. W efekcie DI jako obiektywne zjawisko w UE jest eklektyczna i ekskluzywna, bowiem uwzględnia różnorodność państw członkowskich i pozwala na głębszą integrację w określonych obszarach polityki tym państwom, które chcą i mogą to zrobić, bez wymagania udziału wszystkich państw członkowskich.

Zróznicowana integracja UE jest albo w pełni niezależna od ścieżki integracyjnej (ang. *path independency*) i może być inicjowana poza systemem prawnym UE lub jest odchyleniem (asymetrycznym odstępianiem) od ścieżki integracji jednolitej (ang. *uniform integration* – UI), lokując się w ramach systemu prawnego UE. Wówczas jest systemową propozycją punktową, oddalającą się od ścieżki integracyjnej dzięki nowym rezultatom otrzymującym sankcję prawną, ale nie mającym powszechnego zasięgu w UE.

Podjęta analiza zostanie oparta na neofunkcjonalnym systemie wyjaśniania oraz na liberalnej teorii międzyrządowej. Neofunkcjonalne mechanizmy można zaobserwować w dynamice zróżnicowania procesów integracyjnych. Taka dynamika przejawia się oraz zostanie zbadana w płaszczyźnie terytorialnej (geograficznej, czyli podmiotowej) oraz przedmiotowej. Najczęściej zmiany polegają na rozszerzaniu się zakresu podmiotowego, a tym samym terytorialnego, na nowe kraje przystępujące do zróżnicowanej inicjatywy, co oznacza, że mamy do czynienia z podmiotowym *spill-over*. Natomiast w przypadku, kiedy obserwujemy rozszerzanie się zakresu przedmiotowego – przykładowo poprzez propozycje pogłębiania integracji, obejmowania współpracą nowych obszarów dotąd nie objętych procesami integracji, to mamy do czynienia z przedmiotowym *spill-over*.

Zróżnicowana integracja może przynieść także efekty dezintegracyjne. Przykładem mogą być klauzule *opt-out* dla Wielkiej Brytanii czy finalny Brexit. Wówczas, postępując się językiem neofunkjonalistów, określamy takie zjawiska mechanizmem *spill-back* (Lindberg, Scheingold 1970: s. 199; Schmitter 2004).

Scharakteryzowana powyżej dynamika zróżnicowania wywołuje rozproszone skutki. Znajdują się one na osi pomiędzy punktem oznaczającym ryzyko fragmentacji i wykluczenia (ang. *spill-back*), a z drugiej strony – punktem wyznaczającym moment pogłębienia integracji i jej rozszerzania na nowe obszary (ang. *spill-over*). W praktyce, z jednej strony, może zaistnieć zjawisko cofania integracji oraz ryzyko powstania równoległych rozwiązań instytucjonalnych lub rozwiązań wręcz sprzecznych z ideą i prawem UE – co nazywamy heterogenicznym potencjałem DI – które mogą prowadzić do dezintegracji, np. Brexit (Prawda 2016: s. 19). Drugi przeciwległy punkt na osi jest wyznacznikiem otwarcia na nowe korzyści i pożądane efekty, które dotąd były nieosiągalne. Przykładem może być wzmocnienie zasad i wartości UE. Przekroczenie tego punktu oznacza „rozlanie” się integracji na nowe obszary i potwierdza neofunkcjonalny efekt *spill-over*. Kontynuując dalej ten wątek logiczny, należy wskazać, że wówczas następuje pogłębienie integracji – co nazywamy homogenicznym potencjałem DI – oraz zainicjowanie nowych zakresów integracyjnych. Taka rozpiętość zróżnicowanej integracji pozwala dokonać próby definicji przestrzeni ontologicznej, w której taką integrację można zlokalizować. Przestrzeń ta zawiera się w binarnym przedziale zdelimitowanym przez równowagę (ang. *equilibrium*) i nierównowagę (ang. *disequilibrium*).

Ontologiczna percepcja zróżnicowanej integracji ma także silną proveniencję międzyrządową, gdyż jest zależna od państwa członkowskiego. Stare kraje członkowskie chętniej angażują się w rozwiązania zróżnicowane, gdyż mniej obawiają się marginalizacji, a o wiele bardziej liczą na dodatkowe korzyści z pogłębienia współpracy. Z kolei nowe kraje członkowskie są mniej zainteresowane DI, gdyż widzą w niej zagrożenie podziałami w UE, które mogą prowadzić do marginalizacji lub niesprawiedliwego traktowania takich państw (Parlament Europejski 2019). Dla nowych państw członkowskich pewnym rozwiązaniem może być polityka najniższego wspólnego mianownika (ang. *lowest common denominator* – LCD) (Tsoukalis 2016: s. 199), czyli ustalenie minimalnych warunków wspólnych, które pozwolą zaaprobować zróżnicowane rozwiązania.

Zróżnicowana integracja zaczyna się od zróżnicowanej inicjatywy podjętej przez państwa chętne (ambitne). Inicjatywa ta staje się impulsem do wstępnej fragmentaryzacji procesu integracji w UE. Na dalszym etapie działań, do zróżnicowanej inicjatywy mogą przystępować inne państwa członkowskie. W fazie docelowej zróżnicowana inicjatywa może (choć nie musi) zostać skodyfikowana, czyli objęta regulacjami prawnymi UE. Zatem końcowym etapem procesu zróżnicowania integracji jest stworzenie nowego efektu integracyjnego. W tym miejscu należy postawić pytanie: gdzie usytuowane są źródła inicjatyw zróżnicowanych, które są początkiem zróżnicowanej integracji?

**Celem analizy** jest identyfikacja źródeł zróżnicowanej integracji Unii Europejskiej oraz propozycja ich klasyfikacji. Podstawowymi narzędziami analitycznymi zastosowanymi do niniejszego badania są: teoria neofunkcjonalistyczna oraz liberalna teoria międzyrządo-

wa. Zostaną one uzupełnione o praktykę integracyjną i doświadczenia czerpane z procesu rozwoju UE. W badaniu zakłada się, że istnieją dwie grupy źródeł zróżnicowanej integracji. Wychodząc z założeń wyżej wspomnianych paradygmatów teoretycznych, można wyróżnić źródła pierwotne, immanentnie tkwiące w państwach członkowskich, do których zaliczamy: motywacje państw, odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne państw, odmienne tradycje prawne, zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich. Natomiast drugą grupę źródeł zróżnicowanej integracji można określić mianem źródeł wtórnych, bowiem wynikają one z charakteru systemu politycznego Unii Europejskiej, z rozwiązań jego podsystemów: prawnego, instytucjonalnego, procesualnego czy relacyjnego.

## 1. Pierwotne źródła zróżnicowanej integracji

### 1.1. Motywacje państw członkowskich

Pierwotne źródła determinujące podejmowanie zróżnicowanej integracji tkwią w samych państwach członkowskich. Pierwszą grupą źródeł pierwotnych będą więc motywacje państw. Należy zastanowić się, co kieruje państwami członkowskimi UE aby inicjować zróżnicowane formy współpracy lub, w przypadku absencji niektórych z tych państw w momencie powstawania takich inicjatyw, aby przystępować do nich później.

Chcąc zrozumieć, dlaczego niektóre państwa członkowskie decydują się na ogłoszenie inicjatywy zróżnicowanej integracji i na udział w takiej współpracy w określonym obszarze polityki, a inne tego nie czynią, można posłużyć się metodą śledzenia procesu (ang. *process tracing*). Zastosowanie śledzenia procesów do badania zróżnicowanej integracji pozwala zagłębić się w konkretne ścieżki i mechanizmy przyczynowe (ang. *causal pathways and mechanisms*), które kształtują różne poziomy integracji państw członkowskich UE, zwłaszcza w kontekście obszaru polityki, który zostaje objęty zróżnicowaniem. Metoda ta może pomóc w zniuansowaniu procesów decyzyjnych i czynników kontekstowych, które przyczyniają się do zróżnicowanych efektów integracji.

Zastanawiając się nad motywacjami państw członkowskich UE przy podejmowaniu decyzji o przystąpieniu/absencji w inicjatywach zróżnicowanej integracji, należy podkreślić, że kraje inicjujące zróżnicowane formy integracji (*de facto* robią to ich rządy) kierują się z jednej strony logiką korzyści (ang. *logic of benefits* – LoB) (szerzej: Hooghe, Marks 2019: s. 1115–1116), a z drugiej strony logiką konsekwencji (ang. *logic of consequences* – LoC). Logika konsekwencji zorientowana jest na rozwiązywanie problemów (ang. *problem-solving approach*) i takie podejście do integracji europejskiej, które ją napędzi (March, Olsen 1989). Obie logiki są zakorzenione w paradygmacie liberalnej międzyrządowości (LIG) oraz nowej międzyrządowości (NIG), gdyż inicjowane są przez suwerenne rządy kilku państw członkowskich. Zachowanie tych państw jest podyktowane kalkulacją o przewidywanych pozytywnych konsekwencjach, które początkowo mogą się ujawnić tylko w grupie państw inicjujących, ale docelowo mogą przelożyć się na całą UE. Wśród potencjalnych jednakowych korzyści (ang. *logic of equating benefits* – LEB) dla tzw. „państw chętnych” lub państw „jednakowo myślących” mogą być np. nowe lub innowacyjne rozwiązania, których dotąd nie stosowano, wraz z którymi mogą

pojawić się nowe, korzystne efekty. Znanym z przeszłości przykładem jest eksperymentalne zniesienie kontroli na granicy pomiędzy Niemcami a Francją w 1984 r., które ujawniło korzyści dla obu państw na tyle atrakcyjne i obiecujące, że rok potem podobne rozwiązanie przyjęły także Belgia, Holandia i Luksemburg.

Zróżnicowana integracja zawiera w sobie zarówno korzyści jak i koszty, które składają się pomiędzy państwa członkowskie. Tym niemniej, mogą pojawić się obawy co do słuszności zezwolenia niektórym państwom na rezygnację z pewnych rozwiązań w ramach określonej polityki (opcja *opt-out*) lub w sytuacji wystąpienia różnych efektów, które różnicują pozycję państw będących i niebędących członkami zróżnicowanej integracji. Natomiast logika konsekwencji przynosi efekty przeciwstawne: prointegracyjne albo dezintegracyjne dla UE. Jest ona niemal immanentnie wpisana w zróżnicowaną integrację. „W przypadku, gdy inicjatywa spełniająca kryteria zróżnicowanej integracji nie przyjmie się, wówczas konsekwencje dla UE mogą nie wystąpić.” (Ruszkowski 2024: s. 161). Logika korzyści i logika konsekwencji świadczą o transakcyjnym podejściu państw do zróżnicowanej integracji.

Przywództwo polityczne oraz budowanie koalicji pomiędzy państwami członkowskimi odgrywają kluczową rolę w stymulacji procesów zróżnicowanej integracji. Zwolennicy ambitniejszych planów integracyjnych, tzw. pogłębionej integracji w określonych obszarach, często tworzą koalicje dla realizacji tego celu. Wynika to częściowo z chęci pozyskania większych wpływów na proces integracji europejskiej, na jego kierunek, a *de facto* także na całokształt decyzji w obrębie wszystkich polityk Unii Europejskiej. Działanie to determinowane jest tzw. logiką wpływu (ang. *logic of influence*), która obok logik wyżej wymienionych może motywować państwa do podejmowania inicjatyw zróżnicowanych.

Analizując stosunek państw członkowskich do zróżnicowanej integracji oraz rolę, jaką odgrywają w tych inicjatywach, należy zastosować następujące kryteria: okres przystąpienia (państwa starej UE-15 vs. nowe państwa, które przystąpiły po 2004 r.); stosunek do procesu integracji (euroentuzjastyczne vs. eurosceptyczne, albo wręcz eurofobiczne).

Stare kraje członkowskie, czyli piętnaście państw, które tworzyły Unię przed pierwszym dużym rozszerzeniem w 2004 r., postrzegają DI jako okazję do pogłębienia integracji i przestawienia jej na tzw. nowe tory. Dążą do tego celu nawet w wąskim gronie i własnymi siłami (ang. *self-serving*). Są one „bardziej odważne i zdeterminowane w podejmowaniu inicjatyw zróżnicowanej integracji, co daje im także swoiste pierwszeństwo w narzucaniu kierunków zmian i rozwiązań, które integrację przyspieszają i/lub pogłębiają” (Ruszkowski 2024: s. 160). Postrzegając nowe rozwiązania integracyjne jako rodzaj transakcji, zróżnicowana integracja umacnia siłę i pozycję przetargową państw, które są inicjatorami. Zróżnicowana integracja daje efekt selektywnego stosowania prawa, zatem dla decydentów jest to optymalizacja wyników polityki. Podejście, pozwalające na zindywidualizowane rozwiązania, jest zatem inicjowane w obszarach, w których współpraca wymaga szybkiego działania, reakcja ze strony decydentów jest wręcz pilna lub po prostu łatwiej dojść do porozumienia.

Nowe państwa członkowskie są mniej zainteresowane DI, gdyż widzą w niej zagrożenie w postaci możliwości wytworzenia się nowych podziałów w Europie. Podziały te

mogą prowadzić albo do marginalizacji, albo do niesprawiedliwego traktowania państw (Parlament Europejski 2019). Ponadto, nastawienie tej grupy państw jest bardziej ukierunkowane na samych siebie (ang. *self-centred*) i na taki sam *self-centred* regionalizm (Michta 2017). Jeżeli dodatkowo w tych państwach władzę sprawują rządy głoszące hasła eurosceptyczne, które albo ze względów ideologicznych sprzeciwiają się pogłębieniu czy rozszerzaniu integracji, albo obawiają się wewnątrz krajowego oporu wobec takich procesów, wówczas same generują rozwiązania wyłączone/wykluczające. Paradoksalnie, zaprezentowany przykład ilustruje uruchomienie mechanizmu zróżnicowanej integracji poprzez wyłączenia (derogacje<sup>1</sup>, okresy przejściowe itd.), przeciwko której takie państwa występują, uwypuklając jej negatywne skutki. Ten typ autozróżnicowania powoduje, że państwa (pozornie niedostrzegające tego procesu i negujące DI) tracą wpływy (Jensen, Slapin 2012: s. 779). Utrata wpływu na proces decyzyjny jest naturalnym efektem sytuowania się na zewnątrz procesów przyspieszających integrację.

Nowe państwa członkowskie, w szczególności rządzone przez partie eurosceptyczne, mogą podejmować próby nawet zablokowania budowy „UE wielu prędkości”. Przykładowo, może to być powstrzymanie trendu do wydzielenia strefy euro z Unii Europejskiej jako swoistego twardego rdzenia wraz z całym jej dorobkiem prawnym. Jednak tego typu próby mogą być nieskuteczne, gdyż państwa należące do strefy euro mogą zawierać porozumienia pogłębiające integrację także poza traktatami UE (ang. *out of treaties*), a w takim przypadku formalne możliwości reagowania państw spoza strefy euro będą bezskuteczne. Państwo krytykujące „Unię wielu prędkości” automatycznie lokuje się w grupie państw spowolnionej i selektywnej integracji i – paradoksalnie – dokonuje unilateralnego samoróżnicowania się (ang. *self-differentiation*), tworząc enklawę „niskiej prędkości” lub swoisty zewnętrzny krąg peryferyjny (ang. *outer circle*). W tym kontekście należy pamiętać, że państwa członkowskie Unii Europejskiej oprócz tego, że są głównymi aktorami procesu integracyjnego, to należą także do naturalnych sił odśrodkowych w tej nietypowej organizacji międzynarodowej.

Można zaobserwować tendencję, według której zwolennicy UE oraz obywatele UE wykazujący silniejszą tożsamość europejską chętniej wspierają zróżnicowaną integrację i pozytywnie odnoszą się do tzw. twardego rdzenia w UE. Z kolei, eurosceptycznie nastawieni obywatele UE oraz ci, którzy silniej eksponują tożsamość narodową, wspierają tylko niektóre, wybrane rozwiązania integracyjne, co bardziej przypomina wizję Europy *a la carte*. Tempo czy też zakres zmian w procesie integracji można niemal mierzyć eskalacją reakcji rządów eurosceptycznych na podejmowane impulsy zmian czy też zróżnicowania integracji. Reakcja tych rządów może być miernikiem tego, jak daleko integracja europejska postępuje, w którym kierunku zmierza i czy podąża po akceptowanej ścieżce (Ruszkowski 2024: s. 160). Badania opinii publicznej pokazują, że w krajach euroentuzjastycznych większość obywateli pytanych o „Europę wielu prędkości” popiera takie rozwiązania, z kolei w krajach eurosceptycznych większość obywateli popiera koncepcję *opt-out* (de Vries, de Blok 2022: s. 2). Oznacza to, że sami

<sup>1</sup> Dla zilustrowania tej tezy przykładem jest derogacja Polski i innych państw regionu ze strefy euro (pomimo obowiązku zapisanego w traktatach).

obywatele popierają decyzje rządu, dające możliwość pozostawania poza inicjatywami zróżnicowanymi.

P. Rieker i M. Giske proponują systematykę państw członkowskich oraz instytucji Unii Europejskiej, stosując kryterium pełnienia roli w procesie zróżnicowanej integracji. Wspomniani autorzy wyszczególniają cztery grupy aktorów: (a) liderzy (ang. *leaders*), (b) podążający za (ang. *followers*), (c) opóźniający się (ang. *laggards*) oraz (d) zaktócający lub opuszczający (ang. *leavers*) (Rieker, Giske 2024: s. 33). Dwie pierwsze grupy aktorów ("liderzy" oraz "podążający za") to państwa lub instytucje UE, które napędzają proces integracji europejskiej poprzez podejmowanie inicjatyw zróżnicowanych albo poprzez działania zmierzające w kierunku pogłębiania integracji, lecz nie są to nigdy aktywności o charakterze zaktócającym te procesy. Dobrym przykładem wspomnianej grupy aktorów może być Komisja Europejska, Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ang. *European External Action Service* – EEAS) lub Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (ang. *High Representative*), który jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Zatem struktura instytucjonalna UE może wpływać na zróżnicowaną integrację. Niektóre agencje i organy UE mogą odgrywać bardziej kluczową rolę w integracji w określonych obszarach polityki, umożliwiając państwom członkowskim wyrażenie zgody na uczestnictwo lub wycofanie się z tego procesu. Zróżnicowaną integrację można ułatwić lub utrudnić poprzez specyficzną konstrukcję instytucji UE i procesów decyzyjnych.

Natomiast grupa aktorów określana mianem „opóźniający się” oraz „zaktócający” postrzega proces integracji ze znaczącym sceptycyzmem. Wśród przykładów państw członkowskich należących do tej grupy należy wskazać: Danię, Polskę w okresie rządów koalicji z partią PiS, Węgry w trakcie rządów premiera V. Orbana. Niekiedy członkowie grupy opóźniających się lub zaktócających mogą stać się opuszczającymi Unię (Rieker, Giske 2024: s. 33). Przykładem tego procesu jest Wielka Brytania. Należy podkreślić, że Wielka Brytania jako państwo członkowskie UE, przed Brexitem była wyraźnie członkiem grupy opóźniających się (absencja w obszarze Schengen oraz w obszarze Euro) i zaktócających integrację (np. tzw. rabat brytyjski, w przypadku składki członkowskiej można także wskazać na mechanizmy korygujące dla innych krajów członkowskich, w tym Danię czy Austrię).

## 1.2. Odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne państw członkowskich

Odmienne tradycje/tożsamości kulturowe państw członkowskich eksponują wartość pluralizmu jako jednej z istotniejszych w każdej demokracji. Ujawnia się ona pod postacią znanej formuły „jedność w różnorodności”.<sup>2</sup> Etno-narodowy lokalizm z jego bogactwem przyczynia się do pluralizmu w UE. Z drugiej strony, unifikacja w UE zakłada homogeniczną przestrzeń, w której różnice mogą być konfigurowane i zabezpieczone jako projekcja pluralizmu zaaranżowana z góry (Ricca 2015: s. 10). Możemy wskazać na dwie projekcje pluralizmu w UE:

<sup>2</sup> Znane motto Unii Europejskiej brzmi: „Zjednoczona w różnorodności” (ang. *United in diversity*).



- 1) *infra-state pluralism* – dotyczy różnorodnych terytorialnych, zdecentralizowanych, także sfederalizowanych aktorów oraz podmiotów operujących w „swoistej separacji” od narodów i państw członkowskich (w europejskich regionach, miastach, małych wspólnotach itd.), którzy rozwijają i eksponują swoje zwyczaje, a nawet porządki prawne. Zróżnicowana integracja jest zgodna z zasadą subsydiarności, umożliwiając państwom członkowskim rozwiązywanie problemów na poziomie krajowym lub regionalnym;
- 2) *exo-state pluralism* – dotyczy wymiaru europejskiego, a nawet globalnego, narodowych doświadczeń prawnych, kulturowych, politycznych czy ekonomicznych (Ricca 2015: s. 10).

Zróżnicowana integracja odzwierciedla zasadę „jedności w różnorodności” uznając, że państwa członkowskie UE mają zróżnicowaną historię, kulturę i preferencje. To uznanie różnorodności może przyczynić się do bardziej inkluzywnej tożsamości europejskiej, obejmującej bogactwo kulturowego i historycznego dziedzictwa kontynentu.

Hellen Wallace sugeruje, że efekt integracji europejskiej nie zawsze prowadzi do konwergencji pomiędzy wieloma podejściami państw narodowych, które posiadają zakorzenione nazbyt głębokie różnice w tradycji administracyjnej czy kulturze politycznej. To wszystko determinuje silnie zindywidualizowany proces przystosowania się państw do członkostwa w Unii (Bursens 2007: s. 118). W efekcie, reakcje państw na integrację europejską są bardziej zróżnicowane (dywergencyjne), a mniej konwergencyjne<sup>3</sup> (Bursens 2007: s. 121).

Omawiana grupa źródeł pierwotnych zróżnicowanej integracji dotyczy szeroko pojętej tożsamości kulturowej, religijnej, historycznej i aksjologicznej państw członkowskich. Tego typu różnice mogą determinować stanowiska państw członkowskich wewnątrz Unii Europejskiej oraz mogą przekładać się na rozbieżności w stosunku do konkretnych propozycji integracyjnych, a tym samym do odstępstw w partycypacji w takich inicjatywach. Tę grupę źródeł DI możemy nazwać zróżnicowaniem tożsamościowym.

Zróżnicowanie tożsamościowe, w tym kulturowe, często odzwierciedla uznanie różnorodności w obrębie danego kraju członkowskiego. Ono dowodzi, że różne państwa i regiony mogą mieć unikalne cechy historyczne, kulturowe lub językowe, a ich odmienne tradycje mogą wręcz odzwierciedlać te różnice i legitymizować różnorodność.

### 1.3. Odmienne tradycje prawne państw członkowskich

Kolejna grupa źródeł pierwotnych zróżnicowanej integracji zasadza się na odmiennych tradycjach prawnych w państwach członkowskich UE, a także w regionach (w szczególności w krajach nieunitarnych, zdecentralizowanych, w których jednostki niższego szczebla mogą posiadać własne konstytucje lub autonomię konstytucyjną). Frank Schimmelfennig oraz Thomas Winzen (2014) określają tę grupę źródeł zróżnicowaniem konstytucyjnym (ang. *constitutional differentialism*), które oznacza pewien stopień autonomii przyznany jednostkom usytuowanym poniżej poziomu krajowego w landach

<sup>3</sup> Więc także rezultaty europeizacji tych państw będą bardziej różnić się od efektów konwergencyjnych.

federalnych. Autonomia ta może obejmować możliwość opracowywania i zmieniania własnych konstytucji, stanowienia prawa w niektórych sprawach i niezależnego sprawowania rządów w obszarach podlegających ich jurysdykcji. Nie wszystkie podmioty niższego szczebla muszą koniecznie posiadać ten sam stopień autonomii konstytucyjnej (prawnej). Niektóre regiony mogą mieć szersze uprawnienia lub odrębne przepisy konstytucyjne w porównaniu do innych. Taka asymetria jest kluczową cechą zróżnicowania konstytucyjnego. Jak z tego wynika, w systemach charakteryzujących się zróżnicowaniem konstytucyjnym w jednym państwie może współistnieć wiele porządków prawnych (np. w poszczególnych składowych federacji). Konstytucja i prawo krajowe regulują sprawy na poziomie centralnym, natomiast konstytucje i prawo niższego szczebla mają zastosowanie do odpowiednich regionów w krajach zdecentralizowanych.

Zróżnicowanie konstytucyjne odnosi się do immanentnych różnic prawnych pomiędzy państwami członkowskimi UE (Schimmelfennig, Winzen 2014: s. 354). Takie różnice przekładają się na niejednorodność w prawnym definiowaniu i regulowaniu nie tylko kwestii ustrojowych, ale także np. instytucji małżeństwa, rozwodów, aborcji, wykorzystania badań nad komórkami macierzystymi lub eutanazji. W takich obszarach niektóre rządy mogą niechętnie integrować się lub nawet starać się zrezygnować z integracji, która mogłaby odmiennie definiować i regulować te obszary. Istnieje napięcie między tendencją w prawie UE do niedyskryminacji w związku z wymaganiem jednolitych standardów, które obowiązują wszędzie w taki sam sposób, a rosnącym powoływaniem się na specjalne prawa, które dowodzą, że niedyskryminacja w niejednorodnej ekonomicznie i kulturowo sferze prawnej wymaga zróżnicowanego prawa (de Witte 2005: s. 202). Wystarczy postużyć się przykładem skrajnie różnego stosunku Niemiec i Polski do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Otóż Niemcy uważają TSUE za sąd wewnętrzny (obok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i innych sądów krajowych), a rządząca w latach 2008-2023 w Polsce koalicja prawicowa uważała ten trybunał za instytucję zagraniczną (Winzen 2016: s. 100).

#### **1.4. Zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich**

Ostatnia, czwarta grupa źródeł pierwotnych determinująca angażowanie się w zróżnicowaną integrację lub niechęć do takiej integracji, tkwi w strukturze politycznego konfliktu wewnątrz państw członkowskich. Państwa członkowskie mają różne interesy narodowe, priorytety polityczne i swoiste „czerwone linie”, a zróżnicowana integracja często pojawia się, gdy państwa te nie chcą lub nie mogą uzgodnić wspólnego podejścia do integracji w określonych obszarach polityki. Rządy krajowe negocjują i wpływają na warunki integracji w oparciu o swoje wewnętrzne realia polityczne, które obejmują ocenę udziału państwa w zróżnicowanej integracji. Pojawiają się pytania, czy interesy państw członkowskich są odpowiednio reprezentowane i czy obywatele mają wystarczający wkład w procesy decyzyjne. Różnice w dominujących w danym okresie ideologiach politycznych, którymi kierują się rządy państw członkowskich w strukturach gospodarczych i priorytetach narodowych, przyczyniają się do zróżnicowanej integracji. Państwa członkowskie o podobnych interesach lub strukturach gospodarczych mogą zdecydować się

na pogłębienie integracji w określonych obszarach polityki, podczas gdy inne mogą preferować zachowanie większej autonomii. Jest to zróżnicowanie polityczne. Obejmuje ono zmiany w krajowych ekipach rządzących czy też w elitach społeczno-ekonomicznych państwa członkowskiego, które mogą prowadzić do blokowania, a nawet odwrócenia podpisanych już umów międzynarodowych lub powziętych zobowiązań integracyjnych. To jest potencjalny krok do dezintegracji, której impuls może wyphywać z wnętrza państw (np. wprowadzenie kontroli na wewnętrznej granicy schengenkiej duńsko-niemieckiej wywołane decyzją rządu Danii podjętą w lutym 2016 r.).

Integracja jako taka, a tym bardziej zróżnicowana, może natrafiać na ewentualny opór wyphywający z poziomu narodowego, np. ze strony polityków krajowych (zarówno w koalicjach rządzących, jak i w partiach opozycyjnych) oraz ze strony obywateli państw członkowskich (Schmitter 2002: s. 56). Rządy muszą reagować na preferencje swoich obywateli, na nastroje społeczne, które mogą kształtować podejście państwa członkowskiego do integracji. To sprawia, że wpływ na DI może mieć opinia publiczna oraz wewnętrzna sytuacja polityczna w państwach członkowskich.

Państwa członkowskie cechuje naturalny egoizm i partykularyzm oraz podążanie za interesami narodowymi (ang. *self-interests*), na których bazują jasno zdefiniowane i eksponowane stabilne preferencje narodowe. Do tego należy dodać czynniki, które mogą wpływać na dalekie od pro-wspólnotowych zachowania państw członkowskich w UE, takie jak: rywalizacja partyjna, wybory, kadencyjność rządów, presja i zależność od elektoratów (Thym 2017: s. 28), przekaz narzucony przez partie, zmienność liderów partyjnych, siła i presja opozycji, instrumentalne i uproszczone traktowanie UE (np. przez pryzmat wsparcia finansowego), nacisk opinii publicznej itd. „Unia bywa obsadzana w roli zakładnika wewnątrzpolitycznych frustracji. [...] Dla celów polityki partyjnej uprawnione jest [...] rujnowanie wizerunku Unii Europejskiej.” (Prawda 2016: s. 14–15). Nie wolno także zapominać, że większość byłych lub obecnych premierów i prezydentów, czyli członków Rady Europejskiej, myśli w kategoriach narodowych lub przez pryzmat polityki wewnętrznej.

Aktorzy polityczni z poziomu państw członkowskich poddani są oddziaływaniu sił o przeciwstawnych wektorach. Czynniki związane z integracją europejską mają siłę przyciągającą i łączącą tematy występujące w różnych politykach sektorowych, rekonfigurując i nastawiając państwa na korzyści ekonomiczne oraz na dobra publiczne. Źródłem tych działań napędzających procesy integracji jest logika efektywności (ang. *efficiency-driven logic*). Czynnikiem o przeciwstawnym wektorze na tym poziomie jest pluralizm w krajowych systemach partyjnych, który umożliwia pojawienie się radykalnych formacji politycznych, nacjonalistycznych, prawicowych lub skrajnie lewicowych, co zauważalnie ogranicza ponadnarodowe rozwiązywanie problemów (Hooghe, Marks 2019: s. 1117). W efekcie ten pluralizm wpływa zarówno na ekonomiczną przestrzeń integracji, jak i na polityczną gotowość narodów państw członkowskich do dalszej integracji w nowych obszarach.

Integracja europejska może kształtować strukturę politycznego konfliktu w państwach członkowskich i wpływać na ten konflikt. Konflikt polityczny w państwach członkowskich często dotyczy kwestii suwerenności i powiązanego z nią delegowania kompetencji narodowych na instytucje UE. Suwerenność i delegowanie kompetencji

mogą różnicować stanowiska państw członkowskich wobec integracji europejskiej (w szczególności politycznej).

Zdolność UE do generowania zróżnicowanej integracji podkreśla jej potencjał do radzenia sobie ze złożonością różnorodnych interesów narodowych, kontekstów historycznych i priorytetów politycznych wśród jej państw członkowskich, a ponadto umożliwia UE znalezienie równowagi między integracją a poszanowaniem suwerenności narodowej, przyczyniając się do jej odporności oraz umiejętności adaptacyjnych jako potęgi regionalnej.

## 2. Wtórne źródła zróżnicowanej integracji

### 2.1. Źródła normatywne Unii Europejskiej

Druga grupa źródeł wtórnych zróżnicowanej integracji tkwi w systemie normatywnym Unii Europejskiej, a dokładniej w jej traktatach (prawo pierwotne), aktach prawa wtórnego oraz w dokumentach *sui generis*.

Zapisy dotyczące pewnych odmian DI znalazły się w regulacjach prawa pierwotnego, w tym w Traktacie o Unii Europejskiej (art. 20 TUE, który dotyczy wzmocnionej współpracy, zapewniając grupie państw członkowskich podstawę prawną do wspierania integracji w określonym obszarze polityki, a także art. 46 TUE, który dotyczy stałej współpracy strukturalnej). Wzmocniona współpraca (Kubin 2010: s. 119) została uregulowana także w art. 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wskazane postanowienia TUE przewidują możliwość przyznania państwom członkowskim opcji *opt-out* lub *opt-in*, które zakładają zmienną integrację ze stopniową partycypacją. TFUE w artykułach 82–83 przewiduje wzmocnioną współpracę w sprawach karnych, a w artykułach 86–87 – odpowiednio w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej oraz wzmocnionej współpracy w sprawach policyjnych.

W aktach prawa wtórnego regulacje dotyczące zróżnicowanej integracji stosowane są do konkretnych kwestii objętych zapisami danego aktu, ale z odniesieniem do traktatu, w którym zawarta została podstawa danego działania zróżnicowanego. Na przykład, w decyzji Rady (CFSP) 2021/509 z 22 marca 2021 r., ustanawiającej Europejski Mechanizm Pokojowy (ang. *European Peace Facility*), pojawia się możliwość wstrzymania się od głosu przez dane państwo członkowskie (ang. *constructive abstention*) odnośnie środków pomocy, które pozwalają na dostawę wyposażenia wojskowego. Wówczas taki kraj członkowski nie ponosi kosztów dostaw (zob. Council Decision (CFSP) 2021/509). Zatem akty prawa wtórnego mają bardziej charakter aplikacyjny dla zinstytucjonalizowanych form zróżnicowanej integracji.

Z kolei, w rozporządzeniu Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2017) mamy istotny przykład implementacji prawa pierwotnego dotyczącego wzmocnionej współpracy przez akt prawa wtórnego oraz regulacji zróżnicowanej integracji w formie wzmocnionej współpracy w odniesieniu do Prokuratury Europejskiej (zob. Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939).

Obecne (Traktat Lizboński) i wcześniejsze (Traktat Amsterdamski, Traktat z Nicei) regulacje prawa pierwotnego oraz prawa wtórnego UE dotyczącej zróżnicowanej integracji tworzą dorobek prawny zróżnicowania (*acquis differentielle*).

Ostatnią grupą źródeł normatywnych w UE są akty *sui generis*, które nie mają sankcji prawnej, ale mogą zawierać polityczne i technokratyczne wskazówki dotyczące zróżnicowanej integracji. Ze względu na swój formalny charakter, one także instytucjonalizują inicjatywy DI. Na przykład, w konkluzjach powstałych po szczycie Rady Europejskiej 26–27 czerwca 2014 r. zauważono, że koncepcja coraz ściślej Unii umożliwi różne ścieżki integracji dla różnych krajów członkowskich UE.

Także w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie zróżnicowanej integracji uznano za istotne opracowanie narzędzi w ramach prawa UE i ustanowienie budżetu w celu testowania inicjatyw transgranicznych w obrębie Unii dotyczących spraw leżących w ogólnym interesie Unii, które to inicjatywy mogłyby ostatecznie przybrać formę wniosków ustawodawczych lub inicjatyw w zakresie wzmocnionej współpracy (Parlament Europejski 2019; pkt 20). Usytuowanie zróżnicowanej integracji w dorobku rezolucyjnym Parlamentu Europejskiego oznacza, że DI otrzymuje w pewnym zakresie demokratyczną legitymizację w ramach UE.

W znanej *Białej Księdze w Sprawie Przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.* (COM(2017)2025 final) zróżnicowana integracja stanowi jeden z pięciu scenariuszy na przyszłość Europy. Jest to scenariusz nr 3, który zakłada, że Unia Europejska będzie pozwalać chętnym państwom członkowskim (w węższym gronie) na ściślejszą współpracę w konkretnych dziedzinach. Dzięki temu będą mogły one osiągnąć więcej i szybciej. Tymi dziedzinami mogą być np. obronność (ratunkowe operacje humanitarne), bezpieczeństwo wewnętrzne (policja), opodatkowanie czy sprawy socjalne. Inne państwa członkowskie będą mogły przyłączyć się do tych inicjatyw (Komisja Europejska 2017).

Powyższe źródła DI można określić normatywnymi, ponieważ ich znaczenie wypływa wprost z zapisów znajdujących się w dokumentach pozostających w obrocie wewnątrzunijnym. Źródła normatywne uwzględniają demokratyczną legitymizację procesów politycznych opartą o mechanizm podejmowania decyzji (głosowania). W przypadku zróżnicowanej integracji pojawiają się pytania, czy mechanizmy takie jak wzmocniona współpraca są zgodne z zasadami demokracji. Z kolei, kluczowe znaczenie ma ocena włączającego charakteru (inkluzywność), przejrzystości i odpowiedzialności w procesie decyzyjnym.

Analiza normatywna w kontekście zróżnicowanej integracji pozwala sprawdzić, czy zróżnicowana integracja jest sprawiedliwa i uczciwa. Ponadto, taka analiza zagłębia się w pytania o to, czy DI jest zgodna z zasadami normatywnymi, takimi jak wartości demokratyczne, sprawiedliwość i legitymizacja, pomocniczość, proporcjonalność itd., a tym samym polega na ocenie moralnego i etycznego wymiaru takiego podejścia do integracji europejskiej. Szczególnie wrażliwa w kontekście zróżnicowanej integracji może być zasada solidarności pomiędzy państwami członkowskimi, gdyż za istotny należy uznać dylemat, czy DI wzmacnia, czy osłabia poczucie solidarności i wzajemnego wsparcia pomiędzy krajami UE. Wydaje się, że ograniczony, a tym samym ekskluzywny wymiar pod-

miotowy inicjatyw zróżnicowanych nie sprzyja solidarności, bowiem z definicji nie sprzyja także spójności pomiędzy państwami członkowskimi. Jednak późniejsze inkluzywne fazy rozwoju takiej inicjatywy mogą przywracać solidarność pomiędzy państwami.

Można zmieniać traktaty i wprowadzać nowe mechanizmy, aby dostosować się do zmieniających się okoliczności i preferencji państw członkowskich, dlatego też ramy instytucjonalne UE zaprojektowano tak, aby były elastyczne i łatwe do dostosowania, a tym samym, aby były środowiskiem sprzyjającym inicjatywom zróżnicowanym.

## 2.2. Dynamika relacji pomiędzy państwami członkowskimi

Ta grupa źródeł wtórnych zróżnicowanej integracji determinujących podejmowanie inicjatyw zróżnicowanych, obejmująca dynamiczne relacje pomiędzy państwami członkowskimi UE, została nazwana przez F. Schimmelfenniga i T. Winzena zróżnicowaniem instrumentalnym (ang. *instrumental differentialism*). Jest ono motywowane wydajnością i problemami dystrybucyjnymi (Schimmelfennig, Winzen 2014: s. 355) oraz stosunkiem korzyści do kosztów wynikających z podjęcia ściślejszej współpracy. Dzieje się tak, gdy jedna grupa państw członkowskich tymczasowo wyklucza inną grupę państw członkowskich z niektórych obszarów integracji, ponieważ obawiają się strat gospodarczych i finansowych, asymetrycznej redystrybucji funduszy UE lub słabej zdolności wdrażania pogłębionych form integracji (Schimmelfennig, Winzen 2014: s. 355). Dlatego im bardziej wewnątrznie niespójna staje się grupa państw uczestniczących, tym większe jest prawdopodobieństwo, że UE powstrzyma się od wytworzenia nowego efektu integracyjnego, pozostawiając jego ewentualne osiągnięcie do indywidualnych rozstrzygnięć państw członkowskich. Wówczas niektóre państwa członkowskie zdecydują się na utworzenie grupy chętnych, która wykluczy inne państwa, doprowadzając w ten sposób do zróżnicowanej integracji. Podobna sytuacja może mieć miejsce, gdy grupa państw członkowskich stara się tymczasowo wyłączyć z integracji inne kraje i dać im więcej czasu na dostosowanie się do przepisów UE oraz do presji rynkowej.

Zróżnicowanie instrumentalne dowodzi możliwości wykorzystania zróżnicowanej integracji jako narzędzia do osiągnięcia określonych celów w ramach politycznych lub instytucjonalnych. W Unii Europejskiej zróżnicowanie instrumentalne jest stosowane jako przemyślana strategia mająca na celu sprostanie wyzwaniom lub osiągnięcie określonych celów, dlatego jest strategicznym i celowym podejściem do wdrażania zróżnicowanych mechanizmów integracyjnych. Państwa członkowskie w UE mogą mieć rozbieżne preferencje i priorytety, a instrumentalne zróżnicowanie pozwala decydentom dostosować wysiłki integracyjne, uwzględniając różne interesy narodowe i poziomy zaangażowania. Tym samym odzwierciedla ono pragmatyczne uznanie, że nie wszystkie państwa członkowskie integrują się tak samo i jednolicie we wszystkich obszarach polityki. Umożliwia to przyjęcie dostosowanego i indywidualizowanego podejścia w celu rozwiązania problemu złożoności integracji europejskiej. W sytuacjach, w których osiągnięcie jednomyślnego porozumienia pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi jest trudne, wówczas w celu przelamania impasu (ang. *overcoming deadlocks*) można zastosować zróżnicowanie instrumentalne. Dlatego też takie zróżnicowanie może być pragmatyczną reakcją



na pilne problemy, a dodatkowo pozwala uniknąć konieczności jednomyślności. Dzięki temu podzbiór państw członkowskich może zdecydować się na kontynuację integracji w określonym obszarze, podczas gdy inne kraje mogą z niej zrezygnować. Dzięki temu państwa członkowskie lub instytucje UE mogą wykorzystywać zróżnicowanie jako sposób na rozwiązanie konkretnych problemów lub pokonanie przeszkód w procesie integracji.

Im bardziej heterogeniczna i niespójna jest grupa państw uczestniczących w zróżnicowanych inicjatywach, tym większe jest prawdopodobieństwo, że Unia Europejska powstrzyma się od wytworzenia efektu końcowego (dobra kolektywnego), albo same państwa członkowskie uczestniczące w zróżnicowanych inicjatywach zdecydują się na utworzenie „klubu”, który będzie wykluczać (pomijać) inne kraje członkowskie, pogłębiając tym samym zróżnicowanie podmiotowe.

Z powyższego wynika, że choć instrumentalne zróżnicowanie uznaje i dyskontuje różnorodność pomiędzy państwami członkowskimi, to także ma na celu zachowanie ogólnej jedności UE poprzez znalezienie równowagi pomiędzy uwzględnieniem różnic a utrzymaniem spójnych ram.

### 2.3. Dynamika procesu integracji

Kolejna grupa źródeł wtórnych DI tkwi w dynamice procesu integracji. Oczywiście nie można zapominać, że zróżnicowana integracja determinowana jest także wydarzeniami lub rozwojem obszarów współpracy składających się na proces integracji, w tym np. rozszerzeniami UE o nowe kraje, potrzebami polityk sektorowych, przyszłymi celami i perspektywami UE (fr. *finalite politique*) itd. Rozszerzenie UE o nowe kraje niemal z automatu pogłębia heterogeniczność UE (przynajmniej w fazie tuż po rozszerzeniu). Wynika to choćby z nierówności w poziomie rozwoju nowych krajów członkowskich, czy z okresów przejściowych, którymi najczęściej są one objęte. Ponadto, mechanizmy zróżnicowanej integracji mogą zostać włączone w negocjacje akcesyjne nowych państw członkowskich. Kraje członkowskie UE mogą negocjować z państwami kandydującymi klauzule derogacyjne, wyłączające, przesuwające w czasie lub inne szczególne ustalenia w oparciu o indywidualną, specyficzną sytuację prawną, polityczną, gospodarczą i społeczną oraz o preferencje krajów przystępujących.

Ta ostatnia grupa wtórnych źródeł DI jest także powiązana ze zróżnicowaniem sektorowym (obszarowym) wynikającym z rozwoju procesu integracji, wyłaniającymi się z niego potrzebami nowych działań i reakcji oraz potrzebami objęcia ściślejszą współpracą obszarów (dziedzin) dotąd słabo zintegrowanych lub w ogóle nie zintegrowanych. Nie ulega wątpliwości, że zróżnicowana integracja nie jest taka sama we wszystkich obszarach polityki. Państwa członkowskie mogą głębiej integrować się w określonych dziedzinach i politykach sektorowych (takich jak obrona, bezpieczeństwo czy polityka zagraniczna), zachowując jednocześnie elastyczność w innych obszarach polityki. Na przykład, integracja gospodarcza lub w zakresie bezpieczeństwa może prowadzić do pytań etycznych dotyczących wpływu inicjatyw zróżnicowanych na poziom życia, bezpieczeństwo i prawa jednostek. W kontekście polityki zagranicznej UE należy także uwzględnić zgodność zróżnicowanych inicjatyw integracyjnych z międzynarodowymi,



a nawet globalnymi normami i wartościami, poza tym zbadać czy zróżnicowane podejście odzwierciedla zaangażowanie UE w przestrzeganie zasad globalnego zarządzania (ang. *global governance*).

Nie można zapominać, że zróżnicowana integracja często była inicjowana w kontekście różnych kryzysów, które pojawiały się w UE, w tym takich jak kryzys finansowy, wyzwania migracyjne czy Brexit. Kryzysy te stanowiły momenty krytyczne (ang. *critical juncture*), które warunkowały i kształtowały reakcję UE oraz powodowały ponowne rozważenie strategii integracji.

## Podsumowanie

Wskazane źródła zróżnicowanej integracji raczej nie występują pojedynczo czy też w izolacji od siebie, ale w różnorodnych kombinacjach mogą komplementarnie oddziaływać na siebie w złożony sposób. W efekcie dynamika DI może ewoluować w czasie, w reakcjach na zmieniające się okoliczności, na przywództwo polityczne i wyzwania zewnętrzne. Zróżnicowana integracja jest odzwierciedleniem zróżnicowanego charakteru UE, w której dążenie do jedności odbywa się w ramach, uwzględniających z jednej strony różnorodne potrzeby i preferencje państw członkowskich, a z drugiej strony – immanentne różnice ulokowane od zawsze w państwach członkowskich.

Celem przeprowadzonej analizy była identyfikacja źródeł zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej oraz propozycja ich klasyfikacji. W badaniu potwierdzono, że istnieją dwie grupy źródeł zróżnicowanej integracji. Podstawowymi narzędziami analitycznymi zastosowanymi do niniejszego badania były: teoria neofunkcjonalistyczna oraz liberalna teoria międzyrządowa. W badaniu ustalono, że źródła pierwotne tkwią immanentnie w państwach członkowskich. Wyróżniono w tym zbiorze następujące grupy źródeł DI: motywacje państw, odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne państw, odmienne tradycje prawne oraz zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich. Natomiast drugą grupę źródeł zróżnicowanej integracji określono mianem źródeł wtórnych. Wynikają one z charakteru systemu politycznego Unii Europejskiej, z rozwiązań jego podsystemów: prawnego, instytucjonalnego, procesualnego czy relacyjnego (zob. Tabela 1).

**Tabela 1. Klasyfikacja źródeł zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej**

	Pierwotne źródła zróżnicowanej integracji	Wtórne źródła zróżnicowanej integracji
1.	motywacje państw	źródła normatywne Unii Europejskiej
2.	odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne państw	dynamika relacji pomiędzy państwami
3.	odmienne tradycje prawne	dynamika procesu integracji
4.	zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich	

Źródło: opracowanie własne.

Bazując na zidentyfikowanych źródłach zróżnicowanej integracji, można pokusić się o refleksję, że tworzą one trzy współwystępujące i komplementarne wymiary zróżnicowania (ang. *differentialism*): ideowy, normatywny i procesualny. Wymiar ideowy tworzą motywacje państw, ich odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne, a także zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich. Wymiar normatywny bazuje na odmienności tradycji prawnych w państwach członkowskich oraz na źródłach normatywnych Unii Europejskiej. Wymiar procesualny opiera się na dynamice relacji pomiędzy państwami członkowskimi oraz na dynamice procesu integracji.

**Tabela 2. Wymiary zróżnicowania w Unii Europejskiej**

Wymiar ideowy	Wymiar normatywny	Wymiar procesualny
motywacje państw	odmienne tradycje prawne	dynamika relacji pomiędzy państwami
odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne państw	źródła normatywne UE	dynamika procesu integracji
zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich		

Źródło: opracowanie własne.

Zróżnicowanie integracji ma wiele źródeł wewnątrzpaństwowych i wewnątrz systemu Unii Europejskiej. Bazując na założeniach teorii polityki, źródła zróżnicowanej integracji przyporządkowano w niniejszym badaniu do trzech wymiarów, które konceptualizują dyskurs na temat przyczyn ich odrębności. Zasadność stosowanego pomiaru i przyjmowanych kryteriów do analizy ułatwiają zrozumienie dynamiki zróżnicowanej integracji, a w szczególności jej źródeł. Ponadto, niniejsza analiza powinna wspomóc prognozowanie rozwoju obecnych i przyszłych inicjatyw, ich kształtu, ewentualnych koalicji, a także ich wpływu na kształt i kierunki ewolucji całego systemu Unii Europejskiej.

**Janusz Ruszkowski** – prof. dr hab., kierownik Katedry Studiów Międzynarodowych i Europejskich, *Jean Monnet Chair ad Personam* (Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Uniwersytet Szczeciński). Zainteresowania badawcze: system polityczny Unii Europejskiej, wielopoziomowe zarządzanie w UE, proces europeizacji, ponadnarodowość i ponadnarodowa demokracja, teorie w naukach o polityce i w studiach europejskich.

**Janusz Ruszkowski** – full professor, Chair of the International and European Studies, *Jean Monnet Chair ad Personam* (Institute of Political Science and Security Studies, University of Szczecin). Research interests: political system of the European Union, Multi-level Governance, Europeanisation processes, supranationalism and supranational democracy, theories of political sciences and European studies.

## ➔ Bibliografia:

- BALCER Adam, SMOLAR Eugeniusz, GROMADZKI Grzegorz, BURAS Piotr (2017), *W Zwarcu. Polityka europejska rządu PIS*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- BURSENS Peter (2007), *State Structures*, in: P. Graziano, M. P. Vink (eds), *Europeanization. New Research Agenda*, Palgrave Macmillan.
- COUNCIL DECISION (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528, OJ L 102, 24.03.2021.
- DE VRIES Catherine, DE BLOCK Lisanne (2022), *Differentiated Integration: Blessing and Course?* Policy Brief, Integrating Diversity in the EU (InDivEU), EUI Robert Schuman Centre, Issue 2022/28, April 2022. DOI: 10.2870/385630
- DE WITTE Bruno (2005), *Regional autonomy, cultural diversity and European integration: the experience of Spain and Belgium*, in: Sergio Ortino, Mitja Zagar, Vojtech Mastny (eds), *The changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester.
- HOOGHE Liesbet, MARKS Garry (2019), *Grand theories of European integration in the twenty-first century*, "Journal of European Public Policy", vol. 26, issue 8. DOI: 10.1080/13501763.2019.1569711
- JENSEN Christian B., SLAPIN Jonathan B. (2012), *Institutional hokey-pokey: the politics of multi-speed integration in the European Union*, "Journal of European Public Policy", vol. 19, issue 6. DOI: 10.1080/13501763.2011.610694
- KOMISJA EUROPEJSKA (2017), *Biła Księga w Sprawie Przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, COM (2017) 2025 final, Bruksela, 01.03.2017.
- KUBIN Tomasz (2010), *Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, "Rocznik Integracji Europejskiej", nr 4.
- LINDBERG Leon N., SCHEINGOLD Stuart A. (1970), *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, New York.
- MARCH James G., OLSEN Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York.
- MICHTA Andrew A. (2017), *A Europe of Clusters*, "Strategic Europe", <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2017/03/a-europe-of-clusters?lang=en> (31.03.2017).
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2019), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie zróżnicowanej integracji (2018/2093/INI), Dz. Urz. UE C 411 z 27.11.2020.
- PRAWDA Marek (2016), *Nowe otwarcie? Unia Europejska po przejściach*, „Przegląd Polityczny”, nr 139/140.
- RICCA Mario (2015), *United Europe and Euclidean Pluralism. On the Anthropological Paradox of Contemporary EU Legal Experience*, "UNIO – EU Law Journal", vol. 1, no. 1.
- RIEKER Pernille, GISKE Mathilde T. E. (2024), *Conceptualising the Multi-actorness of EU(ropean) Foreign and Security Policy*, in: P. Rieker, M. T. E. Giske, *European Actorness in a Shifting Geopolitical Order. European Strategic Autonomy Through Differentiated Integration*, Palgrave Macmillan, Cham. DOI: 10.1007/978-3-031-44546-0\_2
- ROZPORZĄDZENIE Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2017.
- RUSZKOWSKI Janusz (2024), *Stata współpraca strukturalna (PESCO) jako przykład dyferencjalizmu eksperymentalnego w Unii Europejskiej*, "Politeja", nr 1(88/1). DOI: 10.12797/Politeja.20.2024.88.1.10
- SCHIMMELFENNIG Frank, WINZEN Thomas (2014), *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, "Journal of Common Market Studies", vol. 52, no. 2.

SCHMITTER Phillippe C. (2002), *Neo-neo-functionalism*, European University Institute, Florence.

SCHMITTER Phillippe C. (2004), *Neo-Neofunctionalism*, in: Antje Wiener, Thomas Diez (eds), *European Integration Theory*, 1st edition, Oxford University Press.

THYM Daniel (2017), *Competing Models for Understanding Differentiated Integration*, in: Bruno de Witte, Andrea Ott, Ellen Vos (eds), *Between Flexibility and Disintegration*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781783475896.00009

TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012.

TUE, Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202, 07.06.2016.

TSOUKALIS Loukas (2016), *In defence of Europe. Can the European project be saved?*, Oxford University Press.

WINZEN Thomas (2016), *From Capacity to Sovereignty: Legislative Politics and Differentiated Integration in the European Union*, „European Journal of Political Research”, vol. 55, issue 1. DOI: 10.1111/1475-6765.12124

## Plany integracji sieci kolejowej w krajach Inicjatywy Trójmorza

Juliusz Engelhardt, *University of Szczecin (Szczecin, Poland)*

E-mail: [juliusz.engelhardt@usz.edu.pl](mailto:juliusz.engelhardt@usz.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-4925-4883>

### Streszczenie

Celem artykułu jest omówienie bieżących przedsięwzięć inwestycyjnych w krajach położonych w regionie pomiędzy morzem Bałtyckim a morzem Czarnym oraz Adriatyckim, określanym mianem krajów Inicjatywy Trójmorza. Tematyka poruszana w artykule, dotycząca nowych międzynarodowych połączeń kolejowych w tym regionie, a zwłaszcza Polski z krajami ościennymi, ma decydujące znaczenie integracyjne. Ponieważ w ostatnich latach w Polsce szeroko dyskutuje się nad wielkim projektem budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK), szczególnym punktem odniesienia jest właśnie ten projekt, gdyż jego realizacja w przyszłości (w zakresie co najmniej najważniejszej części rozbudowanego tzw. komponentu kolejowego) będzie oddziaływać w pierwszej kolejności na nowe międzynarodowe połączenia kolejowe Polski z Litwą, Łotwą i Estonią z jednej strony oraz z Ukrainą, Słowacją, Czechami i Węgrami z drugiej strony. Jednakże projekty integracji sieci kolejowych będą miały wpływ również na kraje dalej położone od Polski: na północy – na Finlandię, a na południu – na Słowenię i Rumunię.

Problemem badawczym artykułu jest wskazanie znaczenia analizowanych inwestycji kolejowych w następujących wymiarach: społeczno-gospodarczym, geopolitycznym oraz polityczno-obronnym. Rozwiązanie tego problemu będzie poszukiwane w analizie koncepcji budowy nowej linii kolejowej łączącej Tallin, Rygę, Kowno, Białystok, Warszawę i Berlin (zwaną projektem *Rail Baltica*) oraz w planach modernizacji innych transgranicznych połączeń kolejowych do standardu kolei dużych prędkości (KDP). Główną metodą badawczą jest krytyczna analiza oficjalnych dokumentów rządowych o znaczeniu strategicznym oraz dostępnej literatury przedmiotu, a także obserwacje własne. Treść artykułu pozwala czytelnikom na zaznajomienie się z podstawowymi kierunkami rozwoju sieci kolejowej w krajach Inicjatywy Trójmorza.

**Słowa kluczowe:** Inicjatywa Trójmorza, Unia Europejska, infrastruktura kolejowa, *Rail Baltica*, koleje dużej prędkości, Polska, CPK

## Plans of integration of the railway network in the Three Seas Initiative countries

### Abstract

The aim of the article is to discuss current investment projects of the countries located in the region between the Baltic Sea, the Black Sea and the Adriatic Sea, referred to as the Three Seas Initiative countries. The subject matter concerning new international railway connections in this region, especially that linked Poland with neighboring countries, is of decisive integration importance. Since in recent years in Poland there has been a lot of discussions about the large project of constructing the Central Communication Port (pl. *Centralny Port Komunikacyjny*, CPK), this project is a special point of reference, because its implementation in the future (at least the most important part of the expanded railway component) will primarily affect Poland's new international railway connections with Lithuania, Latvia and Estonia on the one side, and with Ukraine, Slovakia, the Czech Republic and Hungary on the other side. However, the projects of integration of the railway network will also influence countries far away from Poland: Finland – in the North, Slovenia and Romania – in the South.

The research problem of the article is to indicate the significance of the analysed railway investments in the following dimensions: socio-economic, geopolitical, and defensive dimension. The solution to this problem will be sought mainly in the analysis of the concept of constructing a new railway line connecting Tallinn, Riga, Kaunas, Białystok, Warsaw and Berlin (called *Rail Baltica*) and in the plans of modernisation of other cross-border railway connections to the standard of high-speed railway lines. The main research method is a critical analysis of the official governmental strategic documents and available literature on the subject, as well as own observations. The content of the article allows readers to know about the basic directions of development of the railway network in the Three Seas Initiative countries.

**Keywords:** Three Seas Initiative, European Union, railway infrastructure, *Rail Baltica*, high-speed railways, Poland

Inicjatywa Trójmorza (w skrócie 3M, 3SI, a także TSI od ang. *Three Seas Initiative*) to międzynarodowy projekt gospodarczo-polityczny, utworzony w 2015 r. pod auspicjami Polski i Chorwacji, skupiający państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) położone w regionie morza Bałtyckiego, Czarnego oraz Adriatyckiego. Akcesję do projektu zadeklarowały rządy trzynastu państw regionu: Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Austria, Węgry, Słowenia, Chorwacja, Rumunia, Bułgaria oraz Grecja. Niemcy i USA uczestniczą w charakterze obserwatorów. Ponadto, w 2021 roku Ukraina i Mołdawia zadeklarowały zainteresowanie uczestnictwem w Inicjatywie Trójmorza (zob. *Rysunek 1*). Celem ogólnym TSI jest współpraca regionalna w trzech obszarach: Europa Środkowa, Unia Europejska i więzi transatlantyckie (współpraca z USA). Powołano grupy robocze do działalności na płaszczyznach: energetycznej, logistyczno-transportowej i informatyczno-telekomunikacyjnej.

Koncepcja Inicjatywy Trójmorza zakłada integrację gospodarek krajów regionu, co „będzie możliwe tylko dzięki odpowiednio rozwiniętej infrastrukturze transportowej, w szczególności [poprzez realizację] projektów drogowych i kolejowych w układzie południkowym” (*Strategia...* 2019: s. 50). Główne kierunki działań TSI są podejmowane

w ramach spotkań głów państw członkowskich zwanych szczytami Inicjatywy Trójkomorza. W latach 2016–2023 odbyło się 8 tego rodzaju spotkań. Instrumentami finansowymi wspierającymi projekty TSI są: utworzony w 2017 roku Fundusz Trójkomorza oraz – utworzony w 2019 r. przez polski Bank Gospodarstwa Krajowego i rumuński EximBank – Fundusz Inwestycyjny Inicjatywy Trójkomorza, który koncentruje swoją działalność na projektach tworzących infrastrukturę transportową, energetyczną i cyfrową w regionie (Baziur 2018; Zenderowski 2021).

**Rysunek 1. Kraje Inicjatywy Trójkomorza oraz kraje partnerskie Ukraina i Mołdawia.**



Źródło: commons.wikimedia.org.

Należy podkreślić, że w pierwszych latach istnienia Inicjatywa Trójkomorza wzbudziła krytykę w niektórych krajach Europy Zachodniej, szczególnie w Niemczech, gdzie media zarzucały Polsce, jako inicjatorowi jej utworzenia, powrót do hegemonistycznej idei Międzymorza z okresu międzywojennego oraz że TSI może prowadzić do swoistego rozłamu w Unii Europejskiej. Jednakże od 2017 r., po kolejnym szczycie w Warszawie,



to nastawienie części polityków niemieckich uległo zmianie. Trend ten ustabilizował się po tym, gdy Stany Zjednoczone jako obserwator Inicjatywy zadeklarowały dążenie do zwiększenia swojej obecności gospodarczej w Europie Środkowo-Wschodniej, a państwa członkowskie konsekwentnie deklarowały, że jednym z najważniejszych celów Inicjatywy będzie wzmocnienie i utrwalenie jedności Unii Europejskiej, a także podniosły do rangi priorytetu kwestię połączeń transportowych i zapewniły o ich pełnej synergii z działaniami unijnymi w tym obszarze (Kośka 2024).

Nie ulega zatem wątpliwości, że Inicjatywa Trójmorza to młody projekt, lokalny z punktu widzenia całej Unii Europejskiej, który dobrze wpisuje się w priorytety unijne na najbliższe lata i może przyczynić się do wzmocnienia Unii jako całości (Kośka 2024). To arena, na której 13 państw, w tym stosunkowo nowi członkowie Unii, mogą „mówić o sprawach ważnych dla siebie oraz zbudować wspólny front, by lobbować za wspólnymi, transgranicznymi projektami. W obszarze gospodarki Trójmorze stawia przede wszystkim na rozbudowę infrastruktury transportowej, energetycznej i cyfrowej, a w obszarze polityki – na bezpieczeństwo” (Kośka 2024).

## Cel artykułu i zastosowana metodologia badawcza

**Celem artykułu** jest omówienie bieżących przedsięwzięć inwestycyjnych w krajach położonych w regionie morza Bałtyckiego, Adriatyckiego oraz Czarnego. Tematyka poruszana w artykule, dotycząca nowych międzynarodowych połączeń kolejowych w tym regionie, a zwłaszcza Polski z krajami ościennymi, ma decydujące znaczenie integracyjne.

**Problemem badawczym** artykułu jest wskazanie znaczenia analizowanych inwestycji kolejowych w następujących wymiarach: społeczno-gospodarczym, geopolitycznym oraz polityczno-obronnym. Rozwiązanie tego problemu będzie poszukiwane w analizie koncepcji budowy nowej linii kolejowej łączącej Tallin, Rygę, Kowno, Białystok, Warszawę i Berlin, zwanej projektem *Rail Baltica*, oraz w planach modernizacji innych transgranicznych połączeń kolejowych do standardu kolei dużych prędkości (KDP).

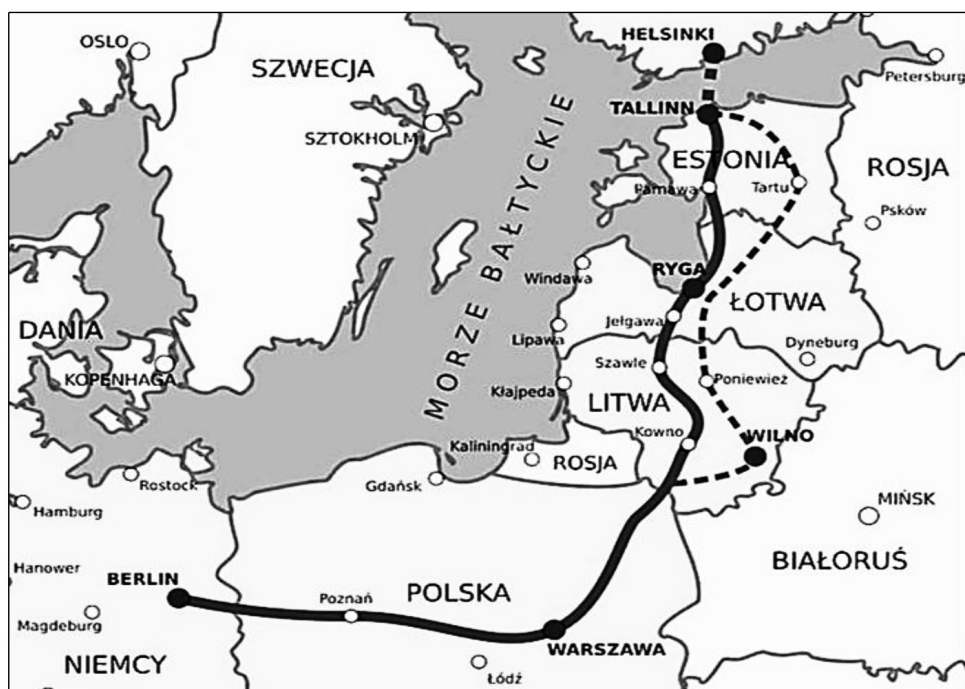
**Główną metodą badawczą** jest krytyczna analiza oficjalnych dokumentów rządowych o znaczeniu strategicznym oraz dostępnej literatury przedmiotu, a także obserwacje własne. Treść artykułu pozwala zaznajomić się z podstawowymi kierunkami rozwoju sieci kolejowej w krajach Inicjatywy Trójmorza.

## *Rail Baltica* – wielki projekt Estonii, Łotwy, Litwy i Polski z udziałem Finlandii i Niemiec

Projekt budowy nowej linii kolejowej łączącej Tallin, Rygę, Kowno, Białystok, Warszawę i Berlin zrodził się w 2008 r. jako inicjatywa krajów bałtyckich „będąca uzupełnieniem planowanego wówczas połączenia drogowego tych krajów z Europą Zachodnią *Via Baltica*” (Engelhardt 2020: s. 24; por. Engelhardt 2022: s. 455–464). W 2013 roku projekt wszedł w skład nowego korytarza Transeuropejskiej Sieci Transportowej TEN-T Morze Północne – Morze Bałtyckie (zob. *Rysunek 2*). Obecnie projekt *Rail Baltica* jest uznawany za „je-

den z najważniejszych priorytetów Komisji Europejskiej. Kraje bałtyckie nadały również wysoki priorytet budowie nowej linii kolejowej" (Engelhardt 2020: s. 24) przyjmując, że docelowo będzie to linia kolejowa dużych prędkości (KDP) z rozstawem szyn 1435 mm, dwutorowa, o ruchu mieszanym pasażerskim i towarowym, dostosowana do maksymalnej prędkości pociągów 250 km/h. Całkowita długość nowej linii na terenie trzech krajów bałtyckich to 730 km oraz dodatkowo 140 km odcinka Kowno–Wilno (zgodnie z deklaracją rządu litewskiego o przystąpieniu w 2021 r. do jego budowy). Ponadto, zaprojektowano wszystkie skrzyżowania z drogami kołowymi jako dwupoziomowe oraz system zasilania trakcyjnego właściwy dla linii dużych prędkości 25kV, dostosowanie ich do ruchu towarowego przy maksymalnych naciskach osi na tor 225 kN i długości torów stacyjnych 740 m, a także uwzględniono wszelkie wymogi ochrony środowiska, w szczególności ekrany ograniczające hałas i dwupoziomowe przejścia dla zwierząt. Cały projekt *Rail Baltica* ma obecnie wartość ok. 6 mld Euro, z czego 85% stanowi dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej.

**Rysunek 2. Przebieg nowej linii kolejowej *Rail Baltica*.**



Źródło: commons.wikimedia.org

„W październiku 2014 r. utworzono spółkę *RB Rail*, która, należąc w równych częściach do kolei litewskich, łotewskich i estońskich, jest odpowiedzialna za realizację inwestycji. Spółka ta w październiku 2015 r. oddała do użytku pierwszy odcinek normal-

notorowy *Rail Baltica*, od granicy z Polską do Kowna, o długości 123 km" (Engelhardt 2020: s. 24–25).

W początkowej fazie projektu strona polska deklarowała, że w skład *Rail Baltica* będzie wchodzić 367 km linii kolejowych na terytorium Polski, w tym:

- odcinek E 75 Warszawa – Białystok (173 km),
- odcinek Białystok – Ełk (100 km),
- odcinki Ełk – Olecko – Suwałki – Trakiszki – granica państwa (94 km).

„Deklarowano również, że pierwszy z wymienionych odcinków będzie dostosowany po modernizacji do prędkości maksymalnej 160 km/h z możliwością jej podwyższenia do 200 km/h oraz że odcinek z Białegostoku do Ełku będzie miał dobudowany drugi tor i znacząco podwyższoną prędkość maksymalną do 160 km/h. Natomiast odcinek od Ełku do granicy polsko-litewskiej oprócz budowy drugiego toru zostanie zelektryfikowany z tym, że podniesienie na nim prędkości maksymalnej do 160 km/h będzie wymagało wytyczenia w dużej części nowego przebiegu, uwzględniającego łącznicę omijającą Olecko.” (Engelhardt 2020: s. 25–26).

Deklaracje w zakresie parametrów modernizacji polskich odcinków *Rail Baltica* (zwłaszcza w okresie po oddaniu pierwszego litewskiego odcinka tej linii: granica z Polską – Kowno) okazały się z punktu widzenia Komisji Europejskiej niewystarczające. Wskutek stanowiska Komisji, która silnie popiera projekt *Rail Baltica*, na końcu 2019 r. pojawiły się ze strony polskiej nowe deklaracje, a mianowicie że odcinek Białystok–Ełk po opracowaniu dokumentacji projektowej zostanie dostosowany do prędkości maksymalnej 200 km/h, natomiast dla odcinka Ełk – Suwałki – granica z Litwą przyjęto dostosowanie do prędkości maksymalnej 250 km/h oraz wstępnie zadeklarowano zakończenie robót na obu odcinkach do 2027 roku. Równolegle zapoczątkowano modernizację odcinka Warszawa – Białystok do parametru prędkości 200 km/h wraz z budową kolejowej obwodnicy Białegostoku (Madrjas 2020). Tak więc, według deklaracji z przełomu lat 2019/2020, modernizowane polskie odcinki *Rail Baltica* oraz nowobudowany odcinek Ełk – Suwałki – granica z Litwą powinny mieć parametry techniczno-eksploatacyjne właściwe dla KDP.

Zmiana koncepcji odnośnie do polskich odcinków projektu *Rail Baltica* zdecydowanie nie pomogła terminowości realizacji tego projektu, a także znacznie zwiększyła koszty. Przykładowo, dla odcinka Białystok–Ełk oszacowano w cenach z 2020 r. wzrost nakładów na jego modernizację z 1,7 mld zł. przy parametrze prędkości 160 km/h do 3,1 mld zł. przy nowym parametrze 200 km/h, czyli o ponad 82%. Na początku 2024 r. polskie Ministerstwo Infrastruktury w porozumieniu z zarządcą infrastruktury *PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.* ogłosiło kolejne opóźnienia na polskich odcinkach *Rail Baltica*, deklarując tym razem ich zakończenie najwcześniej w 2028 r. (Madrjas 2024). Ponadto zakomunikowano, że odcinek Białystok–Ełk nie ma finansowania i według Krajowego Programu Kolejowego do 2030 r. zadanie to jest na liście rezerwowej i będzie przygotowywane do zgłoszenia w ramach naborów do instrumentu CEF 2. Dopiero uzyskanie dofinansowania pozwoli na realizację inwestycji (Madrjas 2024).

Dodać tu można, że przesuwanie terminów realizacji poszczególnych projektów linii *Rail Baltica* jest nie tylko „polską specjalnością”. Początkowo planowano zakończenie

prac budowlanych w krajach bałtyckich do 2026 roku. Obecnie termin zakończenia budowy swoich odcinków do końca 2026 r. deklaruje tylko Litwa, chociaż nie ma pewności czy zostanie on dotrzymany. Natomiast przedstawiciele spółki *RB Rail AS*, realizującej projekt, deklarują zakończenie prac na Łotwie i w Estonii do 2030 roku. Pomimo przesuwających się terminów budowy poszczególnych odcinków tego epokowego projektu kolejowego, elementem napawającym umiarkowanym optymizmem jest jednak realna możliwość jego zakończenia w krajach bałtyckich i w Polsce do 2030 roku. Chociaż można przewidywać jeszcze kilka utrudnień na odcinkach polskich, wykonawcy mają nadzieję na ich pokonanie. Problem stanowi fakt, że modernizacja i budowa polskich odcinków wiąże się ze znaczącą ingerencją w środowisko przyrodnicze Mazur. W przeszłości (w 2007 roku) kwestie środowiskowe stały się problemem przy budowie obwodnicy drogowej Augustowa w ramach projektu *Via Baltica*. Z tego powodu Polska zrezygnowała z modernizacji lepszego połączenia pomiędzy Białymstokiem a Suwałkami przez Sokótkę i Augustów (linia E 75) na rzecz modernizacji odcinka Białystok – Ełk – Olecko – Suwałki. Nie trzeba szeroko uzasadniać, że problemy środowiskowe będą miały w tym przypadku duże znaczenie.

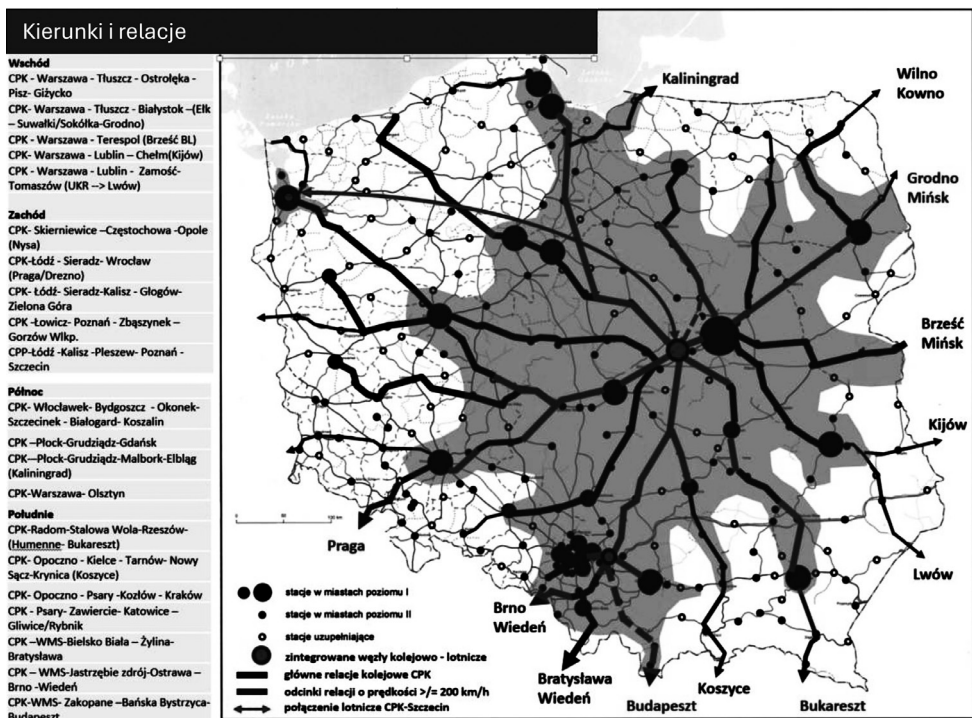
W kontekście omawianego projektu *Rail Baltica* warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt, związany jednak z dalszą perspektywą czasową. Są to fińskie plany rozwoju sieci kolejowej i włączenia jej odcinków do linii *Rail Baltica*. W planach tych jest m.in. linia północna z Helsinek do Tampere i Oulu przez port lotniczy w Helsinkach, przy czym Helsinki miałyby zostać połączone z Tallinem tunelem kolejowym pod Zatoką Fińską o długości ok. 103 km. Projekt ma wstępnie szacowaną wartość ok. 15–20 mld euro (Czubiński 2023). W ten sposób, po wybudowaniu tunelu kraje bałtyckie zyskałyby możliwość dojazdu koleją do jednego z największych na północy portów lotniczych w Europie (obsługującego ponad 20 mln pasażerów rocznie). Ograniczyłoby to ruch pasażerski komunikacją promową Helsinki–Tallinn (ok. 9 mln pasażerów rocznie). Dla Finlandii nowa linia o rozstawie 1435 mm będzie miała także znaczenie geopolityczne, ponieważ stanie się ona ogniwem łączącym ją poprzez *Rail Baltica* z całą europejską siecią kolejową (Czubiński 2023).

### **Plany rozwoju sieci kolei dużych prędkości oraz kolei konwencjonalnych w Polsce w kontekście połączeń z krajami Inicjatywy Trójmorza w kierunku południowym**

Pierwszą rządową decyzję odnośnie budowy w Polsce linii kolejowych dużych prędkości podjęto w 2008 r., a jej przedmiotem był projekt linii KDP Warszawa – Łódź – Poznań/Wrocław. Jednakże w 2011 r. zawieszono realizację tej inwestycji, chociaż wiele prac przygotowawczych zostało rozpoczętych. W 2017 roku ogłoszono nową koncepcję rozwoju polskiej sieci kolejowej, przyjętą przez Radę Ministrów RP uchwałą nr 173/2017 z dnia 7 listopada 2017 r. w związku z wielkim projektem budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK) w Baranowie pod Warszawą. Według tego projektu, krajowy system transportu kolejowego, oparty o węzeł CPK, miałby stanowić

atrakcyjną alternatywę dla transportu drogowego. Przyjęto też, że prace w zakresie budowy i modernizacji komponentu kolejowego będą trwały do 2035 r. (*Koncepcja...* 2017). Według wstępnych założeń, „oprócz inwestycji kolejowych bezpośrednio związanych z budową CPK, budowa infrastruktury dla krajowego systemu przewozów dalekobieżnych [wymaga] inwestycji w nowe sieci kolejowe i nowe odcinki linii kolejowych o szacunkowej wartości 40 mld zł oraz modernizacji części istniejących linii (*Strategia...* 2019; s. 98; por. *Koncepcja...* 2017). Dodatkowo przyjęto, że nowe odcinki linii trasowane będą w śladach przygotowanych we wcześniejszych okresach projektów rozwoju sieci kolejowej, takich jak projekty Kolei Dużych Prędkości Warszawa–Łódź–Poznań/Wrocław (KDP Y) oraz Centralnej Magistrali Kolejowej *Północ* (CMK Północ). Miałyby one być połączone z istniejącą siecią, przy czym „założonym standardem początkowym nowo budowanych linii powstających w śladzie wcześniejszych projektów kolei dużych prędkości będzie ich przystosowanie do prędkości 250 km/h z parametrami geometrycznymi umożliwiającymi ewentualne późniejsze podniesienie tych prędkości (do 300–350 km/h)” (*Koncepcja...* 2017; s. 65), zob. *Rysunek 3*.

**Rysunek 3. Komponent kolejowy – główne relacje dowozowe, w tym odcinki linii kolejowych o prędkości 200 km/h lub więcej oraz izochrona dojazdu kolejowego 120 minut do CPK.**



Źródło: *Koncepcja...* 2017; Załącznik 3, s. 11.



Pomijając aspekty wewnątrz krajowe oraz zagadnienia związane z analizowanym wcześniej projektem *Rail Baltica*, z punktu widzenia połączeń z krajami Trójmorza w kierunku południowym planowane kierunki rozwoju polskiej sieci kolejowej (zaprezentowane na *Rysunku 3*) mają podstawowe znaczenie. Wskazać tu należy przede wszystkim na kierunek południowy z Warszawy do Katowic, Krakowa i dalej do Brna, Wiednia i Bratysławy. W pierwszej fazie projektu ma być wybudowana nowa linia kolejowa KDP Warszawa – CPK – Łódź Fabryczna, z uwzględnieniem lokalizacji portu lotniczego w Baranowie. Do połowy 2024 r. prace na tej linii nie zostały zapoczątkowane. Natomiast w Polsce po zmianie rządu pod koniec 2023 r. trwała dyskusja nad zakresem rzeczowym i finansowym wielkiego projektu CPK, któremu oponenti zarzucali znaczne przewymiarowanie. Z drugiej strony, odcinek KDP Warszawa–Łódź, jako element wcześniejszego projektu KDP Warszawa–Poznań/Wrocław jest traktowany jako najmniej kontrowersyjny i – jak się wydaje – będzie zbudowany niezależnie od tego, jaka będzie ostateczna decyzja władz państwowych odnośnie zakresu inwestycji związanej z budową nowego lotniska centralnego. W następnej kolejności planowana jest budowa nowych odcinków KDP Sieradz–Wieruszów (kierunek wrocławski) i Kalisz–Pleszew (kierunek poznański) oraz modernizacja odcinka południowego linii E 65 (Centralna Magistrala Kolejowa, dalej: CMK) do prędkości maksymalnej 250 km/h w kierunku Katowic i Krakowa. W 2020 r. rząd doprecyzował docelową koncepcję przebiegu nowych połączeń liniami dużych prędkości na przedłużeniu CMK do Katowic i dalej do Ostrawy w Republice Czeskiej oraz do Krakowa, przyjmując w tej sprawie odpowiednią uchwałę (zob. Uchwała nr 156 Rady Ministrów 2020). Zgodnie z przywołaną uchwałą w rejonie śląsko-matopolskim powstaną trzy nowe linie dużych prędkości, czyli przedłużenie CMK z okolic Psar do Olkusza, linia KDP Katowice–Olkusz–Kraków oraz linia KDP Katowice–Ostrawa.

Realizacja tej koncepcji niesie ze sobą niewątpliwe korzyści transportowe zarówno w kontekście połączeń wewnątrz krajowych, jak też międzynarodowych. W kolejowych przewozach krajowych przyczyni się „do znacznego skrócenia czasu jazdy pociągami z Krakowa do Katowic, a także w relacjach przebiegających do tych miast z północy kraju” przez CMK, natomiast z drugiej strony „możliwa będzie obsługa transportem kolejowym terenów pomiędzy Krakowem a Olkuszem oraz poprawa dostępności do tego środka transportu na wschodnich obszarach Konurbacji Górnośląskiej” (Uchwała nr 156 Rady Ministrów 2020: s. 36). Linia KDP Katowice–Ostrawa wraz z przewidywaną budową nowych linii po stronie czeskiej „przyczyni się do wzrostu konkurencyjności kolei w połączeniach międzynarodowych”, będąc „istotnym elementem projektu Kolei Dużych Prędkości dla Grupy Wyszehradzkiej, którego celem jest połączenie stolic Węgier, Słowacji, Czech i Polski za pomocą linii kolei dużych prędkości zapewniającej konkurencyjne czasy przejazdu oraz aktywizującej regiony położone na jej trasie” (Uchwała nr 156 Rady Ministrów 2020: s. 36). Natomiast w przewozach wewnątrz krajowych linia ta będzie tworzyć dogodnie połączenie kolejowe pomiędzy Katowicami i Gliwicami a Jastrzębiem-Zdrojem, największym obecnie polskim miastem pozbawionym połączeń kolejowych (ok. 90 tys. mieszkańców).

Zgodnie z przyjętymi w ramach koncepcji komponentu kolejowego CPK założeniami ogólnymi, w kolejnych etapach będą budowane dalsze odcinki nowych linii dużych

prędkości tworzące wewnętrz krajowe połączenia z centralnym lotniskiem, wstępnie datowane do ukończenia w 2030 r. ale realnie może to być nawet 2040 r., o ile program ten będzie konsekwentnie realizowany. Następnie mają powstawać kolejne odcinki transgraniczne z parametrami linii dużych prędkości (zob. *Rysunek 3*). Będzie to odcinek KDP Wałbrzych–Lubawka w kierunku do Pragi oraz odcinek Rzeszów–Sanok w kierunku Bukaresztu. Wydaje się jednak, że budowa wymienionych odcinków transgranicznych to bardzo daleka perspektywa czasowa (po 2040 r.), jakkolwiek pewien potencjał przewozowy na przyszłość można dostrzec w odcinku KDP Wałbrzych–Lubawka po stronie polskiej, który koresponduje z długoterminowymi planami w Republice Czeskiej uwzględniającymi połączenie w przyszłości z nową linią KDP następujących miast: Pragi i ważnych miast przemysłowych Mlada Boleslav oraz Liberec z Wrocławiem i dalej z portami w Szczecinie i Świnoujściu.

Natomiast odcinek Rzeszów–Sanok,<sup>1</sup> będąc przedłużeniem planowanego połączenia CPK z Rzeszowem, budzić może największe kontrowersje z trzech powodów. Po pierwsze, dla miasta o populacji ok. 35 tys. mieszkańców nie ma ekonomicznego uzasadnienia budowa nowej linii KDP. Po drugie, na Słowacji nie ma planów przedłużenia tej linii w standardzie KDP od granicy z Polską do Koszyc. Po trzecie, w Polsce od wielu lat planowana jest budowa nowej konwencjonalnej linii kolejowej Podtęże – Szczyrzyc – Tymbark/Mszana Dolna, a od 2016 r. projekt ten (wraz z modernizacją istniejącej linii kolejowej Chabówka – Nowy Sącz) wszedł do fazy realizacji deklarowanej wstępnie do zakończenia w 2027 roku. Nowa linia będzie miała długość 58 km i zostanie dostosowana do maksymalnej prędkości pociągów pasażerskich 160 km/h. Linia ta (konwencjonalna) będzie miała duże znaczenie społeczno-gospodarcze (aktywizacja regionu) i transportowe zarówno w znaczeniu krajowym,<sup>2</sup> jak też międzynarodowym.

### **Plany rozwoju sieci kolei dużych prędkości oraz kolei konwencjonalnych w krajach Inicjatywy Trójmorza na południe od Polski**

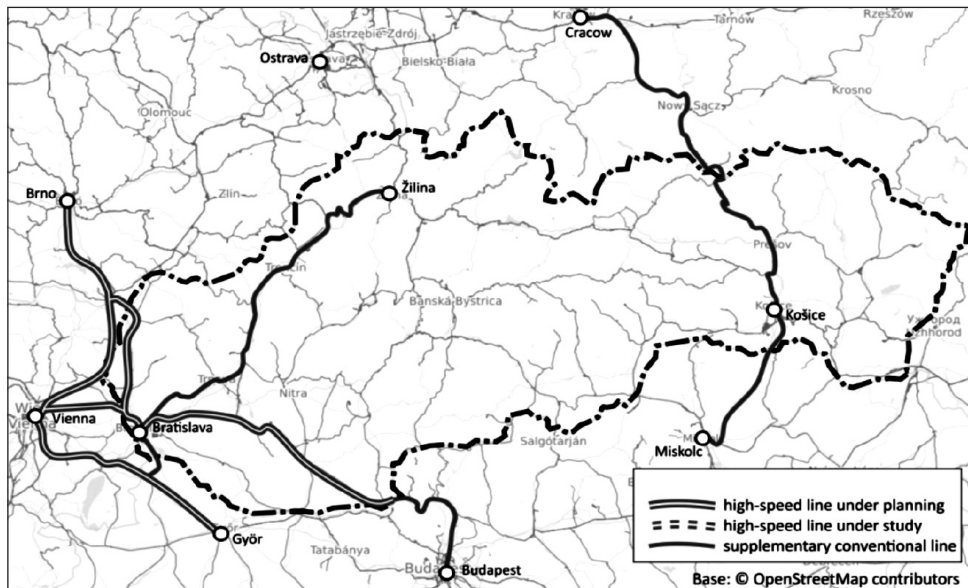
Nowobudowana w Polsce linia Podtęże–Szczyrzyc–Tymbark skróci odległość z Krakowa do przejścia granicznego na Słowację w Muszynie o 75 km, co stworzy potencjalnie lepsze warunki do aktywizacji najważniejszego kolejowego przejścia granicznego pomiędzy Polską a Słowacją i dalej na południe Europy. Słowacja i Węgry dostrzegają polskie plany związane z projektem budowy linii Podtęże–Tymbark, który znacznie polepszy konwencjonalne połączenie Miskolca i Koszyc z Krakowem przez przejście graniczne w Muszynie (zob. *Rysunek 4*, gdzie przedstawiono słowacką mapę planowanej sieci linii KDP oraz niektórych linii uzupełniających tę sieć z wyeksponowaniem nowego połączenia kolejowego Kraków–Koszycy przez przejście graniczne Muszyna/Plavec i dalej do Miskolca na Węgrzech).

<sup>1</sup> który miałby być wybudowany w standardzie Kolei Dużych Prędkości.

<sup>2</sup> Skrócenie odległości pomiędzy Krakowem a Zakopanem o 30 km i czasu jazdy pociągów o 1 godz. i 50 min, zaś pomiędzy Krakowem a Nowym Sączem – odpowiednio o 75 km i o 1 godz. 45 min.

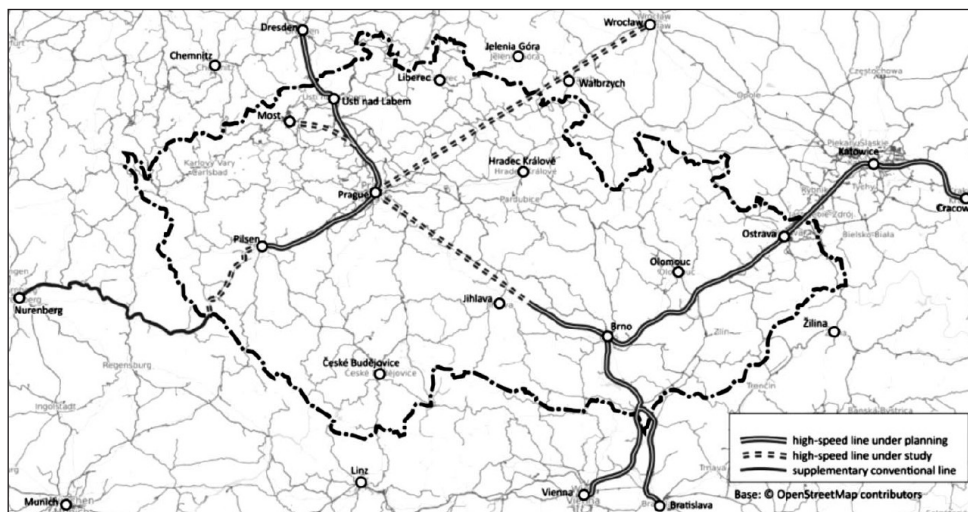


Rysunek 4. Planowana sieć linii KDP na Słowacji wraz z niektórymi liniami uzupełniającymi.



Źródło: UNECE 2021: s. 152.

Rysunek 5. Planowana sieć linii KDP w Republice Czeskiej.

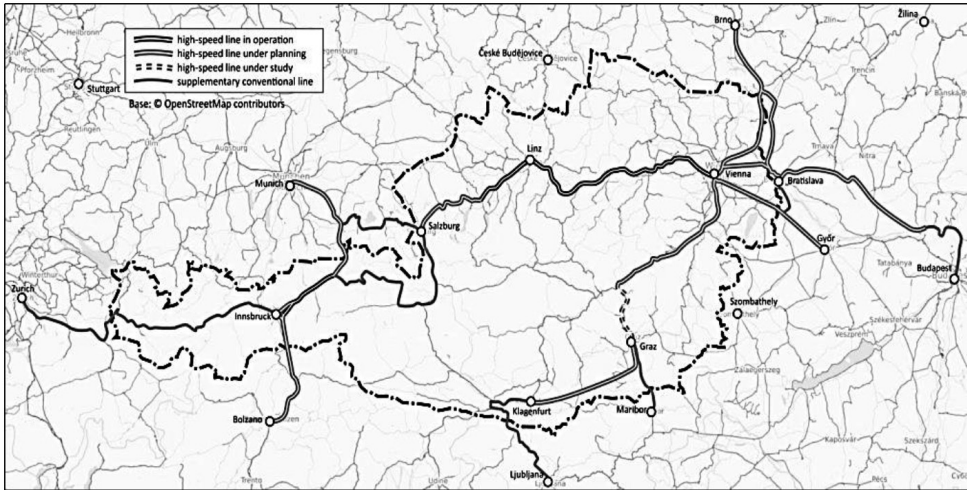


Źródło: UNECE 2021: s. 145.

Z planami rozwoju polskich KDP korespondują plany Republiki Czeskiej w tej dziedzinie (zob. *Rysunek 5*). Według stanu z 2023 r., na etapie planowania była budowa linii KDP Brno–

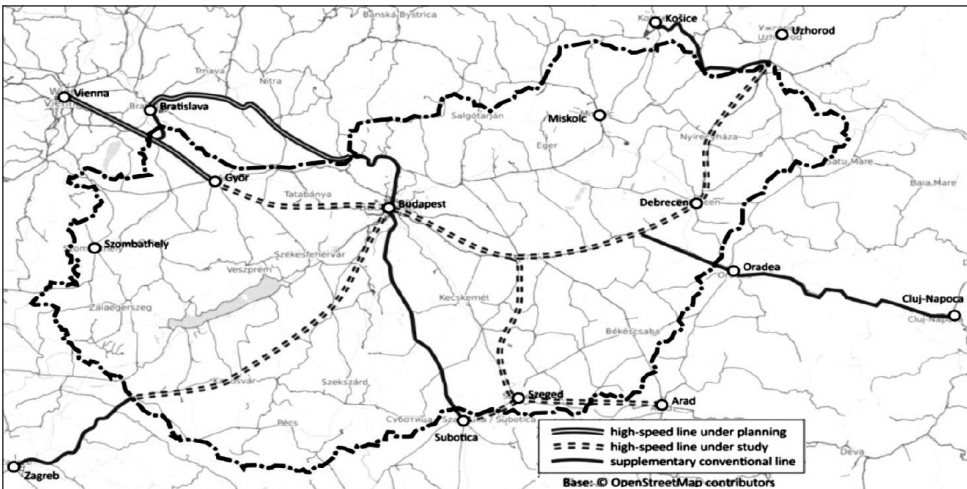
Ostrawa oraz Brno–Wiedeń/Bratysława, natomiast na etapie wstępnych studiów było wspomniane wcześniej połączenie linią KDP Praga–Wrocław, przez Mlada Boleslav, Liberec i Wałbrzych. Czeskie plany w zakresie rozwoju szybkich kolei korespondują zarówno z planami słowackimi, jak i austriackimi (zob. *Rysunek 6*). Austriacki odcinek KDP z Wiednia do granicy czeskiej powinien być zmodernizowany w standardzie 200 km/h do 2028 r.

**Rysunek 6. Planowana sieć linii KDP w Austrii.**



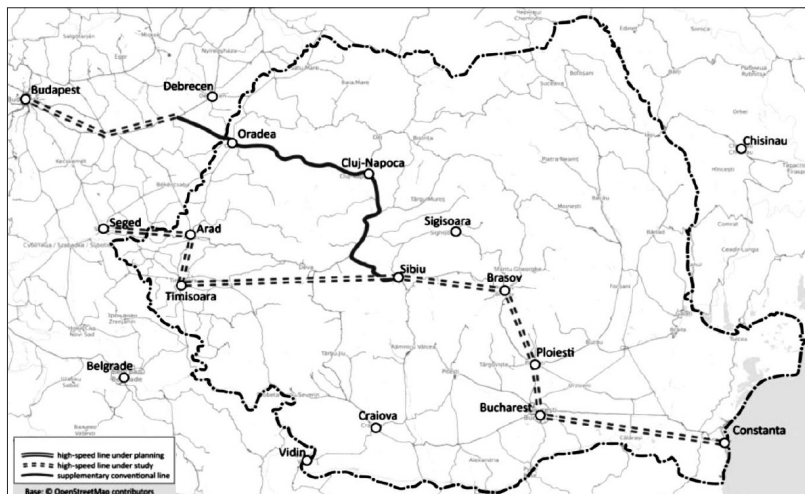
Źródło: UNECE 2021: s. 140.

**Rysunek 7. Planowana sieć linii KDP na Węgrzech.**



Źródło: UNECE 2021: s. 176.

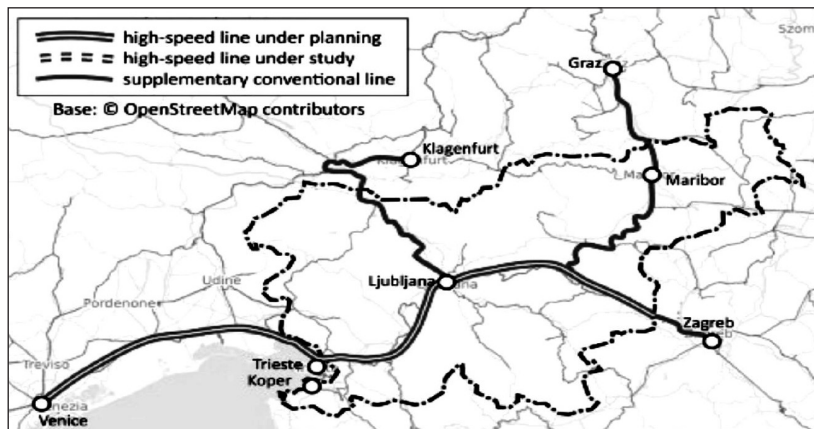
Rysunek 8. Planowana sieć linii KDP w Rumunii.



Źródło: UNECE 2021: s. 157.

Węgierskie plany budowy linii KDP w pełni korespondują z planami austriackimi. Główną węgierską linią KDP ma być docelowo linia Wiedeń – Budapeszt – Debreczyn – granica z Ukrainą (Czop). Przewidziano krótki odcinek konwencjonalny łączący Bratysławę z tą linią (zob. Rysunek 7). Na Węgrzech trwają prace na etapie studiów nad połączeniami KDP ze stolicą Chorwacji Zagrzebiem oraz z Aradem w Rumunii. Jak wynika z rysunku, pomimo że Słowacja planuje budowę nowej linii KDP z Bratysławy w kierunku Budapesztu, to po stronie węgierskiej odcinek od granicy ze Słowacją do Budapesztu przewidziany jest do modernizacji w standardzie linii konwencjonalnej. W Rumunii planuje się uzyskać w przyszłości połączenie linią KDP portu w Konstancy z Aradem i Szegedem na Węgrzech (zob. Rysunek 8).

Rysunek 9. Planowana sieć linii KDP w Słowenii.



Źródło: UNECE 2021: s. 159.

Słoweńskie plany rozwoju sieci kolejowej (*Rysunek 9*) nie zakładają wprowadzenia budowy nowych połączeń KDP z Austrią ze względu na uwarunkowania geograficzne (teren górski), ale dla tego kraju podstawowe znaczenie będzie miała linia KDP łącząca Ljublanę w kierunku wschodnim ze stolicą Chorwacji Zagrzebiem, a w kierunku zachodnim – z portami Triest i Koper oraz dalej do Wenecji, do połączenia się z siecią włoskich KDP.

## Podsumowanie

Wskazane w niniejszym artykule kierunki przedsięwzięć inwestycyjnych w sektorze kolejowym krajów *Inicjatywy Trójomorza* mają bardzo duże znaczenie społeczno-gospodarcze, a także geopolityczne. Budowa, a później uruchomienie eksploatacji normalnotorowej linii kolejowej dużych prędkości *Rail Baltica* stworzy całkowicie nową jakość w systemie transportowym Litwy, Łotwy i Estonii. W wymiarze geopolitycznym *Rail Baltica* stworzy połączenie kolejowe krajów bałtyckich z siecią kolejową całej Unii Europejskiej, stając się ważnym czynnikiem integracyjnym tej grupy krajów z pozostałymi krajami członkowskimi UE, a także wzmacniając ich pozycję i potencjał polityczno-obronny na północnej flance NATO. W wymiarze społeczno-gospodarczym *Rail Baltica* będzie niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym intensyfikacji pasażerskich przewozów kolejowych, zarówno wewnątrz Krajów Bałtyckich w osi Tallin – Ryga – Kowno (Wilno), jak też przewozów pasażerskich w połączeniach międzynarodowych z Polską w relacji Wilno – Kowno – Białystok – Warszawa. *Rail Baltica* będzie miała również potencjalnie duże znaczenie w kolejowych przewozach towarowych pomiędzy krajami bałtyckimi a Polską lub tranzytem przez Polskę w połączeniach z Niemcami, Republiką Czeską i Słowacją. Tego rodzaju przewozy kolejowe utrzymywały się w ostatnich latach na relatywnie niskim poziomie, głównie ze względu na różnice szerokości torów, i to pomimo oddanego do eksploatacji w 2015 r. odcinka normalnotorowego *Rail Baltica* na Litwie, od granicy z Polską do Kowna. Jednakże podstawowym czynnikiem intensyfikacji kolejowych przewozów towarowych w relacjach do i z krajów bałtyckich, oprócz elementów infrastrukturalnych (w tym istnienia odpowiednich terminali wewnątrzlandowych i portowych) zawsze pozostaje wzrost międzynarodowej wymiany handlowej obsługiwanej transportem kolejowym.

Z punktu widzenia Polski, duże znaczenie mają wszystkie wskazane w niniejszym artykule projekty kolejowe. Oczywiście konstatacją jest, że *Rail Baltica* nie może osiągnąć zamierzonych korzystnych efektów integracyjnych w Unii Europejskiej bez odcinków polskich mających standardy KDP. Warto w tym miejscu wrócić do *Rysunku 2*, z którego wynika, że linia *Rail Baltica* to nie tylko omawiane trzy polskie odcinki od granicy z Litwą przez Białystok do Warszawy, ale również dwa odcinki transgraniczne od Poznania do granicy Polski z Niemcami i od tejże granicy do Berlina. W ostatnich latach – jak się wydaje – zaniechano dalszych dyskusji nad tymi odcinkami, chociaż od 2013 r. zostały one włączone do sieci TEN-T jako elementy korytarza Morze Północne – Morze Bałtyckie. Jednakże zarówno strona polska, jak też niemiecka nie deklarowały w ostatnich latach



żadnych prac analitycznych w zakresie wymienionych odcinków transgranicznych, ani tym bardziej dat rozpoczęcia prac budowlanych.

W ramach projektu budowy w Polsce nowego centralnego lotniska (CPK) silnie rozbudowano w ostatnich latach tzw. komponent kolejowy, którego realizacja będzie korzystnie oddziaływać na dalszy rozwój połączeń kolejowych w krajach Inicjatywy Trójmorza w kierunku na południe od Polski. Należy tu wyeksponować dobrą współpracę Polski i Republiki Czeskiej w zakresie projektowania linii KDP z Wrocławia do Ostrawy i dalej do Brna. Realizacja tego projektu, w połączeniu z sygnalizowanymi planami węgierskimi i austriackimi, będzie niewątpliwie znaczącym wkładem integracyjnym w budowę wielkiego korytarza kolejowego sieci TEN-T Morze Bałtyckie – Morze Adriatyckie.

Podkreślić też należy, że w przypadku kolejowych połączeń międzynarodowych pomiędzy krajami Inicjatywy Trójmorza oprócz linii KDP dużą rolę będą odgrywały niektóre konwencjonalne linie kolejowe. Jako szczególnie ważny z punktu widzenia Słowacji i Węgier rysuje się bowiem omówiony w artykule polski projekt budowy nowej linii Podłęże–Szczyrzyc–Tymbark, znacząco poprawiający połączenie Krakowa z Miskolcem na Węgrzech przez Koszyce. Natomiast w połączeniach międzynarodowych pomiędzy Austrią i Słowenią podstawową rolę będą pełniły konwencjonalne linie Graz–Maribor oraz Klagenfurt–Ljubljana.

Ogólne rzecz biorąc, wszystkie omówione plany integracji sieci kolejowej w krajach Inicjatywy Trójmorza mają bardzo ambitny charakter i można przyjąć, że będą one stopniowo wdrażane, jakkolwiek realistycznie oceniając nie jest to perspektywa kilku następnych lat, lecz raczej kilku następnych dziesięcioleci. Za najbardziej zaawansowany można uznać *projekt Rail Baltica*, średnio zaawansowane są niewątpliwie projekty polskie, czeskie i austriackie, natomiast projekty węgierskie i rumuńskie wydają się być perspektywą kolejnych dekad.

**Juliusz Engelhardt** – profesor tytularny na Uniwersytecie Szczecińskim w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Geografii Społeczno-Ekonomicznej. Specjalista w zakresie ekonomiki transportu kolejowego, polityki transportowej i ekonomiki przedsiębiorstw. Autor ponad 200 publikacji naukowych, raportów, ekspertyz. W latach 1994–1996 pełnił funkcję Pierwszego Zastępcy Dyrektora Generalnego PKP. Następnie w latach 2008–2010 pełnił funkcję Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury ds. Kolejnictwa. Ostatnie opublikowane monografie: *Sektor kolejowy w polityce transportowej Polski* (Szczecin, 2022), *Ekonomika inwestycji infrastrukturalnych i taborowych w sektorze kolejowym* (Szczecin, 2023).

**Juliusz Engelhardt** – Full Professor at the University of Szczecin (Institute of Spatial Management and Socio-Economic Geography). Specialist in the economics of railway transport, transport policy and business economics. Author of over 200 scientific publications, reports and expert opinions. In the years 1994–1996 he was the First Deputy General Director of PKP. Then, in the years 2008–2010, he was Undersecretary of State for Railways at the Ministry of Infrastructure. Recent published monographs: *The railway sector in Poland's transport policy* (Szczecin, 2022), *Economics of infrastructure and rolling stock investments in the railway sector* (Szczecin, 2023).

## ➔ Bibliografia:

- BAZIUR Grzegorz (2018), *Trójmorze jako koncepcja bezpieczeństwa i rozwoju ekonomicznego Europy Wschodniej*, „Przełęcz Geopolityczny”, nr 23.
- CZUBIŃSKI Roman (2023), *Finlandia: Nowe prognozy dla tunelu do Estonii*, „Rynek Kolejowy”, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/finlandia-nowe-prognozy-dla-tunelu-do-estonii-111529.html> (14.01.2023).
- ENGELHARDT Juliusz (2020), *Komponenty kolei dużych prędkości w koncepcji budowy CPK 2017-2020*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne SITK RP, Oddział w Krakowie”, nr 2(121).
- ENGELHARDT Juliusz (2022), *Sektor kolejowy w polityce transportowej Polski*, Szczecin.
- KONCEPCJA przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej (2017), załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 173/2017 z dn. 07.11.2017, <https://www.cpk.pl/pl/inwestycja/dokumenty-i-raporty> (20.09.2024).
- KOŚKA Martyna (2024), *Trójmorze: sabotaż w tonie UE czy wsparcie dla wspólnych działań międzynarodowych?*, <https://forsal.pl/gospodarka/artykuly/8659914.trojmorze-sabotaz-w-tonie-ue-czy-wsparcie-dla-wspolnych-dzialan-miedzynarodowych.html> (14.02.2024).
- MADRJAS Jakub (2020), *Zmieniona koncepcja Rail Baltiki w Polsce. Nowy przebieg i obwodnica Białegostoku*, „Rynek Kolejowy”, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/zmieniona-koncepcja-rail-baltica-w-polsce-nowy-przebieg-i-obwodnica-bialegostoku-95187.html> (24.01.2020).
- MADRJAS Jakub (2024), *Kolejne opóźnienie polskiej Rail Baltica. Najwcześniej 2028 rok*, „Rynek Kolejowy”, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/kolejne-opoznienie-polskiej-rail-baltica-najwczesniej-2028-rok-117494.html> (19.02.2024).
- STRATEGIA Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030 (2019), załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 105 z dn. 24.09.2019, „Monitor Polski” z dn. 06.11.2019, poz. 1054.
- UNECE (2021), *Trans-European Railway High-Speed. Master Plan Study. Phase 2. A general background to support further required studies*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva, [https://unece.org/sites/default/files/2022-07/2017852\\_E\\_web\\_light%2Bc1.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2022-07/2017852_E_web_light%2Bc1.pdf) (12.07.2022).
- UCHWAŁA NR 156 RADY MINISTRÓW (2020) z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program inwestycyjny centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020–2023”, „Monitor Polski” z dn. 18.11.2020, poz. 1050.
- ZENDEROWSKI Radosław (2021), *Geopolityka Trójmorza. Przestrzeń – Historia – Dawne idee i współczesne koncepcje*, Warszawa.

# Wyzwania związane z bezpieczeństwem i ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej w kontekście reformy unii celnej

Ewa Gwardzińska, *SGH Warsaw School of Economics (Warsaw, Poland)*

E-mail: [egwardz@sgh.waw.pl](mailto:egwardz@sgh.waw.pl)

<https://orcid.org/0000-0003-1656-2078>

## Streszczenie

Fundamentem działania Unii Europejskiej w zakresie swobody przepływu towarów i dokonywanej obsługi celnej towarów jest unia celna. Celem artykułu jest dokonanie analizy zasad konstrukcyjnych unii celnej w zakresie obrotu towarowego i dokonywanej obsługi celnej towarów z uwzględnieniem nowych wyzwań globalnych rynków. W płaszczyźnie empirycznej zostanie dokonana identyfikacja działań podejmowanych w celu ochrony interesów finansowych UE oraz określenie poziomu indeksu celnego, który wpływa na jakość obsługi celnej towarów. Zastosowane metody badawcze obejmują: analizę prawną, metodę opisową oraz porównawczą. Wyniki przeprowadzonego badania uzasadniają konieczność reformy unii celnej ze względu na niedostosowanie przepisów celnych do zmieniających się modeli handlowych, gdzie towary są wprowadzane na obszar celny UE nielegalnie oraz niezgodnie z przepisami prawa. Sytuacja ta stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli-konsumentów, a ponadto obniża dochody z ceł.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, unia celna, swoboda przepływu towarów, obsługa celna, zasady prawa celnego, ochrona interesów finansowych UE, bezpieczeństwo, reforma unii celnej

## Challenges related to security and protection of the EU's financial interests in the context of the Customs Union Reform

### Abstract

The foundation of the European Union's activities in the field of free movement of goods and customs handling of goods is the customs union. The aim of the article is to analyse the construction principles of the customs union in the field of trade in goods and customs handling of goods, taking into account the new challenges of global markets. On the empirical level, the activities for protection



of the EU's financial interests will be identified, and the level of the customs index, which affects the quality of customs services for goods, will be determined. The used research methods include: legal analysis, descriptive and comparative methods. The results of the conducted research justify the need for reform of the EU customs union due to the lack of adjustment of the customs regulations to the changing trade models, where goods are imported into the EU customs territory illegally and contrary to the law. This situation pose a threat to the safety and security of the citizens-consumers, as well as reduce customs revenues.

**Keywords:** European Union, EU customs union, free movement of goods, customs handling of goods, principles of customs law, protection of the EU's financial interests, security, Customs Union Reform

Unia celna, utworzona w 1968 roku przez sześć państw-założycieli ówczesnej Wspólnoty Europejskiej (obecnie Unii Europejskiej, UE) – Belgię, Francję, Niemcy, Włochy, Luksemburg oraz Holandię, ukonstytuowała podłoże do obrotu towarowego zewnętrznego i wewnętrznego na unijnym obszarze celnym. Zgodnie z art. 28 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), „unia celna rozciąga się na całą wymianę towarową” obejmującą obrót towarowy z państwami członkowskimi, jak również z państwami trzecimi. W pierwszym przypadku dotyczy zakazu stosowania „ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym” (TFUE: art. 28, ust. 1). W drugim przypadku zawiera stosowanie jednolitego ustawodawstwa celnego i wspólnej polityki handlowej w stosunku do państw trzecich.

Zarówno w pierwszym przypadku, jak i drugim, mamy do czynienia ze swobodą przepływu towarów (ang. *free movement of goods*) (European Union WW/W; Barcz 2011: s. 2–4), gdzie obrót towarowy z państwami członkowskimi określany jest jako wewnątrzunijna dostawa lub nabycie towarów, zaś obrót towarowy z państwami trzecimi dotyczy eksportu i importu towarów. Oba te poziomy obrotu towarowego są ze sobą bezpośrednio powiązane, ponieważ przywożone towary po przekroczeniu granicy celnej i dopełnieniu formalności celnych mogą swobodnie przemieszczać się po całym unijnym obszarze celnym. W związku z tym kontrola celna ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Erkoreka 2020), w tym swobody przepływu towarów i pozostałych swobód, tj. swobody przepływu, usług, kapitału i siły roboczej.

Problematyka unii celnej UE w oparciu o obsługę celną towarów w literaturze przedmiotu jest najczęściej analizowana przez pryzmat ekonomicznych kosztów odprawy celnej (Urciuoli et al. 2013), efektywności odpraw celnych (Gani 2016), radzenia sobie z niepewnością odprawy celnej w globalnym zaopatrzeniu (Sawhney, Sumukadas 2005), *customs compliance* (Grainger 2008), projektowania i wdrażania komponentów w logistyce celnej (Deng, Chen 2009), systemów celnych oraz odprawy celnej konkretnego towaru czy też wprowadzanych towarów podrabianych (Kennedy 2020). Powiązanie unii celnej z jej zasadami w zakresie swobody przepływu towarów stanowi w obsłudze celnej towarów poważną lukę w wiedzy.

**Celem niniejszego artykułu** na płaszczyźnie teoretycznej jest dokonanie analizy zasad konstrukcyjnych unii celnej w zakresie obrotu towarowego oraz perspektyw i wyzwań w kontekście planowanej reformy unii celnej na bazie projektowanych regulacji prawa celnego. Na płaszczyźnie empirycznej celem przedstawionych rozważań jest identyfikacja ochrony interesów finansowych UE i jej państw członkowskich oraz określenie poziomu indeksu celnego, który wpływa na jakość obsługi celnej towarów.

**Hipoteza badawcza** zakłada, że unia celna stanowi podstawę prawną dla swobody przepływu towarów w obrocie celnym, gdzie przepisy prawa celnego konstytuują obsługę celną towarów oraz wpływają na ochronę przed nieuczciwym i nielegalnym handlem, zapewniając również ochronę interesów finansowych UE i jej państw członkowskich.

W kontekście współczesnych wyzwań handlowych (handlu elektronicznego i napływu towarów podrabianych) szczególnie istotna staje się obsługa celna towarów oraz nadzór nad nią przy wprowadzaniu towarów na obszar celny UE i ich wyprowadzeniu z tego obszaru, jak też ochrona interesów finansowych UE i jej państw członkowskich. W związku z tym, w niniejszym badaniu postawiono następujące **pytania badawcze**:

- W jaki sposób zasady konstrukcyjne funkcjonowania unii celnej kształtują obrót towarowy?
- Czy obecne przepisy w zakresie obsługi celnej towarów w ramach unii celnej są niedostosowane do obrotu towarowego i osłabiają ochronę interesów finansowych UE?
- Czy projektowana reforma unii celnej ma swoje uzasadnienie praktyczne?

## Metodologia

W niniejszym artykule podejmowana jest problematyka funkcjonowania unii celnej oraz jej zasad konstrukcyjnych, które stanowią podstawę dla swobodnego przepływu towarów nie tylko w obrocie wewnętrznym między państwami członkowskim, ale również w obrocie zewnętrznym między państwami trzecimi w oparciu o realizację zasad obrotu towarowego, gdzie przepisy celne stanowią podstawę zarządzania unią celną i dokonywaną odprawą celną towarów. Odniesiono się także do projektowanych założeń reformy unii celnej, które wpłyną nie tylko na obsługę celną towarów, ale również na ochronę interesów finansowych UE i jej państw członkowskich.

Zastosowane **metody badawcze** obejmują: analizę prawną, metodę opisową oraz porównawczą. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej wskazano zasady konstrukcyjne unii celnej oraz ich związek z obrotem celnym towarów i podstawowymi zasadami prawa, poszukując jednocześnie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zasady konstrukcyjne funkcjonowania unii celnej kształtują obrót towarowy. W kolejnej części dokonano analizy obecnej obsługi celnej w oparciu o przepisy prawa celnego, poszukując jednocześnie odpowiedzi na pytanie, czy obecne przepisy celne w zakresie obsługi celnej towarów w ramach unii celnej wpływają pozytywnie na obsługę celną towarów i ochronę interesów finansowych UE. W trzeciej części artykułu analizie poddano projektowane zmiany w ramach reformy unii celnej, poszukując odpowiedzi na pytanie, czy projektowana reforma ma swoje uzasadnienie praktyczne.

## Zasady konstrukcyjne unii celnej a obrót celny towarów

W początkowym okresie funkcjonowania unii celnej głównym jej celem było usunięcie części barier w handlu między państwami członkowskimi oraz zacieśnienie współpracy politycznej i gospodarczej, przy czym założono optymistycznie, że stworzenie jednolitego ustawodawstwa celnego nastąpi stosunkowo szybko. Praktyka pokazała, że proces ten zajął 24 lata i zaowocował wprowadzeniem jednolitych przepisów prawa celnego dopiero w 1992 roku. Wówczas przyjęto wspólnotowy kodeks celny (Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92), a rok później – przepisy wykonawcze (Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93). Przepisy te z licznymi nowelizacjami obowiązywały do 30 kwietnia 2016 r., pomimo podejmowania kilku prób wdrożenia nowych przepisów celnych: w 2008 r. – zmodernizowanego kodeksu celnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008), a w 2013 r. – unijnego kodeksu celnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013). Pomimo, że te akty prawne wchodziły w życie, jednakże nie były stosowane. Ostatecznie unijny kodeks celny (dalej: UKC) zaczął być stosowany od 1 maja 2016 r. na całym obszarze celnym UE.

Nie ulega wątpliwości, że zasady obrotu celnego towarów podlegają bezpośrednio pod przepisy prawa celnego i jednocześnie stanowią główne podłoże dla konstrukcji wspólnego rynku unijnego w zakresie swobody przepływu towarów. Dlatego też UE położyła nacisk na wyeliminowanie pozostałych przeszkód w swobodnym przepływie towarów w celu stworzenia rynku wewnętrznego. Proces ten przyspieszył się w 2013 r. wprowadzeniem „pakietu bezpieczeństwa produktów i nadzoru rynku” (ang. *product safety and market surveillance*, zob. European Commission WW/Wa), który przyjął Parlament w 2019 r. w formie rozporządzenia 2019/1020 w celu zwiększenia nadzoru rynku i zapewnienia zgodności z przepisami (zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1020). Następnie zaktualizowane zostały zasady bezpieczeństwa produktów, mające na celu zagwarantowanie wysokich standardów bezpieczeństwa wszystkich produktów sprzedawanych w UE, zarówno w internecie, jak i w trybie offline. Zasady te zostały opublikowane w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/988 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

Swoboda przepływu towarów nie ma jednak charakteru absolutnego, ma swoje ograniczenia, które bezpośrednio podporządkowane są ochronie rynku unijnego czy też państw członkowskich i przybierają formę rozmaitych ograniczeń taryfowych i pozataryfowych. Podstawowym ograniczeniem taryfowym są kontyngenty taryfowe, zwane również koncesjami celnymi, gdzie określona ilość lub wartość towarów może być przywieziona na unijny obszar celny po obniżonej lub zerowej stawce celnej, która zawarta jest w taryfie celnej (European Commission WW/Wb). Wykaz towarów rolnych i przemysłowych objętych tymi środkami i sposób zarządzania nimi zawarty jest w Rozporządzeniu Rady (UE) 2023/2880, zaś wykaz produktów rybołówstwa objętych autonomicznymi kontyngentami taryfowymi zawarto w Rozporządzeniu Rady (UE) 2023/2720. Kontyngenty na produkty ze stali uregulowane są w Rozporządzeniu

wykonawczym Komisji (UE) 2023/1301. Kolejnym instrumentem z tej grupy mogą być embargo, czyli zakaz przywozu lub wywozu określonych towarów, który zazwyczaj wprowadzony jest czasowo, np. zakaz przywozu i wywozu towarów do Rosji (Gwardzińska, Chackiewicz 2023).

W ramach grupy środków pozataryfowych stosowane są ograniczenia ilościowe, podatki od importu, nadzór importu, opłaty wyrównawcze, normy techniczne, wymagania sanitarne i fitosanitarne, które towar musi spełnić, aby mógł być wprowadzony na dany rynek. Środki te mogą mieć charakter ogólny, związany np. z problemami z wdrażaniem i egzekwowaniem unijnego prawa na szczeblu krajowym, brakującymi lub różniącymi się rozwiązaniami w zakresie e-administracji, czy też skomplikowanym poborem podatku VAT w handlu wewnątrzunijnym. Mogą mieć również charakter specyficzny dla sektora i dotyczyć wyłącznie danego sektora, określonych rynków towarów, usług lub sprzedaży detalicznej (Szczepański 2017).

Swoboda przepływu towarów w obrocie zewnętrznym z państwami trzecimi podlega bezpośrednio pod jednolite przepisy prawa celnego, które obejmują: unijny kodeks celny oraz przepisy uzupełniające lub wykonawcze, wspólną taryfę celną; przepisy ustanawiające unijny system zwolnień celnych; umowy międzynarodowe zawierające przepisy z zakresu prawa celnego, jeżeli mają one zastosowanie w Unii (art. 5 pkt 2 UKC). Pomimo osiągnięcia swobody przepływu towarów z państwami trzecimi poprzez stworzenie jednolitych przepisów celnych, nadal istnieją niedociągnięcia w zakresie sprawowanego nadzoru nad przepływem towarów przez administracje celne poszczególnych państw. Tutaj należy zgodzić się z tezą Michaela Stürmera (2010), że stosowanie swobody przepływu towarów, podobnie jak ma to miejsce w przypadku pozostałych swobód, „opiera się jedynie na kontroli, czy dany środek stosowany przez państwo członkowskie jest zgodny ze swobodami podstawowymi”, a więc następuje eliminacja ograniczeń wspólnego rynku na drodze integracji negatywnej, przy czym konkretna realizacja swobód podstawowych jest zastrzeżona dla prawa wtórnego UE, czyli rozporządzeń, dyrektyw, decyzji oraz zaleceń i opinii.

Obrót towarowy w literaturze przedmiotu przypisany jest do pięciu zasad prawa: trzy pierwsze wynikają z uregulowań prawa gospodarczego, jedna jest fundamentalną zasadą państwa prawa w zakresie dostępu do informacji publicznej, i tylko jedna zasada pochodzi z prawa celnego. Są to:<sup>1</sup>

- *zasada wolności obrotu towarowego z zagranicą* – gwarantuje każdemu podmiotowi mającemu siedzibę na obszarze celnym UE wolność obrotu towarowego z zagranicą;<sup>2</sup>
- *zasada równego traktowania podmiotów* – wszystkie podmioty niezależnie od formy prawnej, ich wielkości czy poziomu prowadzonej działalności mają te same prawa i obowiązki, które z mocy prawa mają charakter normatywny;
- *zasada równego traktowania towarów* – wszystkie towary „tego samego rodzaju

<sup>1</sup> Na podstawie publikacji: Czyżowicz 2004: s. 20-23.

<sup>2</sup> Wyjątki dotyczą reglamentacji działalności gospodarczej w formie koncesji, licencji czy zezwoleń, oraz czasowego embargo.

i ilości, niezależnie od tego skąd pochodzą lub dla kogo są przeznaczone, poddawane są identycznemu traktowaniu" (Czyżowicz 2004);

- *zasada powszechności cel i opłat celnych* – w związku z importowym charakterem taryfy celnej, wszystkie towary przywożone na obszar celny UE związane są z koniecznością uregulowania należnego cła, o ile w taryfie celnej określona jest stawka celna;<sup>3</sup>
- *zasada powszechnego dostępu do informacji o prawie celnym* – stanowi jedną z fundamentalnych zasad państwa prawa, ale informacja ta dotyczyć może tylko faktycznego przywozu towaru na unijny obszar celny lub faktycznego ich wywozu z unijnego obszaru celnego.

Jednakże obrót towarowy w oparciu o przepisy prawa celnego podlega pod główne zasady prawa, do których zaliczamy:

- *zasadę nieodwoływalności zgłoszenia celnego* – konsekwencją tej zasady jest obowiązek przedstawienia prawidłowego zgłoszenia, który ciąży na każdym zgłaszającym;<sup>4</sup>
- *zasadę wyboru procedury celnej* – „zgłaszający może wybrać procedurę celną, którą będą objęte towary, na warunkach przewidzianych dla tej procedury, bez względu na rodzaj, ilość, kraj pochodzenia, wysyłki lub przeznaczenia towarów" (Rozporządzenie 952/2013: art. 150);<sup>5</sup>
- *zasadę customs compliance* – zdolność podmiotów prawa celnego do wypełnienia obowiązków prawnych w zakresie dopełnienia formalności celnych oraz zasad i procedur dotyczących odprawy celnej eksportowej lub importowej towarów w elektronicznym środowisku celnym „e-Cło”.

Wskazane zasady oraz przepisy prawa celnego w ramach unii celnej, według artykułu 3 UKC, mają na celu w szczególności:

- a) ochronę interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich;
- b) ochronę Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem przy równoczesnym wspieraniu legalnej działalności gospodarczej;
- c) zapewnianie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców oraz ochronę środowiska, w stosownych przypadkach w ścisłej współpracy z innymi organami;
- d) utrzymanie należytej równowagi pomiędzy kontrolami celnymi a ułatwianiem legalnej wymiany handlowej." (Rozporządzenie 952/2013: art. 3)

<sup>3</sup> Zupełnie innym zasadom podlegają opłaty celne, które uregulowane są na poziomie narodowym poszczególnych państw członkowskich.

<sup>4</sup> Gdyby zgłaszający mógł w każdej chwili zmienić swoje zgłoszenie, organy celne nie miałyby pewności co do wiarygodności informacji dostarczonych przy pierwotnym zgłoszeniu. To miałyby negatywne skutki dla szybkości realizacji operacji celnych, jak również i skuteczności kontroli przeprowadzanych przez organy celne (Gwardzińska 2022).

<sup>5</sup> Pomimo, że zasada ta jest podstawowym wyborem dotyczącym przeznaczenia celnego towarów w obłudze celnej, to nie jest zasadą samodzielną i wolnością absolutną, gdyż wybór procedury jest ograniczony ogólnymi zasadami prawnymi konstytuującymi zasadę wyboru procedury celnej oraz warunkami przewidzianymi dla danych procedur celnych.

## Proces obsługi celnej towarów w UE

W związku z funkcjonowaniem unii celnej istnieje możliwość dokonywania obsługi celnej towarów przez poszczególne państwa członkowskie w obojętnie jakim państwie członkowskim na unijnym obszarze celnym. Nie ma również obligatoryjnego wymogu korzystania z agentów celnych czy brokerów celnych, a zatem każdy jest uprawniony do dokonywania czynności prawnych w zakresie obsługi celnej towarów, zarówno importowej, jak i eksportowej (Gwardzińska 2018). Pomimo, że proces eksportu jest stosunkowo prostszy od importu, gdyż nie jest związany z określeniem zobowiązań celno-podatkowych, to również wymaga dopełnienia formalności celnych. Cały proces obsługi celnej towarów na unijnym obszarze celnym odbywa się w systemach elektronicznych i obejmuje:

- złożenie przywózowej lub wywózowej deklaracji skróconej – wyprzedzająco przed dostarczeniem towaru na unijny obszar celny lub wyprowadzeniem jego z tego obszaru. Informacje te służą organom celnym do przeprowadzania stosownej analizy ryzyka w zakresie ochrony i bezpieczeństwa;
- dostarczenie fizycznie towaru do urzędu celnego lub wyznaczonego miejsca;
- przedstawienie towaru organowi celnemu, czyli powiadomienie organu celnego zgodnie z art. 5 pkt 33 UKC „o przybyciu towarów do urzędu celnego lub innego miejsca wyznaczonego lub uznanego przez organy celne oraz o ich fizycznej dostępności do kontroli celnych” (Rozporządzenie 952/2013: art.5, pkt 33);
- dostarczenie wszystkich niezbędnych dokumentów do odprawy celnej i podjęcie działań niezbędnych do nadania towarowi jednego z przeznaczeń celnych: zgłoszenia do procedury celnej, zrzeczenia na rzecz skarbu państwa lub zniszczenia towaru (dwa ostatnie sposoby nie mają zastosowania w eksporcie towarów).

Zgłoszenie towaru do procedury celnej jest podstawowym sposobem postępowania z towarem, a więc obsługa celna towarów koncentruje się głównie na odprawie celnej towarów w konkretnej procedurze celnej. Do procedur celnych o charakterze eksportowym zaliczamy: procedurę wywozu, tranzytu wewnętrznego oraz procedurę uszlachetniania biernego, gdzie wywozimy towary o statusie celnym unijnym, zaś w przypadku procedur celnych o charakterze importowym, towary te posiadają status celny towarów nieunijnych. Zaliczamy tutaj następujące procedury celne: dopuszczenie do obrotu, tranzyt, składowanie celne, wolne obszary celne, odprawę czasową, końcowe przeznaczenie oraz uszlachetnianie czynne.

W procedurach wywózowych obowiązuje generalna zasada, która zakłada, że każdy towar unijny opuszczający unijny obszar celny, powinien być zgłoszony do procedury wywozu. Wyjątek stanowi procedura uszlachetniania biernego i tranzytu wewnętrznego. W przypadku procedur wywózowych/eksportowych nie ma również zastosowania unijna taryfa celna, która obowiązuje tylko w stosunku do importowanych towarów, pomimo istnienia przepisów dotyczących długu celnego w wywozie. Jak na razie, w unijnym obrocie celnym jest to przepis martwy (Gwardzińska E., Gwardzińska Ż. 2021).

W procedurach importowych generalna zasada zakłada, że każdy towar nieunijny wprowadzony na unijny obszar celny podlega należnościom celnym przywózowym,

zgodnie z unijną taryfą celną. Wyjątek stanowi procedura składu celnego, wolnych obszarów celnych i tranzytu zewnętrznego, które z mocy prawa zawieszają należności celno-podatkowe.

W stosunku do importowych towarów powstaje zobowiązanie do uiszczenia długu celnego, który powinien być zapłacony w terminie 10 dni, licząc od dnia powiadomienia o nim. Określenie i pobór należności celnych odbywa się w oparciu o elementy konstrukcyjne (wartość celną towarów, stawkę celną zawartą w taryfie celnej oraz pochodzenie towarów), które stanowią podstawę do wyliczenia należnego cła oraz podatku VAT w imporcie towarów oraz podatku akcyzowego (podatki te nie wchodzą w zakres należności celnych). Dochody z ceł pobierane przez poszczególne państwa członkowskie UE odprowadzane są do budżetu unijnego, zgodnie z zasadą, że państwa członkowskie zatrzymują kosztem poboru 25% tej kwoty i przeznaczają ją na potrzeby związane z funkcjonowaniem organów celnych (jak ma to miejsce w Polsce), pozostałe 75%<sup>6</sup> zasila budżet unijny.

Wprowadzone towary nieunijne (podobnie jak ma to miejsce w stosunku do wyprodukowanych towarów) podlegają „zakazom i ograniczeniom, jakie są uzasadnione względami między innymi moralności publicznej, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin, ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury narodowej posiadających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną oraz ochrony własności przemysłowej lub handlowej, w tym kontroli prekursorów narkotyków, towarów naruszających pewne prawa własności intelektualnej oraz gotówki, a także wdrażania środków ochrony zasobów rybołówstwa i zarządzania tymi zasobami oraz środków polityki handlowej” (Rozporządzenie 952/2013; art. 134, ust. 1).

**Tabela 1. Pobór cła (100%) w poszczególnych państwach członkowskich w UE w latach 2007–2022, mln euro**

Państwo	Rok						
	2007	2012	2015	2018	2020	2021	2022
Austria	267,5	228,5	259,7	265,3	262,0	215,9	288,8
Belgia	2 230,4	2 106,6	2 365,1	2 612,2	2 409,0	1 723,9	3029,6
Bułgaria	62,1	60,5	79,4	120,5	109,0	160,1	166,2
Chorwacja	x	x	52,1	45,9	47,1	42,0	62,6
Cypr	46,3	27,0	24,5	28,8	32,1	30,9	39,2
Czechy	223,1	253,6	299,6	333,3	311,3	297,9	394,9
Dania	396,8	403,1	437,5	426,1	422,3	361,0	466,1
Estonia	33,0	29,5	33,7	41,2	41,6	42,7	66,2

<sup>6</sup> Zgodnie z Decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053; art. 9.



Finlandia	187,8	184,3	166,0	173,3	174,1	156,8	223,1
Francja	1 651,3	1 948,2	2 093,9	2 092,4	2 066,0	1 766,2	2259,2
Grecja	296,2	162,3	181,5	225,3	253,4	214,1	690,3
Hiszpania	1 671,2	1 436,0	1 751,9	1 910,1	1 672,7	1 528,0	2040,1
Holandia	2 161,5	2 529,7	2 910,0	3 136,8	3 969,4	2 957,4	3709,2
Irlandia	290,4	271,4	374,6	357,3	293,3	389,9	488,2
Litwa	56,5	63,1	97,7	114,1	125,3	123,2	151,6
Luksemburg	24,7	15,7	22,0	25,1	24,1	16,4	16,2
Łotwa	37,0	32,5	39,6	53,3	48,1	59,3	66,0
Malta	13,2	12,5	15,7	16,1	16,0	73,4	21,4
Niemcy	3 967,8	4 476,1	5 096,5	5 035,3	4 838,3	3 819,5	4894,0
Polska	399,7	479,6	678,3	918,7	991,1	1 122,0	918,7
Portugalia	154,5	159,3	156,9	219,9	204,8	170,7	219,9
Rumunia	173,0	171,6	168,6	219,8	229,7	217,3	296,7
Słowacja	115,5	122,7	117,2	116,7	99,5	371,6	115,1
Słowenia	109,6	86,6	83,6	88,0	97,4	126,4	221,1
Szwecja	555,8	612,9	672,1	618,6	603,3	522,9	642,7
Węgry	141,3	125,2	168,5	241,4	221,3	199,4	366,6
Wielka Brytania	2 943,2	3 605,4	4 256,4	3 680,7	3 292,6	x	x
Włochy	2 056,8	2 077,4	2 247,7	2 279,7	1 978,5	1 867,9	2784,9
<b>Ogółem (100%)</b>	<b>20 266,2</b>	<b>21 681,1</b>	<b>24 850,3</b>	<b>25 395,9</b>	<b>24 833,2</b>	<b>18 576,8</b>	<b>24 638,6</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *EU spending and revenue – Data 2000-2023* (European Commission 2024).

Dane zawarte w Tabeli 1 pokazują, że do roku 2018 ogólny pobór ceł w Unii Europejskiej wzrastał w ujęciu wartościowym, osiągając w tym roku 25395,9 mln euro, choć już w niektórych państwach uwidoczniło się znaczne zmniejszenie poboru ceł. Dotyczyło to takich państw jak: Chorwacja, Dania, Irlandia, Niemcy, Szwecja oraz Wielka Brytania. W pozostałych państwach w 2018 roku odnotowano wzrost dochodów z ceł. Od roku 2020 nastąpił spadek poboru ceł we wszystkich państwach członkowskich UE w stosunku do lat ubiegłych. Było to wynikiem spowalniania gospodarki nie tylko unijnej, ale również i światowej, w związku z pandemią Covid-19 i wprowadzonymi ograniczeniami działalności gospodarczej. Obniżenie popytu globalnego wzmocnione zostało dodatkowo obniżeniem eksportu i importu. Natomiast w 2022 roku odnotowano wzrost dochodu z poboru ceł w większości państw członkowskich, co spowodowało, że ogólna kwota w UE osiągnęła wartość 24833,2 mln euro.

W analizowanym okresie niekwestionowanymi liderami w poborze należnego cła okazały się Niemcy, Wielka Brytania, Holandia, Belgia, Francja i Hiszpania. Państwa te wykorzystały dobrodziejstwa unii celnej – możliwość dokonania odprawy celnej w obojętnie jakim państwie członkowskim UE na unijnym obszarze celnym, a zatem odprawy celne w tych państwach stały się najbardziej konkurencyjne w stosunku do innych państw członkowskich.

Poważnym problemem w obecnie obowiązujących przepisach celnych jest brak konkretnych definicji pojęcia eksportera i importera. Istnieje tylko ujęcie definicyjne *eksportera* (Gwardzińska, Tymińska 2018), gdzie może nim być osoba, która spełnia łącznie trzy warunki: (1) posiada siedzibę na obszarze celnym Unii Europejskiej; (2) posiada umowę z odbiorcą w państwie trzecim; (3) jest uprawniona do decydowania o wysłaniu towarów do miejsca przeznaczenia poza obszarem celnym UE. W przypadku osoby prywatnej – musi ona spełniać łącznie dwa warunki: posiadać siedzibę na obszarze celnym Unii Europejskiej oraz przewozić towary w bagażu osobistym.

Nie ma jednak ujęcia definicyjnego *importera*. Brak definicji legalnej importera w prawie celnym w znacznym stopniu utrudnia stosowanie przepisów celnych. Importerem jest osoba, która ma siedzibę na obszarze celnym UE i dokonuje dopuszczenia do obrotu sprowadzonych towarów. Niekoniecznie jest nim osoba, która wprowadziła towar z państwa trzeciego. Jest to jednak ujęcie osoby importera – przedsiębiorcy. W szerszym ujęciu importerem może być także osoba prywatna mająca siedzibę na obszarze celnym Unii, przywożąca towary nieunijne na unijny obszar celny i nie koniecznie dopuszczająca je do obrotu, jak też każda osoba mająca siedzibę na obszarze celnym Unii, która jest odpowiedzialna za przywóz towarów na obszar celny i nie koniecznie dopuszczająca je do obrotu (Gwardzińska, 2019).

Pomimo jednolitego stosowania przepisów celnych i zasad obrotu towarowego, obsługa celna towarów z państwami trzecimi nie jest jednolita. Związane jest to z różnymi standardami stosowanych kontroli celnych i brakiem jednolitego systemu egzekwowania nieprzestrzegania prawa celnego, który zgodnie z zasadą subsydiarności prawa unijnego podlega pod jurysdykcję narodową poszczególnych państw członkowskich. Ponadto, Unia traci dochody z ceł (Komisja Europejska 2023a) w przypadku nadużyć w odniesieniu do towarów o wartości progu 150 euro, poniżej którego nie pobiera się należności celnych. „W 2022 r. 890 mln transakcji w handlu elektronicznym zgłoszono przy użyciu deklaracji H7, co stanowi 73% wszystkich zgłoszeń przywozowych, ale jedynie 0,5% całkowitej wartości przywozu. Problemy związane z transakcjami w handlu elektronicznym dotyczą również przestrzegania zakazów i ograniczeń stosowanych w UE w związku z ryzykiem niefinansowym.” (Komisja Europejska 2023b: s. 8).

Opracowany przez Bank Światowy komponent indeksu celnego, który mierzy poziom efektywności obsługi celnej na arenie międzynarodowej w ramach ogólnego indeksu logistyki międzynarodowej, pozwala postawić tezę, że indeks ten stanowi o standardach w obsłudze celnej towarów, bez których współczesny handel międzynarodowy nie tylko towarów, ale również i usług nie miałby racji bytu i dalszego rozwoju (Tabela 2).

**Tabela 2. Indeks celny w Unii Europejskiej w latach 2007–2023**

Państwo	Indeks celny						
	2007	2010	2012	2016	2018	2022	2023
Austria	4.06	3.76	3.89	4.10	4.03	4.0	3.7
Belgia	3.89	3.94	3.98	4.11	4.04	4.0	3.9
Bułgaria	2.87	2.83	3.21	2.81	3.03	3.2	3.1
Chorwacja	2.71*	2.77*	3.16*	3.16	3.10	3.3	3.0
Cypr	2.92	3.13	3.24	3.00	3.15	3.2	2.9
Czechy	3.13	3.51	3.14	3.67	3.68	3.3	3.0
Dania	3.86	3.85	4.02	3.82	3.99	4.1	4.1
Estonia	2.95	3.16	2.86	3.36	3.31	3.6	3.2
Finlandia	3.82	3.89	4.05	3.92	3.97	4.2	4.0
Francja	3.76	3.84	3.85	3.90	3.84	3.9	3.7
Grecja	3.36	2.96	2.83	3.24	3.20	3.7	3.2
Hiszpania	4.18	3.63	3.70	3.73	3.83	3.9	3.6
Holandia	3.52	4.07	4.02	4.19	4.02	4.1	3.9
Irlandia	3.91	3.99	3.52	3.79	3.51	3.6	3.4
Litwa	2.78	3.13	2.95	3.63	3.02	3.4	3.2
Luksemburg	3.54	3.98	3.82	4.22	3.63	3.6	3.6
Łotwa	3.02	3.25	2.78	3.33	2.81	3.5	3.3
Malta	x	2.82	3.16	3.07	2.81	3.3	3.4
Niemcy	4.10	4.11	4.03	4.23	4.20	4.1	3.9
<b>Polska</b>	3.04	3.44	3.43	3.43	3.53	3.6	3.4
Portugalia	3.38	3.34	3.50	3.41	3.64	3.4	3.2
Rumunia	2.91	2.84	3.00	2.99	3.12	3.2	2.7
Słowacja	2.92	3.24	3.03	3.34	3.03	3.3	3.2
Słowenia	3.14	2.87	3.29	3.18	3.31	3.3	3.4
Szwecja	4.08	4.08	3.85	4.20	4.05	4.0	4.0
Węgry	3.15	2.99	3.17	3.43	3.42	3.2	2.7
Wielka Brytania	3.99	3.95	3.90	4.07	3.99	3.70**	3.50**
Włochy	3.58	3.64	3.67	3.76	3.74	<b>3.7</b>	3.4
<b>Średni indeks</b>	<b>3.44</b>	3.47	3.47	3.61	3.54	<b>3.62</b>	<b>3.39</b>

Legenda: \*Państwo, które nie było członkiem UE w danym roku.

\*\* Wielka Brytania wystąpiła z UE 31.01.2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z publikacji: *Logistics performance index 2007, 2010, 2012, 2016, 2018, 2022* (World Bank Group WW/W).

Rok 2023 opracowano na podstawie publikacji: *Connecting o Compete 2023...* (The World Bank 2023).

Jak pokazuje *Tabela 2*, średni indeks celny w UE wzrósł z 3,44 w roku 2007 do 3,61 w roku 2016. W 2018 r. spadł do poziomu 3,54, następnie w 2022 r. wzrósł do 3,62, by w 2023 r. osiągnąć poziom tylko 3,39. Można przypuścić, że za taki stan rzeczy odpowiada niejednolita praktyka wdrażania systemów elektronicznych, brak jednolitego algorytmu stosowanego przy kontrolach celnych opartych na analizie ryzyka i częstotliwości dokonywanych kontroli oraz brak stosowania niejednorodnych sankcji za naruszenia prawa celnego. Szacuje się, że koszty odprawy celnej w UE wynoszą od 12,5 do 23 miliardów euro. Do powyższych kosztów zaliczają się opóźnienia w transzycie towarów oraz koszty alternatywne (Urciuoli et al. 2013).

## Wyzwania w kontekście reformy unii celnej

Rada ds. Kontroli Regulacyjnej określiła pięć głównych obszarów wskazujących na konieczność przeprowadzenia reformy (Komisja Europejska 2023b):

- Trudności w zakresie realizacji zadań przez organy celne, polegające na ochronie interesów finansowych Unii ze względu na stale rosnące wymagania niefinansowe w ramach polityk sektorowych (bezpieczeństwo produktów, ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt, roślin, środowiska itp.). Tylko niewielka część obrotu celnego podlega fizycznej kontroli, więc „organy celne muszą polegać na zarządzaniu ryzykiem, które obecnie nie jest jednak wystarczająco skuteczne, jednolite ani kompleksowe na szczeblu UE” (Komisja Europejska 2023b: s. 11, pkt 1).
- Poważne obciążenia administracyjne dla podmiotów działających zgodnie z prawem ze względu na przekazywanie „podobnych informacji na temat towarów kilkakrotnie w łańcuchu dostaw różnym organom za pomocą wielu, nie zawsze interoperacyjnych systemów informatycznych” (Komisja Europejska 2023b: s. 11, pkt 2).
- Organów celne nie są przygotowane do radzenia sobie ze wzrostem ilości zgłoszeń i towarów ze względu na obecny model celny, który jest nieodpowiedni dla handlu elektronicznego. „Gwałtowny wzrost transakcji w handlu elektronicznym spowodował, że charakter handlu uległ zmianie – tradycyjnie do Unii docierały ładunki towarów przywożonych w dużych ilościach, a obecnie obserwuje się miliony małych przesyłek przesyłanych bezpośrednio indywidualnym konsumentom” (Komisja Europejska 2023b: s. 11, pkt 3).
- Organów celne ponoszą dodatkowe koszty, brakuje elastyczności, a skuteczne korzystanie z danych jest utrudnione ze względu na ich jakość, dostęp i analizę, pomimo ich postaci cyfrowej. Analiza ryzyka i kontrole celne opierają się na danych, które są „rozdrobione i powielane w wielu systemach w zdecentralizowanej celnej infrastrukturze informatycznej” (Komisja Europejska 2023b: s 11–12, pkt 4).
- „Występują znaczne różnice między państwami członkowskimi we wdrażaniu operacyjnym pod względem procedur i metod kontroli, wdrażania uproszczeń oraz sankcji nakładanych w związku z naruszeniami przepisów prawa celnego. Nie istnieje żadna odpowiednia ogólnounijna analiza ryzyka służąca prawidło-

wemu nadzorowaniu przepływów handlowych i wykrywaniu handlu niezgodnego z przepisami, a podmioty działające niezgodnie z przepisami mogą wybierać miejsca wprowadzenia towarów do UE o niskim poziomie kontroli." (Komisja Europejska 2023b: s. 12, pkt 5).

Projektowane przepisy nowego kodeksu celnego mają na celu znaczne uproszczenie procesów celnych dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla najbardziej wiarygodnych (ang. *Trust & Check*, szerzej: Gwardzińska 2024). „Obejmując transformację cyfrową, reforma ograniczy uciążliwe procedury celne, zastępując tradycyjne zgłoszenia inteligentniejszym, opartym na danych podejściu do monitorowania importu. Jednocześnie organy celne będą dysponować narzędziami i zasobami, aby odpowiednio oceniać i zatrzymywać import, który stanowi realne zagrożenie dla UE, jej obywateli i gospodarki." (*Reforma unii celnej* WWWW).

Główne cechy reformy są następujące:

- „Utworzenie nowego organu – Urzędu UE ds. Celnym, zdecentralizowanej agencji mającej na celu dzielenie się fachową wiedzą i zasobami między państwami członkowskimi. Ten nowy organ celny nadzorować będzie nowe unijne centrum danych celnych – scentralizowane centrum informacji celnej, które stanie się motorem nowego systemu i ułatwi komunikację między organami celnymi a przedsiębiorstwami" (*Reforma unii celnej* WWWW).
- Uproszczenie procesu przesyłania i gromadzenia informacji celnych – przedsiębiorstwa będą musiały wchodzić w interakcje tylko z jednym portalem do wprowadzania informacji celnych i przysyłać dane tylko raz dla wielu przesyłek.
- Wprowadzenie zasady „uznanego za importera" (ang. *deemed importer*) w odniesieniu do sprzedaży na odległość.
- Zniesienie zwolnienia celnego dla towarów o wartości poniżej 150 euro.
- Wdrożenie instytucji *Trust & Check* – najbardziej zaufanych handlowców, którzy „będą mogli wprowadzać swoje towary do obrotu w UE bez aktywnej interwencji celnej". (*Reforma unii celnej* WWWW).

Wskazane powyżej główne obszary projektowanej reformy unii celnej są efektem korekcyjnym niedostosowania przepisów celnych do zmian w handlu towarami oraz do realizacji procesów celnych w systemach elektronicznych. Zniesienie zwolnienia celnego dla towarów o wartości poniżej 150 euro nie będzie już stanowiło bodźca do zaniżania wartości celnej i podziału przesyłek na mniejsze, aby uniknąć należnego cła. Usprawnienie funkcjonowania elektronicznych procesów celnych oraz zadbanie o uszczelnienie dochodów z ceł to dwie zasadnicze przesłanki uzasadniające praktycznie reformę unii celnej.

## Podsumowanie

W wyniku przeprowadzonych badań zrealizowano wskazany cel badawczy, zarówno na bazie teoretycznej, gdzie dokonano analizy zasad konstrukcyjnych unii celnej w zakresie obrotu towarowego, wypełniając tym samym lukę w wiedzy, jak i empirycznej, której rozważania przyczyniły się jednocześnie do stworzenia podłoża weryfikacyjnego

dla założonej hipotezy badawczej. Brzmiała ona następująco: unia celna stanowi podstawę prawną dla swobody przepływu towarów w obrocie celnym, gdzie przepisy prawa celnego konstytuują obsługę celną towarów i wpływają na ochronę przed nieuczciwym i nielegalnym handlem, zapewniając również ochronę interesów finansowych UE i jej państw członkowskich.

Weryfikacja hipotezy wymagała odpowiedzi na trzy pytania badawcze. Pierwsze z nich dotyczyło określenia zasad konstrukcyjnych unii celnej i jej wpływu na obrót towarowy. Przeprowadzone badania pokazały, że unia celna ukonstytuowała podłoże do obrotu towarowego – wewnętrznego i zewnętrznego – w oparciu o swobodę przepływu towarów. W pierwszym przypadku obejmuje zakaz stosowania ceł przywózowych i wywózowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym. W drugim przypadku obejmuje stosowanie jednolitego ustawodawstwa celnego i wspólnej polityki handlowej w stosunku do państw trzecich. Oba te poziomy obrotu towarowego są ze sobą bezpośrednio powiązane, ponieważ przywożone towary po przekroczeniu granicy celnej i dopełnieniu formalności celnych mogą swobodnie przemieszczać się po całym unijnym obszarze celnym. Jednakże obrót towarowy podlega pod zasady prawa celnego o charakterze ogólnym i szczegółowym. Do pierwszych z nich należą: zasada wolności obrotu towarowego z zagranicą, zasada równego traktowania podmiotów, zasada równego traktowania towarów, zasada powszechności ceł i opłat celnych oraz zasada powszechnego dostępu do informacji o prawie celnym. Do zasad o charakterze szczegółowym zaliczamy: zasadę nieodwoływalności zgłoszenia celnego, zasadę wyboru procedury celnej oraz zasadę *customs compliance*.

Powyższe zasady mają na celu zarówno ochronę interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich, jak i ochronę przed nielegalnym i nieuczciwym handlem przy równoczesnym wspieraniu legalnej działalności gospodarczej, zapewniając jednocześnie bezpieczeństwo towarów i bezpieczeństwo finansowe UE i państw członkowskich. Analiza badawcza tego obszaru, zarówno teoretyczna jak i empiryczna, doprowadziła do udzielenia odpowiedzi na drugie pytanie badawcze, dotyczące niedostosowania przepisów celnych do współczesnych realiów obrotu towarowego i spadku dochodów z ceł. W pierwszym przypadku zdiagnozowano następujące luki regulacyjne: brak ujęcia definicyjnego *importera*, różne standardy stosowanych kontroli celnych oraz brak jednolitego systemu egzekwowania nieprzestrzegania prawa celnego, który zgodnie z zasadą subsydiarności prawa unijnego podlega pod jurysdykcję narodową poszczególnych państw członkowskich, a także zwolnienie z cła przesyłek do 150 euro.

Badania empiryczne pokazały też, że Unia traci dochody z ceł. Głównym powodem są nadużycia w odniesieniu do towarów o progu wartościowym 150 euro, poniżej którego nie pobiera się należności celnych. Transakcje te dokonywane są głównie w handlu elektronicznym i stanowią 73% wszystkich zgłoszeń przywózowych, w rezultacie ogromna liczba przesyłek zwolnionych z opłat celnych daje znikome dochody z ceł. Obserwujemy istotną zmianę w obrocie towarowym na rzecz małych przesyłek. Niewątpliwie, ten model ukształtował się i rozwinął w trakcie pandemii Covid-19. Elektronizacja procesów celnych wpływa także na poziom indeksu celnego, czyli efektywność dokonywanych odpraw celnych.

Unia Europejska podjęła działania w zakresie reformy unii celnej, diagnozując pięć głównych obszarów dotyczących: metod i zakresu dokonywanych kontroli celnej, powielanych danych celnych, wzrostu ilości towarów i zgłoszeń, szczególnie małych przesyłek, wdrażania uproszczeń oraz sankcji nakładanych w związku z naruszeniami przepisów prawa celnego (szerzej: Komisja Europejska 2023a,b). Można zatem stwierdzić, że projektowana reforma unii celnej i projektowane przepisy celne mają swoje uzasadnienie praktyczne. Twierdzenie to stanowi jednocześnie odpowiedź na trzecie pytanie badawcze, które praktycznie zweryfikuje najbliższa przyszłość.

**Ewa Gwardzińska** – dr hab., profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Zainteresowania naukowo-badawcze: prawo celne UE, przedstawicielstwo celne, polityka celna.

**Ewa Gwardzińska** – Ph.D., D.Sc., professor at the Warsaw School of Economics. Scientific and research interests: EU customs law, customs representation, customs policy.

### ➔ Bibliografia:

- BARCZ Jan (red.) (2011), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa.
- CZYŻOWICZ Wiesław (red.) (2004), *Prawo celne*, Warszawa.
- DECYZJA RADY (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz. Urz. UE L 424 z 15.12.2020.
- DENG Huifang, CHEN Junbin (2009), *Design and Implementation of Business Logic Components of RFID Middleware for Logistics Customs Clearance*, in: *2009 International Conference on E-Learning, E-Business, Enterprise Information Systems, and E-Government*, Hong Kong, China. DOI: 10.1109/EEEE.2009.82
- ERKOREKA Mikel (2020), *The European Union Customs Administration and the Fight Against Fraud*, "European Papers", vol. 5, no. 3. DOI: 10.15166/2499-8249/441
- EUROPEAN COMMISSION (WWWa), *Product safety and market surveillance*, [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/product-safety-and-requirements/product-safety/product-safety-and-market-surveillance\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/product-safety-and-requirements/product-safety/product-safety-and-market-surveillance_en) (30.07.2024).
- EUROPEAN COMMISSION (WWWb), *Tariff quotas*, [https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/calculation-customs-duties/customs-tariff/quota-tariff-quotas-and-ceilings\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/calculation-customs-duties/customs-tariff/quota-tariff-quotas-and-ceilings_en) (30.07.2024).
- EUROPEAN COMMISSION (2024), *EU spending and revenue – Data 2000-2023*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en) (29.07.2024).
- EUROPEAN UNION (WWW), *Free movement of goods*, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/free-movement-of-goods.html> (30.07.2024).
- GANI Azmat (2016), *The Efficiency of Customs Clearance Processes Can Matter for Trade*, "International Advances in Economic Research", vol. 22. DOI: 10.1007/s11294-015-9556-6
- GRAINGER Andrew (2008), *Customs and trade facilitation: From concept to implementation*, "World Customs Journal", vol. 2, no. 1. DOI: 10.55596/001c.91315



- GWARDZIŃSKA Ewa (2018), *Przedstawicielstwo celne w międzynarodowym obrocie towarowym*, Warszawa.
- GWARDZIŃSKA Ewa (2019), Pojęcie importera w obsłudze celnej towarów w oparciu o nowe zasady ustalania wartości celnej towaru w Unii Europejskiej, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, nr 12/2019.
- GWARDZIŃSKA Ewa (2022), Zasada nie odwoływalności zgłoszenia celnego jako podstawowa zasada obrotu towarowego w UE, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, nr 2/2022.
- GWARDZIŃSKA Ewa (2024), *Nowy projektowany status przedsiębiorcy Trust and Check w unijnym obrocie celnym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 3/2024. DOI: 10.33226/0137-5490.2024.3.3
- GWARDZIŃSKA Ewa, GWARDZIŃSKA Żaneta (2021), *Strengthening the Enforcement of Customs Debt within the Institution of Customs Debt Security in the EU*, „Global Trade and Customs Journal”, vol. 16, issue 11/12. DOI: 10.54648/gtcj2021078
- GWARDZIŃSKA Ewa, CHACKIEWICZ Małgorzata (2023), *A ban on the export of EU goods to Russia*, „Humanities and Social Sciences”, vol. 30, no. 2(2023). DOI: 10.7862/rz.2023.hss.12
- GWARDZIŃSKA Ewa, TYMIŃSKA Izabela (2018), *Eksterytorialne rozumienie pojęcia „eksporter” w unijnym prawie celnym*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, nr 12/2018.
- KENNEDY Jay P. (2020), *Counterfeit Products Online*, in: T. Holt, A. Bossler (eds), *The Palgrave Handbook of International Cybercrime and Cyberdeviance*, Palgrave Macmillan, Cham. DOI: 10.1007/978-3-319-78440-3\_46
- KOMISJA EUROPEJSKA (2023a), *Reforma celna*. Dokument roboczy służb Komisji *Streszczenie Sprawozdania z oceny skutków*, towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny i Urząd Unii Europejskiej ds. Celnych oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013, SWD(2023) 141 final, Bruksela, 17.05.2023.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2023b). Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijny kodeks celny i Urząd Unii Europejskiej ds. Celnych oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 952/2013, COM(2023) 258 final, 2023/0156 (COD), Bruksela, 17.05.2023.
- REFORMA UNII CELNEJ (WWW), <https://www.podatki.gov.pl/clo/reforma-celna/> (30.07.2024).
- ROZPORZĄDZENIE Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny Dz. Urz. UE. L 302 z 19.10.1992.
- ROZPORZĄDZENIE Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. UE L 253 z 11.10.1993.
- ROZPORZĄDZENIE Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny), Dz. Urz. UE L 145 z 04.06.2008.
- ROZPORZĄDZENIE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (przekształcenie), Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013.
- ROZPORZĄDZENIE delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego, Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015.

- ROZPORZĄDZENIE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011, Dz. Urz. UE L 169 z 25.06.2019.
- ROZPORZĄDZENIE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/988 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 oraz uchylające dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywę Rady 87/357/EWG, Dz. Urz. UE L 135 z 23.05.2023.
- ROZPORZĄDZENIE Rady (UE) 2023/2880 z dnia 19 grudnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/2283 otwierające i ustalające sposób zarządzania autonomicznymi kontyngentami taryfowymi Unii na niektóre produkty rolne i przemysłowe, Dz. Urz. UE L 2023/2880 z 29.12.2023.
- ROZPORZĄDZENIE Rady (UE) 2023/2720 z dnia 27 listopada 2023 r. otwierające autonomiczne unijne kontyngenty taryfowe na niektóre produkty rybołówstwa w latach 2024–2026 i określające sposób zarządzania tymi kontyngentami, Dz. Urz. UE L 2023/2720 z 6.12.2023.
- ROZPORZĄDZENIE wykonawcze Komisji (UE) 2023/1301 z dnia 26 czerwca 2023 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/159 nakładające ostateczne środki ochronne w odniesieniu do przywozu niektórych wyrobów ze stali, Dz. Urz. UE L 161 z 27.06.2023.
- SAWHNEY Rajeev, SUMUKADAS Narendar (2005), *Coping with customs clearance uncertainties in global sourcing*, "International Journal of Physical Distribution & Logistics Management", vol. 35, no. 4. DOI: 10.1108/09600030510599931
- STÜRNER Michael (2010), *Zasięg swobody świadczenia usług i jej ograniczenia*, Wystąpienie podczas konferencji „Usługi w polsko-niemieckim obszarze gospodarczym bez barier – skutki dla przedsiębiorców i konsumentów”, 27 października 2010 r., Frankfurt nad Odrą, [http://www.konsument-info.eu/pl/images/stories/Dokumenty/stuerner\\_pl.pdf](http://www.konsument-info.eu/pl/images/stories/Dokumenty/stuerner_pl.pdf) (13.04.2017).
- SZCZEPAŃSKI Marcin (2017), *Understanding non-tariff barriers in the single market*, European Parliamentary Research Service, Briefing, October 2017, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608747/EPRS\\_BRI\(2017\)608747\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608747/EPRS_BRI(2017)608747_EN.pdf) (31.10.2017).
- THE WORLD BANK (2023), *Connecting to Compete 2023. Trade Logistics in an Uncertain Global Economy. The Logistics Performance Index and Its Indicators*, [https://lpi.worldbank.org/sites/default/files/2023-04/LPI\\_2023\\_report.pdf](https://lpi.worldbank.org/sites/default/files/2023-04/LPI_2023_report.pdf) (04.12.2023).
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany 13 grudnia 2007 r., wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016.
- URCIUOLI Luka, HINTSAN Juha, AHOKAS Juha (2013), *Drivers and barriers affecting usage of e-Customs – A global survey with customs administrations using multivariate analysis techniques*, "Government Information Quarterly", vol. 30, issue 4. DOI: 10.1016/j.giq.2013.06.001
- WORLD BANK GROUP (WWW), *Logistics performance index: Efficiency of customs clearance process*, <https://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.CUST.XQ> (30.07.2024).



# Konceptualizacja modeli obecności społecznej Ukraińców w Polsce

**Ewa Maria Marciniak**, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: [e.marciniak@uw.edu.pl](mailto:e.marciniak@uw.edu.pl)

[orcid.org/0000-0001-7686-8509](https://orcid.org/0000-0001-7686-8509)

**Jonathan Scovil**, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: [j.scovil@is.uw.edu.pl](mailto:j.scovil@is.uw.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-7907-1447>

## Streszczenie

Artykuł przedstawia wyniki badań nad strategiami adaptacyjnymi, przyjmowanymi przez Ukraińców przybywających do Polski od lutego 2022 roku. Autorzy wychodzą od przedstawienia podstawowych danych statystycznych opisujących obecność Ukraińców w Polsce, wskazując na ich niekompletność. Następnie określają cele własnych badań oraz przedstawiają ich metodologię (indywidualne wywiady pogłębione), dokonując jednocześnie krytycznego przeglądu literatury przedmiotu, pochyłając się zwłaszcza nad popularnym w badaniach migracyjnych i uchodźczych pojęciem akulturacji. Przedstawiono własną konceptualizację obecności społecznej Ukraińców w Polsce, opartą na przeprowadzonych wywiadach indywidualnych z osiadłymi w Polsce Ukraińcami.

**Słowa kluczowe:** akulturacja, obecność społeczna, Ukraińcy, uchodźcy, Polska, migracja

## Conceptualising the models of social presence of Ukrainians in Poland

### Abstract

The article presents the outcomes of the research concerning the adaptation strategies taken by Ukrainians arriving in Poland since February 2022. The authors start by presenting basic statistical data describing the presence of Ukrainians in Poland, pointing out insufficiencies in such data. Then they outline the objectives of their own research and describe its methodology (in-depth interviews), while conducting a critical review of the literature of the subject, focusing in particular on the concept of acculturation, which is popular in migration and refugee studies. Finally, the authors

propose their own typology of social presence of Ukrainians in Poland, based on the individual interviews with Ukrainians settled in Poland.

**Keywords:** acculturation, social presence, Ukrainians, refugees, Poland, migration

W literaturze przedmiotu i badaniach społecznych znaleźć można wiele tekstów odnoszących się do opisu i wyjaśniania stosunku Polaków do Ukraińców przebywających w Polsce z powodu sytuacji w Ukrainie. Na przykład, badania CBOS pokazują pozytywny, choć pogarszający się stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców i pomocy dla nich. W kwietniu 2022 roku odsetek respondentów uważających, że Polska powinna przyjmować Ukraińców z terenów objętych konfliktem, wynosił ponad 90%, stopniowo jednak spadał i wiosną 2024 roku wynosił już 56% (CBOS 2024a). Prowadzone przez ośrodek badania fokusowe nadawały tym ustaleniom szerszy kontekst. Wynikało z nich, że o ile wśród Polaków panowała dość powszechna dumą z otwartej postawy swojego narodu wobec ukraińskich uchodźców na początku wojny, o tyle dość prędko zaczęto wiązać z nowoprzybytymi szereg problemów: przybywający do Polski Ukraińcy często odbiegali znacząco od stereotypu wojennego uchodźcy, wielu Polaków miało też poczucie, że Ukraińcy są przez polskie państwo traktowani lepiej od samych Polaków i stanowią dla nich nieuczciwą konkurencję na rynku pracy czy rynku mieszkaniowym (CBOS 2023).

Nieco inne wyniki uzyskał Robert Miron Staniszewski, który również wskazuje na dynamiczne zmiany w stosunku do Ukraińców przebywających w Polsce (Staniszewski 2023). W roku 2023, 53% respondentów wyrażało pozytywny stosunek do uchodźców z Ukrainy w porównaniu do 65% rok wcześniej. Autor ten zbadał również postrzeganie zagrożeń, które respondenci wiązali z ukraińskimi uchodźcami. 37% respondentów dostrzegało u nich postawę roszczeniową, 25% – brak akceptacji polskiej kultury, a 24% – brak asymilacji (Staniszewski 2023: s. 213). Przytoczone badania pokazują perspektywę Polaków. A jaka jest perspektywa Ukraińców, jak odnajdują się oni w Polsce?

Podkreślić należy, że sytuacja Ukraińców w Polsce wymaga nie tylko podejmowania działań o charakterze społecznym (działań pomocowych), ale również badań, których celem jest identyfikacja mechanizmów i przejawów sposobów społecznego zakotwiczenia, czy ogólnie rzecz ujmując – odnajdywania się w nowej sytuacji. Badania takie można realizować z różnych perspektyw i w oparciu o różne kategorie. Maciej Duszczyk i Paweł Kaczmarczyk analizują kwestie migracji, kreśląc kontekstowe uwarunkowania napływu uchodźców wojennych, wyjaśniają, dlaczego Polska stała się krajem docelowym. Autorzy podkreślają też, że mamy do czynienia z wysoce mobilną populacją, która – jeśli to tylko będzie możliwe – powróci do miejsc zamieszkania (Duszczyk, Kaczmarczyk 2022). A jak wygląda obecność Ukraińców w Polsce obecnie?

## Cel badania

Sugerowana w artykule wyżej cytowanych autorów mobilność nie wyklucza faktu czasowego pozostawiania Ukraińców w Polsce. Wobec powyższego pojawia się pytanie: jak Ukraińcy są tutaj obecni? Zbadanie ich sytuacji z ich własnej perspektywy

wydaje się być interesujące poznawczo, a w przyszłości – wartościowe w sensie utylitarnym.

**Celem** podjętych rozważań jest rozpoznanie i podstawowa, wstępna deskrypcja **modeli obecności Ukraińców w Polsce**, przy założeniu, że są one różnorodne i być może nie są czystymi modelami, lecz wzajemnie uzupełniającymi się, względnie komplementarnymi. Ze względu na zróżnicowaną strukturę socjodemograficzną uchodźców można się spodziewać, że owe modele będą odmienne w zależności od zasobów intelektualnych, kulturowych oraz wykształcenia (wykonywanego w Ukrainie zawodu) oraz wieku.<sup>1</sup>

## Metodologia badań i podstawy teoretyczne

Przedstawione w niniejszym artykule badania mają charakter jakościowy, tj. opierają się na indywidualnych wywiadach pogłębionych z Ukrainkami i w niewielkim stopniu z Ukraińcami przebywającymi w Warszawie. Grupę badanych osób tworzono wg schematu kuli śnieżnej, która zakłada nielosowy dobór respondentów. Podkreślić warto, że w takim przypadku kolejni uczestnicy badań są wskazywani (dobierani) przez uczestników, którzy już wzięli udział w badaniu. Metodę tę zastosowano w celu rozpoznania zjawiska, próby jego konceptualizacji na podstawie przeprowadzonych wywiadów.

Indywidualne wywiady pogłębione (ang. *Individual Deep Interviews, In-Depth Interviews, IDI*) przeprowadzono latem i jesienią 2023 roku.<sup>2</sup> Scenariusz wywiadu był częściowo ustrukturyzowany, tzn. wszystkim badanym osobom zadano te same pytania plus dodatkowe, wynikające z dynamiki wywiadu i indywidualnych doświadczeń respondentów. W realizowanym badaniu jakościowym Ukraińców pytano o ocenę ich osobistej sytuacji, jak żyją w Polsce, jakie mają priorytety, odczucia, pragnienia, zaś w szczególności zapytano o: ocenę warunków życia w Polsce, rodzaj i zakres pomocy państwa dla uchodźców, radzenie sobie przez nich z wyzwaniem życia codziennego, w tym pracę, spędzanie czasu wolnego i plany na przyszłość w odniesieniu do siebie i własnych dzieci.

Przyjętą perspektywą badawczą jest perspektywa interpretacyjna, zakładająca, że świat społeczny jest konstruowany poprzez całokształt subiektywnych doświadczeń jednostek i grup (Marciniak 2021). Stąd też stosowność tego podejścia do poznawania osobistych sposobów odnajdywania się w nowym środowisku społecznym. Interesujące poznawczo może być bowiem zdiagnozowanie:

- Jak Ukraińcy konstruują swoje nowe życie w różnych wymiarach?
- Jakie przyjmują strategie akulturacji?

W związku z powyższym przyjęto następujące tezy:

- 1) W przypadku uchodźców wojennych zakotwiczenie się w nowym środowisku społecznym przyjmuje formę obecności społecznej.
- 2) Istnieją zróżnicowane modele obecności społecznej Ukraińców.
- 3) Obecność społeczna może być preludium do procesów akulturacji.

<sup>1</sup> Ta kwestia wymaga badania ilościowego.

<sup>2</sup> Podziękowania dla Vitalija Kryvutsa, studenta politologii pochodzącego z Ukrainy, za pomoc w realizacji wywiadów.

Kategoria **akulturacji** była dotychczas w największym stopniu użyteczna do badania migrantów. Na przykład, John Berry zwraca uwagę na proces akulturacji oraz kategoryzuje indywidualne strategie akulturacji przez pryzmat odpowiedzi na dwa pytania. Jedno odnosi się do tzw. pierwszego wymiaru zachowania: „Czy uważa się za wartościowe zachowanie własnej tożsamości i cech?” Drugi wymiar dotyczy przyjęcia lub odrzucenia kultury przyjmującej: „Czy uważa się, że warto utrzymywać relacje z szerszym społeczeństwem?” (Berry 1992).

Na tej podstawie stworzono **cztery strategie akulturacji**:

- **Asymilacja** ma miejsce, gdy jednostki przyjmują normy kulturowe kultury dominującej lub przyjmującej, zamiast swojej kultury pierwotnej.
- **Separacja** występuje, gdy jednostki odrzucają kulturę dominującą lub przyjmującą na rzecz zachowania kultury pochodzenia.
- **Integracja** ma miejsce, gdy jednostki są w stanie przyjąć normy kulturowe kultury dominującej lub przyjmującej, zachowując jednocześnie kulturę pochodzenia. Integracja prowadzi do dwukulturowości i często jest z nią utożsamiana.
- **Marginalizacja** ma miejsce, gdy jednostki odrzucają zarówno kulturę pochodzenia, jak i dominującą kulturę gospodarza. (Berry 1992).

Zaproponowana przez Johna Berry'ego typologia sposobów akulturacji zyskała na popularności i była wielokrotnie wykorzystywana w badaniach społecznych, a zwłaszcza w obszarze psychologii, która jest macierzystą dyscypliną jej autora. Warto jednak wpisać omawianą typologię w szerszy nurt badań nad akulturacją, by zidentyfikować jej źródła i dostrzec istotne ograniczenia.

Jak pokazał Floyd W. Rudmin (2003), typologia Berry'ego opiera się na starym, wielokrotnie wykorzystywanym schemacie rozpatrywania interakcji między kulturą mniejszościową (M) a dominującą (D). Przyjmując zerojedynkowe założenie, że każdą z tych kultur można przyjąć bądź odrzucić, otrzymujemy cztery możliwości:

- a) przyjęcie kultury dominującej kosztem mniejszościowej (-M,+D);
- b) przyjęcie kultury mniejszościowej kosztem dominującej (+M,-D);
- c) przyjęcie obu kultur, czyli tzw. „bikulturalizm” (+M,+D);
- d) odrzucenie obu kultur (-M,-D).

Schemat wydaje się wyczerpywać wszystkie logiczne możliwości, a jego prostota przemówiła do wielu badaczy na przestrzeni XX wieku. Jak pokazał Rudmin, w latach 1918–1984 w naukach społecznych powstało aż sześćdziesiąt osiem typologii akulturacji opartych na tym wzorze, a przy tym stosujących nieraz bardzo rozbieżne nazewnictwo (Rudmin 2003). Model Berry'ego przybrał obecną postać w 1984 roku (wcześniej przez kilkanaście lat sam Berry postugiwał się tą typologią pod kilkoma różnymi postaciami), a swoje uznanie zawdzięcza przejrzystości oraz neutralności przyjętych ostatecznie kategorii. Tym niemniej, opiera się na dokładnie tej samej, prostej intuicji, co poprzednie modele i jest obciążony podobnymi, trudnymi do zignorowania problemami.

Po pierwsze, model Berry'ego (oraz wiele innych modeli akulturacji) zakłada zwykle milcząco, że procesowi akulturacji podlega wyłącznie grupa mniejszościowa, podczas gdy grupa dominująca wychodzi ze spotkania z drugą kulturą niejako nietknięta. Zało-



zenie to idzie często w parze z przekonaniem, że grupa mniejszościowa jest bardziej prymitywna i podlegając procesowi akulturacji, wznosi się dopiero na poziom bardziej rozwiniętej grupy dominującej. Jak dowodził Rudmin i jego współpracownicy, oba te poglądy stanowią historyczny багаż pojęcia akulturacji, z którego większość współczesnych badaczy tego zjawiska nie zdaje sobie zapewne sprawy – znamienne, że pojęcie to zostało po raz pierwszy użyte w XIX wieku w kontekście kolonialnym i miało opisywać proces „cywilizowania się” rdzennej ludności Ameryki Północnej dzięki napływowi ludności z zachodniej Europy (Rudmin et al. 2017).

Po drugie, badacze akulturacji mają często skłonność do intuicyjnego faworyzowania „bikulturalizmu” (+M,+D), a zatem wskazują na przyjęcie i godzenie ze sobą dwóch kultur jako na najlepszą strategię akulturacyjną (skutkującą najbardziej udaną adaptacją w nowym społeczeństwie, generującą najmniej stresu dla migrantów itd.). Jak pokazał Rudmin i jego współpracownicy, przekonanie to wypytwa nie tyle z otrzymywanych danych (które niejednokrotnie temu przeczyły, ale wyniki te były ignorowane), ile raczej z liberalnych przekonań wielu akademików, którym intuicyjnie najbardziej odpowiada takie „egalitarne” rozwiązanie, w którym dwie kultury są traktowane równorzędnie (Rudmin et al. 2017). W rzeczywistości „bikulturalizm” jest trudnym do osiągnięcia ideałem, zwłaszcza w przypadku odległych od siebie kultur, których wartości często wzajemnie się wykluczają i wymagają zdecydowanego opowiedzenia się po jednej stronie. W praktyce pojęcie „bikulturalizmu” nadmiernie upraszcza opisywaną rzeczywistość i ma niewielką moc eksplanacyjną, jako że siłą rzeczy badacze obejmują nim wiele bardzo różnych od siebie form akulturacji, stanowiących za każdym razem pewien szczególny sposób godzenia ze sobą dwóch kultur.

Wreszcie po trzecie, badacze posługujący się modelami akulturacji często popełniają błąd, określany w psychologii społecznej mianem podstawowego błędu atrybucji (ang. *fundamental attribution error*). Polega on na przykładaniu nadmiernej wagi do czynników wewnętrznych decydujących o przyjęciu tej lub innej strategii akulturacji (wewnętrzna postawa osoby akulturującej się, usposobienie względem nowej kultury), a pomijaniu istotnych czynników zewnętrznych (sytuacja na rynku pracy, sytuacja rodzinna), które mogą w znacznie większym stopniu oddziaływać na to, jak dana osoba adaptuje się do życia w nowej kulturze (Rudmin 2003).

Ostatni z wymienionych problemów jest związany z psychologicznym rodowodem najpopularniejszej wersji modelu akulturacji, sformułowanej przez Johna Berry’ego. Oparte na nim analizy często skupiały się na psychicznych czy też osobowościowych dyspozycjach badanych, w dodatku mierząc je za pomocą prostych pytań kwestionariuszowych skonstruowanych na bazie skali Likerta. Wielu badaczy zwracało uwagę, że tego rodzaju psychometryczne analizy ślizgają się jedynie po powierzchni badanych procesów akulturacyjnych i sugerowało, że właściwsze byłoby w tym przypadku postępowanie się metodami badań jakościowych (Chirkov 2009; Mahalingham, Rabelo 2013). Model Berry’ego może być wykorzystywany w takich badaniach, ale raczej jako teoretyczny punkt odniesienia, dostarczający pewnych „typów idealnych” postaw, które możemy przyjąć w obliczu nowej kultury – właśnie tak będziemy się do niego zresztą

odnosić w dalszej części artykułu, w której proste, pozornie wykluczające się kategorie ukute przez Berry'ego posłużą nam do objaśnienia własnej, nieco bardziej złożonej, ale przede wszystkim lepiej zakorzenionej w doświadczeniu uchodźców typologii.

Przy okazji warto zwrócić uwagę, że model akulturacji Berry'ego ukształtował się w swojej najbardziej rozpowszechnionej formie we wczesnych latach osiemdziesiątych, a zatem w czasach, gdy w badaniach migracyjnych w ogóle przeważały metody statystyczne (w tym psychometryczne) oraz demograficzne (Levy et al. 2020). Z kolei badania nad szczególnym przypadkiem uchodźców i uchodźczyń – tzw. *refugee studies* – dopiero się w tym okresie tworzyły, początkowo głównie w Wielkiej Brytanii. Właśnie na lata osiemdziesiąte przypada powstanie pierwszych ośrodków uniwersyteckich, stowarzyszeń naukowych czy czasopism poświęconych badaniom uchodźców (Arar, Fitzgerald 2018). Teorie akulturacji były już wówczas wykorzystywane w badaniach migracyjnych od kilku dziesięcioleci i nie ulega wątpliwości, że powstawały przede wszystkim z myślą o migrantach zarobkowych.

W podobnym lub nieco późniejszym okresie, w którym kształtowały się *refugee studies*, w badaniach migracyjnych zaznaczył się wpływ tzw. zwrotu kulturowego (ang. *cultural turn*). Ta szeroka przemiana teoretyczno-metodologiczna, która pozostawiła swoje ślady na wielu naukach społecznych i humanistycznych, w przypadku badań migracyjnych oznaczała m.in. stopniowe przechodzenie od badań ilościowych do jakościowych i przesunięcie akcentu na badania świata przeżywanego migrantów, inspirowane nieraz metodami antropologów (Levy et al. 2020; King 2012; Jansen et al. 2020; Zapata-Barrero, Yalaz 2022).

W badaniach migracyjnych coraz częściej odchodzono od upraszczających, uniwersalnych wyjaśnień oraz klasyfikacji abstrahujących od historyczno-narodowych kontekstów i rozpatrujących zjawiska migracyjne w oderwaniu od szerszych procesów społecznych czy gospodarczych. Starano się raczej uchwycić złożoność doświadczeń migrantów, wychodząc poza sztuczne podziały analityczne. Dobry przykład stanowi tutaj choćby nabierający wówczas na popularności nurt badań nad transnacjonalizmem, którego reprezentanci wychodzili poza wąski paradygmat integracyjny rozpatrujący migrantów głównie w ich relacji do społeczeństwa przyjmującego oraz przyglądali się doświadczeniom osób żyjących niejako pomiędzy dwoma narodami i podejmujących aktywności społeczne, kulturowe czy polityczne wymykające się standardowym typologiom (Portes 1999; Faist 2000; King 2012; Jaskurowski, Pawlak 2016).

Poszukiwaniom szerszej formuły, zdolnej objąć złożoność coraz to nowych zjawisk migracyjnych, towarzyszył rozwój refleksji nad odrębnością zagadnień związanych z uchodźcami i uchodźczyniami. Najważniejsze klasyczne teorie badań migracyjnych – takie jak choćby słynna teoria „wypychania i przyciągania” (ang. *push-pull theory*) Everetta Lee (1966) – rozwijały się zwykle bez należytego uwzględnienia kwestii migracji wymuszonej zagrożeniem wojną czy prześladowaniami i rozpatrywały międzynarodowe przepływy ludności w kategoriach przede wszystkim ekonomicznych. Ufundowane na dostrzeżeniu tego problemu *refugee studies* podkreślały konieczność analizy zjawiska uchodźstwa za pomocą odmiennych, specyficznych kategorii (Arar, Fitzgerald 2018). Uchodźców różnią bowiem od migrantów zarobkowych nie tylko odmienne motywacje

stojące za wyjazdem (tzn. czynniki „wypychające”), ale i odmienne strategie migracyjne (zależne m.in. od polityki państwa przyjmującego wobec uchodźców) czy różne postawy wobec integracji w nowym społeczeństwie.

Wracając do szczególnego przypadku ukraińskich uchodźców, któremu poświęcony jest niniejszy artykuł, warto przywołać ustalenia CBOS. Przeprowadzone przez ośrodek wywiady fokusowe wśród ukraińskich migrantów zarobkowych i ukraińskich uchodźczyń pokazywały wyraźnie, jak odmienne były zarówno losy tych dwóch grup, jak i przyjmowane przez nie strategie adaptacji do życia w polskim społeczeństwie (CBOS 2024b). Z jednej strony, przyjeżdżając do Polski, uchodźczynie mogły liczyć na rozwinięte sieci migracyjne na miejscu (na co często nie mogli liczyć przybywający tutaj wiele lat wcześniej migranci zarobkowi), a także pomoc ze strony polskiego państwa oraz zwykłych polskich obywateli. Z drugiej strony, uchodźczynie opuszczały swój kraj wbrew swojej woli i na nieokreślony czas, utrzymując z Ukrainą silne więzi i pozostając często w swoistym zawieszaniu pomiędzy obecnym życiem w Polsce, a dawnym – ale może częściowo możliwym do odzyskania po zakończeniu wojny – życiem w swojej ojczyźnie.

Wszystkie te splatające się ze sobą czynniki sprawiały, że sytuacja uchodźczyń była dalece odmienna i często znacznie bardziej skomplikowana od sytuacji migrantów zarobkowych. Opisywanie ich strategii adaptacyjnych za pomocą tych samych uproszczonych kategorii wywiedzionych wprost z badań migracji ekonomicznej – choćby wtłaczanie ich w ramy prostych, pozornie wykluczających się kategorii asymilacji, separacji, integracji oraz marginalizacji znanych z modelu akulturacji Berry’ego – tylko zakrywałoby złożoną rzeczywistość.

Znacznie lepszą praktyką badawczą wydaje się zanurzenie w relacjach samych uchodźców (czy raczej uchodźczyń, jako że większości ukraińskich mężczyzn nie było wolno opuszczać Ukrainy po 2022 roku). To dopiero z nich można wywieść – w myśl założeń teorii ugruntowanej (Glaser, Strauss 1967; Strauss, Corbin 1990) – porządkujące kategorie analizy, mocno osadzone w danych jakościowych pochodzących z wywiadów pogłębionych i uwzględniające szczególnie kontekst ukraińskiej migracji do Polski. Próbę sformułowania takiej właśnie typologii podjęto w niniejszym artykule, proponując przyjęcie kategorii **społecznej obecności człowieka** (ang. **human social presence**) jako kluczowej dla podjętych rozważań.

## Definicja obecności społecznej człowieka

Obecność jest na tyle szerokim pojęciem, że może pomieścić w sobie zarówno adaptację, jak i integrację do nowych warunków społeczno-kulturowych. Obecność społeczna człowieka to z jednej strony – stan, a z drugiej – proces, przypominający swoim charakterem proces socjalizacji, włączania się w społeczeństwo i uczenia się reguł nim rządzących. Jest to więc proces o charakterze społeczno-psychologicznym. Chodzi o to, że obecność człowieka w nowej społeczności kształtuje się począwszy od możliwości komunikowania się w nowym języku, poprzez możliwości aktywności zarobkowej, do tworzenia nowych więzi społecznych na podstawie rozpoznanych reguł.

Obecność ta może mieć charakter autentyczny, poprzez zinternalizowane reguły życia społecznego lub fasadowy, wynikający z publicznego konformizmu, któremu nie towarzyszy osobista akceptacja tych reguł. Innymi słowy, jest to obecność udawana, a nawet wymuszona. Obecność udawana czy wymuszona przypomina w swej istocie separację, o której pisał J. Berry, można też ją traktować jako stan zbliżony do alienacji.

Obecność może być aktywna, podyktowana własnymi aspiracjami i generalnie zdolnością do szybkiego odnajdywania się w nowych okolicznościach. Może być też pasywna. Praktyki społeczne, które wyłaniają się z analizy zrealizowanych wywiadów sytuują się w obrębie obu rodzajów aktywności.

Poziom i głębokość obecności, mogącej prowadzić do wielowymiarowej integracji z nowym społeczeństwem jest zależna od wielu czynników. Są one związane z poprzednim doświadczeniem społecznym, w tym zawodowym oraz zmiennymi socjo-demograficznymi. Wskazanie na te zależności wymagałoby badań korelacyjnych, zaś niniejszy tekst należy traktować jako wstęp do tego typu badań.

## Wyniki badań i ich deskrypcja

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można wyodrębnić kilka modeli obecności Ukraińców w Polsce. Wzory te są zróżnicowane, a także – co warto podkreślić – nie są czystymi wzorami. Oznacza to, że te same osoby mogą realizować mieszane zachowania, o silnym rysie pasującym zasadniczo do jednego modelu – przejawiają się w tzw. cechach centralnych (głównych), niemniej w rozmowach pojawiają się cechy charakterystyczne dla innych wyodrębnionych modeli – określone tu jako cechy peryferyjne (poboczne). Wywiady dostarczają niejednorodnych konkluzji. Historie opowiadane przez respondentów są wielobarwne. Mimo to, możliwe jest wyodrębnienie pewnych podobnych cech obecności Ukraińców w Polsce. Można z pewnością powiedzieć, że owe zidentyfikowane obecności układają się w stosunkowo klarowną typologię.

### Modele obecności społecznej<sup>3</sup>

**Aktywna ekonomicznie obecność.** Taki model aktywności przejawiają osoby, które – chroniąc swoje zasoby materialne – inwestują w nieruchomości i własny biznes. Wykorzystują swój status materialny zbudowany w Ukrainie, Polska jest dla nich drugim albo trzecim wyborem. Byli miesiąc czy dwa w Hiszpanii, trochę we Włoszech, wrócili do Polski, bo uznali że bliskość kulturowa zredukuje psychologiczne i społeczne koszty zmiany. Mówią o sobie, że są patriotami ukraińskimi, a patriotyzm polega na tym, że „tutaj trzeba zarobić, a tam – inwestować”. Aktywne ekonomicznie postawy przejawiają przeważnie osoby wykształcone, wśród rozmówców są to informatycy, programiści. To jest grupa niejednorodna, głównie ze względu na fakt, że część z nich mieszka w Polsce, a pracuje w Ukrainie w trybie zdalnym. To są osoby dysponujące uniwersalnymi umiejętnościami,

<sup>3</sup> Po raz pierwszy tematyka obecności Ukraińców została zaprezentowana przez współautorkę tego artykułu w publikacji: *Ukrainians in Poland After the Outbreak of War. Possible Types of Social Presence* (zob. Marciniak 2024).

które dobrze materialnie radziły sobie w innych krajach, podobnie jak teraz w Polsce. Dodatkowo, w grupie tej są osoby podejmujące pracę w sferze usług lub zakładające własne mikro-biznesy. To głównie sfera usług kosmetycznych i rehabilitacja. Aktywna ekonomicznie obecność jest zatem zorientowana na podtrzymanie i rozwijanie statusu materialnego, a realizujące ten wzór zachowań osoby zdają się preferować wartości materialne jako podstawę ogólnego dobrostanu.

**Aktywna obecność społeczno-kulturowa.** Taki model aktywności przejawiają osoby dbające o kształcenie dzieci, naukę języka polskiego, a także rozwój pasji i talentów swoich dzieci (najczęściej jest to gimnastyka artystyczna). To są niezwykle ambitne osoby, które uważają, że trzeba ten czas wykorzystać maksymalnie pozytywnie, tzn. rozwijając swoje kompetencje i edukować dzieci. Są dumni z tego, że są Ukraińcami, identyfikują się z prezydentem Zeleńskim i jego polityką. Uważają, że Ukrainie należy się uznanie na świecie i wielostronna pomoc. To kulturowi patrioci. Mają poczucie silnej przynależności narodowej, ale jednocześnie są otwarci na poznawanie kultury polskiej. W tej otwartości widzą swoją szansę na rozwój. Są to osoby zainteresowane bieżącą polityką, dzień rozpoczynają od przeglądu informacji na temat tego, co dzieje się w Ukrainie, Polsce i na świecie. Dobrze zorientowane w tematyce militarnej, ekonomicznej i kulturalnej.

**Aktywna roszczeniowa obecność** jest podyktowana uogólnionym syndromem ofiary agresji i przekonaniem o konieczności otrzymywania pomocy. Osoby badane narzekają, że jest im ciężko. Pracują poza swoimi kwalifikacjami. Rozmówczynie to na ogół ekspedientki w różnych sklepach lub osoby sprzątające. Najczęściej twierdzą, że państwo polskie powinno dawać darmowe mieszkania. Uważają, że w szczególności pomoc państwa polskiego należy się tym, którzy nie mogą sami zapłacić za wynajem mieszkania. Żadna z osób nie potrafiła powiedzieć, czy zabiegała o pomoc i otrzymała odmowę. Narzekanie wydaje się być ich dominującą cechą, niemniej towarzyszy jej roszczeniowość typu „nam się należy”. W tej grupie są więc osoby, które narzekają, że jest im ciężko, są niezadowolone z własnej sytuacji.

**Pasywna obecność** charakteryzuje osoby, które są nastawione na otrzymywanie pomocy socjalnej. Te osoby można określić „biernymi biorcami” (nastawienie „będzie, co ma być”). Maksymalnie długo wykorzystywały czas na zamieszkiwanie w punktach pomocy, w których zapewniono im wyżywienie i podstawową opiekę medyczną (ponad rok obecności w punktach/ośrodkach pobytu). Nie czują specjalnej troski o przyszłość, Polskę traktują jako przejściowe miejsce zamieszkania. Skoncentrowani są na zaspokajaniu podstawowych potrzeb. Charakteryzuje ich pesymistyczna wizja przyszłości, na ogół wiązana z koniecznością powrotu do swojego miejsca zamieszkania. Pojawia się też pewien dualizm w emocjach, z jednej strony – obawa przed tym co się stanie w miejscu zamieszkania, z drugiej zaś – zauważalna jest nostalgia za smakami Ukrainy (przywołują smak pomidorów, jakich tutaj nie ma, majonezu...).

**Ambiwalentna obecność** jest mieszkanką uczuć, jednocześnie pozytywnych i negatywnych. To z jednej strony radość, że udało się uciec przed wojną, z drugiej – smutek, że trzeba być poza domem, rodziną, mężem. W tym niejednoznacznym stosunku do własnej sytuacji zdaje się przeważać orientacja na przetrwanie, której towarzyszy częściowa zaradność, czyli podejmowanie okazjonalnych prac.

**Alienacja / (nie)obecność.** Wyalienowani tworzą własne środowiska, ale nie są one zbyt liczne. Osoby takie izolują się od nowego otoczenia, nie mają więc z nim żadnej więzi. Pojawia się trudność w zaakceptowaniu zmiany sytuacji życiowej. Wyalienowane osoby są odcięte od świata dynamicznych wydarzeń, nie śledzą też informacji dot. sytuacji w Ukrainie. Wprost mówią, że to nie ich wojna, izolują się od wiadomości od swoich rodaków. Można powiedzieć, że te osoby ani tam, ani tutaj nie miały więzi społecznych. Sposoby funkcjonowania w Ukrainie przenoszą do Polski. Widać wyraźnie, że alienacja jest rezultatem negatywnych doświadczeń sprzed wojny. W jakiejś mierze, te negatywne doświadczenia wiążą się z trudną sytuacją materialną zarówno tam, jak i tutaj. Niewiele kontaktów społecznych sprawia, że tacy ludzie są niezaradni, nie wiedzą jak się poruszać w nowej rzeczywistości, skąd otrzymać pomoc.

**Tabela 1. Konceptualizacja modeli obecności wyodrębnionych na podstawie IDI z Ukraińcami przebywającymi w Polsce (N=34).**

Model obecności	Cechy centralne/główne	Cechy peryferyjne/poboczne
Aktywna obecność ekonomiczna	Troska o zasoby materialne, orientacja na ochronę statusu materialnego.	Zaradność, aktywność zawodowa oraz widoczne cechy aktywnej obecności kulturowej.
Aktywna obecność społeczno-kulturowa	Troska o rozwój intelektualny, nabywanie „europejskich” kompetencji. Orientacja na rozwój, progres, inwestowanie w dzieci.	Ekspozycja narodowej dumy oraz w niewielkim stopniu widoczne cechy aktywnej obecności ekonomicznej.
Aktywna obecność roszczeniowa	Syndrom ofiary, orientacja na otrzymywanie pomocy.	Ambicje podniesienia statusu materialnego w przyszłości.
Pasywna obecność	„Będzie, co ma być”, orientacja na przetrwanie, dominuje pesymizm w ocenie własnej sytuacji w Ukrainie i w Polsce.	Nostalgia np. za smakami Ukrainy, dualizm emocji – nostalgii i niechęci do powrotu do ojczyzny, brak jakichkolwiek działań (np. podnoszących status materialny).
Ambiwalentna obecność	Niedookreślony stosunek do własnej sytuacji, orientacja na okazję, tuż szczęścia, niespodziewane wydarzenie zmieniające sytuację.	Konglomerat uczuć: zadowolenia i smutku, w istocie zbliżone do pasywnej obecności.
Alienacja / (nie)obecność	Brak akceptacji dla zmiany, niezaradność, brak zainteresowania rzeczywistością społeczną, orientacja na izolację.	Swoista anomia, nierozumienie sytuacji, w jakiej się funkcjonuje.

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Przedstawione rezultaty zrealizowanych wywiadów dają możliwość przeprowadzenia wstępnej diagnozy sytuacji Ukraińców w Polsce. Naturalnie owa sytuacja odnosi się do osobistych doświadczeń badanych osób. Przeprowadzone 34 wywiady pozwoliły na systematyzację społecznego zakotwiczenia Ukraińców w Polsce. Owo zakotwiczenie jest rozumiane jako społeczna obecność. Obecność, którą można traktować jako fazę wstępną procesu akulturacji. Zbadany został wycinek ludzkich doświadczeń, które układają się w pewne wzory, dające możliwość skonstruowania **wstępnych modeli społecznej obecności Ukraińców w Polsce**. Wyodrębnione typy wraz z ich centralnymi i pobocznymi cechami układają się w dwa nurty – obecności aktywnej i obecności pasywnej. Pierwsza z nich odnosi się do podejmowania działań w różnych sferach, realizmu w ocenie własnej sytuacji, która tych działań wymaga. Drugi nurt reprezentują osoby pasywne, ukierunkowane na przetrwanie, a nawet wyalienowane. Charakteryzuje je też dążenie do izolacji społecznej.

Dalsze badania mogłyby się koncentrować na uzyskaniu socjodemograficznych korelatów wskazanych typów obecności, zaś w szerszym planie pojawia się potrzeba eksploracji rysującego się dylematu: czy i w jakim stopniu mamy do czynienia z procesem okcydentalizacji Ukraińców, jakie zjawiska i procesy mogą o tym świadczyć. Z drugiej strony: czy i w jakim stopniu mamy do czynienia z procesem polonizacji Ukraińców, i co może o tym świadczyć. Są to pytania otwarte, wymagające rzetelnych i długich badań. Dodatkowo warto zauważyć, że być może, mamy do czynienia z procesem utrwalania tożsamości narodowej w wyniku silnej identyfikacji z własnym narodem, który jest ofiarą agresji. Te trzy ścieżki rozwoju społecznej obecności Ukraińców wymagają następnej fazy badań dotyczących tożsamości społecznej Ukraińców i jej dynamiki. Należy je traktować jako wzbogacenie teorii i praktyki akulturacji poprzez konceptualizację zjawiska obecności społecznej.

**Ewa Maria Marciniak** – doktor habilitowana nauk społecznych w zakresie politologii, pracuje na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. Zainteresowania badawcze: metodologia badań społecznych, komunikacja społeczna i zachowania wyborcze.

**Ewa Maria Marciniak** – PhD, D.Sc. in social sciences in the field of political science, employed at the Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw. Research interests: methodology of social research, social communication and electoral behaviour.

**Jonathan Scovil** – doktor nauk społecznych na Uniwersytecie Warszawskim oraz *École des hautes études en sciences sociales*, badacz-analityk Centrum Badania Opinii Społecznej. Zainteresowania badawcze: socjologia wiedzy, antropologia społeczna, badania migracji, socjologia religii.

**Jonathan Scovil** – PhD in social sciences at the University of Warsaw and *École des hautes études en sciences sociales*, researcher-analyst at the Center for Public Opinion Research. Research interests: sociology of knowledge, social anthropology, migration studies, sociology of religion.



## ➔ Bibliografia:

- ARAR Rawan, FITZGERALD David Scott (2018), *The Sociology of Refugee Migration*, "Annual Review of Sociology", vol. 44. DOI: 10.1146/annurev-soc-073117-041204
- ARENDTS-TÓTH Judith, VAN DE VIJVER Fons J. R. (2004), *Domains and dimensions in acculturation: Implicit theories of Turkish-Dutch*, "International Journal of Intercultural Relations", vol. 28, issue 1. DOI: 10.1016/j.ijintrel.2003.09.001
- BERRY John W. (1992), *Acculturation and adaptation in a new society*, "International Migration. Quarterly Review", vol. XXX.
- CHIRKOV Valery (2009), *Critical psychology of acculturation: What do we study and how do we study it, when we investigate acculturation?*, "International Journal of Intercultural Relations", vol. 33, issue 2. DOI: 10.1016/j.ijintrel.2008.12.004
- DUSZCZYK Maciej, KACZMARCZYK Paweł (2022), *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*, „CMR Spotlight”, no. 4(39).
- FAIST Thomas (2000), *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Spaces*, Oxford University Press.
- GLASER Barney G., STRAUSS Anselm L. (1967), *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Chicago.
- JANSEN Joost, LEVY Nathan, PISAREVSKAYA Asya, SCHOLTEN Peter (2020), *Mapping migration studies: An empirical analysis of the coming of age of a research field*, "Migration Studies", vol. 8, issue 3. DOI: 10.1093/migration/mnz031
- JASKUŁOWSKI Krzysztof, PAWLAK Marek (2016), *Główne teorie migracji międzynarodowych: przegląd, krytyka, perspektywy*, „Sprawy narodowościowe. Seria nowa”, nr 48/2016. DOI: 10.11649/sn.2016.008
- KING Russell (2012), *Theories and Typologies of Migration: An Overview and A Primer*, "Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations", t. 3, wyd. 12.
- CBOS (2023), *Polacy o Ukraińcach*, „CBOS Fokus”, nr 5/2023, [https://www.cbos.pl/PL/publikacje/fokusy\\_tekst.php?nr=5/2023](https://www.cbos.pl/PL/publikacje/fokusy_tekst.php?nr=5/2023) (30.08.2023).
- CBOS (2024a), *O wojnie w Ukrainie i ewentualnym rozszerzeniu konfliktu*, Komunikat z badań, nr 48 /2024, [https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_tekst.php?id=6816](https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_tekst.php?id=6816) (14.05.2024).
- CBOS (2024b), *Ukraińcy o swoim życiu w Polsce*, „CBOS Fokus”, nr 2/2024, [https://www.cbos.pl/PL/publikacje/fokusy\\_tekst.php?nr=2/2024](https://www.cbos.pl/PL/publikacje/fokusy_tekst.php?nr=2/2024) (16.02.2024).
- LEE Everett S. (1966), *A Theory of Migration*, "Demography", vol. 3, issue 1. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2060063>
- LEVY Nathan, PISAREVSKAYA Asya, SCHOLTEN Peter (2020), *Between fragmentation and institutionalization: the rise of migration studies as a research field*, "Comparative Migration Studies", vol. 8, no. 24. DOI: 10.1186/s40878-020-00180-7
- MAHALINGAM Ramaswami, RABELO Verónica Caridad (2013), *Theoretical, methodological, and ethical challenges to the study of immigrants: Perils and possibilities*, "New Directions for Child and Adolescent Development", vol. 141. DOI: 10.1002/cad.20041
- MARCINIAK Ewa Maria (2021), *Prolegomena do politologii jakościowej*, „Studia Politologiczne”, vol. 59. DOI: 10.33896/SPolit.2021.59.3

- MARCINIAK Ewa Maria (2024), *Ukrainians in Poland After the Outbreak of War. Possible Types of Social Presence*, in: C. Smuniewski, A. Zanini, C. Kozera, B. Bado (eds), *Unwanted People and Desired Citizens: Contemporary Attitudes, Challenges and Perceptions of Migration and Integration*, Warsaw.
- PORTES Alejandro (1999), *Conclusion: Towards a new world - the origins and effects of transnational activities*, "Ethnic and Racial Studies", vol. 22, issue 2. DOI: 10.1080/014198799329567
- RUDMIN Floyd W. (2003), *Critical History of the Acculturation Psychology of Assimilation, Separation, Integration, and Marginalization*, "Review of General Psychology", vol. 7, issue 1. DOI: 10.1037/1089-2680.7.1.3
- RUDMIN Floyd W., WANG Bo, CASTRO Joaquim (2017), *Acculturation research critiques and alternative research designs*, in: Seth J. Schwartz, Jennifer B. Unger (eds.), *The Oxford handbook of acculturation and health*, Oxford University Press.
- STANISZEWSKI Robert Miron (2023), *Společna percepcja uchodźców z Ukrainy oraz migrantów przed wyborami parlamentarnymi w Polsce w 2023 roku. Postawa Polaków względem zaangażowania w pomoc Ukrainie w trakcie wojny z Rosją*, w: Robert Miron Staniszewski (ed.), *Pomiędzy wojną w Ukrainie a wyborami parlamentarnymi w Polsce w 2023 roku – diagnoza stanu polskiego społeczeństwa*, Warszawa.
- STRAUSS Anselm, CORBIN Juliet (1990), *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, SAGE Publications.
- ZAPATA-BARRERO Ricard, YALAZ Evren (2022), *Qualitative Methods in Migration Research*, in: Peter Scholten (ed.), *Introduction to Migration Studies*, IMISCOE Research Series, Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-92377-8\_25



# Świeckość i koncyliacyjność we Francji i w Polsce

**Sarah Bomba**, *Institut National des Langues et Civilisations Orientales*  
(Paris, France)

E-mail: [sarah.bomba@sciencespo.fr](mailto:sarah.bomba@sciencespo.fr)

<https://orcid.org/0000-0002-7954-366X>

## Streszczenie

Artykuł powstał na podstawie analizy przemian świadomościowych polskiego społeczeństwa oraz planów reform stosunków między państwem a Kościołem zawartych w programach partii tworzących koalicję rządzącą po wyborach z dnia 15 października 2023 roku. Przemiany te porównano do dynamiki zmian w polityce konfesyjnej we Francji w latach 80. XIX wieku. Analizie poddano uwarunkowania historyczne, które wpłynęły na aksjologię obu państw oraz ich stosunek do instytucji kościelnej. Nakreślono główne osie porównania w celu ukazania bezprecedensowych przemian tożsamościowych w polskim społeczeństwie. Przemiany te prowadzą do postępującej sekularyzacji, która wpływa na finansowanie Kościoła katolickiego z budżetu państwa. Do przeprowadzenia analizy wykorzystano zarówno literaturę przedmiotu dotyczącą rozwoju laickości we Francji i w Polsce, jak i źródła prawne pozwalające nakreślić ramy legislacyjne finansowania związków wyznaniowych (w szczególności Kościoła katolickiego) w najnowszej historii politycznej.

**Słowa kluczowe:** laickość, kościół, sekularyzacja, świeckość, Francja, Polska

## Laicity and conciliation in France and Poland

### Abstract

The article is based on the analysis of the transformation of the consciousness of Polish society and the plans for reforming state-church relations contained in the programmes of the parties created ruling coalition after the elections of 15th October 2023. This transformation is comparable to the dynamics of changes in confessional politics in France in the 1880s. By presenting the historical conditions that translated into the axiology of both countries and their attitudes towards the ecclesiastical institution, the author outlines the main axes of comparison in order to demonstrate the unprecedented identity's transformation in Polish society. This transformation leads to increasing

secularisation that influence the funding of the Catholic Church from the state budget. The analysis was carried out using the literature on the development of secularism in France and Poland, as well as legal sources allowing to outline the legislative framework for the financing of religious associations (particularly the Catholic Church) in contemporary political history.

**Keywords:** laicity, church, secularization, secularism, France, Poland

### *L'Église chez elle et l'État chez lui*<sup>2</sup>

Finansowanie Kościoła katolickiego w Europie jest kwestią sporu między władzami a duchowieństwem od co najmniej XIX wieku. Można zaryzykować tezę, że Kościół katolicki w Polsce znajduje się w 2024 roku w dynamice wkraczania w okres „wielkiej smuty”. Polityka kościelna stoi wobec wielu wyzwań, takich jak: intrygi przewodnich postaci Konferencji Episkopatu Polski w obliczu przemian w kierownictwie Kościoła, kryzys aksjologiczny, przemiany świadomościowe w społeczeństwie, liczne afery z udziałem duchowieństwa. Dodatkowo, zmiany pokoleniowe skutkują przyspieszeniem procesów sekularyzacji.

„Wielka smuta” Kościoła katolickiego w Polsce może być porównana do okresu końca wieku XIX we Francji, bowiem przemiany zapoczątkowane w latach 80. XIX wieku<sup>2</sup> nieuchronnie prowadziły do separacji Kościoła od państwa i uznania laickości jako jednego z fundamentów Republiki. Analogicznie, Kościół katolicki staje wobec podobnych wyzwań 150 lat później w Polsce. Krąży nad nim widmo stopniowej utraty wpływów, co jest klarownie artykułowane przez polityczne ugrupowania zwycięskie wyborów 15 października 2023 roku.

## Cel artykułu i zastosowana metodologia

**Celem artykułu** jest przedstawienie konwergencji między Kościołem katolickim w Polsce XXI wieku i we Francji w wieku XIX. Do przeprowadzenia analizy wykorzystano zarówno literaturę przedmiotu dotyczącą rozwoju laickości we Francji i w Polsce, jak i źródła prawne pozwalające nakreślić ramy legislacyjne finansowania związków wyznaniowych (w szczególności Kościoła katolickiego) w najnowszej historii politycznej.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> fr. *Kościół u siebie i państwo u siebie*. Sentencja wypowiedziana przez Victora Hugo podczas głosowania nad projektem ustawy w przemówieniu wygłoszonym przed Zgromadzeniem Narodowym 14 stycznia 1850 roku. Zdanie to, przywołujące na myśl rozdział Kościoła i państwa, którego pragnął francuski pisarz, było często używane do wyrażenia zastosowania sekularyzmu, szczególnie w 1905 r., kiedy to zastosowano ustawę o rozdziale Kościoła i państwa, przyjętą 9 grudnia 1905 r.

<sup>2</sup> Za początek zmian administracyjnych zmierzających w kierunku świeckości państwa można uznać rok 1850. *Loi Falloux* (Ustawa o edukacji z dnia 15 marca 1850 r.) wprowadzała stopniowy obowiązek szkolnictwa. Była ona dość daleko idącą reformą sposobu organizacji edukacji narodowej. Obracała się wokół rozmaitych tematów, ale kilka z nich zostało wyróżnionych, jak np. pojawienie się prywatnej edukacji wspieranej przez państwo. Ustawa Falloux zorganizowała edukację narodową w taki sposób, aby podzielić ją na dwa systemy: edukację publiczną, która miała być zarządzana przez władze publiczne (gminy, departamenty, państwo) oraz edukację prywatną, której zarządzanie pozostawiono kongregacjom (religijnym), stowarzyszeniom lub osobom prywatnym. W tym przypadku wszystko, czego wymagano od osób chcących otworzyć szkołę, to posiadanie matury (zakonnicy musieli jedynie udowodnić, że uzyskali status osoby duchownej lub okazać świadectwo wykształcenia). Pomimo dużego udziału duchowieństwa w przygotowaniu tekstu ustawy, jest ona uważana za stwarzającą podwaliny współczesnego szkolnictwa, przede wszystkim w kontekście jego uniwersalizacji.

<sup>3</sup> Z literatury przedmiotu należy wyszczególnić prace J. Krukowskiego (książka *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, część V. *Stosunki między państwem a Kościołem w Polsce*) oraz M. Pietrzaka (1999).

Problemy finansowania Kościoła katolickiego i dynamika sekularyzacyjna w Polsce w odniesieniu do Francji zostaną przedstawione poprzez nakreślenie uwarunkowań historycznych, korzystając z literatury przedmiotu (metoda analizy i syntezy), porównanie atrybutów obiektu zainteresowania w dwóch różnych okresach dziejowych (metoda komparatystyczna), zakreślenie pola badań częściowo do sfery określonych przepisów prawnych (analiza instytucjonalno-prawna), badanie genezy zjawisk politycznych (metoda historyczna) oraz rozumowanie dedukcyjne, które umożliwi formułowanie wniosków na podstawie równań logicznych.

## Ewolucja francuskiego modelu laickości

*Czy najstarsza córka Kościoła jest wierna swojemu chrztowi?*<sup>4</sup> Nawet jeśli rzeczywiście istnieje nieprzejednany sekularyzm, który był i nadal szerzy się we Francji, często przy wsparciu władzy politycznej, wydaje się niewłaściwe współczesne ubolewanie nad postępującym zniechęceniem wiejskich parafii, duchową pustynią przedmieść, zanikiem patronatów czy brakiem księży (Liogier 2008). Aby uzasadnić ten pogląd, należy wziąć pod uwagę burzliwą historię stosunków między państwem a Kościołem we Francji, uwzględniając uzurpację władzy kapłańskiej, liczne nadużycia i skandale, co w konsekwencji doprowadziło do zmarginalizowania podmiotu eklezjalnego.

Choć francuski stosunek do religii należałoby wytłumaczyć powracając do okresu gallikanizmu, a następnie wojen religijnych, niniejsza analiza skupia się na ukształtowaniu się laicyzmu jako zasady przewodniej. Istotnym jawi się zatem w pierwszej kolejności powrót do źródła tej myśli, czyli Oświecenia. Myśl świecka rozwijała się we Francji od początku XVIII wieku. Należy tutaj przytoczyć *Les Lettres anglaises* (1734) Voltaire'a, *Lettres persanes* (1721) Monteskiusza czy jego najistotniejsze dzieło *De l'Esprit des Loix* (1750), które ustanawia związek między racjonalistycznym deizmem Locke'a i Bayle'a a ruchem libertariańskim XVII wieku. Idee oświeceniowe pręźnie rozprzestrzeniały się wśród arystokracji. Hrabina d'Enville (Louise Elisabeth de La Rochefoucauld) organizowała przedsięwzięcia, na których spotykali się d'Holbach, Hevétius, Turgot, Adam Smith, Diderot, Condorcet czy d'Alembert (Mornet 1933). Spotkania te miały charakter cykliczny i służyły formowaniu świeckich wspólnot racjonalistycznych, w których rozprzestrzeniały się poglądy irreligijne, na pograniczu deizmu i ateizmu, choć większość przedstawicieli francuskiej elity pozostała wobec nich powściągliwa (Mornet 1933). W 1750 roku rozpoczęły się prace nad Encyklopedią. Filozofowie skupieni wokół Diderot'a koncentrowali się głównie na ofensywie względem obskurantyzmu, za który winą obarczają religię, stanowiącą najpotężniejszą i najbardziej szanowaną barierę dla ducha wolności (Latreille 1946). Pogląd ten ewoluował w kierunku sekularyzmu przez cały XVIII wiek i znalazł swe odzwierciedlenie w nadejściu Rewolucji Francuskiej 5 maja 1789 roku.

Zniesienie ustroju feudalnego dało początek nowej erze w państwowości francuskiej. Odzwierciedliło się ono poprzez podpisanie *Deklaracji Praw Człowieka i Obywa-*

<sup>4</sup> Pytanie zadane przez Jana Pawła II, podczas wizyty apostolskiej we Francji. Wyrażenie to zostało spopularyzowane podczas przemówienia w Le Bourget w czerwcu 1980 roku.

tela 26 sierpnia 1989 roku. Następnie, w 1792 roku proklamowano Republikę, co było jednoznaczne ze zniesieniem przywilejów Stanu Pierwszego (duchowieństwa) i wiązało się – po raz pierwszy w historii – z odejściem od finansowych przywilejów Kościoła katolickiego. Rewolucja doprowadziła Kościół katolicki we Francji do finansowej ruiny. Majątek Kościoła został znacjonalizowany 2 listopada 1789 roku, część wyprzedano. W latach 90. XVIII wieku pojawiła się chęć wśród rewolucjonistów do reformowania religii w duchu demokracji (osoby duchowne miały być wybierane w wyborach).<sup>5</sup> Antagonizmy w społeczeństwie jednakże rosły, żywiąc wzajemne animozje kleru i grup jemu nieprzychylnych. Polityka dechrystianizacji postępowała (Mazeau 2009). Zwieńczeniem jej był Wielki Terror lat 1793–1794. Zainaugurowano po tym czasie reżim separacji państwa od Kościoła, którego podstawy znalazły się w *Dekrecie z 3 Ventosa roku 3* (21 lutego 1795 roku).<sup>6</sup> Przywrócono wolność kultu i potwierdzono ostateczny kształt rozdzielenia Kościoła od państwa (Latreille 1946: s. 375). Tym samym, zakończyła się era hołdująca dewizie *cuius regio eius religio*.

Okres Pierwszego Cesarstwa cechowała bardziej koncyliacyjna polityka. Napoleon Bonaparte chciał potożyć kres schizmie, która dzieliła Kościół we Francji od czasów Rewolucji. Podpisał konkordat z papieżem Piusem VII w 1801 roku, który uznawał religię katolicką za religię „większości narodu francuskiego”. Cesarz zamierzał jednak zapewnić prymat polityki nad religią (Latreille 1946: s. 908), czego odzwierciedleniem jest jego koronacja, podczas której w celu upokorzenia papieża sam nałożył na głowę koronę. Religia była jednak przeznaczona głównie do podtrzymywania dyscypliny, a Kościół katolicki był wyjątknie narzędziem dominacji. Relacje władzy z episkopatem zacieśniły się w okresie Monarchii Lipcowej. Powrót sojuszu ołtarza z tronem zapoczątkował okres licznych protestów antyklerykalnych. Na ulicach słychać było okrzyki „Precz z piuskami” oraz „Precz z jezuitami”. W teatrze wystawiano sztuki atakujące kler, mnożyły się antyklerykalne pamflety (Boudon 2007).

Przy ostatecznym zakończeniu tradycji monarchistycznych podczas Rewolucji 1848 roku zachowano *status quo*. Była ona prowadzona przeciwko tronowi, ale szanowała ołtarz (Lalouette 2005a). Niektórzy spośród lutowych rewolucjonistów widzieli Chrystusa jako *sans-culotte*. Doszło do koncyliacji między duchowieństwem a republikanami (Lalouette 2005a: s. 231), czego wyrazem było wprowadzenie następującej formuły modlitewnej: *Domine, salvam fac rem publicam*.<sup>7</sup> Zachowano reżim konkordatowy,

<sup>5</sup> W celu stworzenia prawdziwie narodowego Kościoła powołano Komisję Martineau, która miała przedstawić propozycje dotyczące losów katolicyzmu we Francji i jego instytucjonalnej organizacji. W dniu 21 kwietnia 1790 r. Komisja zaleciła szereg środków, w tym wybór proboszczów przez lud, reorganizację diecezji zarządzanych zgodnie z logiką kartezjańską w ramach i duchu reformy departamentów, a wreszcie zniesienie konkordatu bolońskiego podpisanego między Franciszkiem I a Stolicą Apostolską w 1516 roku.

<sup>6</sup> *Dekret z 3 Ventosa roku 3* to dokument wydany przez rząd rewolucyjnej Francji, w czasie panowania Dyrektoriatu, datowany na 21 lutego 1795 roku. Jest to jeden z aktów prawnych związanych z reorganizacją władzy w okresie po upadku jakobinów. Dekret ten miał na celu przeprowadzenie zmian w administracji i wzmocnienie władzy Dyrektoriatu, szczególnie w kontekście stabilizacji kraju po Rewolucji Francuskiej. Został przyjęty w kontekście niestabilności politycznej, stawiając na centralizację i kontrolę.

<sup>7</sup> *tac. Panie, zbaw Republikę.*



jednakże utrzymując pewien dystans wobec finansowania kleru z budżetu państwa, co nie uchroniło instytucji religijnych od ewolucji w kierunku formy religijnego lobbingu. Kryzysy III Republiki są tego odzwierciedleniem.

Koniec XIX wieku jest kluczowy dla zrozumienia współczesnego kształtu stosunków państwo–Kościół i finansowania związków wyznaniowych we Francji, bowiem wpłynęły na niego wydarzenia wielkich konfliktów pomiędzy księżmi a nauczycielami, wierzącymi a wolno-myślicielami. Opozycję republikańską cechował zaciekły antyklerykalizm. Już w 1869 roku Leon Gambetta<sup>8</sup> domagał się zerwania umowy konkordatowej (Lalouette 2005b: s. 650). Był on jedną spośród kluczowych postaci francuskiego laicyzmu, razem z Jules'em Grévy, Jules'em Ferry, a w dalszym czasie Emilem Combes i Georges'em Clemenceau.

Za symboliczny początek laicyzacji Francji po burzliwym okresie przemian monarchiczno-republikańskich można uznać przemiany edukacyjne. Szkoła była zawsze obiektem największej troski republikańskiej, dlatego też to od jej przemiany rozpoczyna się XIX-wieczny przełom w stosunkach między państwem a Kościołem. Decydującym momentem w ukształtowaniu się republikańskiej świeckości była ustawa Jules'a Ferry z 1882 roku, wprowadzająca szkołę „darmową, laicką i obowiązkową” (Loi 1882). Ustawa uderzała w zgromadzenia zakonne, ponieważ od tej pory w szkołach publicznych nie było już miejsca na propagowanie kultu, pomimo wciąż obowiązującej umowy konkordatowej. Przemiany legislacyjne lat 80. XIX wieku wiązały się ze znacznymi stratami finansowymi kleru oraz przekształceniem architektury budżetowej państwa.

1904 rok przyniósł ponowną konfiskatę majątków, tym razem pod postacią nacjonalizacji. Ekspulsowano ponadto kongregacje religijne, co wiązało się pośrednio z zerwaniem stosunków dyplomatycznych z Watykanem. Po licznych próbach dochodzenia do kompromisu oraz notorycznych odmów ze strony kleru, Republika wprowadziła świeckość drogą zawaolowanego przymusu. W następstwie długiej batalii parlamentarnej przegłosowana została ustawa o rozdziale Kościoła od państwa 9 grudnia 1905 roku. Art. 12 ustawy stanowi, że „budynki, które [...] służą publicznemu sprawowaniu kultu religijnego lub zakwaterowaniu duchownych [...] są i pozostają własnością państwa, departamentów i gmin” (Loi 1905). Dodatkowo, uznano związki wyznaniowe za organizacje równe wszystkim innym zrzeszeniom. Treść art. 2 brzmi: „Republika nie uznaje, nie wypłaca wynagrodzeń ani nie dotuje żadnej religii. W związku z tym, począwszy od 1 stycznia po ogłoszeniu niniejszej ustawy, wszelkie wydatki związane z wykonywaniem kultu religijnego zostaną zniesione z budżetów państwa, departamentów i gmin” (Loi 1905). Finansowanie Kościoła oraz innych związków wyznaniowych zostało niniejszym ostatecznie wykluczone z legislacji poza niektórymi wyjątkami, np. jeżeli chodzi o wspieranie dziedzictwa narodowego, którego częścią są zabytki sakralne czy dzieła kulturalne. Niniejszym ukształtowała się francuska laickość, jaką znamy dziś. Problem przywilejów duchowieństwa został rozwiązany wraz z kwestią finansowania Kościoła katolickiego z budżetu państwa. Tym samym, „Stan Pierwszy” przekształcił się w zwyczajną organizację kultu religijnego.

<sup>8</sup> Léon Gambetta był francuskim mężem stanu, jedną z najważniejszych postaci politycznych wczesnych lat Trzeciej Republiki Francuskiej.

## Religia pomiędzy sekularyzacją a rekompozycją we współczesnej Francji

Ustawa z 1905 roku obowiązuje do dzisiaj, jednakże laickość została jeszcze bardziej zinstytucjonalizowana. 4 października 1958 roku uchwalono Konstytucję V Republiki, która analogicznie do poprzednich nawiązuje w preambule do dorobku Oświecenia i Rewolucji Francuskiej, zwieńczonego podpisaniem *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela*. „Francja jest Republiką niepodzielną, świecką, demokratyczną i socjalną,” – stanowi art. 1 Konstytucji. Jest to jedno z nielicznych państw, których fundamentem aksjologicznym stał się rozdział państwa od związków wyznaniowych. Wyjątki od reguły świeckości są często postrzegane jako próba kontrolowania związków wyznaniowych przez państwo. Niektórzy analitycy zjawiska religijnego (np. Alain Dieckhoff czy Philippe Portier) uważają, że ścisły rozdział związków wyznaniowych od państwa na wzór francuski służy ochronie państwa przed instytucjami religijnymi, w przeciwieństwie do polityki koncyliacyjnej państwa – jak w przypadku Polski, gdzie to państwo chroni związki wyznaniowe przed samym sobą (Noel 2022). Perspektywa ta pozwala zrozumieć niektóre formy ingerencji państwa w sprawy wewnętrzne podmiotów religijnych.

Zezwolenie na większą swobodę finansowania Kościoła i innych podmiotów kultu we Francji jest związane z kwestią własności. Państwo jest aktualnie właścicielem budynków przeznaczonych na cele kultu, wybudowanych przed 1905 rokiem. Finansuje częściowo edukację prywatną o charakterze konfesyjnym, interweniuje w strukturyzację instytucji religijnych (np. Francuska rada kultu muzulmańskiego oraz formacji imamów) (Noel 2022). Poza wymienionymi obszarami, państwo nie ingeruje finansowo w podmioty kultu. Biorąc pod uwagę np. Kościół katolicki, stanowiący obiekt niniejszych rozważań, należy podkreślić, iż posiada on autonomię w kwestiach ekonomicznych. Wynagrodzenie księży i osób duchownych znajduje się w gestii diecezji, ta zaś finansowana jest z datków wiernych. Według oficjalnych danych, miesięczny dochód księży i biskupów plasuje się w granicach 1000 euro (Lesegretain 2018). Wyjątkiem od reguły jest terytorium Alzacji i Mozelli, gdzie wciąż obowiązuje konkordat z 1801 roku (ze względu na niepodleganie francuskiej jurysdykcji w momencie uchwalenia ustawy z 1905 roku), oraz Gujana, gdzie osoby duchowne otrzymują pomoc finansową z budżetu państwa. Znajduje to uzasadnienie w specyficznym charakterze byłych kolonii francuskich, gdzie władze dążyły do konsensusu w obliczu różnorodności religijnej. Kolejnym wyjątkiem w finansowaniu duchowieństwa z budżetu państwa są kapelani obecni w szkołach, szpitalach, wojsku oraz więzieniach, ponieważ są uznawani za funkcjonariuszy publicznych. Na kanwie tych informacji należy zwrócić uwagę na specyficzny status społeczny osób duchownych we francuskiej jurysdykcji, bowiem mimo charakteru ich pracy we francuskich instytucjach, nie mogą one równocześnie reprezentować i Republiki, i Kościoła. Jako „ministrowie kultu”,<sup>9</sup> mogą wyłącznie wypowiadać się publicznie jako przedstawiciele danego wyznania, nie w imieniu państwa (np. w przypadku francuskiego biskupa połowego). Podobne

<sup>9</sup> fr. *ministre de culte* – oficjalne określenie duchowieństwa we francuskiej terminologii.

rozwiązania dotyczą osób duchownych w szkołach o charakterze wyznaniowym, gdzie mogą one uczyć podopiecznych religii, jednakże nie wpisują się w ramy „nauczyciela” będącego funkcjonariuszem świeckim.

Ustawa z 1905 roku znacząco ewoluowała m.in. w 1959 roku, kiedy Michel Debré zezwolił na częściowe finansowanie wyznaniowego szkolnictwa prywatnego. Natura debaty nad świeckością państwa przekształciła się także ze względu na zmieniający się krajobraz religijny we Francji (w tym zwiększenie liczby wyznawców islamu). W 2004 roku zabroniono noszenia ostentacyjnych znaków religijnych w szkołach (Loi 2004). Wewnętrzne zasady stanowią, że wobec ostentacyjnego demonstrowania przynależności religijnej, wobec ucznia może zostać wszczęta procedura dyscyplinarna, jednakże musi być poprzedzona dialogiem. Przemiany w dziedzinie laickości we Francji zajmują jedno z istotniejszych miejsc w debacie publicznej. Mają one na celu dbanie o samodzielność myślenia obywateli i ochronę przed obskurantyzmem, co wiąże się z kontrolą duchowieństwa nie tylko proceduralną, ale i finansową.

Mimo licznych ograniczeń w obszarze finansowania związków wyznaniowych, często powraca do debaty publicznej temat lobbingu religijnego, podważany przez różnorodne ugrupowania o charakterze konserwatywnym. Przykładem jest chociażby ustawa *Sapin 2* z 2016 roku. Jednym z najistotniejszych jej założeń było sporządzenie listy podmiotów lobujących, które zostało finalnie wykreślone ze względu na niezgodność zapisu z Konstytucją. Ustawa zakładała wpisanie na listę podmiotów lobujących instytucje wyznaniowe. W związku z tym każdy przedstawiciel grup interesu, który interweniuje u wybranych przedstawicieli w celu „wpłymania na politykę publiczną” lub „treść prawa”, musiałby zostać uwzględniony. Zgodnie z warunkami ustawy, byłiby oni zobowiązani do przedkładania władzom corocznego raportu na temat swojej działalności lobbingowej, wraz z powiązаныmi wydatkami i źródłami finansowania (Loi 2016).

Puentą niniejszej części jest podkreślenie znaczenia laickości we francuskiej aksjologii i jurysdykcji. Wartości republikańskie mają swój korzeń w Oświeceniu, które nadrzędną uwagę przywiązywało do kwestii religii i rozdziału Kościoła od państwa. Dziś, w obliczu coraz bardziej sekularyzującego się społeczeństwa z jednej strony, a z drugiej zaś tworzenia się grup ekstremistycznych, religia we współczesnej Francji znajduje się pomiędzy sekularyzacją a rekompozycją. W Polsce jednak proces odchodzenia od koncyliacyjnej polityki wyznaniowej dopiero się rozpoczyna.

## Model koncyliacyjny świeckości w Polsce

We wstępie określono obszar porównawczy okresu Kościoła katolickiego w Polsce XXI wieku oraz we Francji XIX wieku. Sekularyzacja stała się od niedawna jednym z tematów polskiego dyskursu publicznego, w szczególności w kampanii przed wyborami parlamentarnymi, które odbyły się 15 października 2023 roku. Poglądy antyklerykalne w tym kontekście także zostały zaafirmowane. Zaczęta być bowiem odczuwalna przez poszczególne ugrupowania odpowiedzialność za wiele kwestii finansowych i aksjologicznych III Rzeczypospolitej. W rzeczywistości, rozmaite rządy starały się od 1989 roku

lawirować i reorientować politykę w taki sposób, aby nie narazić się na gniew Kościoła katolickiego. Obóz zwycięski w 2023 roku wyraża entuzjazm względem wartości europejskich, zbudowanych na fundamencie Oświecenia, które były często negowane przez konserwatywną część polskiej sceny politycznej. Przedstawionym tendencjom aksjologicznym sprzyja postępująca sekularyzacja, która jest pokłosiem uniezależnienia się w obszarze myślenia, przede wszystkim młodego pokolenia. „Wartości rządzących tymi dziedzinami nie sankcjonują już bezpośrednio wierzenia religijne, lecz niezależna racjonalność. Laicyzacja postąpiła tak dalece, jak dalece racjonalność owa zdołała wyprzeć w tych dziedzinach sankcje religijne” (Smelser 1975: s. 331). Aby przeanalizować i usprawiedliwić historycznie obecny stan rzeczy, należy w pierwszej kolejności odnieść się do intelektualnych korzeni polskiej myśli świeckiej i jej zmiernictwa tłumaczącego specyficzną pozycję Kościoła katolickiego w III Rzeczypospolitej oraz jego wpływy.

Równoległe do tendencji filozoficznych Europy Zachodniej rozprzestrzeniła się w Polsce myśl oświeceniowa. Pomimo wspólnych dążeń, różni się ona pod względem przynależności społecznej. Podczas gdy na Zachodzie Oświecenie kreowane było przez wolnomyslicieli, w Polsce niemalże 40% filozofów stanowiły osoby duchowne. Nurt polskiego Oświecenia skutkiem tego często bywa określany mianem „katolickiego”. Wynikało to z faktu, że jedyną drogą awansu politycznego była droga klerykalna, jak w przypadku Stanisława Staszica, którego mieszczańskie korzenie mogły zaważyć na ścieżce naukowej i politycznej. W przeciwieństwie do Oświecenia francuskiego, polskie nie podważało autorytetu Kościoła, lecz dążyło do jego reformy. Artykułowano ponadto potrzebę łączenia osiągnięć nauki z doktryną Kościoła i emancypację chłopstwa. Należy jednak zauważyć, iż antyklerykalizm był wówczas obecny, jednak na mniejszą skalę i rozprzestrzenił się głównie w kręgach szlacheckich. Antyklerykalizm ten „można traktować jako przejaw tendencji sekularyzacyjnych w Europie nowożytnej w dobie konfesjonalizacji” (Augustyniak 2013: s. 98). Element laickości został w dalszym ciągu zmarginalizowany, przede wszystkim w nauce, co tłumaczy braki teoretyczne, jeżeli chodzi o ten obiekt badawczy w polskiej literaturze.<sup>10</sup>

1772 rok przynosi cesję terytorium Rzeczypospolitej Obojga Narodów, co wiąże się ze stłumieniem dążeń emancypacyjnych polskiej inteligencji. Następuje symbioza narodo-wo-religijna, bowiem nie posiadając własnej państwowości, jednym z nielicznych miejsc, gdzie Polacy mogą wyrażać swobodnie swoją przynależność narodową i posługiwać się polszczyzną, stają się kościoły katolickie. Na kanwie tego elementu historycznego należy zwrócić uwagę na przemilczany wpływ Kościoła katolickiego na rozbiory Polski. Z obawy na zapędy rewolucyjne Polaków, papież Pius VI poparł konfederację targowicką i potępił insurekcję kościuszkowską, która była zabarwiona antyklerykalizmem.<sup>11</sup> Podczas zrywu

<sup>10</sup> Antyklerykalizm był zaniedbywany w polskiej historiografii przez XIX i początek XX wieku. Do dziejów polskiego antyklerykalizmu powrócił polski filozof, profesor Zbigniew Ogonowski, który – analizując program polityczny elit szlacheckich – zauważył i rozwinął problematykę zeświecczenia kultury i życia społecznego. W dalszym ciągu antyklerykalizm był częściej artykułowany u schyłku Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Na początku lat 2000 powrócił trwale jako obiekt badawczy do polskich nauk społecznych.

<sup>11</sup> Należy wspomnieć notatkę Tadeusza Kościuszki, przekazaną Adamowi Jerzemu Czartoryskiemu w 1814 roku, w której nawiązuje on do ciemnienia ludu przez kler: „jeśli zaczniecie od oświecania

wieszano biskupów-targowiczian przed Zamkiem Królewskim. Znamienią postacią tego okresu jest bp Józef Kazimierz Kossakowski, który na rozkaz Tadeusza Kościuszki został aresztowany i uznany za zdrajcę, podobnie jak jego konfrater bp Ignacy Jakub Massalski, czego konsekwencją było powieszenie ich przez lud (Łepkowski 1964: s. 186). Powstanie skończyło się klęską w 1795 roku i rozpoczęło okres polskiej martyrologii romantycznej, która w większości ukształtowała aksjologię III Rzeczypospolitej.

W polskim romantyzmie poczesne miejsce zajmują wieszczce narodowi, których twórczość sprowadza się z jednej strony do lamentu nad utraconą ojczyzną, z drugiej zaś – do obiektów metafizycznych, nagminnie przywołujących istotę najwyższą w rozumieniu katolickim, utożsamiając naród polski z postacią Chrystusa. Należy jednak zauważyć, jak bardzo korzystna była przedstawiona retoryka Kościołowi katolickiemu. Hermeneutyka, którą postugiwali się polscy twórcy, stała za stworzeniem symbiozy narodowo-religijnej, która utrzymuje się w polskim wyobrażeniu do dzisiaj.

W Księstwie Warszawskim a następnie w Królestwie Polskim w większym lub mniejszym stopniu kler był uzależniony od caratu, czego konsekwencją było pośrednie wspieranie zaborcy: „biskupstwo uważano jako *panis bene meritorum* dla starych prałatów – mianowano na tę godność ludzi niedoświadczonych – a był czas dość długi, w którym na całe Królestwo Polskie był tylko jeden biskup, śp. Tadeusz Łubieński, sufragan wrocławski, który, jak misjonarz, objeżdżał po kolei diecezje i święcił księży i lud bierzmował” (*Pamiętniki...* 1915: s. 4). Można na tej podstawie wysnuć wniosek, iż polskie duchowieństwo od dawna wykształciło w sobie pewnego rodzaju „zdolność koalicyjną” z rządzącymi, która zapewniała im przywileje. Na kanwie tej refleksji warto przytoczyć także sprawy zaangażowania kleru w tłumienie wolności indywidualnych, jak np. wolności słowa. Warto w tym kontekście wspomnieć konflikt, jaki zaistniał między polskich episkopatem a Stanisławem Kostką-Potockim w latach 1815–1821, ze względu na nacisk polskich biskupów na władcę Rosji dotyczący wprowadzenia cenzury (1819). Oprócz lokalnych biskupów, w sprawach niepodległościowych głośno często zabierało papieństwo, czego wyrazem była encyklika *Cum Primum* z 1832 roku o postuszeństwie obywatelskim. Papież Grzegorz XVI potępił w niej powstanie listopadowe oraz przestrzegł przed kolejnymi powstaniem jako zrywami buntowniczymi (Grzegorz XVI, 1832).

W przedstawiony sposób następował proces ewolucji wpływów Kościoła katolickiego na terenach polskich. Podczas gdy Europa Zachodnia podważała autorytet instytucji kościelnej, Polacy przywiązywali się do niego jeszcze mocniej ze względu na pedagogikę postuszeństwa i męczeństwa, która pozwalała im przetrwać jako naród nierozzerwalnie związany w Kościołem. Kościół katolicki zyskiwał wpływy nie tylko polityczne i społeczne, lecz ponadto „umiejętność koalicyjną” z rządzącymi, która pozwalała mu w dalszym ciągu bogacić się. Procesy sekularyzacyjne były niemalże nieistniejące, co przełożyło się na pełne sukcesu funkcjonowanie Kościoła w innych warunkach.

---

księży, dostarczyć im więcej środków do zniewolenia ludu i do trzymania go silniej pod ich wpływem”. (Rękopis znajduje się w Lwowskiej Narodowej Naukowej Bibliotece Ukrainy im. W. Stefanyka).

## Przejawy sekularyzacji i skomplikowana droga do świeckiego państwa

Przedstawione realia nakreślają czynniki, które doprowadziły do aksjologicznego przywiązania społeczeństwa do duchowieństwa w dalszych dziejach oraz tłumaczą uprzywilejowaną pozycję finansową Kościoła katolickiego. Zanim jednak te czynniki postużą przełożeniu na okres III Rzeczypospolitej w kontekście polaryzacji i podobieństwa do okresu Kościoła XIX wieku we Francji, należy nawiązać do okresu II Rzeczypospolitej, która stwarzała możliwości wprowadzenia świeckości państwa, jednak nigdy do tego nie doszło.

II Rzeczpospolita, mimo pozornej świeckości państwa,<sup>12</sup> nie stwarzała możliwości odseparowania społeczeństwa od Kościoła. Był to okres, w którym w Sejmie zasiadało duchowieństwo. Udział kleru w legislacji oraz jurysdykcji był znaczący. Bazując na publicystyce z tego okresu, przede wszystkim uwzględniając takie postacie jak Tadeusz Boy-Żeleński czy Mieczysław Grydzewski, można zauważyć naczelną rolę polskiego duchowieństwa w kreowaniu postaw społecznych. Wraz z sekularyzacją społeczeństwa międzywojennego miała miejsce znacząca polaryzacja. Jej zwieńczeniem oraz symbolem podziałów II Rzeczypospolitej było zamordowanie pierwszego prezydenta Gabriela Narutowicza przez Eligiusza Niewiadomskiego. Kryzys wywołany śmiercią Narutowicza można porównać do afery Dreyfusa we Francji. Nagonka została wywołana przez środowiska konserwatywne z Kościołem w roli przewodniej. Oskarżano Narutowicza (analogicznie jak w przypadku Emila Dreyfusa) o działanie na niekorzyść państwa. Mowa nienawiści była dodatkowo warunkowana katolickim antysemityzmem. W rzeczywistości, księża na kazaniach nagminnie nawiązywali do rzekomych żydowskich korzeni prezydenta. Po jego zabójstwie konflikt nie uległ eskalacji, jak w przypadku afery Dreyfusa we Francji. Nacjonalistyczne tendencje nie zostały stłumione, natomiast klerykałowie utrzymali swoją pozycję w społeczeństwie.

Kontynuacji starań Polaków na rzecz świeckości państwa można dopatrywać się w III Rzeczypospolitej. Państwowy antyklerykalizm PRL jedynie wzmocnił przywiązanie obywateli do instytucji Kościoła katolickiego analogicznie do szeroko pojętego okresu rozbiórów Polski. Po 1989 roku pojawiła się możliwość zredefiniowania stosunków państwo–Kościół, które we wcześniejszym systemie nieoficjalnie były wciąż bliskie. W III RP najbardziej odzwierciedlało podobieństwo do sytuacji Kościoła we Francji końca XIX wieku. Można się oprzeć w analizie na czterech kluczowych czynnikach. Są nimi:

- ograniczenie finansowych przywilejów Kościoła katolickiego,
- świeckie szkolnictwo,
- ograniczenie funkcji oficjalnych kapelanów,
- ograniczenie wptywu Kościoła na legislację.

<sup>12</sup> Konstytucja marcowa z 1921 roku, pomimo starań prawicy o uznanie przewodniej roli katolicyzmu oraz lewicy postulującej model separacji wrogiej, nie wprowadzała modelu relacji państwo–Kościół z religią katolicką jako religią państwową, była ona jedynie przedstawiona jako „pierwsza wśród równych” sobie wyznań. Konstytucja kwietniowa z 1935 roku natomiast ostabiła znacząco związki wyznaniowe. Zrezygnowano ponadto z formuły *Invocatio Dei* w preambule.



Rekompensatą za znacjonalizowane majątki Kościoła podczas okresu PRL był Fundusz Kościelny. Po 1989 roku próba uregulowania statusu mienia przejętego przez państwo zapoczątkowała działalność komisji majątkowej, umożliwiającej składanie wniosków o zwrot majątków (Frey 1991). Kościół składał jednakże wnioski nie tylko dotyczące ziem, które zostały znacjonalizowane.<sup>13</sup> Parafie składały wnioski także o to, co niegdyś należało do Kościoła – np. o majątki, które zostały zabrane przez carat w XIX wieku. Doszło do momentu, w którym Kościół katolicki jest w posiadaniu ok. 160 tys. hektarów i jest drugim po skarbie państwa największym właścicielem ziemskim. Dodatkowo, warto zwrócić uwagę na krytyczną publicystykę, która dopatruje się w tej kwestii licznych nieprawidłowości. Na przykład, „w trakcie prac Komisji dochodziło do zaniżania cen gruntów i następnie sprzedawania ich z ponad dwukrotnym zyskiem” (Rogojsz 2013).

Innym przykładem nieprawidłowości były kilkuroczne opóźnienia w składaniu wniosków. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 107, poz. 459), wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego mogły być składane do dnia 31 grudnia 1992 roku. Minął czas składania wniosków, lecz wciąż pojawiały się nowe. W 2005 i 2006 roku komisja majątkowa cały czas rozpatrywała wnioski. Do komisji wpłynęły (w ustawowo określonym terminie) 3063 wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego. Na dzień 1 listopada 2006 r. zostało ostatecznie zakończonych 2789 postępowań regulacyjnych, w toku pozostały 274 postępowania.<sup>14</sup> Wielokrotnie w kolejnych latach powracał w debacie publicznej temat likwidacji Funduszu Kościelnego, nawiązując do zwrotu dóbr przejętych przez państwo, jednak nie podjęto żadnej kluczowej decyzji w tym zakresie.

Na podstawie przedstawionego problemu można określić skalę przywilejów Kościoła katolickiego po 1989 roku w Polsce, co tłumaczy wzrost tendencji antyklerykalnych w społeczeństwie. Po 15 października 2023 roku sprawa majątków kościelnych stała się coraz częściej podejmowana w debacie publicznej. Analogicznie do przemian lat 80. XIX wieku we Francji wskutek wzrostu znaczenia Kościoła, problematyka wyznaniowa powraca do debat parlamentarnych oraz pojawia się w kampaniach wyborczych w Polsce.

Ograniczenie finansowych przywilejów Kościoła katolickiego wiąże się dziś w Polsce, tak jak niegdyś we Francji, z wprowadzeniem świeckiego szkolnictwa. Zapis ten widniał w programach Koalicji Obywatelskiej, Trzeciej Drogi i Lewicy. Koalicja rządząca nawiązuje w swojej krytyce do naczelnej roli biskupów w procesie decyzyjnym, dotyczącym chociażby wymiaru godzin lekcji religii w szkole, czy ich uczestnictwa, co wiąże się z obciążeniem finansowym dla budżetu państwa. Pojawiają się ponadto głosy postulujące upodmiotowienie placówek szkolnych i ich uniezależnienie od instytucji wyznaniowych

<sup>13</sup> Komisja majątkowa miała oddawać ziemie, które zostały sprzecznie z prawem zabrane w okresie PRL, natomiast znaczna część majątków została zabrana zgodnie z prawem, tak samo jak we Francji podczas sekularyzacji majątków.

<sup>14</sup> Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z upoważnienia ministra – na ponowną interpelację posła Grzegorza Kurczuka na interpelację nr 4738 w sprawie funkcjonowania rządowo-kościelnej Komisji Majątkowej.



(modelu wspólnotowego zarządzania szkołą, w którym uczestniczą nauczyciele, dyrekcja, rodzice), aby decyzje były podejmowane wspólnotowo zamiast oddzielnie.

Stworzenie niezależnego szkolnictwa w dbałości o kształcenie przyszłych pokoleń w duchu wolności myślenia jest kolejnym elementem porównawczym z okresem przemian legislacyjnych we Francji, jeżeli chodzi o oświatę (Loi Ferry w 1882 roku). Jednakże dopóki nie nastąpi renegocjacja konkordatu, nie będzie można odejść całościowo od nauczania religii w szkołach, ponieważ strona eklezjalna na to się nie zgodzi. Można wpłynąć na wymiar lekcji, natomiast wyprowadzenie religii ze szkół nie wydaje się wykonywalne przy obecnym brzmieniu konkordatu – w przeciwieństwie do wprowadzenia świeckiej szkoły poprzez ustawę Ferry w 1882 roku we Francji, kiedy istniała realna wola polityczna w kwestii instytucjonalnej sekularyzacji szkolnictwa, która nie wiązała się bezpośrednio z zerwaniem umowy ze Stolicą Apostolską i głębszym konfliktem aksjologicznym w społeczeństwie.

Na kanwie powyższej refleksji należy nawiązać ponadto do zobowiązań konstytucyjnych. W rzeczywistości, większość rozwiązań proponowanych w celu usunięcia lekcji religii wiązałoby się z koniecznością zmiany Konstytucji, konkretnie art. 53 ust. 4 stanowiącego, iż „Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób” (Konstytucja 1997: art. 53, ust. 4). W analizie powyższej konstytucyjnej normy prawnej warto zauważyć, że przedmiotem nauczania religii może być każde wyznanie o uregulowanej sytuacji prawnej, które nabyło osobowość prawną w rozumieniu art. 25 ust. 1 Konstytucji – uzyskało wpis do rejestru kościołów lub innych związków wyznaniowych (Zapolski-Downar 2021: s. 64). Należy także w tej kategorii zwrócić uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który przyjął, że „świeckość i neutralność nie tylko nie może być podstawą do wprowadzenia obowiązku nauczania religii w szkołach państwowych, ale równocześnie nie może oznaczać zakazu takiego nauczania” (Trybunał Konstytucyjny 1991, cyt. za: Zapolski-Downar 2021: s. 64). Często sceptycy zarzucają Trybunałowi Konstytucjonalnemu klerikalizację, gdyż w wielu przypadkach orzekał on korzystnie dla strony kościelnej, co wiąże się z kolejnym czynnikiem w procesie sekularyzacji instytucjonalnej – ograniczeniem wpływu Kościoła katolickiego na legislację.

W 2020 roku nastąpiło tąpnięcie, jeżeli chodzi o statystyki praktyk religijnych w Polsce (Olszewski 2022). Pośrednią przyczyną tego stanu rzeczy jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisu dopuszczającego aborcję w przypadku dużego prawdopodobieństwa ciężkiego upośledzenia płodu. Liczne protesty, które miały miejsce w wyniku wyroku, nie tylko były wymierzone w partię sprawującą wówczas władzę, lecz w Kościół katolicki, który wielokrotnie zabierał głos w sprawach bioetycznych. Doszło do zamieszek przed licznymi ośrodkami kultu, co zaangażowało w spór środowiska nacjonalistyczne, które pełniły funkcje straży przed kościołami. Sytuację tę można porównać do *Querelle des inventaires*,<sup>15</sup> podczas którego katolicy bronili kościołów

<sup>15</sup> *Querelle des inventaires* (spór o inwentarze) był serią powstań w wielu częściach Francji w wyniku ustawy z 1905 r. o rozdziale Kościoła od państwa i dekretu z 29 grudnia 1905 r., które przewidywały

z obawy przed profanacjami. Opinia publiczna miała tendencję do szybkiego zaostżenia kursu światopoglądowego z powodu szalejącego powstania, które się rozwijało, oraz odczuwanej przez obrońców kościołów niesprawiedliwości i oburzenia, jeśli nie świętokradztwa, które je wywołały (Mauduit A.M., Mauduit J. 1984: s. 317). Był to okres głębokiej polaryzacji skupionej wokół religii we Francji, co można porównać do dzisiejszych podziałów w Polsce, gdzie spory światopoglądowe orkiestrowane są właśnie przez religię.

Rozpad katolickiego imaginarium we Francji w latach 80. XIX wieku i na początku XX miał charakter odgórny. W niniejszej analizie porównawczej jest to punkt dywergencji, gdyż w Polsce to zjawisko ma charakter oddolny. W rzeczywistości, zmiany w prawach reprodukcyjnych zapoczątkowały serię manifestacji społecznych, które skutkowały atakami na kościoły i ich obroną. Można zatem zaobserwować pewnego rodzaju zamianę ról, bardziej przypominającą początki batalii sekularyzacyjnej we Francji aniżeli instytucjonalizację świeckości. Rządy *Prawa i Sprawiedliwości*, początkowo cieszące się ogromnym poparciem społecznym, przekształciły się z czasem w pewnego rodzaju „wroga społeczeństwa”, analogicznie do arystokracji i kleru w rewolucyjnej Francji. Znamiennej osią porównawczą jest symbiotyczny związek rządzących z klerem, co nieuchronnie prowadzi do nieprawidłowości finansowych. Związki decydentów politycznych z biskupami diecezjalnymi tworzą łańcuch zależności: duchowieństwo dopuszcza do ambony oraz promuje danego polityka w zamian za korzyści finansowe. Przedstawione zjawisko jest źródłem buntu społecznego wobec utrwalonej praktyki, co zapoczątkowało bezprecedensowe zmiany w kontekście polityki wyznaniowej w Polsce.

Puentą przedstawionych refleksji jest określenie lat 20. XXI wieku w Polsce jako przelomowych w obszarze stosunków państwo–Kościół. Teza zakładająca porównanie burzliwego okresu Francuskiej Republiki końca wieku XIX i początku XX do okresu rozwoju III Rzeczypospolitej w obszarze stosunków państwo–Kościół została zweryfikowana licznymi przykładami przemian i dynamiki sekularyzacji w obu państwach w perspektywie porównawczej. Kontekst historyczny służył usprawiedliwieniu danego stanu rzeczy w obu państwach, z wyszczególnieniem ich aksjologii oraz poziomu przywiązania do instytucji religijnej, w tych przypadkach Kościoła katolickiego. Zarówno we Francji, jak i w Polsce punktem odniesienia są korzenie oświeceniowe, które w przypadku tej pierwszej skutkowały przemianami świadomościowymi i legislacyjnymi w XIX wieku. W przypadku Polski, oświeceniowe korzenie pozytywizmu zostały unicestwione w pewien sposób w drodze historii, poprzez przewagę romantyzmu. Natomiast zmiany w polskiej jurysdykcji następują ewolucyjnie, nie zaś rewolucyjnie, jak niegdyś we Francji. Wskutek tego, choć procesy sekularyzacyjne są konwergentne w licznych okresach historycznych, cechuje je odrębna dynamika, która w przypadku Polski przybiera postać koncyliacyjną.

---

inwentaryzację majątku kościelnego, głównie Kościoła katolickiego, ponieważ prawie 95% ludności Francji w tym czasie było ochrzczonych jako katolicy. Ustawa zakładała przekazanie majątku stowarzyszeniom religijnym określonym w art. 4 ustawy. Wdrożenie inwentaryzacji wywołało konflikty we wszystkich prowincjach Francji, zwłaszcza w regionach, w których praktyka katolicka była silna, takich jak Zachód jako całość – tj. od Bretanii i Normandii po Wandęę i Kraj Basków – Savoie i część Masywu Centralnego, a także na północy, gdzie ubolewano nad jedną śmiercią, co doprowadziło do upadku rządu Rouviera.

## Podsumowanie

Podsumowując niniejsze badanie, należy podkreślić najważniejsze wyniki przedstawionej analizy. Pomimo odrębnych uwarunkowań społecznych i historycznych, rysują się liczne podobieństwa między procesami sekularyzacyjnymi w Polsce XXI wieku i we Francji XIX wieku. Badania przy użyciu metody porównawczej unaocznily stopień aksjologizacji prawa w obu przypadkach, gdzie wpływ Kościoła na legislację, np. w przypadku ustanawiania reżimu konkordatowego (w 1801 roku we Francji i w 1993 roku w Polsce) zaskutkowało manifestacjami w środowiskach antyklerykalnych.

„Wielka smuta” Kościoła katolickiego we Francji rozpoczęła się dwa wieki przed analogicznym zjawiskiem w Polsce. Dzisiaj obserwujemy liczne konwergencje pomiędzy tymi okresami, odzwierciedlające się w staraniach na rzecz ograniczenia finansowych przywilejów Kościoła katolickiego w Polsce, zredukowania jego wpływu w przestrzeni publicznej czy zmniejszenia stopnia aksjologizacji prawa przez podmioty trzecie (instytucje wyznaniowe). Zbieżności w dynamice sekularyzacyjnej wskazują na powielanie przez polskie społeczeństwo wzorców francuskich w dziedzinie świeckości państwa poprzez rozliczne manifestacje, unaocznianie skali przewinień elity Kościoła katolickiego czy postulaty antyklerykalne.

Przedstawione wyniki potwierdzają podobieństwa między scharakteryzowanymi okresami dziejowymi, nakreślając możliwe scenariusze rozwoju sytuacji w Polsce w kierunku świeckości państwa, znajdującej się pod dewizą *L'Église chez elle et l'État chez lui* (pl. *Kościół u siebie i państwo u siebie*).

**Sarah Bomba** – doktorantka w Narodowym Instytucie Języków i Cywilizacji Wschodnich (fr. *Institut National des Langues et Civilisations Orientales*, Inalco) w Paryżu, magister politologii (absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego w Polsce oraz *Sciences Po* we Francji). Zainteresowania badawcze: historia polityczna, prawo wyznaniowe, stosunki dyplomatyczne Polski i Francji. Ostatnia publikacja: *Profetyczny charakter filozofii niemieckiej*, „Historia i Polityka” 2023, nr 45(52).

**Sarah Bomba** – PhD student at the National Institute for Oriental Languages and Civilizations (Inalco) in Paris, Master of Political Science (graduate of the University of Warsaw in Poland, and *Sciences Po* in France). Research interests: political history, religious law, diplomatic relations between Poland and France. Latest publication: *Prophetic Nature of Nietzschean Philosophy*, “History and Politics” 2023, no. 45(52).

### ➔ Bibliografia:

- AUGUSTYNIAK Urszula (2013), *Antyklerykalizm szlachecki w Rzeczypospolitej Obojga Narodów jako problem badawczy*, „Odrodzenie i Reformacja w Polsce”, nr 57.
- BOUDON Jacques-Olivier (2007), *Religion et politique en France depuis 1789*, Armand Colin.
- FREY Daniel (1991), *Nieruchomości kościelne. Tytuł własności*, „Rzeczpospolita”, nr 266.
- GRZEGORZ XVI (1832), *Cum Primum, O postuszeństwie obywatelskim*, 9 czerwca 1832.
- KONSTYTUCJA Rzeczypospolitej Polskiej (1997), Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- KRUKOWSKI Józef (1993), *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin.

- LALOUETTE Jacqueline (2005a), *La Séparation des Églises et de l'État. Genèse et développement d'une idée 1789-1905*, Le Seuil.
- LALOUETTE Jacqueline (2005b), *Anticléricalisme et laïcité*, w: Jean-Jacques Becker (red.), *Histoire des gauches en France. Volume 2*, La Découverte.
- LATREILLE André (1946), *L'Eglise catholique et la Révolution Française*, Paris.
- LESEGRETAIN Claire (2018), *La vie matérielle des prêtres*, „La Croix”, 12.02.2018.
- ŁEPKOWSKI Tadeusz (1964), *Mały słownik historii Polski*, Warszawa.
- LIOGIER Raphael (2008), *“France, fille aînée de l'Eglise” ?*, „La pensée de midi”, vol. 24-25, nr 2-3.
- LOI (1882) du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire.
- LOI (1905) du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.
- LOI (2004) n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.
- LOI (2016) n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.
- LOI (2018) n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.
- MAUDUIT Anne-Marie, MAUDUIT Jean (1984), *XII – Mobilisations et apaisement: le pape a parlé*, w: Anne-Marie Mauduit, Jean Mauduit (red.), *La France contre la France. La séparation de l'Église et de l'État: 1902-1906*, Plon.
- MAZEAU Guillaume (2009), *Les politiques de la Terreur 1793-1794*, „Annales historiques de la Révolution française”, vol. 358, nr 4.
- MORNET Daniel (1933), *Les origines intellectuelles de la Révolution française 1715-1787*, Paris.
- NOEL David (2022), *Philippe Portier et Jean-Paul Willaime, La Religion dans la France contemporaine. Entre sécularisation et recomposition*, „La Pensée”, vol. 412, nr 4.
- OLSZEWSKI Michał (2022), *Kościół jako ofiara? To zdanie jest jak splunięcie w twarz wszystkim ofiarom Kościoła katolickiego w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 07.01.2022.
- ORZECZENIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO z dnia 30 stycznia 1991 r. – K 11/90, BOTK.
- PAMIĘTNIKI ks. Wincentego Chościak-Popiela Arcybiskupa Warszawskiego wydane przez ks J. Urbana (1915), Kraków.
- PIETRZAK Michał (1999), *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa.
- ROGOJSZ Łukasz (2013), *Komisja Majątkowa. Nadal bezkarna*, „Newsweek”, 25.03.2013.
- SMELSER Neil (1975), *Przyczynek do teorii modernizacji*, w: W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa.
- USTAWA (1991/459) z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1991, nr 107, poz. 459.
- ZAPOLSKI-DOWNAR Jan (2021), *Granice funkcjonowania religii w polskiej szkole na kanwie przestrzegania wolności sumienia, myśli oraz wyznania*, w: M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski (red.), *Państwo wobec religii. Terażniejszość i przeszłość*, Łódź.



# Raportowanie niefinansowe jako element społecznej odpowiedzialności polskich przedsiębiorstw

**Magdalena Tomala**, *Kielce University of Technology (Kielce, Poland)*

E-mail: [mtomala@tu.kielce.pl](mailto:mtomala@tu.kielce.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-1654-3590>

## Streszczenie

Wkrótce raportowanie niefinansowe stanie się dla firm wymogiem formalnoprawnym, a jego zaniedbanie będzie wiązało się z odpowiedzialnością. W związku ze zmianami prawnymi dotyczącymi społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility*, CSR), należy zauważyć, że istnieje luka w literaturze w zakresie analizy wdrażania zasad CSR w polskich przedsiębiorstwach. Celem niniejszego artykułu jest ocena poziomu przygotowania przedsiębiorstw do raportowania celów CSR. W badaniu zostanie wykorzystana analiza treści pozwalająca na zweryfikowanie gotowości przedsiębiorstw do raportowania niefinansowego. Można zauważyć, iż w ostatnich kilku latach nastąpił progres w tym działaniu. Raportowanie środowiskowe obejmuje trzy zakresy, które odpowiadają kolejno za wytwarzane przez przedsiębiorstwo emisje. Obliczanie śladu węglowego w zakresie 1 i 2 nie stanowi dla polskich firm problemu, podczas gdy zakres 3 jest trudniejszy. Wynika to z braku danych i niewystarczającej współpracy firm w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR), raportowanie niefinansowe, zrównoważony rozwój, polskie przedsiębiorstwa

## Non-financial reporting as an element of social responsibility of Polish enterprises

### Abstract

Soon, non-financial reporting will become a formal legal requirement for companies, and neglecting it will entail liability. In view of the legal changes related to *Corporate Social Responsibility* (CSR), it should be noted that there is a gap in the academic literature concerning the analysis of implementation of the CSR principles in Polish enterprises. The aim of this article is to assess the level

of preparedness of enterprises to report CSR objectives. The study will use content analysis to verify companies' readiness for non-financial reporting. It can be seen that there has been a huge development in this field last few years. Environmental reporting covers three scopes, which are responsible for the emissions produced by the company. Calculating the carbon footprint in scope 1 and 2 is not a problem for Polish companies, while scope 3 is more difficult. This is due to the lack of data and insufficient cooperation of companies in this field.

**Keywords:** corporate social responsibility (CSR), non-financial reporting, sustainable development, polish enterprises

Tematyka zrównoważonego rozwoju staje się istotnym elementem wizerunku przedsiębiorstw. Dzieje się tak ze względu na nowe regulacje i standardy, jak również dlatego, że przedsiębiorstwa dostrzegają rosnące znaczenie rzetelnej komunikacji z inwestorami, kontrahentami i klientami (ALSuwaidi et al. 2021: s. 50–61). Zauważalny jest pozytywny i niezwykle potrzebny trend związany z niefinansowym raportowaniem przedsiębiorstw w Polsce. Z jednej strony mamy do czynienia ze wzrostem świadomości społeczeństwa dotyczącym wiarygodnych danych, a z drugiej strony raportowanie jest coraz częściej postrzegane jako narzędzie wspierające zarządzanie firmą. Należy podkreślić, iż wzrost znaczenia raportowania jest tym bardziej istotny, że wkrótce stanie się ono wymogiem formalnoprawnym i wiążącą odpowiedzialnością dla wielu przedsiębiorstw.

Problem społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility*, CSR) jest analizowany w literaturze przedmiotu z perspektywy różnych interesariuszy (Bizoń-Pożyczka 2022: s. 37–54). Po pierwsze, badacze zwracają uwagę na główny cel rozwoju społecznej odpowiedzialności biznesu, jakim „jest maksymalizacja pozytywnego wpływu firmy i minimalizacja jej negatywnego wpływu na społeczeństwo” (Bizoń-Pożyczka 2022: s. 57; zob. także: Luu 2020: s. 1193–1222; Pomering, Johnson 2009: s. 106–114; Su, Swanson 2019: s. 437–450). Po drugie, naukowcy analizują wpływ poszczególnych interesariuszy na CSR, takich jak: środowisko naturalne, pracownicy (Caesens et al. 2017: s. 527–540), kontrahenci, akcjonariusze (Deng et al. 2013: s. 87–109). Warto podkreślić znaczenie badań dotyczące CSR jako formę dyskursu moralnego. Na przykład, Reynolds i Yuthas analizowali, w jaki sposób alternatywne perspektywy interesariuszy prowadzą do postrzegania procesu odpowiedzialnej sprawozdawczości (Reynolds, Yuthas 2008: s. 47–64). Analizowany jest również proces instytucjonalizacji, który przyczynia się do coraz większej transparentności przedsiębiorstw oraz zwiększenia ich zaangażowania w odpowiedzialność społeczną (De Villiers, Alexander 2014: s. 198–212; Shabana et al. 2017: s. 1107–1135).

## Cele artykułu i metodologia badania

W związku ze zmianami prawnymi dotyczącymi społecznej odpowiedzialności biznesu, jakie weszły w życie w 2022 r., należy zauważyć, że istnieje luka w literaturze naukowej w zakresie analizy wdrażania zasad CSR w polskich przedsiębiorstwach (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2023). **Głównym celem niniejszego**



**artykułu** jest ocena poziomu przygotowania przedsiębiorstw do raportowania celów zrównoważonego rozwoju (ang. *Sustainable Development Goals*, *SDG*). Artykuł obejmie analizę aktualnych praktyk raportowania, identyfikację kluczowych wyzwań i barier.

**Celami szczegółowymi** są:

- przedstawienie kluczowych norm i rozwiązań prawnych w zakresie raportowania CSR;
- analiza istniejących praktyk raportowania *SDG* wśród polskich przedsiębiorstw;
- ocena poziomu dojrzałości raportowania *SDG* w różnych sektorach gospodarki;
- przedstawienie rekomendacji dla dalszego rozwoju raportowania *SDG* w Polsce.

W badaniu zastosowano analizę dokumentów, pozwalającą na identyfikację wytycznych dla przedsiębiorstw.

Można postawić **hipotezę**: ze względu na zmiany w procesie prawnym polskie przedsiębiorstwa posiadają odpowiednie warunki do gotowości raportowania niefinansowego przedsiębiorstw w realizacji społecznej odpowiedzialności. Do weryfikacji hipotezy w badaniu zostaną wykorzystane dane z biblioteki raportów prowadzonej przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Analizą objęto 86 raportów firm, które wzięły udział w konkursie w edycji z 2023 r. pod patronatem honorowym Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Warto zauważyć, iż baza ta zwiększa się każdego roku. W 2007 roku w tymże konkursie wzięło udział jedynie 10 przedsiębiorstw, co świadczy o stopniowej zmianie świadomości przedsiębiorstw w zakresie raportowania niefinansowego (zob. Forum Społecznej Odpowiedzialności Biznesu 2023).

W artykule zostanie przeprowadzona analiza istniejących raportów przedsiębiorstw w zakresie *SDG*. Wyniki dostarczą cennych informacji na temat aktualnego stanu raportowania *SDG* w Polsce. Pozwoli to na zidentyfikowanie kluczowych wyzwań i barier. W podsumowaniu zostaną przedstawione rekomendacje dla dalszego rozwoju raportowania *SDG*.

## Rozwój idei raportowania niefinansowego

Raportowanie niefinansowe nie jest zjawiskiem nowym zarówno na świecie jak i w Europie (Owen 2014: s. 75–80). Alice i John Tepper Marlin (2003) wyróżniają trzy okresy w ewolucji współczesnego raportowania CSR. Pierwszy okres obejmuje lata 70. i 80. XX wieku. Charakteryzował się on publikowaniem ogłoszeń w raportach rocznych poświęconych środowisku naturalnemu. „Nie były one powiązane z wynikami przedsiębiorstwa, przez co nie stanowiły istotnego źródła informacji” (Chojnacka, Wiśniewska 2016: s. 57).

Choć pierwsze raporty z zakresu zrównoważonego rozwoju (znane wtedy jako raporty społeczne lub środowiskowe) zaczęły pojawiać się w latach 70. XX wieku, to należy pamiętać, iż działania firm w obszarach związanych ze społeczeństwem czy środowiskiem miały już wówczas pewne tradycje. Już w latach dwudziestych i na początku lat trzydziestych XX wieku menedżerowie biznesowi zaczęli brać na siebie odpowiedzialność za równoważenie maksymalizacji zysków z tworzeniem i utrzymywaniem równowagi z wymaganiami swoich klientów, siły roboczej i społeczności (Latapi Agudelo et al. 2019: s. 3). Rozwój działań związanych ze społeczną odpowiedzialnością biznesu nastąpił pod

koniec lat 60. XX wieku w związku z narastającymi nastrojami antywojennymi i rosnącą świadomością ekologiczną. Tłem tych wydarzeń była recesja w Stanach Zjednoczonych, która charakteryzowała się wysoką inflacją, niskim wzrostem gospodarczym, po którym nastąpił długi kryzys energetyczny. Dodatkowym impulsem wzmacniającym kryzys był poważny wyciek ropy naftowej u wybrzeży Santa Barbara w Kalifornii w 1969 roku, który wywołał masowe protesty w całych Stanach Zjednoczonych i doprowadził do kryzysu zaufania wobec biznesu. Ludność USA protestowała na rzecz czystego i zrównoważonego środowiska. Celem osób, które wyszły na ulicę, była walka z zanieczyszczeniem powodowanym przez korporacje, spowodowane wyciekiem ropy, toksycznymi wysypiskami, zanieczyszczeniem wywołanym przez fabryki i elektrownie.

Odpowiedzią na oczekiwania społeczne tamtych czasów była książka *A New Rationale for Corporate Social Policy* (Baumol et al. 1970), w której zbadano, w jakim stopniu uzasadnione jest angażowanie się korporacji w problemy społeczne. Równie cenny wkład do badań nad CSR miała publikacja *Social Responsibilities of Business Corporations*, w której analizowano nowe oczekiwania, jakie społeczeństwo zaczęło stawiać sektorowi biznesowemu (Research and Policy Committee 1971). Obie prace posunęły naprzód debatę publiczną wokół CSR, uznając, że „biznes funkcjonuje za zgodą społeczeństwa, a jego podstawowym celem jest konstruktywne zaspokajanie potrzeb społeczeństwa” (Research and Policy Committee 1971: s. 11).

Potrzeba społecznej odpowiedzialności biznesu zyskała również zrozumienie przedsiębiorstw. Na początku, była ona inicjatywą jedynie wybranych firm, które chciały pochwalić się swoimi działaniami na rzecz społeczności i ochrony środowiska. Na przykład, w 1971 roku *Shell* opublikował raport *The Shell Report*, który omawiał wpływ firmy na społeczeństwo i środowisko (zob. Shell Global W/W). Warto zauważyć, iż choć *Shell* koncentrował swoją działalność na wydobywaniu surowców potrzebnych do napędów spalinowych, to był jednym z pionierów środowiskowej odpowiedzialności za emisje CO<sub>2</sub>. Dokument stanowił ważny krok w zrozumieniu wpływu emisji dwutlenku węgla na zmiany klimatu.

W niektórych przypadkach to nacisk polityczny na przedsiębiorstwa przyczynił się do wprowadzenia zmian technologicznych na rzecz środowiska naturalnego. Ustawa o czystym powietrzu z 1970 roku (ang. *Clean Air Act*) była przełomowym aktem prawnym, który miał na celu znaczące zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza w Stanach Zjednoczonych (US EPA 2023). Ustawa wprowadziła szereg regulacji dotyczących emisji z różnych źródeł, w tym samochodów. Wymusiła ona na firmach motoryzacyjnych znaczące zmiany w sposobie projektowania i produkcji samochodów. Nowe standardy emisji wymagały opracowania nowych technologii w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza. Amerykańskie firmy motoryzacyjne, w tym *General Motors*, początkowo sprzeciwiały się ustawie, twierdząc, że standardy są nieosiągalne i doprowadzą do znacznego wzrostu cen samochodów. Argumentowały, że spełnienie norm będzie wymagało ogromnych inwestycji w badania i rozwój, co może zagrozić konkurencyjności amerykańskiego przemysłu motoryzacyjnego. Sytuacja zmieniła się, gdy japońskie koncerny samochodowe *Honda* i *Mazda* ogłosiły, że są w stanie spełnić wskazane standardy emisji

(*Reforming the Auto Industry* WWW). Skłoniło to amerykańskie korporacje samochodowe do przededefiniowania swojej polityki względem rozwoju nowych technologii na rzecz bardziej ekologicznych samochodów. Wskazane przykłady pokazują różne motywy kierujące przedsiębiorstwami co do wdrażania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu. Należy zauważyć, że raportowanie CSR w latach 70. XX wieku było wciąż na wczesnym etapie rozwoju. Raporty te były często krótkie i opisowe, a ich metodologia nie była standaryzowana.

„Kolejny okres to koniec lat 80. XX w., kiedy to zostały opublikowane pierwsze raporty zawierające ilościowe i weryfikowalne dane” (Chojnacka, Wiśniewska 2016: s. 57). Przykładem może być tu raporty firmy *Ben & Jerry's*. Firma ta już w 1988 r. podjęła się misji społecznej i od następnego roku systematycznie przedstawiała raporty na temat nie tylko kwestii produktowych i ekonomicznych, ale również społecznych. Jak podkreślają, raportowanie pozwala im podejmować właściwe decyzje biznesowe. Informacje zawarte w raportach są też cennym źródłem informacji dla studentów, dziennikarzy i innych zainteresowanych obserwatorów. Od 2006 r. raporty publikowano w sieci. Dzięki analizie można zweryfikować, jakie działania w kolejnych latach były podejmowane na rzecz społeczności lokalnej czy środowiska (Ben & Jerry's 2006).

Raportowanie CSR stało się bardziej sformalizowane i szczegółowe, co wiązało się z rozwojem koncepcji zrównoważonego rozwoju. W latach 90. XX wieku nastąpił wzrost zainteresowania raportowaniem zrównoważonego rozwoju. Do głównych czynników, które przyczyniły się do tego trendu, należały:

- wzrost świadomości ekologicznej (społeczeństwo coraz bardziej interesowało się problemami ochrony środowiska, co skłoniło firmy do raportowania swoich działań w tym obszarze);
- rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju zakładający równowagę między celami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi (zyskał na znaczeniu w debacie publicznej w związku z presją ze strony interesariuszy).

Okres od końca lat 90. XX w. „obejmuje raportowanie CSR nakierowane na szeroko pojętych interesariuszy, a także uwzględniające określone wymagania, takie jak np. wytyczne GRI oraz certyfikację dokonywaną przez niezależne podmioty atestacyjne (Chojnacka, Wiśniewska 2016: s. 57).

W XXI wieku raportowanie zrównoważonego rozwoju stało się powszechną praktyką wśród dużych firm. Coraz więcej firm publikuje raporty ESG (ang. *Environmental, Social, Governance*), które obejmują informacje o ich działaniach w zakresie ochrony środowiska, odpowiedzialności społecznej i ładu korporacyjnego. W tym okresie również polskie przedsiębiorstwa zaczynają prace nad raportowaniem społecznej odpowiedzialności biznesu. Jeszcze w 2022 jedynie jedna trzecia polskich największych firm deklarowała udział w UN Global Compact i relacjonowała zmiany jakie wdraża na rzecz większej odpowiedzialności. Większość firm wówczas jedynie deklarowała taką gotowość. Jak zostanie ukazane dalej, w ciągu ostatniego okresu nastąpiła znacząca zmiana (Tomala 2023).

## Wytyczne raportowania CSR/ESG

Zmiana klimatu i degradacja środowiska to poważne wyzwania, przed którymi stoi Europa i cały świat. Tematyka CSR od lat stanowi obszar zainteresowania naukowców (Bhat et al. 2024; Stock et al. 2024: s. 199–159). Nie mniejsze znaczenie ma zaangażowanie organizacji międzynarodowych, zajmujących się polityką zrównoważonego rozwoju i dążących do wypracowania dobrych praktyk i standardów biznesowych. „Do najważniejszych osiągnięć na tym polu można zaliczyć inicjatywę Sekretarza Generalnego ONZ, Kofi Annana, Global Compact (GC). Jest to apel do ludzi biznesu całego świata o przestrzeganie 10 fundamentalnych zasad w zakresie: praw człowieka, standardów pracy, środowiska naturalnego oraz przeciwdziałania korupcji. GC zakłada, że firmy stosujące wspomniane zasady w swej działalności mogą przyczyniać się do rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych współczesnego świata” (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej W/W; zob. także: UN 1999; UN global compact W/W). Z kolei, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) stworzyła wytyczne dla przedsiębiorstw wielonarodowych (uaktualnione w 2023 r.), stanowiące kodeks postępowania, który wpływa na środowiskowe, społeczne i gospodarcze wymiary zrównoważonego rozwoju (OECD 2001, 2024).

Również Unia Europejska podjęła szereg działań na rzecz odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Od momentu publikacji przez Komisję Europejską w 2001 roku *Zielonej Księgi* dotyczącej odpowiedzialności przedsiębiorstw, nastąpił ogromny postęp prac w tym zakresie (ang. *Green paper – Promoting a European framework for corporate social responsibility*, zob. European Commission 2001). Komisja Europejska przyjęła pakiet wniosków ustawodawczych w odpowiedzi na problemy odpowiedzialnego biznesu. Jej celem było uregulowanie kwestii społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Zgodnie z definicją Komisji Europejskiej z 2011 r. zawartą w dokumencie *Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, CSR to „odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo” (Komisja Europejska 2011). Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) postuluje się terminem „odpowiedzialne prowadzenie działalności biznesowej” (ang. *responsible business conduct*, RBC), który kładzie nacisk na kwestie poszanowania praw człowieka, zachowania należytej staranności, ochrony praw konsumentów (OECD 2019).

Możemy spotkać się z dwoma pojęciami. Pierwsze, wspomniane wcześniej – jako bardziej ogólne dotyczy CSR (ang. *Corporate Social Responsibility*) i odnosi się do strategii i działań podejmowanych przez firmę w celu odpowiedzialnego prowadzenia działalności, biorąc pod uwagę wpływ na otoczenie społeczne i środowiskowe. CSR skupia się na wartościach i celach firmy, często o charakterze jakościowym. Może być stosowana zarówno przez firmy duże, jak i małe. Istotne znaczenie ma to, iż CSR jest dobrowolną strategią, nie ma standardów raportowania (Markopoulos et al. 2021). Natomiast ESG (ang. *Environmental, Social, Governance*) stanowi zestaw kryteriów używanych do mierzenia wyników firmy w zakresie zrównoważonego rozwoju. ESG skupia się na trzech

obszarach: środowisku, kwestiach społecznych i ładzie korporacyjnym, wykorzystując wskaźniki ilościowe do oceny ich wpływu (Shakil et al. 2019). Można powiedzieć, że CSR stanowi ramę dla działań firmy, a ESG służy do mierzenia skuteczności tych działań.

Mimo różnic, CSR i ESG są komplementarne. Dobre praktyki CSR przyczyniają się do pozytywnych wyników w zakresie ESG. Pomiary ESG pomagają firmom monitorować i ulepszać swoje działania CSR. Oba elementy są ważne dla zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialnego prowadzenia firmy. CSR skupia się na celach i wartościach, natomiast ESG – na pomiarze wyników. CSR ma charakter jakościowy, a ESG – bardziej ilościowy. Ponadto, CSR opiera się na wewnętrznych wartościach firmy, a ESG – na zewnętrznych wymaganiach (np. inwestorów, konsumentów).

Istnieje kilka uniwersalnych standardów raportowania ESG, z których najpopularniejszymi są następujące:

- 1) GRI (ang. *Global Reporting Initiative*). Jest to najbardziej rozpowszechniony na świecie standard raportowania zrównoważonego rozwoju. GRI oferuje zestaw wytycznych, które pomagają firmom w ujawnianiu informacji o swoich działaniach w zakresie ESG. Wytyczne GRI są podzielone na trzy części: *GRI Standards* zawierające ogólne wytyczne dotyczące raportowania ESG; *GRI Sector Disclosures* zawierające szczegółowe wytyczne dotyczące raportowania dla różnych sektorów gospodarki; *GRI Topic Disclosures* zawierające szczegółowe wytyczne dotyczące raportowania dla różnych tematów ESG (zob. Global Reporting 2024).
- 2) SASB (ang. *Sustainability Accounting Standards Board*). Jest to organizacja non-profit, która opracowała standardy raportowania dla 77 sektorów gospodarki. Standardy SASB skupiają się na informacjach ESG, które są istotne dla inwestorów. Standardy SASB są wykorzystywane przez firmy do raportowania informacji ESG w swoich sprawozdaniach finansowych (zob. SASB 2024).
- 3) ISO 26000 – to międzynarodowy standard opracowany przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO), który dostarcza wytycznych dotyczących społecznej odpowiedzialności organizacji. Wprowadzony w 2010 roku, standard ten nie jest certyfikowany, co odróżnia go od innych norm ISO. Jego celem jest pomoc organizacjom w zrozumieniu i wdrożeniu działań związanych z odpowiedzialnością społeczną w sposób zgodny z ich strategią, kulturą i celami (zob. Polski Komitet Normalizacyjny 2013).
- 4) Inne standardy raportowania ESG: IIRC – *International Integrated Reporting Council* (zob. IFRS Foundation WW/W); TCFD – *Task Force on Climate-related Financial Disclosures*; CDSB – *Climate Disclosure Standards Board*.

Wybór odpowiedniego standardu raportowania ESG zależy od wielu czynników, takich jak: wielkość i branża firmy, potrzeby interesariuszy, dostępność danych. Firmy mogą również stosować kombinację różnych standardów raportowania ESG. Warto, aby uwzględniły wytyczne ministerialne, które zostały zaprezentowane w listopadzie 2023 r. (najprawdopodobniej prace nad nimi będą nadal się rozwijały).

W 2014 roku Unia Europejska przyjęła Dyrektywę 2014/95/UE w sprawie ujawniania informacji niefinansowych (tzw. Dyrektywa NFRD), która zobowiązuje duże przedsię-

biorstwa do ujawniania informacji na temat swoich działań. Dyrektywa NFRD miała na celu zwiększenie przejrzystości działań przedsiębiorstw oraz ułatwienie inwestorom, klientom i innym interesariuszom oceny ich wpływu na społeczeństwo i środowisko (zob. Dyrektywa 2014/95/UE). Z kolei, w kwietniu 2021 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt nowej dyrektywy w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (ang. *Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD, zob. Directive (EU) 2022/2464). Dyrektywa CSRD zastąpiła dyrektywę NFRD i wprowadziła szereg nowych wymogów w zakresie raportowania, m.in.: obowiązek raportowania dla wszystkich dużych przedsiębiorstw oraz niektórych MŚP, szczegółowe wymogi dotyczące ujawniania informacji na temat strategii i celów w zakresie zrównoważonego rozwoju, obowiązki stosowania standardów raportowania zrównoważonego rozwoju oraz audyt zewnętrzny raportów ESG (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2023).

Informacje niefinansowe (takie jak kwestie środowiskowe, pracownicze, społeczne) będą raportowane według wspólnych europejskich standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju (tzw. ESRS). Dla małych i średnich spółek giełdowych zostaną opracowane uproszczone ESRS. „Przepisy dyrektywy przewidują trzystopniowy harmonogram zastosowania nowych obowiązków przez jednostki. W pierwszej kolejności informacje przedstawiają po raz pierwszy (za rok obrotowy 2024) największe podmioty, które już obecnie raportują tzw. informacje niefinansowe na podstawie ustawy o rachunkowości (art. 49b). Są to duże jednostki zainteresowania publicznego, których liczba pracowników przekracza 500 osób. Rok później pierwsze raporty przedstawiają pozostałe duże jednostki. Małe i średnie spółki giełdowe złożą po raz pierwszy raporty za rok obrotowy 2026.” (Ministerstwo Finansów 2023).

## Praktyka raportowania ESG

Elementy, które muszą raportować przedsiębiorstwa w ramach ESG, różnią się w zależności od kraju, branży i wielkości firmy. Istnieje jednak kilka kluczowych obszarów, które są zazwyczaj uwzględniane w raportach ESG:

- *Strategia i zarządzanie* (opis strategii firmy i jej powiązania z ogólną strategią biznesową, struktura zarządzania w firmie, procesy identyfikacji i oceny ryzyka oraz wpływu ESG);
- *Środowisko* (zużycie surowców i energii, emisje zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby, odpady i recykling, zmiany klimatu);
- *Spółeczeństwo* (warunki pracy i płace, zdrowie i bezpieczeństwo pracowników, różnorodność i integracja, prawa człowieka, wsparcie dla społeczności lokalnych);
- *Ład korporacyjny* (zarządzanie i kontrola ryzyka, przejrzystość i zwalczanie korupcji, łańcuch dostaw, praktyki antymonopolowe);
- *Wyniki i wskaźniki* (informacje o postępach w realizacji celów ESG, wskaźniki kluczowych wyników (KPI) dla różnych obszarów ESG, zewnętrzna weryfikacja raportu ESG).



Oprócz wskazanych kluczowych obszarów, raporty ESG mogą również zawierać informacje o innych aspektach działalności firmy, takich jak: etyka i wartości, innowacje społeczne, współpraca z organizacjami pozarządowymi, sponsoring i mecenat.

Dodatkowo, w Polsce od 2023 roku obowiązuje Dyrektywa o ujawnianiu informacji niefinansowych. Dyrektywa ta nakłada na duże firmy obowiązek raportowania informacji o swoich działaniach w zakresie ochrony środowiska, kwestii społecznych iładu korporacyjnego. Informacje te muszą być ujawniane w sprawozdaniu z działalności lub w oddzielnym raporcie ESG. Zakres raportowania ESG może się różnić, ale istnieje kilka kluczowych obszarów, które są zazwyczaj uwzględniane w raportach ESG, w tym właśnie kwestie środowiskowe (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2023).

Ważne jest, aby raporty ESG były rzetelne, transparentne i zrozumiałe dla wszystkich interesariuszy, dlatego największą trudnością dla przedsiębiorstw może okazać się raportowanie śladu węglowego. Raportowanie środowiskowe obejmuje trzy zakresy, które odpowiadają kolejno za wytwarzane przez przedsiębiorstwo emisje w ramach zakresu pierwszego, pośrednie, które powstały w wyniku zużywania zakupionej energii w ramach zakresu drugiego i pośrednie, które obejmują inne niż w zakresie 2 pośrednie emisje gazów.

*Zakres 1* obejmuje emisje bezpośrednie gazów cieplarnianych, powstałe w wyniku zużycia paliw w źródłach stacjonarnych bądź mobilnych będących własnością spółki bądź przez nią nadzorowanych, oraz realizowanych procesów produkcyjnych i technologicznych, w tym ułatwiających się do atmosfery czynników chłodniczych. *Zakres 2* obejmuje emisje pośrednie powstałe w wyniku zużywania energii elektrycznej, ciepła i chłodu sieciowego, oraz pary technologicznej, zakupionych przez organizację. Z kolei *zakres 3* obejmuje inne pośrednie emisje gazów cieplarnianych powstałe w całym łańcuchu wartości: zakupione surowce i usługi, wynajęte aktywa, dobra kapitałowe, przetwarzanie sprzedanych produktów, emisje związane z energią i paliwami nieujęte w *zakresie 1 i 2*, wynajęte aktywa, transport i dystrybucja *upstream*, transport i dystrybucja *downstream*, odpady powstałe w wyniku działalności, użytkowanie sprzedanych produktów, podróże służbowe, franczyzy, dojazdy pracowników, inwestycje i postępowanie ze sprzedanymi produktami po zakończeniu ich użytkowania.

W ostatnich kilku latach nastąpił duży progres dotyczący raportowania ESG. Największe polskie firmy przyjęły na siebie obowiązek przygotowania raportów niefinansowych. Większość z nich korzysta ze standardów GRI. Z kolei, emisje gazów cieplarnianych związane z zakupem energii elektrycznej najczęściej są raportowane zgodnie z wytycznymi *Greenhouse Gas Protocol* (zob. *GHG Protocol Scope 2 Guidance 2015*) według:

- *wartości opartej na lokalizacji*: przedsiębiorstwa powinny raportować emisje związane z produkcją energii na obszarze, w którym jest ona konsumowana. W praktyce można oszacować tę wartość, mnożąc konsumpcję energii przedsiębiorstwa na obszarze danego kraju przez przeciętną emisję gazów cieplarnianych na 1 kWh w tym kraju.
- *wartości opartej na rynku*: przedsiębiorstwa mogą obliczyć tę wartość na podstawie emisji instalacji dostarczającej im energię. W Europie jedynym sposobem



udokumentowania pochodzenia energii są Świadectwa Pochodzenia (śledzenie bezpośrednie).

Przedsiębiorstwa mają dwie możliwości. Te jednostki w Polsce, które korzystają z Protokołu GHG, wyliczają całkowitą emisję opartą zarówno na lokalizacji i na rynku. Protokół zaleca wyliczenie emisji na podstawie wartości opartej na rynku, choć polskie przedsiębiorstwa decydują się zazwyczaj na stosowanie obu wariantów. Emisje z *zakresu 2* wynikają z generacji energii i nie uwzględniają strat sieciowych ani emisji w całym cyklu życia. Przedsiębiorstwa, które korzystają z zielonej energii posiadającej Świadectwo Pochodzenia, mogą podać wartość emisji równą zero.

*Zakres 3* obejmuje wszystkie pośrednie emisje (nieuwzględnione w *zakresie 1 i 2*), które występują poza organizacją, również emisje na poziomie produkcji (ang. *upstream*) i konsumpcji (ang. *downstream*). *Zakres 3* dzieli się na 15 kategorii, które powinny zostać uwzględnione w obliczeniach. Wybiera się je na podstawie analizy istotności. Włączenie emisji z *zakresu 3* pozwala firmom zidentyfikować wszystkie istotne emisje gazów cieplarnianych oraz podejmować współpracę z przedsiębiorstwami w ramach łańcucha dostaw. Należy podkreślić, iż bez *zakresu 3* nie ma możliwości stworzenia historii śladu węglowego w ramach łańcucha dostaw. Aktywne działania przedsiębiorstwa w tym zakresie zapewnią szeroki przegląd różnych powiązań biznesowych i możliwości redukcji emisji gazów cieplarnianych. Z drugiej strony, takie działania są największym wyzwaniem dla firm, ponieważ wymagają współpracy i dzielenia się informacjami na temat każdego jednostkowego śladu węglowego w handlu.

Obecnie firmy w Polsce nie są w stanie raportować *zakresu 3*. Wynika to z wielu trudności i barier, o których wspominają w swoich raportach środowiskowych. Wśród najważniejszych problemów wskazywano brak danych i informacji niezbędnych do raportowania zakupionej energii oraz brak danych o śladzie węglowym od dostawców.

Analizując raporty, można zauważyć, iż przedsiębiorstwa korzystające z GRI bardzo dobrze poradziły sobie z raportowaniem. Spetniają one większość wytycznych, zarówno tych dotyczących ładu organizacyjnego, jak i kwestii społecznych czy ekonomicznych. Warto podkreślić i docenić, iż polskie przedsiębiorstwa postawiły sobie cele, które monitorują w kolejnych cyklach sprawozdawczości rocznej lub dwuletniej. Widoczne są zatem postępy wynikające z analizowanych obszarów, prezentowanych na wykresach. Obliczanie śladu węglowego w ramach *zakresu 1 i 2* nie stanowi dla polskich firm istotnego problemu (Forum Społecznej Odpowiedzialności Biznesu 2023).

Natomiast, jak już wspomniano wyżej, wyzwaniem wydaje się być *zakres 3*. Tylko nieliczne firmy wskazały w raporcie emisje z *zakresu 3*, jednak można mieć tu wątpliwości co do właściwego ich zrozumienia i interpretowania. Dzieje się tak dlatego, iż w raportach nie został dobrze scharakteryzowany aspekt związanych z wykorzystywaniem surowców i materiałów, w tym ich pochodzenia. Każdy z tych surowców/materiałów powinien nieść ze sobą informację nie tylko o cenie, ale również o śladzie węglowym, aby można było tworzyć kompletny ślad węglowy produktu. W wielu raportach kwestia ta była podnoszona jako bariera uniemożliwiająca firmom raportowanie. Tylko nielicznym przedsiębiorstwom udało się wyliczyć jednostkowe wartości emisji dla produktów. Natomiast, sposób

ich prezentacji może stanowić problem. Jeśli były wskazywane, to w większości różniły się jednostkami przeliczeniowymi, a zatem porównywanie ich było niemożliwe. Jednostkowy ślad węglowy był obliczany np. na jednostkę sprzedanego produktu, na 1 mln zł, na m2, na sumę przychodu (Forum Społecznej Odpowiedzialności Biznesu 2023).

Z analizy raportów wynika, że pierwszym kluczowym problemem, na który napotyka przedsiębiorstwo, jest wyliczenie tego, w jaki sposób ślad węglowy, który jest udziałem firmy, przekłada się na ślad węglowy wyprodukowanego produktu. Informacja na ten temat powinna uwzględniać nie tylko *zakres 1*, *zakres 2*, ale również *zakres 3*, który aktualnie jest rzadko raportowany, ponieważ wymaga zebrania informacji od pojedynczych interesariuszy. Trudności dla przedsiębiorstw wynikały np. z braku wiedzy na temat, jak inwestycje, franczyzy, dobra kapitałowe należy przeliczyć na ślad węglowy. Kolejnym ważnym wyzwaniem jest samo przeliczenie śladu węglowego na jednostkę produktu, ponieważ dzisiejsze korporacje to nie firmy, które mają jedną siedzibę, jedno przedsiębiorstwo produkujące jeden produkt. Potrzebna jest zatem integracja działań, a z drugiej strony – możliwość obliczania śladu węglowego przez daną jednostkę, dany produkt, dany region czy dany kraj. Bez wspólnego narzędzia wszystkie te przepływy w firmie – z uwagi na ich zakres i ilość – wymagają ogromnego nakładu pracy człowieka, a nawet działów zajmujących się śladem węglowym.

Drugim kluczowym problemem jest analiza dostawców. Dokładna analiza praktyk ESG stosowanych przez dostawców surowców i komponentów powinna być podstawą nawiązywania współpracy biznesowej. Już dziś nieliczne przedsiębiorstwa deklarują w swoich raportach, iż podstawą nawiązania z nimi współpracy będzie w przyszłości raportowanie niefinansowego przez kooperanta. Można zakładać, iż taka deklaracja wynika z potrzeby uzupełnienia danych o śladzie węglowym, który wraz z surowcami i materiałami zakupuje przedsiębiorstwo. Bez informacji, ile w danej partii produktów zakupiono śladu węglowego, nie można prawidłowo obliczyć, ile śladu węglowego jest w produkcji, który dana firma wyprodukowała.

Trzeci problem dotyczy sytuacji, kiedy to firma chce dostarczać swoje produkty kolejnej w ramach łańcucha dostaw. Jeśli jest ona ostatnim ogniwem łańcuch dostaw, to jedynie kupujący będą zainteresowani informacją na temat śladu węglowego. Jeśli natomiast produkt firmy będzie kolejnym, ale nie ostatnim elementem łańcuch dostaw, to informacją o śladzie węglowym będzie zainteresowane kolejne przedsiębiorstwo. Należy zauważyć, iż starając się spełnić wymagania raportowania niefinansowego, kolejne przedsiębiorstwo będzie chciało wybrać takiego dostawcę, który dostarczy informację o śladzie węglowym.

W ten sposób zamyka się koło powiązań między przedsiębiorcami, dostawcami i odbiorcami, w którym kluczowe znaczenie będą miały:

- *przezroczystość łańcucha dostaw*: ujawnianie informacji o pochodzeniu surowców i sposobach ich pozyskiwania;
- *zrównoważone praktyki produkcyjne*: wdrażanie rozwiązań minimalizujących negatywny wpływ na środowisko;
- *etyczne warunki pracy*: zapewnienie godziwych warunków pracy i płacy pracownikom w całym łańcuchu wartości;

- *odpowiedzialna dystrybucja i logistyka*: optymalizacja procesów logistycznych pod kątem minimalizacji emisji CO<sub>2</sub>;
- *edukacja konsumentów*: informowanie konsumentów o zrównoważonym pochodzeniu produktów i usług.

## Podsumowanie

Raportowanie niefinansowe będzie stanowić wartościowe źródło informacji dla przedsiębiorstw, inwestorów, regulatorów i innych interesariuszy, którzy będą zainteresowani zwiększeniem zaangażowania polskich przedsiębiorstw w zrównoważony rozwój, w tym:

- 1) pomoże przedsiębiorstwom ocenić swój poziom przygotowania do raportowania SDG oraz zidentyfikować obszary wymagające poprawy;
- 2) dostarczy inwestorom i przedsiębiorstwom współpracującym w ramach łańcucha dostaw cennych informacji o poziomie zaangażowania polskich przedsiębiorstw w zrównoważony rozwój;
- 3) będzie stanowić wartościowe źródło informacji dla organizacji pozarządowych, mediów i innych interesariuszy;
- 4) przyczyni się do wzrostu świadomości na temat problemów społecznych i środowiskowych, promowania zrównoważonego rozwoju, wzmocnienia społeczności lokalnych;
- 5) przyczyni się do wzrostu zaufania, poprawy reputacji firmy i wizerunku marki, zwiększenia zaangażowania pracowników, wzrostu lojalności klientów.

Z uwagi na wskazane wyżej korzyści, wynikające z raportowania niefinansowego, coraz więcej firm publikuje raporty CSR i angażuje się w dialog z interesariuszami na temat swoich działań w tym zakresie. Jest to pozytywny trend, który może pomóc firmom stać się bardziej odpowiedzialnymi i zrównoważonymi.

Łańcuchy wartości stają się coraz ważniejszym obszarem zainteresowania zarówno pojedynczych firm, jak i całych sektorów. Choć wykraczają one poza podstawową działalność firmy, wiążą się jednak z wysokim ryzykiem niezgodności z kryteriami ESG. Ryzyko to będzie się nasilać, ponieważ rosną oczekiwania ze strony inwestorów, klientów, organów regulacyjnych i innych interesariuszy w zakresie zrównoważonych i etycznych praktyk w całym cyklu życia produktu lub usługi.

Na podstawie przeanalizowanych raportów można zauważyć, iż monitorowanie śladu węglowego w ramach łańcucha dostaw stanowi największe wyzwanie dla przedsiębiorstw. Powyższa analiza pozwoliła ukazać newralgiczne punkty, które wymagają uwagi przedsiębiorstw. Zdiagnozowano trzy problemy, na które powinny zwrócić uwagę przedsiębiorstwa: dostęp do danych od dostawców, uwzględnienie całego łańcucha dostaw, obliczanie jednostkowego śladu węglowego. W związku z tym kluczowe znaczenie ma monitorowanie łańcucha wartości – od zakupu surowców i komponentów, poprzez produkcję i logistykę, aż po użytkownika końcowego.

**Magdalena Tomala** – dr hab., prof. Politechniki Świętokrzyskiej. Zainteresowania badawcze: stosunki międzynarodowe, zrównoważony rozwój, studia nad rozwojem.

**Magdalena Tomala** – Ph.D., D.Sc., prof. of the Kielce University of Technology. Research interests: international relations, sustainable development, development studies.

### ➔ Bibliografia:

- ALSUWAIDI Mohammed, EID Riyad, AGAG Gomaa (2021), *Understanding the link between CSR and employee green behaviour*, "Journal of Hospitality and Tourism Management", vol. 46. DOI: 10.1016/j.jhtm.2020.11.008
- BAUMOL William J., LIKERT Rensis, WALLICH Henry C., MCGOWAN John J. (1970), *A New Rationale for Corporate Social Policy*, Supplementary Paper no. 32, Committee for Economic Development, New York.
- BEN & JERRY'S (2006), *2006 Social & Environmental Assessment Report*, <https://www.benjerry.com/about-us/sear-reports/2006-sear-report> (31.12.2006).
- BHAT Aijaz Ahmad, MIR Ajaz Akber, ALLIE Adeel Hussain, LONE Mushtaq Ahmad, AL-ADWAN Ahmad Samed, JAMALI Dima, RIYAZ Iqra (2024), *Unlocking corporate social responsibility and environmental performance: Mediating role of green strategy, innovation, and leadership*, "Innovation and Green Development", vol. 3, issue 2. DOI: 10.1016/j.igd.2023.100112
- BIZOŃ-POŻYCZKA Ewa (2022), *Działania przedsiębiorców w ramach ochrony środowiska. Społeczna Odpowiedzialność Biznesu jako element komunikowania się z interesariuszami – analiza raportów CSR 2016-2021*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie”, nr 86. DOI: 10.21008/J.0239-9415.2022.086.03
- CAESENS Gaëthane, STINGLHAMBER Florence, DEMOULIN Stéphanie, DE WILDE Matthias (2017), *Perceived organizational support and employees' well-being: The mediating role of organizational dehumanization*, "European Journal of Work and Organizational Psychology", vol. 26, issue 4. DOI: 10.1080/1359432X.2017.1319817
- CHOJNACKA Ewa, WIŚNIEWSKA Jolanta (2016), *Raportowanie danych CSR w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 436. DOI: 10.15611/pn.2016.436.06
- DE VILLIERS Charl, ALEXANDER Deborah (2014), *The institutionalisation of corporate social responsibility reporting*, "The British Accounting Review", vol. 46, issue 2. DOI: 10.1016/j.bar.2014.03.001
- DENG Xin, KANG Jun-koo, LOW Buen Sin (2013), *Corporate social responsibility and stakeholder value maximization: Evidence from mergers*, "Journal of Financial Economics", vol. 110, issue 1. DOI: 10.1016/j.jfineco.2013.04.014
- DIRECTIVE (EU) 2022/2464 of the European Parliament and the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting (Text with EEA relevance), OJ L 322/15, 16.12.2022.
- DYREKTYWA 2014/95/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 330 z 15.11.2014.

- EUROPEAN COMMISSION (2001), *Green paper – Promoting a European framework for corporate social responsibility*, COM(2001) 366 final, Brussels, 18.07.2001.
- FORUM SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI BIZNESU (2023), *Raporty Zrównoważonego Rozwoju – Biblioteka raportów*, <https://raporty.r.pl/biblioteka-raportow/?organizacja=0&branza=0&edycja=355&filtered=yes> (31.12.2023).
- GHG PROTOCOL SCOPE 2 GUIDANCE: *An amendment to the GHG Protocol Corporate Standard* (2015), World Resources Institute.
- GLOBAL REPORTING (2024), *Our mission and history*, <https://www.globalreporting.org/about-gri/mission-history/> (20.08.2024).
- IFRS FOUNDATION (W/W/W), *About us: Integrated Reporting*, <https://integratedreporting.ifrs.org/the-iirc-2/> (05.08.2024).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2011), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, KOM(2011) 681 wersja ostateczna, Bruksela, 25.10.2011.
- LATAPI AGUDELO Mauricio Andrés, JÓHANNSDÓTTIR Lára, DAVÍDSDÓTTIR Brynhildur (2019), *A literature review of the history and evolution of corporate social responsibility*, "International Journal of Corporate Social Responsibility", vol. 4. DOI: 10.1186/s40991-018-0039-y
- LUU Trong Tuan (2020), *Integrating green strategy and green human resource practices to trigger individual and organizational green performance: The role of environmentally-specific servant leadership*, "Journal of Sustainable Tourism", vol. 28, issue 8. DOI: 10.1080/09669582.2020.1729165
- MARKOPOULOS Evangelos, STAGGL Alexandra, GANN Emma Luisa (2021), *Beyond Corporate Social Responsibility (CSR): Democratizing CSR Towards Environmental, Social and Governance Compliance*, in: E. Markopoulos, R.S. Goonetilleke, A.G. Ho, Y. Luximon (eds), *Advances in Creativity, Innovation, Entrepreneurship and Communication of Design. AHFE 2021. Lecture Notes in Networks and Systems*, vol. 276. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-80094-9\_12
- MARLIN Alice, MARLIN John Tepper (2003), *A brief history of social reporting*, "Business Respect", no. 51.
- MINISTERSTWO FINANSÓW (2023), *Dyrektywa o sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju już opublikowana*, <https://www.gov.pl/web/finanse/dyrektywa-o-sprawozdawczosci-przedsiębiorstw-w-zakresie-zrownowazonego-rozwoju-juz-opublikowana-1> (25.01.2023).
- MINISTERSTWO FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ (2023), *Raportowanie niefinansowe – Kluczowy element CSR/RBC*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/raportowanie-spoleczne> (09.11.2023).
- MINISTERSTWO RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ (W/W/W), *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw – CSR*, [https://www.gov.pl/web/dialog/spoleczna-odpowiedzialnosc-przedsiębiorstw--csr#\\_ftn1](https://www.gov.pl/web/dialog/spoleczna-odpowiedzialnosc-przedsiębiorstw--csr#_ftn1) (30.09.2024).
- OECD (2001), *Corporate Responsibility: Private Initiatives and Public Goals*, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/9789264193062-en
- OECD (2019), *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2018*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2024), *Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych dotyczące odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej*, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/gfe6d8dc-pl

- OWEN Dave (2014), *The Evolution of Social Reporting: The 'Early Days'*, "Social and Environmental Accountability Journal", vol. 34, issue 2. DOI: 10.1080/0969160X.2014.938470
- POLSKI KOMITET NORMALIZACYJNY (2013), *ISO 26000 Guidance on social responsibility. Norma Międzynarodowa dotycząca społecznej odpowiedzialności*, <https://www.pkn.pl/informacje/2013/09/iso-26000> (30.09.2013).
- POMERING Alan, JOHNSON Lester W. (2009), *Constructing a corporate social responsibility reputation using corporate image advertising*, "Australasian Marketing Journal", vol. 17, issue 2. DOI: 10.1016/j.ausmj.2009.05.006
- REFORMING THE AUTO INDUSTRY (WWW), [https://michiganintheworld.history.lsa.umich.edu/environmentalism/exhibits/show/main\\_exhibit/pollution\\_politics/national-air-quality/reforming-the-auto-industry](https://michiganintheworld.history.lsa.umich.edu/environmentalism/exhibits/show/main_exhibit/pollution_politics/national-air-quality/reforming-the-auto-industry) (18.02.2024).
- RESEARCH AND POLICY COMMITTEE (1971), *Social Responsibilities of Business Corporations*, Committee for Economic Development, New York.
- REYNOLDS MaryAnn, YUTHAS Kristi (2008), *Moral Discourse and Corporate Social Responsibility Reporting*, "Journal of Business Ethics", vol. 78. DOI: 10.1007/s10551-006-9316-x
- SASB (2024), *About us*, <https://sasb.org/about/> (30.09.2024).
- SHABANA Kareem M., BUCHHOLTZ Ann K., CARROLL Archie B. (2017), *The Institutionalization of Corporate Social Responsibility Reporting*, "Business & Society", vol. 56, issue 8. DOI: 10.1177/0007650316628177
- SHAKIL Mohammand Hassan, MAHMOOD Nihal, TASNIA Mashiyat, MUNIM Ziaul Haque (2019), *Do environmental, social and governance performance affect the financial performance of banks? A cross-country study of emerging market banks*, "Management of Environmental Quality an International Journal", vol. 30, issue 6. DOI: 10.1108/meq-08-2018-0155
- SHELL GLOBAL (WWW), *What are the previous Shell Scenarios?*, <https://www.shell.com/news-and-insights/scenarios/what-are-the-previous-shell-scenarios.html> (30.09.2024).
- STOCK Christoph, PÜTZ Laura, SCHELL Sabrina, WERNER Arndt (2024), *Corporate social responsibility in family firms: Status and future directions of a research field*, "Journal of Business Ethics", vol. 190. DOI: 10.1007/s10551-023-05382-4
- SU Lujun, SWANSON Scott R. (2019), *Perceived corporate social responsibility's impact on the well-being and supportive green behaviors of hotel employees: The mediating role of the employee-corporate relationship*, "Tourism Management", vol. 72. DOI: 10.1016/j.tourman.2019.01.009
- TOMALA Magdalena (2023), *Sustainable Development in the Strategies of Polish Enterprises*, in: A. Visvizi, O. Troisi, M. Grimaldi (eds), *Research and Innovation Forum 2022. RIIFORUM 2022. Springer Proceedings in Complexity*, Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-031-19560-0\_49
- UN (1999), *Secretary-General Proposes Global Compact on Human Rights, Labour, Environment, in Address to World Economic Forum in Davos*, Press Release SG/SM/6881, <https://press.un.org/en/1999/19990201.sgsm6881.html> (01.02.1999).
- UN GLOBAL COMPACT (WWW), <https://unglobalcompact.org> (18.02.2024).
- US EPA (2023), *Evolution of the Clean Air Act*, United States Environmental Protection Agency, <https://www.epa.gov/clean-air-act-overview/evolution-clean-air-act> (21.11.2023).





## Research project report <sup>1</sup>

### ***'Knowledge is power': The boundaries of political advising and lobbying in the political decision-making process – political expert culture in a Polish-German comparative perspective***

Artur Kopka, *European University Viadrina (Frankfurt/Oder, Germany)*

E-mail: [kopka@europa-uni.de](mailto:kopka@europa-uni.de)

<https://orcid.org/0000-0001-7220-713X>

#### **Abstract**

This paper presents the assumptions, the implementation process and the results of the research project: *'Knowledge is power': The boundaries of political advising and lobbying in the political decision-making process – political expert culture in a Polish-German comparative perspective*, carried out between 2020 and 2022. The main objective of the project was to analyse the perception of political advising and lobbying within political decision-making processes by politicians and their advisers in Poland and Germany. The basis for the project was empirical material obtained in 150 standardised in-depth interviews with MP's and experts involved in political advisory processes in both countries.

**Keywords:** political advising, lobbying, political expert culture, Poland, Germany.

#### **Raport z realizacji projektu badawczego *'Wiedza to władza': Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym – polityczna kultura ekspercka w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej***

#### **Streszczenie**

Niniejszy raport prezentuje założenia, proces realizacji oraz wyniki projektu badawczego pt. *'Wiedza to władza': Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym – polityczna kultura ekspercka w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej*, przeprowadzonego w latach 2020–2022. Głównym celem projektu była analiza percepcji sposobu funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w ramach politycznych procesów decyzyjnych przez polityków oraz ich do-

---

<sup>1</sup> This report is based on a summary publication of the project containing a full description of the project's objectives, implementation and results (Kopka, Piontek 2022a).

radców w Polsce i w Niemczech. Badanie zostało zrealizowane na podstawie łącznie 150 wywiadów pogłębionych z parlamentarzystami oraz ekspertami uczestniczącymi w politycznych procesach doradczych w obu krajach.

**Słowa kluczowe:** doradztwo polityczne, lobbying, polityczna kultura ekspercka, Polska, Niemcy.

The research project '*Knowledge is power: The boundaries of political advising and lobbying in the political decision-making process – political expert culture in a Polish-German comparative perspective*' was carried out between April 2020 and December 2022 in cooperation between the Department of Comparative Political Science at the Faculty of Cultural Studies of the European University Viadrina Frankfurt/Oder (EUV), and the Faculty of Political Science and Journalism of the Adam Mickiewicz University in Poznań (AMU). It was managed by Artur Kopka and Dorota Piontek owing to a grant from the *Polish-German Foundation for Science*, and with the financial support from the Small Projects Fund of the Euroregion *Pro Europa Viadrina*.<sup>2</sup>

The project presented here was a continuation of a research project running from 2016–2018<sup>3</sup>, with its result summarised and published in Polish by ToC publishing house in the book edited by Artur Kopka, Dorota Piontek, and Michael Minkenberg, entitled: *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (ang. *Political advising and lobbying in the parliamentary decision-making process. Poland and Germany in a comparative perspective*).<sup>4</sup> The results of the second part of the project were presented at the conference held on 1 June 2022 at the *Collegium Polonicum* in Stubice, and published in the same year by the Publishing House of the Faculty of Political Science and Journalism of Adam Mickiewicz University in Poznań, in the collective work edited by Artur Kopka and Dorota Piontek, entitled: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i Niemczech. Politycy, doradcy i lobbyści w perspektywie porównawczej* (ang. *Political expert culture in Poland and Germany. Politicians, advisers and lobbyists in a comparative perspective*).<sup>5</sup>

## Project assumptions and research questions

The aim of the first part of the project was to analyse the perception of political advisory and lobbying processes by politicians in Germany and Poland, based on the assumption that each country has specific arrangements in this area, depending on the existing socio-political conditions. The initial research interest was related to the differences between political advisory and lobbying and their practical role in the

<sup>2</sup> The project received funding from the German-Polish Science Foundation (GPSF: 2019-14) and the Small Project Fund in the Euroregion *Pro Europa Viadrina* (KPF-042/20).

<sup>3</sup> The first part of the project received funding from the German-Polish Science Foundation (GPSF: 2016-12) and the Small Project Fund in the Euroregion *Pro Europa Viadrina* (KPF-016/18).

<sup>4</sup> A German-language version of the book was published in 2019 by *Springer VS* with the title: *Politikberatung und Lobbying im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Polen und Deutschland im Vergleich*.

<sup>5</sup> A German-language version of the book was published in 2024 by *Springer VS* with the title: *Politische Expertenkultur in Deutschland und Polen. Politik, Beratung und Lobbyismus im Vergleich*.

political decision-making. The study conducted in the first part of the project allowed for a multifaceted analysis of their structures and their function, as well as the criteria of legitimacy and legality of the different political advisory and lobbying processes in the perception of MP's as recipients of various types of expertise in both countries (Kopka et al. 2018; Kopka, Piontek 2022b).

The analysis conducted in a German-Polish comparative perspective was aimed not only at identifying similarities and differences in the relationship between experts and politicians involved in the decision-making processes in the two political systems. It also focused on the legal framework and the relevant procedures, as well as the practices that do not originate in various types of regulations, and finally, on the way politicians acquire expertise and how they use it in their political decision-making. The conducted research led us to propose the concept of a political expert culture (*pec*), which we defined, based on relevant theoretical approaches, "as a system of norms, procedures and instruments regulating the relationship between experts and political decision-makers, resulting from diverse systemic, political, institutional, legal, historical, and cultural conditions in individual countries" (Piontek, Kopka 2018: p. 80–81). This concept implies the existence of different *pec* models reflecting the shape of the relationship between the two sides of political consultancy determining which experts and which advisory procedures are considered credible and legitimate. Based on our research, we proposed also a tentative typology of *pec*, taking into account the findings on the institutional framework of political advisory and lobbying processes in Poland and Germany, the perception of the boundary between political advising and lobbying by actors involved in the consulting processes, the functioning of substantive and strategic advice, as well as the political advisory and lobbying market in either country (Kopka, Piontek 2022d).

The analysis of the interviews with Polish and German parliamentarians provided comprehensive insight into the politician-adviser relationship, and led to vast knowledge of their cooperation, the rationale behind it, and its effects. The research conducted in the first part of the project became a starting point for the study of more groups of participants in the political advisory and lobbying processes. Therefore, in the next step, in order to verify the conceptual assumptions and to clarify a typological classification of the *pec* in Germany and Poland, the politicians' perception was supplemented with the perspective of experts on various fields (substantive and strategic), and different interests (advisors and lobbyists) as the other side of advisory interaction. The analysis was focused on how experts understand their role within the political advisory and lobbying process, and how they perceive the existing legal framework. Furthermore, we were interested in the subject of advice and its functions, the mode of recruiting experts, and how they work, the channels of communication between politicians and advisors, and how they gain access to political decision-makers. In order to explore the adopted research area in the most comprehensive way, in addition to the central research themes, other aspects of political advising and lobbying were also analysed. These included the increasing role of the media in the political advisory and lobbying processes, the differences in the structure

and advisory resources of MPs' offices, the perceptions of the so-called "revolving door effect", and the opportunities for citizens to participate in political consultations in either country (Kopka, Piontek 2022b).

## **Project implementation and research methodology**

The project was conducted by a team of researchers representing renowned universities and research centres from Germany and Poland. In addition to representatives from the EUV and AMU as the main partners of the project, the team included representatives of the University of Warsaw, the Polish Academy of Sciences in Warsaw, the University of Wrocław, the University of Lower Silesia in Wrocław, the University of Heidelberg, and the Institute for Advanced Sustainability Studies in Potsdam. The researchers involved in the project participated in several workshops, which provided an opportunity for a collaborative conceptual development of the project's assumptions, to analyse the collected empirical material within the adopted research areas, and to present and discuss the results of the analysis.

The basis for the project was empirical material obtained through 150 standardised in-depth interviews with parliamentarians and experts involved in political advisory processes in Germany and Poland. In the first part of the project, 39 interviews were conducted with Polish, and 19 interviews with German parliamentarians, adequately representing all the parties in the parliaments (Kopka et al. 2018).

In the second part of the project, 28 interviews were conducted with German, and 18 with Polish experts. The sample was selected on the basis of specific eligibility characteristics. According to the adopted selection criteria, survey respondents had to fulfil the following conditions: "as individual experts, team members or employees of a company or institution, formally or informally, they provide advisory services to politicians in the framework of substantive advice, image consulting, strategic advice, election campaign advice, etc., or carry out lobbying activities on their own or on behalf of other entities, to influence the legislation within the political decision-making processes" (Kopka, Piontek 2022b: p. 13). The information regarding the participation of the experts concerned in the legislative process was based on lists of advisory and lobbying bodies registered with the Sejm and the Bundestag, lists of experts participating in parliamentary committees, as well as information from parliamentarians or individual declarations from the experts. The respondents had extensive experience and a high reputation for their expert activities. They represented a wide range of actors offering a diverse catalogue of advisory services and active in the field of various sectoral policies. The group of experts included representatives of federations, trade unions and associations, foundations, NGOs, academic and research institutions, lobbying offices, political marketing and communications consultancies, and opinion polling centres. The experts surveyed were mainly directors, presidents, attorneys and managers of communication and public relations departments, spokespersons, academics, freelance advisors and lobbyists. A smaller group consisted of clerks, consultants and political relations specialist. Due to the prominent positions

held by the respondents from both countries, and their extensive practical knowledge of expert activities, the empirical material obtained from the interviews provided significant insight into the political advisory and lobbying processes and the way they function in Poland and Germany (Kopka, Piontek 2022b).

The survey also involved employees of MPs' offices as a specific group of individuals with advisory functions in the political decision-making processes. Regarding their duties, they provided an excellent source of information on how parliamentarians obtain expertise, which also allowed comparing the role of office staff as advisory support to politicians in both countries. The survey covered 27 employees of the Bundestag, and 19 employees of the Sejm (Kopka, Piontek 2022b).

The interviews were recorded and anonymised. Using computer software, transcription protocols were created as the basis for the subsequent analysis. The collected data were coded according to the research objectives, and then filtered in the process of a structured content analysis in search for information related to the experts' perceptions of the selected issues (Kopka, Piontek 2022b).

In order to ensure the validity of the research results, a follow-up survey was conducted in March and April 2022. Again, it involved 34 MPs representing all the parties in the German Parliament. The interviews were carried out in the form of a short questionnaire on their assessment of the provisions of the 'Lobbying Act', which came into force in Germany on 1 January 2022 (Kopka, Piontek 2022b).

## Project results

One of the main goals of the project was to identify the factors shaping the specific types of *pec*, determining the way, in which political advisory and lobbying affect the process of acquiring expertise by policy-makers, and to create an analytical model for comparison in different political systems. In the course of the study, four types of *pec* were identified, distinguished on the basis of two categories of the differentiating criteria: institutional (formal-legal), and cultural. The juxtaposition of these two categories creates a model of norms and relationships between the policy-makers, and expertise providers unique to each system.

The following were identified as types of the *pec*:

- 1) institutionalised, content-oriented *pec* (i-c),
- 2) institutionalised, strategy-oriented *pec* (i-s),
- 3) non-institutionalised, content-oriented *pec* (n-c),
- 4) non-institutionalised, strategy-oriented *pec* (n-s) (Kopka, Piontek 2022c).

The interviews with experts provided a broader picture of the system of norms, instruments and procedures that define the relationship between experts and political decision-makers. This required specifying the institutional criteria of distinction and taking into account more significant factors. In the initially adopted set of categories, the identification of a specific type of *pec* in this dimension depended primarily on the scope of the legal arrangements for the operation of political advising and lobbying. Based

on the analysis of the expert interviews, the institutional category was expanded to enable a more adequate categorisation of the individual countries to a specific type of *pec* (Kopka, Piontek 2022c).

The refinement of the differentiating criteria resulted in the creation of a typology grid for *pec*. The previous institutional distinctions were related to:

- 1) the existing regulations of advisory and lobbying processes, supplemented by the following criteria:
- 2) the degree of formalisation of the politician-expert relationship,
- 3) the degree of availability of institutionalised forms of advice,
- 4) the level of the professionalisation of expert knowledge providers,
- 5) the demand for expertise regardless of its nature,
- 6) the use of expertise in political decision-making.

The differentiating criteria in the cultural dimension include the following factors:

- 1) the types of expertise desired by politicians ('policy advice' vs. 'political consulting'),
- 2) the politicians' goals related to the use of expertise (rationalisation vs. post-rationalisation/legitimation),
- 3) the distance between politicians and experts, consisting of:
  - a) the degree of trust in expert knowledge,
  - b) the position of the expert as a participant in the decision-making process,
  - c) the politicians' preference for experts (internal vs. external),
  - d) the degree of proximity of the views required.

We also found that the perception of the boundary between political advising and lobbying in the institutional dimension, and the level of mediatisation of expertise in the cultural dimension can serve as complementary criteria for the typology of the *pec*. However, we do not treat them as foregrounded, and the assessment of their ultimate suitability should be based on further research (Kopka, Piontek 2022c).

The analysis based on the above comparative matrix allowed to assign the political expert cultures of Poland and Germany to two different types of the *pec* (Kopka, Piontek 2022c). The results of the research on the various aspects of political advising and lobbying, which identified the type of the *pec* in both countries within the adopted differentiation criteria, are detailed in the articles contained in the publication summarising the project (Kopka, Piontek 2022a).

## Conclusions

The analysis of the institutional-legal framework of political advisory and lobbying processes was carried out on the basis of the available source material and literature on the subject. However, in order to analyse norms, dependencies, evaluations, and expectations as factors of real impact on their functioning, it was necessary to include in the study the perspectives of both politicians and experts involved in the consultation processes in the two countries studied. The experts' perspectives on political advisory and lobbying processes have enriched our understanding of advisory practices, and

the ways and channels of cooperation between politicians and experts, as well as the politicians' expectations of the advisors and their opinions. Comparing this information with the results of the interviews conducted with the politicians in the first part of the project resulted in identifying the subjective beliefs of either side of the advisory interaction between the politicians and experts in Poland and Germany (Kopka, Piontek 2022b).

Based on the findings of the research on politicians' attitudes towards the most important aspects of policy advice and lobbying in the political decision-making process and the juxtaposition with experts' perceptions of these phenomena, we modified the original proposal for the typology of the *pec*. The result was a more elaborate model, clarifying the different categories of distinction. The institutional changes, which occurred since the first part of the project, led to placing a greater emphasis on this dimension, and the treatment of the formalisation factor as a component of more broadly defined institutionalisation (Kopka, Piontek 2022c). On the basis of the distinction criteria adopted, Poland and Germany were assigned to two different types of the *pec*, thus reflecting the clear differences between political advising and lobbying function in the two countries (Kopka, Piontek 2022d).

The project results have encouraged us to formulate three leading recommendations that open up new research perspectives in political advising and lobbying based on the *pec* concept. The first recommendation highlights the need for constant monitoring of the institutional and cultural factors that define the different types of the *pec*, as well as their attribution to specific countries. The other recommendation relates to further research on how the political actors in the decision-making processes perceive the boundaries between academic-based policy advice and interest representation-oriented lobbying. The last recommendation concerns the mediatisation of expertise as an analytical category related to political, expert-lobbying and media practice (Kopka, Piontek 2022d).

'*Knowledge is Power*' was a pilot study. There is still limited knowledge about how the existing institutional and legal conditions are perceived by actors in the political advisory and lobbying processes (politicians and experts), or how they function in terms of the flow of expertise within the political decision-making processes in a specific political system. Moreover, we know too little about the strategies and practices of maintaining balance between the desired independence and objectivity of the expertise offered as a basis for rationalising political decisions in line with the idea of working for the general good, and taking into account the specific interests of various social groups, coupled by the desire for accuracy and feasibility of the advisory opinions formulated. The aim of adopting a Polish-German comparative perspective was to analyse the differences in the structures and functioning of political advising and lobbying in Western European countries and the so-called 'new democracies', represented by Central and Eastern European countries. Taking the example of Poland and Germany as a case study has resulted in identifying the most relevant issues and problems for comparison in the political advisory and lobbying processes. In our view, the presented concept of the *pec* creates the basis for a broader comparative research aimed at filling the research gap generated by the growing importance of expertise in political practice, and the increase of interest in this topic in the political science debate (Kopka, Piontek 2022b).



**Artur Kopka** – PhD in political science, head of the project 'Knowledge is Power' at the Department of Comparative Political Science of the Faculty of Cultural Studies of the European University Viadrina Frankfurt (Oder), assistant professor at the Adam Mickiewicz University in Poznań. Research interests: political advising and lobbying in political decision-making, democracy and political culture in (post-)transition societies, populism and political radicalism in modern democracies. Selected publications: Kopka A., Piontek D., Minkenberg M. (eds.), *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, Kraków 2018; Kopka A., Piontek D. (eds.), *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, Poznań 2022.

**Artur Kopka** – doktor filozofii w zakresie nauk o polityce, kierownik projektu „Wiedza to Władza” w Katedrze Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, adiunkt w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania badawcze: doradztwo polityczne i lobbying w politycznym procesie decyzyjnym, demokracja i kultura polityczna w społeczeństwach (post-)transformacyjnych, populizm i radykalizm polityczny we współczesnych demokracjach. Wybrane publikacje: Kopka A., Piontek D., Minkenberg M. (red.), *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, Kraków 2018; Kopka A., Piontek D. (red.), *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, Poznań 2022.

## ➔ References:

- KOPKA Artur, PIONTEK Dorota (eds) (2022a), *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, Poznań.
- KOPKA Artur, PIONTEK Dorota (2022b), *Wprowadzenie: Doradztwo polityczne i lobbying w polsko-niemieckim porównaniu*, in: A. Kopka, D. Piontek (eds), *Politycy, doradcy i lobbyści w perspektywie porównawczej*, Poznań.
- KOPKA Artur, PIONTEK Dorota (2022c), *Koncepcja „politycznej kultury eksperckiej” jako model analityczny w porównawczych badaniach politycznych procesów doradczych*, in: A. Kopka, D. Piontek (eds.), *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, Poznań.
- KOPKA Artur, PIONTEK Dorota (2022d), *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech: wyniki badań i rekomendacje*, in: A. Kopka, D. Piontek (eds), *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Politycy, doradcy i lobbyści w perspektywie porównawczej*, Poznań.
- KOPKA Artur, PIONTEK Dorota, MINKENBERG Michael (eds) (2018), *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, Kraków.
- PIONTEK Dorota, KOPKA Artur (2018), *Koncepcja kultury eksperckiej w problematyce doradztwa politycznego i lobbyngu*, in: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (eds), *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, Kraków.

# Rola Unii Europejskiej w ograniczeniu skutków powodzi z perspektywy faz zarządzania kryzysowego

Rafał Jękot, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: [rjekot@student.uw.edu.pl](mailto:rjekot@student.uw.edu.pl)

<https://orcid.org/0009-0000-5192-5300>

## Streszczenie

Celem niniejszego eseju jest analiza najważniejszych aktów prawnych oraz mechanizmów działania Unii Europejskiej w zakresie ograniczenia skutków powodzi, stanowiących poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa mieszkańców Europy i będących źródłem potencjalnych sytuacji kryzysowych. W tekście omówiono działania UE w obszarze legislacyjnym oraz instytucjonalnym, wpisujące się w cykl zarządzania kryzysowego, obejmujący fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Na podstawie przeprowadzonej analizy można zauważyć, że podejście Unii Europejskiej do kwestii bezpieczeństwa powinno łączyć rozwój współpracy cywilnej z dostosowaniem do nowych zagrożeń, zapewniając tym samym kompleksowe rozwiązania.

**Słowa kluczowe:** powódź, ochrona przeciwpowodziowa, zarządzanie kryzysowe, Unia Europejska, sytuacja kryzysowa

## The role of the European Union in reducing the effects of floods from the perspective of the crisis management phases

### Abstract

The aim of this essay is to analyse the most important legal acts and action mechanisms introduced by the European Union in the field of reducing the effects of floods, which pose a serious threat to the safety of the inhabitants of Europe, and which are a source of potential crisis situations. The text discusses the EU's actions in the legislative and institutional areas, which are part of the crisis management cycle consisting of prevention, preparation, response, and recovery phases. Based on the conducted analysis, it can be noted that the European Union's approach to security should provide comprehensive solutions, combining the development of civil cooperation with adaptation to new threats.

**Keywords:** flood, flood management, crisis management, European Union, crisis situation

Powódzie to jedno z głównych zagrożeń naturalnych w Polsce i Europie. Jak wskazuje polski strategiczny dokument planistyczny *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, powódzie stanowią zdarzenie o wysokiej wartości ryzyka spowodowania sytuacji kryzysowej. Jako *ryzyko* określa się wypadkową prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia i potencjalnych skutków jakie mogłoby spowodować (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2022: s.7). Dane Europejskiej Agencji Środowiska demonstrują, że w ostatnich latach systematycznie wzrastają straty wywołane ekstremalnymi zdarzeniami pogodowymi w państwach Unii Europejskiej – osiągając w 2021 roku wartość niemal 60 miliardów euro, z czego dużą część stanowią konsekwencje zdarzeń powodziowych (European Environment Agency 2023). Podkreśla się, że w związku ze zmianami klimatu, tereny objęte ryzykiem występowania tego rodzaju zjawisk oraz ich skala będą wzrastać – obecnie tylko na obszarze zagrożonym powodziami rzecznyymi żyją niemal 53 miliony Europejczyków (European Environment Agency 2024). Mając na uwadze powyższe dane, podkreślające potencjał wywołania sytuacji kryzysowej przez powódzie, zasadnym jest podejście do ograniczania ich efektów z perspektywy procesu zarządzania kryzysowego obejmującego kolejno fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy, w których to wspólnotowe mechanizmy pełnią różną, aczkolwiek istotną rolę.

### Działania w fazie zapobiegania

W zakresie kwestii związanych z ograniczeniem efektów powodzi należy wskazać przede wszystkim na podstawy prawne stworzone przez instytucje unijne, które pełnią szczególną rolę w zakresie zadań realizowanych w fazie zapobiegania. Unia Europejska rozpoczęła działanie w tym zakresie ponad dwie dekady temu, wprowadzając Dyrektywę 2000/60/WE – tzw. Ramową Dyrektywę Wodną (RDW) tworzącą podwaliny pod obecny system legislacyjny ochrony przeciwpowodziowej w państwach wspólnoty (Dyrektywa 2000/60/WE). Dyrektywy są aktami prawa wtórnego UE, które mają charakter wiążący co do celu, pozostawiając jednocześnie wolność wyboru formy i środków. Jak wskazuje A. Zawidzka-Łojek, stosuje się je w obszarach, w których państwa członkowskie posiadają zróżnicowane uregulowania prawne wymagające harmonizacji celem osiągnięcia pożądanego przez wspólnotę efektu (Zawidzka-Łojek 2012: s. 31). Takim obszarem jest niewątpliwie ochrona przeciwpowodziowa. Wspomniana RDW ma na celu określenie ram prawnych dla ochrony wód, co pośrednio przyczynia się również do zmniejszenia skutków powodzi. Choć głównym zadaniem dyrektywy nie jest ochrona przeciwpowodziowa, to konieczność wdrożenia na jej podstawie zintegrowanego zarządzania całego dorzecza i oparcie gospodarowania wodami na granicach hydrologicznych, spowodowało zmianę podejścia do walki z powodzią na bardziej efektywne. Należy bowiem wskazać, że specyfiką zagrożeń naturalnych – w tym powodzi – jest fakt przenikania obszaru ich oddziaływania przez granice państw i w konsekwencji konieczność współpracy transgranicznej. Brak zintegrowanego podejścia

do ochrony przeciwpowodziowej znacznie obniża skuteczność prowadzonych działań, czego przykładem może być chociażby budowa wałów przeciwpowodziowych w górnym biegu rzeki. Prowadzi to do braku możliwości naturalnej retencji na tym obszarze, szybszego spływu wód i w konsekwencji zwiększenia jej ilości w dolnym biegu, skutkując powodzią.

Kolejny krok w zakresie ograniczania efektów powodzi stanowiło wdrożenie Dyrektywy 2007/60/WE określanej mianem Dyrektywy Powodziowej. Rozwijając i kontynuując założenia RDW, Dyrektywa Powodziowa podkreśliła konieczność holistycznego podejścia do zarządzania ryzykiem powodziowym, zaznaczając jednocześnie, że każde państwo członkowskie winno dostosować jego cele do swojej specyfiki (Dyrektywa 2007/60/WE). Dyrektywa Powodziowa to kompleksowy akt obejmujący kwestie organizacji procesu zarządzania ryzykiem powodziowym w państwach członkowskich UE, a także zachęcający do współpracy w tym zakresie z partnerami spoza wspólnoty. Podstawowym elementem zarządzania ryzykiem powodziowym na mocy dyrektywy jest przygotowanie tożsamyh dokumentów planistycznych na obszarze całej Unii. Wskazuje się cztery etapy procesu planowania: Wstępną Ocenę Ryzyka Powodziowego (WORP), przygotowanie Map Zagrożenia Powodzią (MZP) i Map Ryzyka Powodziowego (MRP) oraz Plany Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (PZRP). Przeglądu i aktualizacji tych dokumentów dokonuje się w interwałach sześcioletnich, a za ich przygotowanie na obszarze Polski odpowiada Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, którego powstanie w 2018 roku – jako zcentralizowanego podmiotu gospodarowania wodami – również wynikało z konieczności implementowania założeń dyrektyw unijnych.

Spośród wspomnianych dokumentów planistycznych najbardziej kompleksowy akt stanowią PZRP, które w oparciu o poczynione w ramach WORP, MZP i MRP analizy wskazują konkretne środki służące ograniczeniu negatywnych skutków powodzi na danym obszarze. Konsekwencją implementacji dyrektyw jest również zmiana podejścia do ochrony przeciwpowodziowej, opierającej się dotychczas głównie na środkach technicznych (tj. budowach hydrotechnicznych), do przyznania pierwszeństwa środkom nietechnicznym – uwzględniającym korzyści wynikające z naturalnej retencji obszarów zalewowych cieków wodnych, a także renaturyzacji koryt rzecznych i ich otoczenia. Dużą wagę przykładą się w tym kontekście do właściwego gospodarowania przestrzennego – przede wszystkim do ograniczenia rozwoju zabudowy na obszarach zalewowych.

## **Działania w fazach przygotowania, reagowania i odbudowy**

Oprócz rozwiązań legislacyjnych, Unia Europejska prowadzi również bardziej bezpośrednie działania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Istotnym mechanizmem wspólnotowym w fazie przygotowania jest działalność Europejskiego Systemu Informowania o Powodziach (ang. *European Flood Awareness System*, EFAS) będącego od 2012 roku częścią usług zarządzania kryzysowego programu *Copernicus* (ang. *Copernicus Emergency Management Service*, CEMS). EFAS umożliwia monitorowanie i alarmowanie

o zbliżających się zjawiskach powodziowych na podstawie obserwacji atmosfery za pośrednictwem satelitów umieszczonych w przestrzeni kosmicznej w ramach programu *Copernicus* realizowanego przez Komisję Europejską we współpracy z Europejską Agencją Kosmiczną.

W zakresie realizacji zadań w trakcie faz reagowania i odbudowy należy wskazać na art. 222 TFUE, czyli tzw. klauzulę solidarności. Stanowi ona o współpracy Unii i państw członkowskich w obliczu klęsk żywiołowych, a także mobilizacji przez UE wszystkich dostępnych środków w celu udzielenia pomocy państwu członkowskiemu. Istotnym problemem przez lata był niewielki zakres środków szybkiego reagowania, którymi dysponowała Unia. Ze względu na konieczność gromadzenia zasobów spośród państw członkowskich, proces reagowania wydłużał się. W związku z powyższym, w ramach działającego od 2001 roku Mechanizmu Ochrony Ludności UE powstała w pełni finansowana ze środków wspólnotowych rezerwa *RescUE*, obejmująca zapas sprzętu możliwy do natychmiastowego użycia w obliczu wystąpienia sytuacji kryzysowej (Komisja Europejska W/W). Za koordynację wsparcia w ramach Mechanizmu odpowiada Centrum Reagowania Kryzysowego Komisji Europejskiej (ang. *Emergency Response Coordination Centre*, ERCC). Centrum stanowi również całodobowy punkt kontaktowy dla państw członkowskich, miejsce agregacji informacji, monitoringu zagrożeń i alarmowania (Górski i in. 2019: s. 21). Trafiają tu między innymi ostrzeżenia z Europejskiego Systemu Informowania o Powodziach, z których następnie mogą korzystać państwa członkowskie.

Ważnym instrumentem finansowym uruchamianym przez UE w fazie odbudowy jest Fundusz Solidarności. Powstał on w 2002 roku w celu udzielenia pomocy państwom dotkniętym katastrofalną powodzią w Europie Środkowo-Wschodniej. Fundusz umożliwia przekazanie środków na oczyszczenie terenu, odbudowę infrastruktury, zapewnienie zakwaterowania i opiekę medyczną dla państw członkowskich i kandydujących do UE (Parlament Europejski 2024).

## Konkluzje

Podsumowując rozważania na temat aktywności Unii Europejskiej w zakresie ograniczania efektów powodzi, należy podkreślić, że pomimo zmieniającej się sytuacji na świecie, czego dowodem jest zwiększenie się zagrożeń militarnych i następujący obecnie zwrot ku tradycyjnemu ujmowaniu bezpieczeństwa, nie można pomijać dotychczasowej troski o bezpieczeństwo rozumiane z perspektywy człowieka. Zgodnie z teoriami *human security*, których dynamiczny rozwój miał miejsce od połowy lat 90. XX wieku, to jednostka ludzka stanowi podstawowy podmiot wymagający zapewnienia bezpieczeństwa (Marczuk 2014: s. 49). Konsekwencją takiego podejścia jest szerokie postrzeganie zagrożeń i zwrócenie uwagi na te występujące w czasie pokoju – w tym klęski żywiołowe. Taką też rolę pełni Unia Europejska, która w swoich działaniach skupiała się w ostatnich latach na rozwoju współpracy cywilnej. W obecnym, coraz bardziej zmilitaryzowanym świecie należy podkreślić wartość takiego podejścia i wy-

kazać troskę o to by nie zostało ono zdewaluowane. Jednocześnie trzeba zaznaczyć konieczność uwzględniania zmieniającej się rzeczywistości. W związku z powyższym, niezbędne jest rozbudowane i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa oraz doskonalenie mechanizmów odpowiadających zagrożeniom zarówno cywilnym, jak i wojskowym na poziomie unijnym.

**Rafał Jękot** – magister, doktorant Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie. Absolwent bezpieczeństwa wewnętrznego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: zarządzanie kryzysowe oraz komunikacja w sytuacjach kryzysowych. Najnowsze publikacje: Rafał Jękot (2023), *Błędy popełnione przez władze państwowe w zakresie prowadzenia komunikacji ze społeczeństwem w obliczu sytuacji kryzysowej i ich skutki na przykładzie pierwszego półrocza trwania epidemii COVID-19 w Polsce*, w: K. Wojtanowicz, M. Duda, J. Bursová (red.), *Interwencja kryzysowa – implikacje badawcze i praktyczne*, Kraków; Rafał Jękot (2023), *Komunikacja kryzysowa jako specyficzny rodzaj komunikowania społecznego*, w: B. Sordyl-Lipnicka, K. Wojtanowicz (red.), *Wymiary reintegracji w obszarze wsparcia jednostki, rodziny i środowiska*, Kraków.

**Rafał Jękot** – M.A., PhD student at the Doctoral School of Social Sciences at the University of Warsaw in security science. He graduated from the University of Warsaw, Faculty of Political Science and International Studies with a degree in Internal Security. Research interests: crisis management, communication in crisis situations. Recent publications: Rafał Jękot (2023), *Błędy popełnione przez władze państwowe w zakresie prowadzenia komunikacji ze społeczeństwem w obliczu sytuacji kryzysowej i ich skutki na przykładzie pierwszego półrocza trwania epidemii COVID-19 w Polsce*, in: K. Wojtanowicz, M. Duda, J. Bursová (eds), *Interwencja kryzysowa – implikacje badawcze i praktyczne*, Kraków; Rafał Jękot (2023), *Komunikacja kryzysowa jako specyficzny rodzaj komunikowania społecznego*, in: B. Sordyl-Lipnicka, K. Wojtanowicz (eds), *Wymiary reintegracji w obszarze wsparcia jednostki, rodziny i środowiska*, Kraków.

## ➔ Bibliografia:

- DYREKTYWA 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. L 327 z 22.12.2000.
- DYREKTYWA 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 288 z 06.11.2007.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2023), *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related> (06.10.2023).
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY(2024), *Climate health risks posed by floods, droughts and water quality call for urgent action*, <https://www.eea.europa.eu/en/newsroom/news/climate-health-risks-posed-by-floods> (15.05.2024).
- GÓRSKI Paweł, KOŁODZIEJCZYK Rafał, MOLENDOWSKA Magdalena, OSTROWSKA Martyna (2019), *System zarządzania kryzysowego w Polsce w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, Toruń.

- KOMISJA EUROPEJSKA (WWW), *RescUE: European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu\\_pl](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_pl) (29.06.2024).
- MARCZUK Karina Paulina (2014), *Pojęcie i zakresy human security*, w: S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, Warszawa.
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2024), *Fundusz Solidarności*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/97/fundusz-solidarnosci> (30.04.2024).
- RZĄDOWE CENTRUM BEZPIECZEŃSTWA (2022), *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. Aktualizacja 2021/2022*, <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego> (04.03.2022).
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana, Dz.U. C 202 z 07.06.2016.
- ZAWIDZKA-ŁOJEK Anna (2012), *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, wydanie 3, t. IV, Warszawa.



# Podsumowanie kampanii profrekwencyjnej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.

**Anna Biloboka**, *Jagiellonian University (Cracow, Poland)*

E-mail: [anna.biloboka@protonmail.com](mailto:anna.biloboka@protonmail.com)

<https://orcid.org/0009-0008-4443-5168>

**Bartłomiej Małczyński**, *Jagiellonian University (Cracow, Poland)*

E-mail: [bartlomiej.s.malczynski@gmail.com](mailto:bartlomiej.s.malczynski@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0003-9448-6186>

## Streszczenie

W okresie od lutego do czerwca 2024 roku Fundacja *Institut Polityk Publicznych* prowadziła profrekwencyjną kampanię społeczną, której celem było aktywne zachęcanie obywateli do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2024 roku. Kampania powinna była pokazać obywatelom, jak ważne jest aktywne i świadome uczestnictwo w procesach demokratycznych, w tym w wyborach do PE, oraz jakie korzyści może to przynieść w ich codziennym życiu. Dodatkowo kampania koncentrowała się na zwiększeniu świadomości polskich obywateli na temat istoty demokracji uczestniczącej oraz aktywnego udziału w życiu społeczno-politycznym Unii Europejskiej. Wszystkie działania w ramach kampanii zostały zrealizowane m.in. przez Annę Bilobokę oraz Bartłomieja Małczyńskiego – współpracowników merytorycznych IPP. Niniejszy tekst przedstawia podsumowanie podjętych działań oraz ich efekty.

**Słowa kluczowe:** Parlament Europejski, wybory, partycypacja obywatelska

## Summary of the pro-turnout campaign before the 2024 European Parliament elections

### Abstract

From February to June 2024, the Foundation *Institute of Public Policies* (hereinafter: Institute, IPP) conducted a pro-turnout social campaign aimed at actively encouraging citizens to vote in the elections to the European Parliament in 2024. The campaign must make citizens aware of the importance of active and conscious participation in democratic processes, including the elections to the EP, and what benefits it can bring to everyday life. Additionally, the campaign was focused on increasing the

awareness of Polish citizens about the essence of participatory democracy and active participation in the socio-political life of the European Union. All activities within the campaign were carried out, among others, by Anna Biloboka and Bartłomiej Matczyński – substantive collaborators of the IPP. This text presents a summary of the activities and their effects.

**Keywords:** European Parliament, elections, civic participation

Fundacja *Instytut Polityk Publicznych* (dalej: Instytut, IPP) to niezależna, niepartyjna organizacja pozarządowa założona w 2015 roku. Instytut działa bez celu zysku, a jego misją jest doskonalenie pracy instytucji i organów Rzeczypospolitej, budowa wspólnoty aktywnych obywateli i wzmacnianie pozycji Polski w Europie i świecie. Instytut ma znaczące doświadczenie w realizacji projektów społecznych i eksperckich oraz we współpracy z administracją publiczną (zarówno rządową, jak i samorządową). Także specjalizuje się w badaniach, opracowywaniu raportów i publikacji naukowych, prowadzeniu konsultacji społecznych, organizacji wydarzeń, wspieraniu NGO oraz działaniach edukacyjnych. Oprócz kampanii profrekwencyjnej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, IPP realizował projekty: *EUROPE DIRECT Kraków (2021–2025)*; konsultacje społeczne: *Projekt Strategii Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050 (2023)*, *Krakowski Panel Klimatyczny (2020–2021)*, *Łódzki Panel Obywatelski „Zieleń w mieście” (2020)*, oraz Centrum Obywatelskie *Centrum C 10* (trzy edycje, 2020–2026). Instytut także prowadzi podcast *Komentarz ekspertów* w formie rozmów z ekspertami na tematy związane z demokracją partycypacyjną i deliberacyjną, Unią Europejską oraz aktualnymi kwestiami polityczno-społecznymi. Podcast jest dostępny na platformach *YouTube*, *Spotify* oraz *Apple Podcasts*. Wszystkie zrealizowane projekty, jak również obecne i przyszłe działania IPP, mają na celu promowanie demokracji i partycypacji obywatelskiej, wspieranie społeczności lokalnych oraz budowanie świadomości obywatelskiej.

Profrekwencyjna kampania społeczna, przeprowadzona przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 roku, obejmowała kilka elementów:

- działania komunikacyjne i edukacyjne w mediach społecznościowych,
- 11 odcinków serii podcastu IPP *Komentarz wyborczy*,
- 13 wydarzeń online, offline oraz hybrydowych, w tym cykl 5 konferencji, 3 debaty hybrydowe oraz 2 wyborcze punkty informacyjne,
- mailingi do jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, zachęcające do udostępniania przygotowanych przez IPP materiałów dotyczących wyborów (artykuł na stronę internetową, plakat, ulotka, pakiet grafik),
- powyborcza kampania z podziękowaniem za udział w wyborach, połączona z badaniem ankietowym na temat doświadczeń związanych z procesem wyborczym.

W ramach kampanii profrekwencyjnej zostało zorganizowanych 5 online i hybrydowych konferencji na tematy związane z rolą UE we współczesnym świecie, wyborami do PE oraz wpływem obywateli na przyszłość UE. Nagrania ze wszystkich konferencji zostały udostępnione na kanale IPP w *YouTube*. Moderatorem i organizatorem wszystkich konferencji był Bartłomiej Matczyński, współpracownik merytoryczny IPP, prowadzący wielu konferencji i podcastów.

## Konferencja I: *Ukraina a wybory do Parlamentu Europejskiego*

W dniu 24 lutego 2024 roku odbyła się online pierwsza z cyklu konferencja pt. *Ukraina a wybory do Parlamentu Europejskiego*, poświęcona analizie sytuacji w Ukrainie oraz jej wpływu na politykę UE. Zaproszeni eksperci i ekspertki przedyskutowali politykę bezpieczeństwa i obrony UE oraz potencjalne rozszerzenie się UE o Ukrainę. Omówiono także kwestie migracji, ochronę dziedzictwa kulturowego Ukrainy oraz inne społeczno-kulturowe aspekty. Prelegenci i prelegentki: dr Marzenna Guz-Vetter,<sup>1</sup> red. Bartłomiej Kucharski,<sup>2</sup> dr Elżbieta Olzacka,<sup>3</sup> dr Marta Pachocka,<sup>4</sup> dr Monika Szynol<sup>5</sup> oraz red. Sławomir Zagórski.<sup>6</sup>

## Konferencja II: *Unia Europejska i Ład Światowy*

Druga online-konferencja pt. *Unia Europejska i Ład Światowy* była poświęcona wyborom planowanym w 2024 roku (do Parlamentu Europejskiego oraz w Indiach i Stanach Zjednoczonych), relacjom między Globalnym Południem a Północą, migracjom, trwającym konfliktom oraz przyszłości UE w kontekście globalnych wyzwań politycznych i społecznych. Konferencja była podzielona na dwa panele tematyczne: *Europa i Bliski Wschód* oraz *Europa, Indie i Chiny*.

Pierwszy panel pt. *Europa i Bliski Wschód* odbył się 18 marca 2024 r. i obejmował dyskusje na temat Europy w obliczu kryzysu migracyjnego oraz jej relacji z Bliskim Wschodem. Przedstawiono aktualne wyzwania związane z polityką migracyjną i azyłową UE, omówiono sytuację na Bliskim Wschodzie, ze szczególnym uwzględnieniem trwających konfliktów, oraz rolę, jaką mogą odegrać USA, UE i NATO w stabilizacji ładu światowego. Podkreślono również znaczenie europejskich wartości demokratycznych, praw człowieka i solidarności. Zaproszeni goście: dr Sylwia K. Mazur,<sup>7</sup> ambasador Krzysztof Płomiński<sup>8</sup> oraz ambasador Jan Truszczyński.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Urzędniczka państwowa i unijna, pełniąca obowiązki dyrektora Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce w latach 2015–2016 i 2022–2023.

<sup>2</sup> Dziennikarz z branży militarnej, związany z miesięcznikiem „Wojsko i Technika” od 2015 roku.

<sup>3</sup> Doktor nauk społecznych, kierowniczka modułu krajowego w projekcie *Erasmus+ Jean Monnet Policy Debate* (2023–2026), zajmująca się dyplomacją dziedzictwa UE w Ukrainie.

<sup>4</sup> Adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych SGH w Warszawie, adiunkt w Ośrodku Badań nad Migracjami UW, członkini Zarządu Research Committee RC46 „Migration and Citizenship” w IPSA oraz Zarządu PECSA.

<sup>5</sup> Adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, ekspertka *Team EUROPE DIRECT Polska*.

<sup>6</sup> Dziennikarz *Wirtualnej Polski* i *Newsweek Polska*, historyk, autor i współautor kilku książek o historii wojskowości.

<sup>7</sup> Doktor nauk prawnych, badaczka w *Centrum Badawczym nad Przyszłością Prawa* na Universidade Católica Portuguesa oraz adiunkt w Katedrze Nauk o Polityce i Administracji w WSliZ w Rzeszowie. Autorka publikacji naukowych dotyczących unijnej polityki migracyjnej i azyłowej, praw podstawowych oraz relacji zewnętrznych UE.

<sup>8</sup> Emerytowany dyplomata, ambasador *ad personam*, były dyrektor i dwukrotny wicedyrektor Departamentu Afryki i Bliskiego Wschodu w MSZ. Pracował na placówkach w Libii i Jordanii, pełnił funkcję ambasadora RP w Iraku i Arabii Saudyjskiej. Podczas jego misji w Bagdadzie Polska reprezentowała interesy USA w Iraku.

<sup>9</sup> Wykładowca w Akademii Finansów i Biznesu Vistula oraz w Polskim Instytucie Dyplomacji. Specjalista

Drugi panel konferencji, zatytułowany *Europa, Indie i Chiny*, odbył się 22 marca 2024 r. i był poświęcony roli UE i NATO w tworzeniu ładu międzynarodowego, wpływie kryzysu integracji europejskiej na relacje z Indiami i Chinami, eskalującą rywalizację USA i Chin oraz jej konsekwencjach dla globalnego porządku i polityki UE. Dyskutowano również o wyborach w USA i Indiach oraz relacjach między globalnym południem a północą w kontekście migracji. Prelegentami byli: prof. dr hab. Bogdan Góralczyk,<sup>10</sup> dr hab. prof. UJ Piotr Kłódkowski<sup>11</sup> oraz dr Marek Moroń.<sup>12</sup>

### Konferencja III: *Rolnictwo i klimat w UE*

Podczas trzeciej konferencji pt. *Rolnictwo i klimat w UE* (9 kwietnia 2024 r.) eksperci i ekspertki dyskutowali na temat przyszłości europejskiego rolnictwa w kontekście zmieniającego się klimatu oraz podzielili się swoją wiedzą i perspektywami dotyczącymi *Europejskiego Zielonego Ładu* i jego społecznego i ekologicznego wymiaru. Dyskutowano także o wyzwaniach, jakie stoją przed sektorem rolnictwa, jak również o społecznych aspektach protestów rolniczych i potrzebie właściwej komunikacji na temat polityki klimatycznej. Ważnym tematem była rola edukacji w przygotowaniu społeczeństwa do zielonej transformacji oraz eko-schematy i alternatywne podejścia do rolnictwa, podkreślając ich wpływ na osiągnięcie celów środowiskowych. Nie zabrakło również refleksji nad wpływem rolniczych protestów na zbliżające się wybory europejskie. Zaproszeni eksperci i ekspertki: prof. Tomasz Piechota,<sup>13</sup> prof. Piotr Skubała<sup>14</sup> oraz dr Paulina Sobiesiak-Penszko.<sup>15</sup>

### Konferencja IV: *Głos obywateli w Unii Europejskiej*

Przedostatnia z cyklu była hybrydowa konferencja pt. *Głos obywateli w Unii Europejskiej*, która odbyła się 24 kwietnia 2024 r. w Biurze Parlamentu Europejskiego w Polsce w Warszawie. Zaproszeni prelegenci i prelegentki przedstawili teoretyczne i praktyczne aspekty demokracji deliberacyjnej i partycypacyjnej. Wyjaśniono, jak teoretyczne modele demo-

---

ds. integracji europejskiej w MSZ (1982–1988), zastępca ambasadora Przedstawicielstwa Polski przy Wspólnotach Europejskich (1989–1993), Stały Przedstawiciel Polski przy UE (1996–2001), doradca prezydenta ds. UE (2001). W latach 2001–2005 – główny negocjator członkostwa Polski w UE oraz kolejno podsekretarz stanu i sekretarz stanu w MSZ.

<sup>10</sup> Politolog, sinolog, dyplomata, publicysta, były ambasador RP w Tajlandii, Filipinach i Mjanmie, a wcześniej – na Węgrzech.

<sup>11</sup> Profesor w Katedrze Porównawczych Studiów Cywilizacji UJ, były ambasador RP w Indiach, z akredytacją w Bangladeszu, Nepalu, na Sri Lance i Malediwach, członek Rady ds. Azji i Pacyfiku MSZ RP.

<sup>12</sup> Doktor socjologii, wykładowca w Katedrze Porównawczych Studiów Cywilizacji UJ, dyplomata, były konsul generalny RP w Mumbaju, specjalizuje się w kwestiach Azji Południowej.

<sup>13</sup> Profesor Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, ekspert w obszarze rolnictwa konserwującego, szczególnie bezorkowych sposobach uprawy roli.

<sup>14</sup> Polski ekolog, akarolog, profesor nauk biologicznych, etyk środowiskowy, popularyzator nauki, edukator ekologiczny, działacz na rzecz ochrony przyrody, aktywista klimatyczny.

<sup>15</sup> Doktor socjologii, analityczka i dyrektorka *Programu Zrównoważonego Rozwoju i Polityki Klimatycznej* w Instytucie Spraw Publicznych, ekspertka *Climate Leadership UNEP/GRID-Warszawa* oraz Koalicji Klimatycznej.

kracji deliberacyjnej mogą wpływać na procesy polityczne oraz omówiono praktyczny wymiar wprowadzenia narzędzi deliberacyjnych, w tym prawne komplikacje, ewentualne wyzwania oraz potencjał deliberacji w dążeniu do dobra publicznego. Ekspertki i eksperci podzielili się własnym doświadczeniem praktycznego wykorzystania deliberacji w obszarach zdrowia publicznego, transformacji energetycznej i miejskiej polityki klimatycznej. Wielokrotnie podkreślano znaczenie edukacji i komunikacji jako kluczowych narzędzi w angażowaniu obywateli w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym, krajowym i europejskim. Prelegentki i prelegenci: dr hab. prof. UAM Piotr W. Juchacz,<sup>16</sup> Konrad Szpak,<sup>17</sup> dr Wojciech Ufel,<sup>18</sup> dr hab. prof. UJ Aleksandra Wagner,<sup>19</sup> dr hab. prof. UW Marta Witkowska<sup>20</sup> oraz dr Michał Zabdyr-Jamróz.<sup>21</sup>

### Konferencja V: *Unia Europejska na miarę ery cyfrowej*

Piąta konferencja pt. *Unia Europejska na miarę ery cyfrowej* odbyła się 16 maja 2024 r. i dotyczyła kwestii cyfrowej transformacji, cyberzagrożeń i sztucznej inteligencji (AI) w UE, szczególnie w kontekście nadchodzących wyborów do Parlamentu Europejskiego. Podczas spotkania przedstawiono aktualny stan transformacji cyfrowej w Polsce, omówiono regulacje dotyczące cyberbezpieczeństwa i AI oraz podkreślono znaczenie bezpieczeństwa cyfrowego. Dyskusje skupiały się również na cyfrowych szansach i zagrożeniach dla demokracji oraz problemie dezinformacji w kontekście wyborów narodowych i europejskich. Prelegentki i prelegenci: dr Damian Flisak,<sup>22</sup> dr Jarosław Greser,<sup>23</sup> mgr Ilona Poseluzna<sup>24</sup> oraz dr hab. Marta Witkowska, prof. UW.

<sup>16</sup> Polski filozof, dr hab. nauk humanistycznych, profesor uczelni na Wydziale Filozoficznym UAM, dyrektor Centrum Transdyscyplinarnych Badań nad Sędziami Spotecznymi i Sądami – DIKASTAI, wiceprezydent *European Network of Associations of Lay Judges*.

<sup>17</sup> Prezes Instytutu Polityk Publicznych, internacjolog, nauczyciel akademicki, członek *The International Association for Energy Economics, Climate-KIC Alumni Association* oraz Polskiego Stowarzyszenia Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA).

<sup>18</sup> Doktor nauk o polityce i administracji, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, specjalizuje się w filozofii polityki i teorii demokracji, a w szczególności deliberacji, populizmu i demokracji partycypacyjnej.

<sup>19</sup> Współautorka programu i koordynatorka specjalizacji *Komunikowanie Spoleczne* IS UJ, specjalizuje się w socjologii komunikowania i społecznych aspektach energetyki.

<sup>20</sup> Doktor nauk o polityce, adiunkt na Uniwersytecie Warszawskim, była kierowniczka Zakładu Prawa i Instytucji Europejskich (2015-2019), Redaktor Naczelna czasopisma „Przegląd Europejski” od 2021 r., ekspertka *Team EUROPE DIRECT Polska* od 2009 roku.

<sup>21</sup> Doktor nauk politycznych, adiunkt w Instytucie Zdrowia Publicznego UJ, współpracownik Europejskiego Obserwatorium Systemów i Polityk Zdrowotnych w Brukseli.

<sup>22</sup> Doktor nauk prawnych (Uniwersytet Ludwika i Maksymiliana w Monachium), radca prawny, specjalista w zakresie prawa najnowszych technologii, w tym sztucznej inteligencji oraz własności intelektualnej, współtworzył strategię rozwoju AI w Polsce.

<sup>23</sup> Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej oraz badacz w *Cyber and Data Security Lab* na Vrije Universiteit Brussel (VUB).

<sup>24</sup> Doktorantka nauk o polityce w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych UJ, prowadząca badania na temat polityki UE wobec sztucznej inteligencji z perspektywy stosunków międzynarodowych, członkini grupy badawczej w *Center for AI and Digital Policy* (USA).

## **Debata: Reforma traktatowa a przyszłość integracji europejskiej**

Debata pn. *Reforma traktatowa a przyszłość integracji europejskiej* odbyła się 11 kwietnia 2024 roku na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. W ostatnim czasie temat zmian traktatowych stał się kluczowy dla rozważań dotyczących przyszłości UE. Propozycje rewizji traktatów, przedstawione zarówno przez Francję, Niemcy, jak i PE w listopadzie 2023 roku, wywołały różne reakcje wśród państw członkowskich i obywateli UE. Podczas gdy niektórzy podkreślają, że zmiany są konieczne dla sprawnego funkcjonowania UE w obliczu wyzwań, jakie stoją przed nią, inni widzą reformę traktatową jako coś, co może stanowić potencjalne ryzyko dla jedności i stabilności wspólnoty, a nawet potencjalne zagrożenie dla suwerenności państw członkowskich. Co będzie oznaczać reforma traktatowa dla przyszłości integracji europejskiej? Nad tą kwestią debatowali nasi eksperci: dr hab. prof. ucz. Karolina Borońska-Hryniewiecka,<sup>25</sup> dr Marzena Guz-Vetter, prof. Janusz Józef Węc,<sup>26</sup> oraz dr hab. Marta Witkowska, prof. UW. Debatę moderowała Aleksandra Gnutek – studentka Wydziału Studiów Politycznych i Międzynarodowych oraz członkini Forum Młodych Dyplomatów i KMG UJ, współpracowniczka merytoryczna IPP.

## **Debata: Podsumowanie wyborów do Parlamentu Europejskiego**

Debata pt. *Podsumowanie wyborów do Parlamentu Europejskiego* odbyła się 13 czerwca 2024 r., czyli kilka dni po ogłoszeniu wyników. Eksperci zgromadzeni na WSMiP UJ podzielili się swoimi spostrzeżeniami na temat kampanii informacyjnej, prowadzonej przez media i inne podmioty opiniotwórcze. Podkreślili duży wpływ wydarzeń oraz decyzji rządowych zachodzących wewnątrz państw członkowskich, co odbiło się na frekwencji wyborczą do PE. Omówione zostały wyniki wyborów w różnych państwach oraz czynniki, które na to wpłynęły, podjęte tematy dotyczyły m.in. wzrostu siły partii prawicowych oraz kwestii formowania nowego ugrupowania w PE. Dyskusja na temat przyszłych działań Parlamentu nie wskazywała na bardzo istotną zmianę w jego funkcjonowaniu. Najbardziej intrygującą częścią dyskusji była ta, poświęcona przyszłości polityki migracyjnej oraz związana z implementacją *Europejskiego Zielonego Ładu*. Po tym nastąpiło podsumowanie wyborów oraz poruszona została problematyka rozszerzenia UE w kierunku Bałkanów Zachodnich, Ukrainy oraz reintegracji Wielkiej Brytanii. Po zakończeniu debaty eksperckiej zostały zadane pytania ze strony publiczności, jak obecnej na sali, tak i osób, uczestniczących online. Prelegentki i prelegenci: dr Małgorzata Fijał,<sup>27</sup> dr hab. prof. UJ

<sup>25</sup> Profesorka w Instytucie Politologii i członkini *Katedry Jean Monnet* na Uniwersytecie Wrocławskim, wykładowczyni wizytująca w *Centre européen de sociologie et science politique* na Uniwersytecie Paris 1-Pantheon Sorbonne.

<sup>26</sup> Kierownik Katedry Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, politolog i historyk, specjalista od integracji europejskiej, zajmujący się m.in. ustrojem UE i reformami traktatowymi.

<sup>27</sup> Doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie nauk o kulturze i religii, europeistka, asystentka badawcza w Instytucie Studiów Europejskich UJ w międzynarodowych projektach badawczych w ramach programu *Horyzont Europa*.

Dominika Kasprowicz,<sup>28</sup> dr Adam Kirpsza<sup>29</sup> oraz dr hab. prof. UJ Krzysztof Koźbiat.<sup>30</sup> Debatę moderował Oleh Sabada – student Studiów Europejskich UJ, członek Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych oraz Forum Młodych Dyplomatów, współpracownik merytoryczny IPP.

### **Debata: Powyborcza Unia Europejska**

Druga debata powyborcza odbyła się 28 czerwca 2024 r. w Krakowie, w siedzibie IPP. Rok 2024 to czas intensywnych zmian dla UE. Wyniki wyborów do PE nie tylko doprowadziły do znaczących zmian w składzie tej instytucji, ale również rozpoczęły dyskusję na temat obsadzenia kluczowych stanowisk w UE. Te decyzje będą miały istotny wpływ na priorytety w nadchodzącej kadencji. Dlatego też, podczas dyskusji rozmawialiśmy o tym, jak dokładnie będzie wyglądać powyborcza UE oraz jaką rolę w nowym europejskim krajobrazie mogą odegrać parlamenty narodowe. Prelegenci: dr Michał Dulak<sup>31</sup> oraz dr hab. Marta Witkowska, prof. UW. Debatę moderowała Aleksandra Gnutek.<sup>32</sup>

### **Cykl: Komentarz wyborczy**

W ramach działań informacyjno-edukacyjnych kampanii zorganizowano specjalną serię 11 podcastów tematycznych pod tytułem *Komentarz wyborczy*, gdzie eksperci i eksperki dzielili się swoją wiedzą i opiniami na temat aktualnych wydarzeń poprzedzających wybory. Seria *Komentarzy ekspertów* IPP prowadzona jest od 2021 roku przez Bartłomieja Małczyńskiego.

W pierwszym odcinku pt. *Eurowybory a sprawy wschodnie*, udział wzięła dr hab. Agnieszka Legucka,<sup>33</sup> która w trakcie rozmowy omówiła kierunki polityki UE względem wschodnich sąsiadów, a także poruszyła takie tematy, jak poszukiwanie strategii UE wobec Rosji, ewolucja postrzegania postaci prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego w ostatnich latach, relacje polsko-ukraińskie, wpływ wyborów w USA na politykę wschodnią Unii oraz sytuację na granicy polsko-białoruskiej.

Odcinek pt. *Dezinformacja w UE* z udziałem dr hab. Marcina Szewczyka, prof. WSiiz w Rzeszowie oraz eksperta *Team EUROPE DIRECT Polska*, poświęcony został problema-

<sup>28</sup> Medioznawczyni, profesor Instytutu Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, specjalistka w obszarze komunikacji politycznej, populizmu, innowacji społecznych, metodologii w naukach o mediach.

<sup>29</sup> Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji UJ, autor ok. 50 publikacji oraz ekspertyz.

<sup>30</sup> Politolog i historyk, specjalista w obszarze systemów politycznych, polityki zagranicznej i wewnętrznej europejskich mikropaństw i państw Europy Środkowej oraz procesu rozszerzenia UE w kierunku bałkańskim.

<sup>31</sup> Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ.

<sup>32</sup> Studentka Wydziału Studiów Politycznych i Międzynarodowych UJ oraz członkini Forum Młodych Dyplomatów i KMG UJ, współpracowniczką merytoryczną IPP.

<sup>33</sup> Profesorka i wykładowczyni w Akademii Biznesu i Finansów *Vistula*, analityczka ds. Rosji w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (PISM) oraz zastępczyni Redaktora Naczelnego czasopisma „Sprawy Międzynarodowe”, ekspertka *Team EUROPE DIRECT Polska*.



tyce dezinformacji i jej zagrożeniom dla demokracji. Profesor Szewczyk omówił istotę działań dezinformacyjnych, główne tematy tych działań, ich kierunki i sposób dotarcia, zarówno zewnętrzne, jak i w ramach Unii Europejskiej. Poruszono też kwestie wpływu dezinformacji na społeczeństwo, jej wykorzystanie przez populistów oraz sposoby ochrony przed nią.

W rozmowie pt. *Eurowybory a Węgry, Francja i Włochy* dr Małgorzata Monika Bonikowska<sup>34</sup> opowiedziała o przedwyborczej atmosferze na Węgrzech, we Francji i we Włoszech w kontekście Eurowyborów. Omówiła także istotę wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz podsumowała bieżące wydarzenia w polityce zagranicznej i wewnętrznej Węgier, dokonała analizy kampanijnych działań przedwyborczych we Francji i Włoszech, poruszyła kwestię wpływu kryzysu migracyjnego na postrzeganie polityki unijnej w Europie oraz przedstawiła dominujące tendencje i prognozy związane z nadchodzącymi eurowyborami.

Dr Filip Tereszkiwicz<sup>35</sup> w odcinku *Eurosceptycyzm i populizm w UE* zdefiniował i rozróżnił eurosceptycyzm i populizm. Przedstawił również przykłady zagrożeń dla demokracji z nich wynikające oraz omówił ich związek z nowymi mediami i technologiami. W rozmowie poruszono również kwestię zewnętrznie napędzanych i motywowanych eurosceptycznych i populistycznych podejść oraz europejskiego podejścia do demokracji przedstawicielskiej i jej alternatyw, ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania populizmowi poprzez aktywne uczestnictwo w życiu obywatelskim i debacie publicznej.

Odcinek pt. *Europejski Zielony Ład*, który wywołał wiele kontrowersji wśród odbiorców, poświęcony został idei EZŁ, jego przyrodniczym uwarunkowaniom, a także edukacji w kontekście przyszłości zielonej transformacji i jej aspektów społecznych. Swojego komentarza udzieliła dr Hanna Schudy,<sup>36</sup> która specjalizuje się w transformacji regionów węglowych ze szczególnym uwzględnieniem dziedzictwa kulturowego.

O tym, jak demokracja łączy się z ludzkim dobrostanem i zdrowiem psychicznym, w części zatytułowanej *Demokracja i dobrostan psychiczny* opowiedział dr Piotr Toczyński.<sup>37</sup> W rozmowie poruszył on tematykę związaną z wartościami kulturowymi oraz personalnym wymiarem UE w życiu codziennym Europejczyków. Wyjaśnił, dlaczego warto głosować w wyborach do PE (i wszystkich wyborach w ogóle) oraz dlaczego razem żyje się nam lepiej. Dr Toczyński poruszył także tematykę populizmu, dezinformacji oraz budowania poczucia zagrożenia jako wzywań dla zdrowia psychicznego.

W odcinku serii *Komentarz wyborczy*, zatytułowanym *Rozszerzenie UE* i poświęconym

<sup>34</sup> Ekspertka *Team EUROPE DIRECT Polska*, politolożka, nauczycielka akademicka i doradczyni rządowa, doktor nauk humanistycznych, specjalistka ds. stosunków międzynarodowych, prezeska Centrum Stosunków Międzynarodowych, wykładowczyni Centrum Europejskiego UW.

<sup>35</sup> Adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, profesor wizytujący na Wydziale Zrównoważonego Rozwoju i Transformacji Ekologicznej na Uniwersytecie Wschodniego Piemontu oraz ekspert *Team EUROPE DIRECT Polska*.

<sup>36</sup> Doktor nauk humanistycznych, absolwentka studiów magisterskich w dziedzinie ochrony środowiska (Wydział Nauk Biologicznych UW), ekspertka *Team EUROPE DIRECT Polska*.

<sup>37</sup> Pracownik Akademii Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej, kierownik Zakładu Socjologii Mediów i Komunikacji Społecznej, ekspert sieci *Team EUROPE DIRECT Polska*.

problematyce rozszerzenia się wspólnoty, głos zabarała dr Natasza Styczyńska,<sup>38</sup> która omówiła procesy rozszerzania się Unii, wymieniła państwa oczekujące na przystąpienie oraz przeanalizowała zagrożenia związane z populizmem i eurosceptycyzmem w kontekście integracji europejskiej. Skomentowała także specyfikę polskiego eurosceptycyzmu oraz porównała nastroje sprzed 20 lat, w czasie akcesji Polski do UE, z obecną sytuacją przed wyborami do PE w 2024 roku.

W odcinku pt. *Co zmieni nasz głos* dr Marzenna Guz-Vetter<sup>39</sup> odpowiadała na pytanie dotyczące wpływu pojedynczego głosu w wyborach do PE. Omówiła rolę wyboru posłów do PE, funkcjonowanie PE i Unii Europejskiej oraz jej wymiar personalny. Podkreśliła potrzebę integracji i wspólnej Europy w obliczu wielu kryzysów, argumentując, dlaczego razem jest lepiej. Dr Guz-Vetter poruszyła też tematykę dotyczącą przeciwdziałania populizmowi oraz innych zagrożeń dla demokracji.

O tym, jakie ugrupowania mają szansę na wygraną w wyborach do PE, w epizodzie pt. *Kto wygra wybory?* dyskutował dr Adam Kirpsza. Podczas rozmowy poszukiwał odpowiedzi na pytania: „Po co i dlaczego wybieramy posłów do PE? Skąd można wiedzieć, jaki będzie wynik wyborów? Jakie mogą być układy i koalicje w PE po wyborach? Jak negocjuje się w Brukseli?” Opowiedział również o związkach polsko-niemieckich w unijnej przyszłości.

W komentarzu dotyczącym młodzieży pt. *Młodzi w UE* wziął udział Tobiasz Gajda,<sup>40</sup> który podzielił się rozważaniami o tym, jak i dlaczego motywować do aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym, dlaczego młode osoby powinny iść na wybory (i czemu nie chodzą), czym różni się udział w życiu publicznym młodzieży i starszych obywateli, jakie zagrożenia dla młodych Europejczyków niosą na swoich sztandarach populści i eurosceptycy. Podjął również kwestię współpracy transgranicznej: jak ją ustanawiać i realizować wspólne cele, a także omówił sposoby na przeciwdziałanie dezinformacji w dobie fake-newsów, deep fake'ów i sztucznej inteligencji.

W ostatnim, 11 odcinku serii podcastu *Komentarz wyborczy*, zatytułowanym *Edukacja, komunikacja, transformacja*, głos zabarała dr hab. Małgorzata Molęda-Zdziech,<sup>41</sup> która opowiedziała o istocie wyborów do PE, idei Europejskiego Zielonego Ładu i jego przyrodniczych uwarunkowaniach, o przekonywaniu nieprzekonanych, a także o przyszłości zrównoważonego rozwoju. Podkreśliła znaczenie edukacji dla przyszłości projektu europejskiego, a także podsumowała rolę komunikacji w przekazie płynącym na linii instytucje UE – obywatele.

<sup>38</sup> Doktor nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Studiów Europejskich. Jej zainteresowania badawcze obejmują region Europy Środkowej i Wschodniej oraz państwa Bałkańskie, eurosceptycyzm i populizm w kontekście integracji europejskiej, zwłaszcza polityki rozszerzenia UE.

<sup>39</sup> Europeistka i niemcoznawczyni, publicystka dla polskich i niemieckich mediów, zawodowo związana z Dyrekcją ds. Komunikacji w Komisji Europejskiej, w tym na kierowniczych stanowiskach w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce jako p.o. Dyrektora i Rzeczniczka Prasowa, ekspertka sieci *Team EUROPE DIRECT Polska*

<sup>40</sup> Doktorant w Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej Uniwersytetu Wrocławskiego, nauczyciel akademicki na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Wydziale Nauk o Polityce i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Opolskiego, ekspert *Team EUROPE DIRECT Polska*.

<sup>41</sup> Profesorka SGH, socjolożka i politolożka, kierowniczka Katedry Studiów Politycznych w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym w SGH, ekspertka *Team EUROPE DIRECT Polska*.

## Inne działania

Dodatkowo w ramach działań profrekwencyjnych zorganizowano kilka wydarzeń stacjonarnych, w tym dwa stanowiska w gminach do 50 000 mieszkańców – w Miechowie (28 kwietnia 2024 r.) oraz Charsznicy (26 maja 2024 r.), podczas których pracownicy IPP udzielali mieszkańcom informacji o nadchodzących wyborach do PE oraz rozdawali materiały edukacyjno-informacyjne dotyczące UE. Ponadto, 9 maja 2024 roku Instytut we współpracy z WSMiP UJ współorganizował obchody Dnia Europy. Z okazji 35. rocznicy wyborów 4 czerwca 1989 r., ustanowionego *Dniem Wolności i Praw Obywatelskich*, w Nowej Hucie na Skwerze Budowniczych Nowej Huty zostało zorganizowane stacjonarne stoisko informacyjno-edukacyjne dotyczące wyborów europejskich.

Uzupełniającym elementem działań profrekwencyjnych była kampania mailingowa do zmapowanych interesariuszy z informacjami o nadchodzących wyborach. Wśród odbiorców znalazły się m.in.: jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, koła gospodyń wiejskich, kluby seniorów, szkoły, koła naukowe, punkty *EUROPE DIRECT Polska*, itp. Także w ramach kampanii mailingowej te podmioty były zachęcane do udostępniania przygotowanych przez IPP materiałów promocyjno-informacyjnych dotyczących wyborów (artykuł na stronę internetową, plakat, ulotka, pakiet grafik). Działanie to doprowadziło do efektu multiplikacji i udostępniania informacji o nadchodzących wyborach na stronach kilkudziesięciu jednostek samorządu terytorialnego.

Działaniem podsumowującym kampanię społeczną był promowany komunikat z podziękowaniem dla wszystkich osób, które zagłosowały w wyborach do PE, połączony z zachęceniem do wzięcia udziału w anonimowym badaniu ankietowym. Celem ankiety było zebranie informacji na temat postrzegania procesu wyborczego, oceny organizacji wyborów, ich jakości i przejrzystości, oraz efektywności działań profrekwencyjnych, prowadzonych przed wyborami przez PE oraz podmioty trzecie. Pytania ankietowe miały charakter zarówno zamknięty, jak i otwarty. W badaniu wzięło udział 1 000 osób, a raport z badania ankietowego w najbliższym czasie zostanie opublikowany na stronie internetowej Instytutu <http://ipp.expert>.

## Podsumowanie

Seria *Komentarzy wyborczych* i wydarzeń, w skład których weszły konferencje i debaty, spotkały się z entuzjastycznym przyjęciem środowiska i rezonowały w przestrzeni mediów społecznościowych oraz podczas dyskusji uczestników biorących w nich udział w formie zdalnej i stacjonarnej. Dziesiątki podmiotów, do których skierowana była kampania, wykorzystaty przesłane materiały dotyczące wyborów. Komponent edukacyjny kampanii przyczynił się do zwiększenia świadomości obywatelskiej na temat życia w społeczeństwie demokratycznym, co w dłuższej perspektywie czasowej może przyczynić się na zwiększenie partycypacji obywatelskiej w Polsce oraz w Europie.

Kampania w statystykach:

- ogólny zasięg działań komunikacyjnych – ponad 1 000 000 użytkowników,
- ponad 60 000 odbiorców kampanii mailingowej,
- 1000 respondentów w powyborczym badaniu ankietowym,
- ponad 700 bezpośrednich uczestników wydarzeń,
- 261 osób zarejestrowanych na oficjalnej platformie PE together.eu,
- 13 wydarzeń stacjonarnych, online i hybrydowych,
- 11 odcinków podcastu *Komentarz wyborczy*,
- dziesiątki odniesień do materiałów przygotowanych przez IPP w mediach społecznościowych i na stronach internetowych podmiotów trzecich.

Wszystkie działania zostały zrealizowane w ramach *European Parliament Elections 2024 Awareness Campaign* i były sfinansowane ze środków UE na podstawie umowy o udzielenie dotacji nr COMM/SUBV/NAT/2024/E/101160418. Wyrażone poglądy i opinie są jedynie opiniami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy i opinie Unii Europejskiej lub Parlamentu Europejskiego. Unia Europejska ani Parlament Europejski nie ponoszą za nie odpowiedzialności.

**Anna Biloboka** – mgr, absolwentka studiów magisterskich w dziedzinie zarządzania publicznego (Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ), koordynatorka projektów, specjalistka ds. pisanie wniosków dotacyjnych oraz członkini zespołów projektowych na różnorodnych stanowiskach w IPP. Zainteresowania badawcze obejmują kwestie aktywności obywatelskiej, demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej, zwłaszcza praktyczny wymiar innowacyjnych narzędzi deliberacyjnych.

**Anna Biloboka** – Master of Public Management (Faculty of Management and Social Communication at Jagiellonian University), project coordinator, grant writer and a member of project teams in various positions at the Institute of Public Policies. Her research interests are focused on issues of civic activism, participatory and deliberative democracy, especially the practical dimension of innovative deliberative tools.

**Bartłomiej Matczyński** – absolwent Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu Jagiellońskiego, student studiów magisterskich w Katedrze Porównawczych Studiów Cywilizacji, koordynator projektów, członek zespołów projektowych na różnych stanowiskach w IPP. Jego zainteresowania badawcze obejmują teorię demokracji deliberacyjnej, deliberacje w kontekście policentrycznej teorii demokracji i studiów postkolonialnych. Organizator/prowadzący wielu podcastów i konferencji.

**Bartłomiej Matczyński** – Graduate of the Faculty of Philosophy of the Jagiellonian University (2023), master's student at the Centre for Comparative Studies of Civilisations, project coordinator at the Institute of Public Policies, a member of project teams in various positions at IPP. His research interests are focused on deliberative democracy theory, especially deliberation in the context of polycentric democratic theory and postcolonial studies. He organised numerous podcasts and conferences.

[www.wuw.pl](http://www.wuw.pl)

ISSN 1641-2478



9 771641 247246 03

