

HORYZONTY BEZPIECZEŃSTWA



UNIWERSYTET OPOLSKI

Opole

Nr 16(3) 2019

ISSN 2543-6090

HORYZONTY BEZPIECZEŃSTWA

NR 16 (3) 2019

pod redakcją

Tomasza Dukiewicza

Opole 2019

Wydział Prawa i Administracji

Komitet Redakcyjny

Tomasz Dukiewicz (przewodniczący Polska), Vladan Holcner (Czechy),
Vojtech Jurčák (Słowacja), Kamila Kasperska-Kurzawa (Polska),
Rastislav Kazanský (Słowacja), Jan Mazal (Czechy),
Jacek Ryczyński (Polska), Henryk Spustek (Polska)

Redaktor Naczelny

Tomasz Dukiewicz

Sekretarz Redakcji

Alicja Paluch

Redaktorzy Tematyczni

Tomasz Dukiewicz - Bezpieczeństwo publiczne
Kamila Kasperska - Zagrożenia bezpieczeństwa personalnego
Henryk Spustek - Aspekty inżynierii bezpieczeństwa

Stali Recenzenci

Radosław Antonów (Polska), Vasyl Gulay (Ukraina),
Zbyšek Korecki (Czechy), Jarosław Krzewicki (Włochy),
Andrzej Krzyszkowski (Polska), Ivan Majchút (Słowacja),
Zdzisław Polcikiewicz (Polska), Jaroslav Usiak (Słowacja)

Redakcja Techniczna i Językowa

Alicja Paluch

Projekt Okładki

Katarzyna Głowania

© Copyright by Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Opolski, Opole 2019

ISSN 2543-6090

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja elektroniczna

SPIS TREŚCI

Katarzyna Burek	Unijny mechanizm ochrony ludności	7
Katarzyna Daniel	Z zagadnień społeczeństwa obywatelskiego cz. II - budżet obywatelski	21
Sandra Gąsior	Zjawisko mobbingu w służbach mundurowych - charakterystyka zagadnienia	35
Małgorzata Koncewicz	Zagrożenie wykluczeniem społecznym dzieci i młodzieży	51
Daria Sałata-Pałka	Rola mediów w kształtowaniu opinii publicznej	59

Contents

Katarzyna Burek	The EU Civil Protection Mechanism	7
Katarzyna Daniel	On issues of civil society part II - civic budgeti	21
Sandra Gąsior	The phenomenon of mobbing in uniformed services - description of the issue	35
Małgorzata Konieczna	Social exclusion among children and youth	51
Daria Sałata-Pałka	The role of the media in shaping public opinion	59

*Patrycja Burek*¹

Unijny mechanizm ochrony ludności

Streszczenie

Stale nasilające się klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka zaczęły stanowić coraz większe zagrożenie dla życia, zdrowia i mienia ludności, a także środowiska. Katastrofalne skutki jakie wywoływały te zdarzenia zmusiły Unię Europejską do utworzenia obszaru, który pozwoli na prowadzenie skoordynowanej współpracy Unii, organów państw członkowskich oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za ochronę ludności, w przypadku wystąpienia kryzysu na terytorium Unii Europejskiej oraz poza nią. Ustanowienie unijnego mechanizmu pozwoliło usprawnić system zapobiegania, gotowości i reagowania na tego rodzaju zdarzenia, dzięki czemu możliwe stało się niesienie odpowiedniej pomocy osobom, które zostały dotknięte kryzysem. W artykule przedstawiono jak wyglądała ochrona ludności we Wspólnocie Europejskiej, a także ukazano istotę funkcjonowania mechanizmu oraz przykłady jego praktycznego wykorzystania.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, kryzys, ochrona ludności

¹ Absolwentka studiów drugiego stopnia kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*, Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji

Wstęp

Początkowo obszar ochrony ludności nie był postrzegany przez Unię Europejską (dalej: UE) jako istotny pod względem podejmowania w jego obrębie jakichkolwiek kroków związanych ze wspólnym podejściem UE i państw członkowskich w przypadku wystąpienia zdarzeń kryzysowych. Brak zainteresowania oraz brak przepisów prawnych dotyczących ochrony ludności został zastąpiony próbami znalezienia sposobu współpracy UE i państw członkowskich na wypadek sytuacji, w której któreś z nich będzie musiało zmierzyć się ze skutkami klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Zmiana podejścia pozwoliła na ustanowienie odpowiednich programów i mechanizmów, umożliwiających szybkie i sprawne udzielanie wsparcia państwom, które stały się ofiarami kryzysu.

Istotnym krokiem dla ochrony ludności było ustanowienie w 1997 r. wspólnotowego programu działań w dziedzinie ochrony ludności², który pozwolił na współpracę państw członkowskich poprzez wymianę doświadczeń i dobór odpowiednich metod i technik reakcji na zdarzenia³. Pozwoliło to na rozwój w dziedzinie zapobiegania, gotowości i reagowania na zagrożenia mające miejsce zarówno na lądzie, jak i na morzu. W celu uzupełnienia wspólnotowego programu działań Rada zdecydowała o ustanowieniu mechanizmu wspólnotowego ułatwiającego wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności⁴, który następnie został przekształcony w wspólnotowy mechanizm ochrony ludności, a ostatecznie do chwili obecnej funkcjonuje jako unijny mechanizm ochrony ludności.

1. Wspólnotowy mechanizm ochrony ludności

Wprowadzanie zmian w obrębie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności (dalej: mechanizm) wynikało ze wzrostu intensywności i częstotliwości występujących zdarzeń kryzysowych, w związku z czym konieczne stało się spójniejsze i skuteczniejsze reagowanie na zagrożenia. Decyzja 2007/779/WE ustanawiającą wspólnotowy mechanizm ochrony ludności określiła cel przyświecający jego funkcjonowaniu, którym jest udzielanie wsparcia w przypadku poważnej sytuacji nadzwyczajnej, a także poprawa koordynacji podejmowanych interwencji pomocowych podejmowa-

² Decyzja Rady 98/22/WE, Dz. U. WE 1998 L 8 z 14.1.1997 r.

³ S. Olsson, *Crisis Management in the European Union. Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, Sztokholm 2009, 85-85.

⁴ Decyzja Rady 2001/792/WE ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności, Dz. U. WE 2001 L 297 z 15.11.2001 r.

nych przez Wspólnotę wraz z państwami członkowskimi⁵. Poprzez wprowadzenie systemów wykrywania i wczesnego ostrzegania możliwe stało się skrócenie czasu podejmowania reakcji oraz ostrzegania ludności o zagrożeniu. Poważne sytuacje występujące na terytorium WE lub poza nią to w pierwszej kolejności klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka, jednak wymienić można tutaj również ataki terrorystyczne, awarie techniczne, a także katastrofy ekologiczne⁶.

Działania mechanizmu to przede wszystkim wyznaczanie zespołów interwencyjnych udostępnianych na wypadek wystąpienia zagrożenia, tworzenie programów szkoleniowych i warsztatów dla zespołów i ekspertów, a także koordynacja zespołów oceniających. Analizując kwestie działań oraz elementów mechanizmu należy wspomnieć również o Centrum Monitoringu i Informacji (dalej: MIC) działającego 24 godziny na dobę w celu szybkiej reakcji oraz wspólnym systemie łączności i informacji w sytuacjach kryzysowych (dalej: CECIS), którego zadaniem jest komunikacja i wymiana informacji pomiędzy MIC a punktami kontaktowymi znajdującymi się w państwach członkowskich. W przypadku wystąpienia poważnej sytuacji nadzwyczajnej lub istnienia groźby jej wystąpienia, państwo członkowskie, na którego

terenie ma ona miejsce może zwrócić się o pomoc do MIC lub pozostałych państw o udzielenie wsparcia. W momencie kiedy wniosek skierowany został do MIC, Komisja otrzymując taki wniosek przekazuje go dalej do punktów kontaktowych znajdujących się w państwach członkowskich mobilizując tym samym zespoły i ekspertów oraz zbierając potrzebne informacje związane z zagrożeniem. Państwa otrzymujące wniosek o pomoc zobowiązane są do bezzwłocznego określenia się czy są w stanie udzielić pomocy, a w przypadku kiedy zdecydują się ją udzielić muszą określić jej zakres i zasady. Odpowiedzialność za kierowanie działaniami spoczywa na państwie wnioskującym

o pomoc, z wyjątkiem sytuacji, w której poprosi ono zespoły interwencyjne o kierowanie interwencją. Taka sama procedura uruchamiania mechanizmu ma miejsce w przypadku kryzysu występującego poza Wspólnotą⁷.

Podczas omawiania mechanizmu należy również poruszyć kwestię modułów ochrony ludności. Pomysł ich utworzenia pojawił się jako następstwo wydarzeń związanych z tsunami w Azji Południowej w 2004 r. Celem ich

⁵ Decyzja 2007/779/WE ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności, Dz. U. UE. L 2007/314/9.

⁶ Tamże, pkt. 6-8.

⁷ Tamże, s. 1-7.

powstania było wzmocnienie i pogłębienie zdolności reagowania na kryzysy. Moduły można zdefiniować jako „samodzielną i samowystarczającą procedurę wykorzystania zasobów państw członkowskich, dostosowaną do wykonania wcześniej określonych zadań lub służącą zaspokojeniu wcześniej określonych potrzeb” lub jako mobilny zespół reagowania operacyjnego łączący zasoby ludzkie i materialne⁸. Decyzja 2007/779/WE wskazuje także na zorganizowanie dodatkowych modułów interwencyjnych łączących zasoby z co najmniej jednego państwa członkowskiego, których zadaniem jest stworzenie zdolności szybkiego reagowania poprzez możliwość ich udostępnienia, powołania i wysłania w krótkim czasie od momentu złożenia wniosku o pomoc⁹.

2. Istota mechanizmu

Zachodzące zmiany klimatyczne oraz zagrożenia naturalne i technologiczne wymuszają na instytucjach krajowych i unijnych bardziej kompleksowego podejścia do zarządzania działaniami podejmowanymi podczas występujących kryzysów. W zakresie ochrony ludności UE otrzymała istotnie ważne zadanie jakim jest dążenie do solidarności oraz uzupełnianie i wspieranie działań państw członkowskich. Dzięki temu zapewniona zostaje zwiększona skuteczność systemów, które odpowiadają za zapobieganie kryzysom, a dodatkowo możliwe jest zapewnienie gotowości do podjęcia interwencji oraz ułatwienie ich koordynacji. Celem jaki przyświeca funkcjonowaniu unijnemu mechanizmowi ochrony ludności (dalej: UMOL, mechanizm) jest zacieśnianie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz państwami uczestniczącymi z zakresu ochrony ludności. Pozwala to na zbieranie fachowej wiedzy oraz zdolności osób podejmujących działania w obliczu kryzysu oraz zapobieganie powielaniu się działań pomocowych, dzięki czemu udzielana pomoc w pełni spełni potrzeby ofiar danego problemu¹⁰.

Reagowanie w ramach mechanizmu opiera się na:

- Europejskiej Puli Ochrony Ludności (dalej: EPOL);
- rescEU;

⁸ S. Górski, M. Czapka, *Ochrona ludności w Unii Europejskiej podstawy prawne. Sposób funkcjonowania oraz wybrane formy współpracy na poziomie unijnym*, CNBOP, Warszawa 2012, s. 8.

⁹ Art. 4 Decyzji Rady 2007/779/WE.

¹⁰ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności z 17.12.2013 r., s. 1.

- Unijnym zespole ds. ochrony ludności, koordynacji i oceny (dalej: EUCPT);
- ofertach pomocowych o charakterze humanitarnym i ratowniczym oferowanym przez państwa członkowskie.

EPOL stanowią krajowe zasoby posiadające zwiększoną gotowość do wysłania ich na miejsce kryzysu na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, które obejmują np. grupy poszukiwawczo-ratownicze, mobilne laboratoria, zespoły medyczne lub zespoły ewakuacji medycznej. EUCPT to unijne zespoły eksperckie zajmujące się ochroną ludności, które analizują jakie potrzeby posiadają państwa dotknięte kryzysem oraz koordynujące udzielanie pomocy¹¹. Specjalne rezerwy rescEU ustanowiono w celu niesienie pomocy w sytuacji kiedy istniejące siły i środki nie wystarczają, aby odpowiednio walczyć z kryzysem. Zasoby rescEU obejmują m.in.: gaszenie pożarów lasów z powietrza, zespoły poszukiwawczo-ratownicze, zespoły ratownictwa medycznego, szpitale polowe oraz sprzęt pomp wysokiej wydajności¹². Po raz pierwszy w historii rescEU zostało uruchomione w 2019 r. w odpowiedzi na rozległe pożary lasów w Grecji, z którymi kraj nie był sobie w stanie poradzić w sposób samodzielny, stad władze zdecydowały się na złożenie wniosku o wsparcie w ramach UMOL¹³.

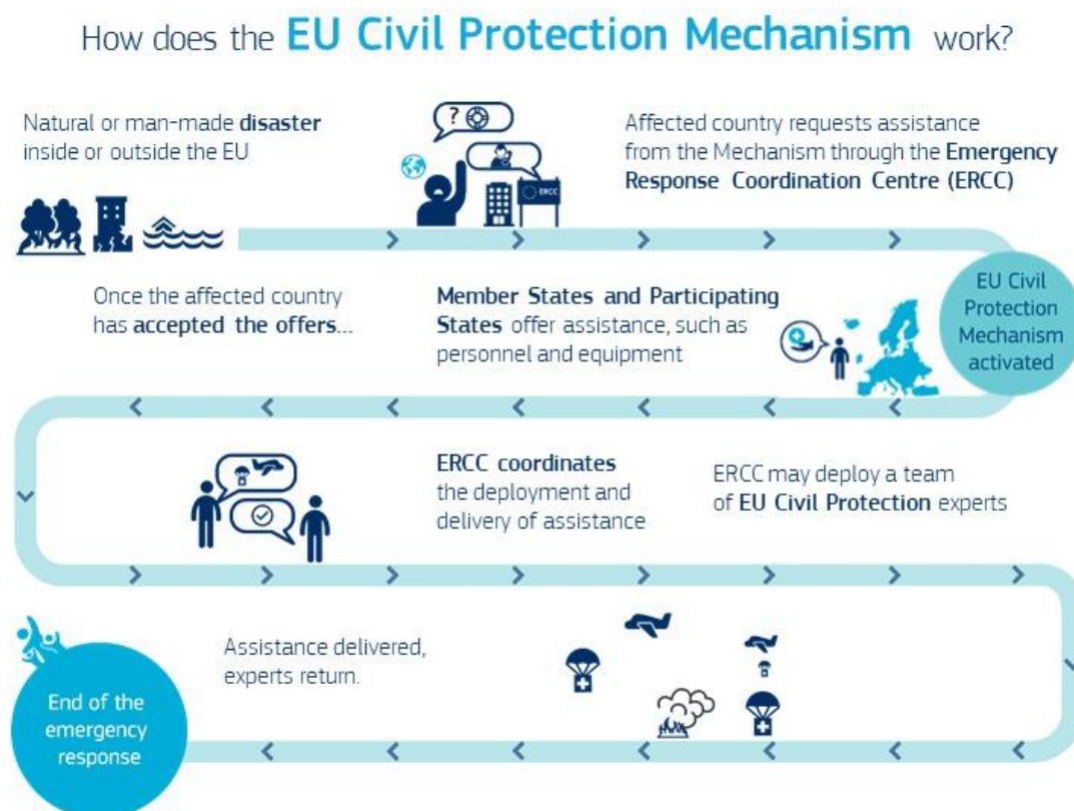
W przypadku wystąpienia klęski lub katastrofy na terenie UE lub poza nią kraj dotknięty sytuacją kryzysową zwraca się o pomoc w ramach Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (dalej: ERCC) i w ten sposób prośba o pomoc w ramach UMOL zostaje uruchomiona (Rysunek 1). ERCC działa całą dobę przez 7 dni w tygodniu i zajmuje się gromadzeniem bieżących informacji związanych z ochroną ludności, stale monitoruje zagrożenia, przekazuje ostrzeżenia oraz koordynuje prowadzone operacje pomocowe. Centrum daje możliwość polepszenia koordynowania i prowadzenia szybszego i sprawniejszego reagowania na zaistniałe klęski i katastrofy¹⁴. Kolejny krok stanowi określenie się przez państwa jaką pomoc są w stanie zaoferować na dane zdarzenie, dotyczy to przede wszystkim wskazania personelu oraz możliwości sprzętowych jakimi dysponują. Kraj dotknięty kryzysem akceptuje oferty, a ERCC odpowiada za koordynację wdrażania zaoferowanej pomocy. Po przeprowadzeniu działań na miejscu klęski lub katastrofy, wysłani eksperci i sprzęt kończą swoje działania i wracają do swoich krajów, w efekcie czego kończy się proces reagowania na zdarzenie w ramach UMOL.

¹¹ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/mswia/unijny-mechanizm-ochrony-ludnosci> [dostęp na dzień: 09.09.2020 r.].

¹² Komunikat Komisji COM (2017) 773 final, s. 16.

¹³ Oficjalna strona Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/echo/resceucampaign_en [dostęp na dzień: 09.09.2020 r.].

¹⁴ Oficjalna strona Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, <https://rcb.gov.pl/wspolpraca-w-ramach-unii-europejskiej/> [dostęp na dzień: 10.09.2020 r.].



Rys.1. Sposób uruchamiania UMOL

Źródło: Oficjalna strona Komisji Europejskiej,
https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en#
 (dostęp na dzień: 09.09.2020 r.).

W 2016 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził ocenę funkcjonowania UMOL, której celem było sprawdzenie czy Komisja polepszyła koordynację reagowania na kryzysy, a także przeanalizowany został sposób gromadzenia, rozpowszechniania i wymiany informacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za ochronę ludności¹⁵. Ocena wykazała skuteczność mechanizmu jako narzędzia mobilizacji i koordynacji pomocy, ale jednocześnie wskazała na sporo niedociągnięć w efekcie czego w 2017 r. na mocy Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności¹⁶ wprowadzono konieczne zmiany.

¹⁵ Sprawozdanie specjalne, *Unijny Mechanizm Ochrony Ludności – koordynacja reagowania na klęski żywiołowe poza terytorium UE* była zasadniczo skuteczna, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016 r.

¹⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, z 23.11.2017 r., COM (2017) 772 final, 2017/0309 (COD).

Dotyczyły one przede wszystkim:

- wzrostu skuteczności działań zapobiegawczych oraz powiązań między politykami UE z zakresu zapobiegania kryzysom;
- pogłębiania zdolności państw członkowskich i UE z zakresu reagowania na kryzysy oraz utworzenie rezerw zdolności rescEU działających w myśl idei Europy, która chroni¹⁷;
- zagwarantowania sprawnego działania UMOL i skutecznych procedur administracyjnych w przypadku reagowania na klęski i katastrofy¹⁸.

Dodatkowo w 2019 r. Parlament Europejski i Rada UE zauważyli potrzebę wprowadzenia kolejnych poprawek w UMOL dotyczących zarządzania ryzykiem, EPOL, rescEU oraz unijnej sieci wiedzy z obszaru ochrony ludności. Zmiany miały na celu wzmocnienie planowania w zakresie wymiany informacji, zapewnienia gotowości na kryzysy i poprawie koordynacji prowadzonych działań pomiędzy państwami członkowskimi. Efektem tego jest spójniejsze podejście do działań związanych z zapobieganiem i gotowością na możliwość wystąpienia klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka. Decyzja ta wskazała także na fakt, że w przypadku pomocy udzielanej w ramach EPOL pomoc ta nie powoduje uszczerbku dla odpowiedzialności państwa wnioskującego za zapobieganie i reagowanie na zagrożenia. Komisja odpowiada za ustanawianie unijnej sieci wiedzy w postaci podmiotów i instytucji, przy czym uwzględnia fachową wiedzę oraz organizacje działające w państwach członkowskich oraz wzmacnia współpracę między siecią a organizacjami międzynarodowymi w zakresie szkoleń i wymienia się między nimi zdobytymi doświadczeniami¹⁹.

3. Praktyczne wykorzystanie mechanizmu

Od chwili powstania mechanizmu był on bardzo często uruchamiany zarówno na klęski i katastrofy występujące na terytorium UE, jak i poza nią. Wymienić tu można mające miejsce w Europie: wyciek ropy po wypadku statku „Prestige” w 2002 r., pożary lasów w Portugalii w latach 2003-2005, pożary lasów w Grecji w 2007 r. oraz kryzysy występujące

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Regionów, *Wzmocnienie unijnego zarządzania klęskami żywiołowymi: rescEU – solidarność i odpowiedzialność*, z 23.11.2017 r., COM (2017) 773 final, pkt. 3.

¹⁸ Decyzja parlamentu COM (2017) 772 final., s. 1.

¹⁹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/420 zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, s. 2.

poza UE: huragan Katrina w USA w 2005 r., tajfun w Birmie w 2008 r. oraz ataki terrorystyczne w Indiach również w 2008 r.²⁰. Stale zachodzące zmiany klimatyczne powodują wzrost sytuacji kryzysowych na całym świecie niosąc tragiczne skutki dla ludności, środowiska, infrastruktury oraz gospodarki krajów dotkniętych kryzysem.

UE niejednokrotnie podejmowała akcje pomocowe dla ofiar klęsk i katastrof. Pomoc taka była szczególnie widoczna w 2010 r. kiedy Haiti zostało nawiedzone przez silne trzęsienie ziemi, w wyniku którego śmierć poniosło ponad 200 tysięcy osób, a prawie 2 miliony osób zostało bez dachu nad głową. W przypadku tej klęski UE przekazała wsparcie finansowe, a państwa członkowskie zaoferowały wsparcie rzeczowe, co pozwoliło na zapewnienie schronienia, latryn, wody, żywności oraz artykułów higienicznych dla poszkodowanych. Niezwykle ciężka sytuacja związana ze skutkami trzęsienia oraz brak odpowiedniej opieki zdrowotnej wywołały wybuch epidemii Ebola, na którą UE również nie pozostała obojętna i przekazała wsparcie finansowe mające na celu walkę z chorobą. Działania Unii pozwoliły na niesienie doraźnej pomocy oraz wsparciu w powrocie do normalności na Haiti²¹. Unia Europejska udzielała pomocy z zakresu ochrony ludności i pomocy humanitarnej także w przypadku kryzysów trwających miesiącami, latami, a nawet takimi, które trwają do chwili obecnej. Jedne kryzysy są stosunkowo szybkie do opanowania, niektóre zaś przedłużają się i nie ma możliwości ich zakończenia. Jako przykłady długotrwałych kryzysów można podać kryzys w Syrii, konflikt we wschodniej Ukrainie, kryzys żywnościowy i żywieniowy w Sahelu, konflikt w Afganistanie oraz trwający do chwili obecnej kryzys migracyjny w Grecji i Turcji²².

Podczas omawiania praktycznego wykorzystania UMOL należy również wspomnieć o udziale polskich modułów w ramach jego funkcjonowania. Polska zgłosiła do działań międzynarodowych ciężkie/średnie grupy poszukiwawczo-ratownicze (HUSAR/MUSAR), moduły pomp wysokiej wydajności (HCP), moduły do gaszenia pożarów lasów z ziemi przy wykorzystaniu pojazdów (GFFV) oraz moduły do pobierania próbek i wykrywania skażeń chemicznych, biologicznych i nuklearnych (CBRN)²³. Przykładami wykorzystania polskich modułów była reakcja na trzęsienie ziemi w Haiti

²⁰ S. Olsson, *op. cit.*, s. 91.

²¹ Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej (Komisji Europejskiej) *Pomoc ofiarom katastrof i konfliktów oraz ochrona osób zagrożonych* [w:] Zrozumieć politykę Unii Europejskiej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013 r., s. 12.

²² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady *Sprawozdanie dotyczące operacji pomocy humanitarnej Unii Europejskiej finansowanych w 2018 r.*, COM (2020) 6 final z 16.01.2020 r., s. 4-9.

²³ Oficjalna strona internetowa Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Dolnośląskim Urzędzie

w 2010 r., podczas której działania prowadziła grupa HUSAR, a także wysłanie modułów GFFV do Szwecji w 2018 r., która borykała się z rozległymi pożarami lasów.

W związku z coraz liczniej występującymi pożarami lasów Komisja zdecydowała w 2019 r. o utworzeniu specjalnej floty do gaszenia pożarów lasów z powietrza, co stanowić ma element przygotowania się UE i państw członkowskich na ryzyko wystąpienia pożarów lasów w nadchodzących sezonach letnich. Decyzja ta spowodowana była występowaniem pożarów jakie miały miejsce w ubiegłych latach, a przede wszystkim skutkami jakie pociągnęły za sobą. Dzięki połączeniu sił w postaci jednej floty państw członkowskich oraz UE możliwe będzie niesienie natychmiastowej pomocy²⁴. Unia nie pozostała również obojętna na sytuację epidemiczną wywołaną rozprzestrzenieniem się nowego koronawirusa SARS-Cov-2, wywołującego chorobę COVID-19. Początkowe działania Unii obejmowały współfinansowanie powrotów obywateli UE z Chin²⁵, a kolejne działania dotyczyły finansowania projektów związanych z gotowością, reagowaniem oraz gromadzeniem środków medycznych w ramach rescEU²⁶. Do pomocy przyłączyła się też Polska, która zdecydowała o transporcie środków do dezynfekcji, leków i maseczek ochronnych do m.in. Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Kosowa, Serbii, Białorusi, których transportem zajmowali się strażacy Państwowej Straży Pożarnej. Wysłanie przez Polskę takich konwojów stanowi wyraz udzielenia pomocy humanitarnej państwom, które zostały najbardziej dotknięte brakiem potrzebnych artykułów po wybuchu epidemii²⁷.

Podsumowanie

W związku z coraz częściej występującymi klęskami żywiołowymi i katastrofami spowodowanymi przez człowieka konieczne stało się stworzenie wspólnego podejścia państw członkowskich i UE w tym obszarze. Zainteresowanie się problemem ochrony ludności przez państwa pozwoliło na utworzenie mechanizmu, który umożliwia skuteczne niesienie pomocy pań-

dzie Wojewódzkim, <https://duw.pl/czk/krajowy-system-ratownic/13473,Zasoby-KSRG.html> (dostęp na dzień: 10.09.2020 r.).

²⁴ Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, rescEU: *UE organizuje pierwszą flotę do gaszenia pożarów lasów z powietrza na nadchodzący sezon*, z 21.05.2019 r., IP/19/2552, s. 1.

²⁵ Strona internetowa, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,25645219,koronawirus-w-europie-komisja-europejska-uruchomila-mechanizm.html> [dostęp na dzień: 11.09.2020 r.].

²⁶ Artykuł Komisji Europejskiej, *European Commission research actions on Coronavirus*, s. 1.

²⁷ Strona internetowa Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, https://www.straz.gov.pl/aktualnosci/lista_aktualnosci/Polscy-strazacy-z-pomoca-dla-Balkanow/idn:37761 [dostęp na dzień: 11.09.2020 r.].

stwom, które zostały dotknięte kryzysem i nie są w stanie poradzić sobie z nim własnymi siłami. Analizy i wprowadzanie coraz to nowszych zmian w UMOL wskazuje na to jak ważna jest ochrona ludności w Europie i na świecie. Szeroki zakres działań jaki obejmuje mechanizm świadczy o tym jak bardzo jest on istotny dla zapewniania bezpieczeństwa w Europie i na świecie.

Ustanowienie europejskiej puli ochrony ludności lub utworzenie specjalnej rezerwy zdolności rescEU ukazuje konieczność tworzenia nowych zasobów w celu usprawnienia udzielania pomocy. Kolejne kryzysy pozwalają sprawdzić jak skuteczne jest funkcjonowanie mechanizmu i czy wprowadzane zmiany przynoszą pożądane skutki, a także mogą wskazywać na kolejne nieprawidłowości, którym trzeba się przyjrzeć i odpowiednio na nie zareagować.

Bibliografia

1. S. Olsson, *Crisis Management in the European Union. Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, Sztokholm 2009
2. S. Górski, M. Cłapka, *Ochrona ludności w Unii Europejskiej podstawy prawne. Sposób funkcjonowania oraz wybrane formy współpracy na poziomie unijnym*, CNBOP, Warszawa 2012
3. Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej (Komisji Europejskiej), *Pomoc ofiarom katastrof i konfliktów oraz ochrona osób zagrożonych* [w:] Zrozumieć politykę Unii Europejskiej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013 r.
4. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, rescEU: UE organizuje pierwszą flotę do gaszenia pożarów lasów z powietrza na nadchodzący sezon, z 21.05.2019 r., IP/19/2552
5. Artykuł Komisji Europejskiej, *European Commission research actions on Coronavirus*, 2020 r.

Akty prawne

1. Decyzja Rady 98/22/WE, Dz. U. WE 1998 L 8 z 14.1.1997 r.
2. Decyzja Rady 2001/792/WE ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności, Dz. U. WE 2001 L 297 z 15.11.2001 r.
3. Decyzja 2007/779/WE ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności, Dz. U. UE. L 2007/314/9.

4. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności z 17.12.2013 r.
5. Komunikat Komisji COM (2017) 773 final
6. Sprawozdanie specjalne, Unijny Mechanizm Ochrony Ludności – koordynacja reagowania na klęski żywiołowe poza terytorium UE była zasadniczo skuteczna, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016 r.
7. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, z 23.11.2017 r., COM (2017) 772 final, 2017/0309 (COD)
8. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Regionów, Wzmocnienie unijnego zarządzania klęskami żywiołowymi: rescEU – solidarność i odpowiedzialność, z 23.11.2017 r., COM (2017) 773 final
9. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/420 zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności
10. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady Sprawozdanie dotyczące operacji pomocy humanitarnej Unii Europejskiej finansowanych w 2018 r., COM (2020) 6 final z 16.01.2020 r.

Strony internetowe

1. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej,
<https://www.gov.pl/web/mswia/unijny-mechanizm-ochrony-ludnosci>
2. Oficjalna strona Komisji Europejskiej,
https://ec.europa.eu/echo/resceucampaign_en
3. Oficjalna strona Rządowego Centrum Bezpieczeństwa,
<https://rcb.gov.pl/wspolpraca-w-ramach-unii-europejskiej/>
4. Oficjalna strona internetowa Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim,
<https://duw.pl/czk/krajowy-system-ratownic/13473,Zasoby-KSRG.html>
5. Strona internetowa Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej,
https://www.straz.gov.pl/aktualnosci/lista_aktualnosci/Polscy-strazacy-z-pomoca-dla-Balkanow/idn:37761

Abstract

Patrycja Burek

The EU Civil Protection Mechanism

Constantly increasing natural disasters and man-made catastrophes began to pose an increasing threat to for life, health and population as well as the environment. The catastrophic effects of triggering these events forced the European Union to create an area, that will allow for coordinated cooperation Union and other Member States and other responsible entities for civil protection in case of the occurrence of a crisis within or outside the EU. Establishing the EU Civil Protection Mechanism allowed for integrated preparation, response and reconstruction following a crisis situation. The article presents the protection of the population in the European Community, as well as the essence of creating the mechanism and examples of its practical use..

Key words: **European Union, crisis, civil protection**

*Katarzyna Daniel*¹

Z zagadnień społeczeństwa obywatelskiego cz. II – budżet obywatelski

Streszczenie

Elementem partycypacji lokalnej jest udział mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w dysponowaniu wydatkami budżetowymi pochodzącymi ze środków wyodrębnionych na ten cel tak, aby zrealizować działania najbardziej istotne dla danej społeczności. Z rozwiązania takiego można skorzystać w ramach budżetu obywatelskiego (tzw. partycypacyjnego), który w Polsce zdobywa coraz większą popularność i jest wprowadzany przez kolejne jednostki samorządu terytorialnego. Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka budżetu partycypacyjnego oraz przedstawienie praktyki stosowania tego rozwiązania na przykładzie miasta Opola.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, partycypacja, społeczeństwo obywatelskie, Opole, demokracja

Wstęp

Rozważając wpływ instytucji na rozwój społeczeństwa obywatelskiego nie można pominąć roli samorządów terytorialnych². Samorząd terytorialny jest instytucjonalną formą organizacji państwa. Jako kategoria społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych państwach występuje w różnym kształcie. Jednak pomimo zróżnicowania, można wyróżnić trzy wspólne cechy: wyodrębnione terytorium (na którym mieszkają członkowie owej wspólnoty), organizację ustaloną w sposób normatywny (ustrój) oraz przynależność spraw publicznych i prywatnych (zadania i kompetencje samo-

¹ Studentka kierunku *nauki o polityce i administracji*, Uniwersytet Opolski, Wydział Nauk o Polityce i Komunikacji Społecznej

² Ł. Popławski, Z. Popławski, *Instytucje i społeczeństwo obywatelskie w procesie globalizacji*, [w:] A. Chodubski, L. Kacprzak, K. Pająk (red.), *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Tekst sp. z o.o., Piła, 2009, s. 63.

ządu)³. Opisując rolę samorządu terytorialnego w Polsce należy pamiętać o regionalizacji⁴. W sprawach przejętych przez samorząd terytorialny zauważa się poprawę skuteczności w obszarze realizacji polityki regionalnej. Przede wszystkim poprawę dostrzega się w racjonalizacji wydatków przeznaczonych na wykonywanie zadań publicznych⁵. Jednostki skupione w strukturach samorządowych powinny skupiać się na dążeniu do wspólnych celów, a więc rozwój regionu, zaspokajanie potrzeb i partykularnych interesów społeczności lokalnej, umocnienie obywatelskości oraz zwiększenie znaczenia samorządu na arenie całego kraju⁶. Obecnie następuje intensyfikacja partycypacji społecznej, przejawiająca się w różnych sposobach angażowania Polaków w podejmowanie decyzji w sprawach istotnych z ich punktu widzenia. Jednym z takich sposobów jest instytucja budżetu obywatelskiego opisana w niniejszym artykule.

³ L. Kieres, Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXVIII, zeszyt 2, 2006, s. 171-172.

⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. 1998 nr 96, poz. 603) w art. 2 wprowadziła z dniem 1 stycznia 1999 r. podział na 16 województw (do tej pory było ich 49), który obowiązuje do dziś.

⁵ L. Kieres, Samorząd terytorialny ... op. cit., s. 174.

⁶ Łoś-Tomiak A., Społeczeństwo obywatelskie – kryzys idei, czy recepta na kryzys?, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze”, nr 2, 2015, s. 99.

1. Charakterystyka instytucji budżetu obywatelskiego

Budżet obywatelski jest oddolnym procesem definiowania priorytetów wydatków i wskazywanie przez obywateli, jakie inicjatywy oraz inwestycje we wspólnocie samorządowej należy realizować w danym roku budżetowym⁷.

Pojawienie się budżetu obywatelskiego zawdzięcza się mieście Porto Alegre w Brazylii, gdzie mechanizm decyzyjny wdrożono już w 1989 r. jako odpowiedź na kryzys legitymacji władzy. Z kolei w Polsce pierwszym miastem, które wprowadziło narzędzie budżetu partycypacyjnego był Sopot w 2011 r.⁸.

Elementem partycypacji lokalnej jest udział mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w dysponowaniu wydatkami budżetowymi pochodzących ze środków wyodrębnionych na ten cel tak, aby zrealizować działania najbardziej istotne dla danej społeczności. Z rozwiązania takiego można skorzystać w ramach budżetu obywatelskiego (tzw. partycypacyjnego), który w Polsce zdobywa coraz większą popularność i jest wprowadzany przez kolejne jednostki samorządu terytorialnego⁹.

Budżet obywatelski stanowi przejaw aktywności społecznej na poziomie lokalnym. Udział obywateli w procesie decyzyjnym ma wiele zalet, jak np. pobudzenie debaty publicznej, aktywność na rzecz wspólnoty lokalnej, utwierdzenie obywateli w przekonaniu, że ich zdanie jest ważne, co z kolei przedkłada się na przeświadczenie o możliwości wpływu na podejmowane decyzje z zakresu przeznaczenia wydatków publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto mieszkańcy mają pewność, że ich wola zostanie uszanowana, a wybrane przez nich projekty zostaną zrealizowane w kolejnym roku budżetowym. Rozwiązanie to jest swego rodzaju umową społeczną zawieraną między władzami a mieszkańcami. Władze gminne deklarują, że podjęte przez mieszkańców decyzje zostaną uznane za wiążące¹⁰. Budżet partycypacyjny stanowi również swego rodzaju motywację dla mieszkańców do interesowania się problemami pojawiającymi się w ich otoczeniu. Jedną z najważniejszych korzyści budżetu obywatelskiego

⁷ D. Rybińska, Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego, „Finanse i Prawo Finansowe”, 2018, nr 1 (17), s. 50.

⁸ A. Sobol, Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2017, nr 316, s. 173-174.

⁹ M. Dworakowska, Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, [w:] J. Osiński, J. Z. Popławska (red.), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2014, s. 59.

¹⁰ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Wydawnictwo Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 8.

jest wzmacnianie więzi lokalnych oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego (w tym także rozwój demokracji)¹¹.

W Polsce nie ma jednego modelu budżetu obywatelskiego. Gminy i miasta wprowadzają zazwyczaj własne reguły (bez wypracowania zasad z mieszkańcami) kierując się istniejącymi przykładami¹². Partycypacja obywatelska jest częściej widoczna na poziomie lokalnym (w porównaniu do ogólnokrajowego), ponieważ na mniejszym terytorium, zarządzanym przez władze lokalne, sprawy w bardziej widoczny oraz odczuwalny sposób dotyczą mieszkańców, a więc dotyczą ich osobiście przez co zwiększa się zaangażowanie w sprawy publiczne. Mieszkańcy czują, że ich opinie i głosy się liczą, a ponadto widzą efekty działań realizowanych w oparciu o decyzje dotyczące wydatkowania pieniędzy publicznych na inwestycje i projekty ważne z punktu widzenia obywateli. Z kolei przedstawiciele władz zbliżają się do mieszkańców i poprzez okazanie zainteresowania ich sprawami mogą reagować na zaistniałe problemy¹³. Budżet obywatelski jest również swego rodzaju motywacją dla mieszkańców do interesowania się problemami występującymi w ich otoczeniu, służy rozwojowi demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, a także przyczynia się do wzmacniania więzi lokalnych¹⁴.

W ostatnich latach budżet partycypacyjny cieszy się wyraźną popularnością¹⁵. Uważa się nawet, że budżet obywatelski to jedna z najprężniej rozwijających się instytucji demokracji uczestniczącej, biorąc pod uwagę okres ostatnich 25 lat¹⁶. Instytucja ta posiada różne zalety, m.in.: integracja społeczności lokalnej, przejrzystość, lepsze gospodarowanie budżetem jednostek samorządu terytorialnego, poprawa usług świadczonych przez władze miejskie, czy większa identyfikacja mieszkańców z miejscem zamieszkania¹⁷.

Wprowadzenie budżetu obywatelskiego napotyka również bariery takie jak: konieczność zapewnienia powszechnego udziału społeczności regionalnej (lub lokalnej), obawa polityków przed utratą wpływu na kształt budżetu, konieczność zaangażowania lokalnych polityków, urzędników i spo-

¹¹ M. Dworakowska, Rola i znaczenie ... op. cit., s. 65.

¹² D. Kraszewski, K. Mojkowski, Budżet obywatelski ... op. cit., s. 20.

¹³ A. Kuriata, Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym, [w:] J. Korczak (red.), Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 33-35.

¹⁴ M. Dworakowska, Rola i znaczenie ... op. cit., s. 65.

¹⁵ B. Pytlik, Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy, „Studia z Polityki Publicznej”, 2017, nr 1 (13), s. 120.

¹⁶ K. Fiut et al., Po co nam budżet obywatelski? Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Departament Polityki Regionalnej Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2016, s. 6.

¹⁷ B. Pytlik, Budżet partycypacyjny ... op. cit., s. 120.

łeczności lokalnej w realizację budżetu partycypacyjnego, przygotowanie planu uchwalania budżetu gminy z większym wyprzedzeniem, czy rosnące oczekiwania mieszkańców, które nie zawsze udaje się zrealizować na poziomie władz lokalnych¹⁸.

Pod koniec 2013 r. w 72 polskich miastach zostały podjęte decyzje o powstaniu budżetu partycypacyjnego (w formie uchwały rady miasta lub zarządzenia prezydenta miasta, czy burmistrza). W tym okresie już w 52 miastach mieszkańcy podjęli decyzję o rozdysponowaniu środków na konkretne działania. W pozostałych 20 miastach rozpoczęto wtedy proces wprowadzania budżetu obywatelskiego¹⁹. Wspomniane działania były przeprowadzane dobrowolnie przez jednostki samorządu terytorialnego, gdyż dopiero 11 stycznia 2018 r. wprowadzono obowiązek utworzenia budżetu obywatelskiego w każdej gminie będącej miastem na prawach powiatu. Na miasta te nałożono dodatkowo minimalny próg finansowy, jaki musi być przeznaczony co rok na realizację budżetu obywatelskiego (co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim sprawozdaniu z wykonania budżetu)²⁰.

2. Budżet obywatelski na przykładzie miasta Opola

Władze miasta Opola przyjęły budżet obywatelski na kilka lat przed wprowadzeniem takiego obowiązku przez ustawę. Z uwagi na brak jednolitego schematu korzystania tego rozwiązania wprowadzono regulamin, który był kilkakrotnie zmieniany. Zatem w ostatnich pięciu edycjach w różny sposób kwalifikowano zadania. W budżecie obywatelskim II edycji (2016 r.) za zadania małe, stanowiące 20% tegoż budżetu, uznawano propozycje do 50.000 zł, natomiast w kolejnych dwóch edycjach (III i IV), próg kwotowy zwiększono do 100.000 zł. Z kolei limit górny zadań dużych, stanowiący aż 80% tegoż budżetu, został na tym samym poziomie – do 500.000 zł. W ostatnich dwóch edycjach budżetu partycypacyjnego zadania małe i duże zostały wykreślone z regulaminu. Zadania mikro, a więc nie przekraczające 10.000 zł zostały wprowadzone do budżetu obywatelskiego miasta Opola od IV edycji (2018 r.) i są obecne do dziś (zmieniła się jedynie nazwa na zadania ogólnomiejskie mikro). Z kolei swoistym

¹⁸ B. Sorychta-Wojczyk, Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i zarządzanie”, 2015, z. 78, s. 428.

¹⁹ D. Kraszewski, K. Mojkowski, Budżet obywatelski ... op. cit., s. 8.

²⁰ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. 2018 r., poz. 130.

novum wprowadzonym od V (2019 r.) edycji i praktykowanym do dziś są zadania ogólnomiejskie makro o wartości nie przekraczającej 1.000.000 zł oraz zadania dzielnicowe (limit finansowy jest ustalany dla każdej dzielnicy miasta), co obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Rodzaje zadań w budżecie obywatelskim miasta Opola

Rodzaj	2016	2017	2018	2019	2020
<u>Zadania małe</u> (20%)	Do 50.000 zł	Do 100.000 zł		-	-
<u>Zadania duże</u> (80%)	Powyżej 50.000, a nie więcej niż 500.000 zł	Powyżej 100.000, a nie więcej niż 500.000 zł		-	-
<u>Zadania mikro/ogólnomiejskie mikro</u>	-	-	Do 10.000 zł		
<u>Zadania dzielnicowe</u>	-	-	-	<u>Wg limitu dla dzielnic</u>	
<u>Ogólnomiejskie makro</u>	-	-	-	Do 1.000.000 zł	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Regulamin Budżetu Obywatelskiego miasta Opola na 2016 rok, Załącznik do Zarządzenia Nr OR-I.0050.256.2015 Prezydenta Miasta Opola z dnia 18 maja 2015 r., Zarządzenie Nr OR-I.0050.273.2015 Prezydenta Miasta Opola z dnia 01 czerwca 2015 r., Zarządzenie Nr OR-I.0050.487.2015 Prezydenta Miasta Opola z dnia 24 września 2015 r., Regulamin Budżetu Obywatelskiego „Nowego Opola” na 2017 r., Załącznik do zarządzenia Nr OR-I.0050.121.2017 Prezydenta Miasta Opola z dnia 10 marca 2017 r., Zarządzenie Nr OR-I.0050.149.2017 Prezydenta Miasta Opola z dnia 24 marca 2017 r., Regulamin budżetu obywatelskiego miasta Opola, Załącznik do Zarządzenia Nr OR-I.0050.251.2018 Prezydenta Miasta Opola z dnia 30.04.2018 r., Uchwała nr XIII /200/19 Rady Miasta Opola z dnia 27 czerwca 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad przygotowania i realizacji budżetu obywatelskiego w Opolu.

Dotychczas, spośród zadań skierowanych do realizacji, najwięcej środków przeznaczono na zadania dzielnicowe (6.197.000 zł) oraz zadania duże (4.913.115,64 zł). Budżet obywatelski miasta Opola wzrósł aż o 73%, z kwoty 2.469,64 zł (II edycja 2016 r.) do 4.279.450 zł (V edycja 2019 r.). Łączna suma środków przekazanych na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego, w ostatnich pięciu edycjach to ponad 15 mln zł (tabela 2).

Tabela 2. Zadania skierowane do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Opola w latach 2016-2020 w zł

Rodzaj	2016	2017	2018	2019	2020	Suma
<u>Zadania małe</u>	1.055.800	425.000	386.000	-	-	1.866.800
<u>Zadania duże</u>	1.414.115,64	1.500.000	1.999.000	-	-	4.913.115,64
<u>Zadania mikro/ogólnomiejskie mikro</u>	-	-	98.000	100.450	-	198.450
<u>Zadania dzielnicowe</u>	-	-	-	2.699.000	3.498.000	6.197.000
<u>Ogólnomiejskie makro</u>	-	-	-	1.480.000	600.000	2.080.000
Suma	2.469.915,64	1.925.000	2.483.000	4.279.450	4.098.000	15.255.365,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

<http://urbnews.pl/budzet-obywatelski-opole-2016-wyniki/> [dostęp: 25.04.2020 r.],
<https://opole.wyborcza.pl/opole/1,35086,20960648,budzet-obywatelski-2017-znamy-wyniki-glosowania-wygral.html> [dostęp: 25.04.2020 r.],
<https://budzetalert.pl/budzet-obywatelski/opole/bg/961> [dostęp: 25.04.2020 r.],
<https://budzetalert.pl/budzet-obywatelski/opole/bg/1801> [dostęp: 25.04.2020 r.],
<https://bo.opole.pl/pejne-wyniki-glosowania-2020.html> [dostęp: 25.04.2020 r.].

Począwszy od V edycji budżetu obywatelskiego (2019 r.) wprowadzono zadania dzielnicowe. Środki finansowe przyznawane są według podziału Opola na 13 dzielnic. W ostatniej edycji budżetu partycypacyjnego, najwięcej środków pozyskał rejon nr XII (Bierkowice, Wrzoski, Półwieś, Sławice), bo aż 570.000 zł, a najmniej rejon nr X (Nadodrze) – zaledwie 110.000 zł. Z kolei biorąc pod uwagę kwotę przyznaną dzielnicy w ramach budżetu obywatelskiego, w przeliczeniu na jej 1 mieszkańca – najwięcej środków pozyskał rejon nr II (Krzanowice, Wróblin, Zakrzów), bo aż 104,92 zł, natomiast najmniej rejon nr IV (Armii Krajowej) – tylko 13,81 zł. Zróżnicowanie kwotowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie budzi większych wątpliwości, ponieważ najwięcej środków przeznaczono dzielnicom, które stosunkowo niedawno zostały wcielone do miasta Opola (od 1 stycznia 2017 r.)²¹ i nie mogły skorzystać ze środków finansowych wcześniejszych 5 edycji budżetu. Jedyne wyjątek w tej kwestii to rejon nr XIII, w którym na 1 mieszkańca przypadło 56,30 zł a dzielnica ta była powiększana administracyjnie w styczniu 2017 r. (tabela 3).

W ostatnich pięciu edycjach budżetu obywatelskiego miasta Opola przekazano do realizacji w sumie 94 zadania. Opolanie najczęściej głosowali za powstaniem lub rozbudową strefy rekreacji, bądź rozrywki (aż 37 z 94 zadań). Równie chętnie opowiadali się za doposażeniem technicznym oraz infrastrukturą rowerową (10 zadań). Jedynie 3 razy realizowano zadanie polegające na budowie lub przebudowie chodnika, co może świadczyć o dobrej infrastrukturze Opola z punktu widzenia pieszego (tabela 4).

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy, Dz. U. 2016 r., poz. 1134.

Tabela 3. Podział środków finansowych na rejony w ramach budżetu obywatelskiego w Opolu w 2020 r.

Nr Rejonu	Jednostki <u>urbanistyczne</u>	Kwota maksymalna przeznaczona na dany rejon	<u>Liczba mieszkańców</u>	Kwota w przeliczeniu na 1 mieszkańca
I	<u>Borki</u> , <u>Brzezie</u> , <u>Czarnowasy</u> , <u>Świerkle</u>	500.000 zł	4.850	103,09 zł
II	<u>Krzanowice</u> , <u>Wróblin</u> , <u>Zakrzów</u>	290.000 zł	2.764	104,92 zł
III	<u>Chabry</u>	130.000 zł	7.937	16,38 zł
IV	<u>Armii Krajowej</u>	220.000 zł	15.925	13,81 zł
V	<u>Gosławice</u> , <u>Malinka</u>	380.000 zł	14.224	26,72 zł
VI	<u>Grudzice</u> , <u>Kolonia</u> , <u>Gosławicka</u> , <u>Malina</u>	510.000 zł	10.882	46,87 zł
VII	Groszowice, Grotowice, Nowa Wieś Królewska	460.000 zł	10.635	43,25 zł
VIII	<u>Śródmieście</u>	250.000 zł	17.195	14,54 zł
IX	<u>Stare Miasto</u>	150.000 zł	9.810	15,29 zł
X	<u>Nadodrże</u>	110.000 zł	5.809	18,94 zł
XI	<u>Zaodrże</u>	180.000 zł	11.358	15,85 zł
XII	<u>Bierkowice</u> , <u>Półwieś</u> , <u>Sławice</u> , <u>Wrzoski</u>	570.000 zł	5.606	101,68 zł
XIII	Chmielowice, Szczepanowice-Wójtowa Wieś, Winów, Żerkowice	450.000 zł	7.993	56,30 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://bo.opole.pl/podzial-srodkow.html> [dostęp: 25.04.2020 r.], <https://nto.pl/nowy-podzial-opola-na-dzielnice-jest-29-ma-byc-13-finanse-maja-byc-uzaloznione-min-od-frekwencji-w-wyborach-mapa/ar/c1-14147745> [dostęp: 25.04.2020 r.].

Podsumowanie

Konkludując rozważania dotyczące istoty budżetu obywatelskiego należy wskazać na jego najważniejsze cechy, a więc: definiowanie przez mieszkańców priorytetów wydatków oraz wskazywanie jakie inwestycje i inicjatywy we wspólnocie samorządowej mają być zrealizowane w danym roku budżetowym. Miasto Opole jest dobrym przykładem realizacji budżetu partycypacyjnego, gdyż wprowadziło to rozwiązanie na kilka lat przed obowiązkiem wynikającym z ustawy. Dotychczasowe 6 edycji budżetu obywatelskiego miasta Opola pokazuje, że mieszkańcy chętnie zgłaszają projekty zadań (o czym świadczy duża ilość pomysłów poddanych głosowaniu co rok) i głosują na wybrane przez siebie rozwiązania. Można zatem wskazać na aktywizację mieszkańców Opola w proces budowy lokalnego społeczeń-

Tabela 4. Zadania przekazane do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Opola w latach 2016-2020 według kategorii zadań

Kategoria zadania	2016	2017	2018	2019	2020	Suma
<u>Strefa rekreacji/rozrywki</u>	11	2	9	10	5	37
<u>Inne</u>	7	2	5	7	8	29
<u>Infrastruktura rowerowa/doposażenie techniczne</u>	3	0	2	2	3	10
<u>Budowa/remont obiektu sportowego</u>	4	2	1	1	0	8
<u>Gospodarka odpadami</u>	3	0	0	1	1	5
<u>Budowa/remont chodnika</u>	1	0	0	1	1	3
<u>Budowa/przebudowa oświetlenia</u>	0	0	1	0	0	1
<u>Przebudowa placu zabaw</u>	0	0	0	1	0	1
Suma	29	6	18	23	18	94

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

<http://urbnews.pl/budzet-obywatelski-opole-2016-wyniki/> [dostęp: 25.04.2020 r.],

<https://opole.wyborcza.pl/opole/1,35086,20960648,budzet-obywatelski-2017-znamy-wyniki-glosowania-wygral.html> [dostęp: 25.04.2020 r.],

<https://budzetalert.pl/budzet-obywatelski/opole/bg/961> [dostęp: 25.04.2020 r.],

<https://budzetalert.pl/budzet-obywatelski/opole/bg/1801> [dostęp: 25.04.2020 r.],

<https://bo.opole.pl/pelne-wyniki-glosowania-2020.html> [dostęp: 25.04.2020 r.].

stwa obywatelskiego.

Bibliografia

1. Dworakowska M., Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Osiński J., Popławska J. Z. (red.), Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2014.
2. Fiut K. et al., Po co nam budżet obywatelski? Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Departament Polityki Regionalnej Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2016.
3. Kieres L., Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXVIII, zeszyt 2, 2006.
4. Kraszewski D., Mojkowski K., Budżet obywatelski w Polsce, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
5. Kuriata A., Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczest-

- niczącej w samorządzie lokalnym, [w:] Korczak J. (red.), Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
6. Łoś-Tomiak A., Społeczeństwo obywatelskie – kryzys idei, czy recepta na kryzys?, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze”, nr 2, 2015.
 7. Popławski Ł., Popławski Z., Instytucje i społeczeństwo obywatelskie w procesie globalizacji, [w:] Chodubski A., Kacprzak L., Pająk K. (red.), Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie, Wydawnictwo Tekst sp. z o.o., Piła, 2009.
 8. Pytlik B., Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy, „Studia z Polityki Publicznej”, 2017, nr 1 (13).
 9. Rybińska D., Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego, „Finanse i Prawo Finansowe”, 2018, nr 1 (17).
 10. Sobol A., Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2017, nr 316.
 11. Sorychta-Wojczyk B., Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie”, 2015, z. 78.

Akty prawne

1. Regulamin Budżetu Obywatelskiego „Nowego Opola” na 2017 r., Załącznik do zarządzenia Nr OR-I.0050.121.2017 Prezydenta Miasta Opola z dnia 10 marca 2017 r.
2. Regulamin Budżetu Obywatelskiego miasta Opola na 2016 rok, Załącznik do Zarządzenia Nr OR-I.0050.256.2015 Prezydenta Miasta Opola z dnia 18 maja 2015 r.
3. Regulamin budżetu obywatelskiego miasta Opola, Załącznik do Zarządzenia Nr OR-I.0050.251.2018 Prezydenta Miasta Opola z dnia 30.04.2018 r.
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy, Dz. U. 2016 r., poz. 1134.

5. Uchwała nr XIII /200/19 Rady Miasta Opola z dnia 27 czerwca 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad przygotowania i realizacji budżetu obywatelskiego w Opolu.
6. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998 nr 96, poz. 603.
7. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. 2018 r., poz. 130.
8. Zarządzenie Nr OR-I.0050.149.2017 Prezydenta Miasta Opola z dnia 24 marca 2017 r.
9. Zarządzenie Nr OR-I.0050.273.2015 Prezydenta Miasta Opola z dnia 01 czerwca 2015 r.
10. Zarządzenie Nr OR-I.0050.487.2015 Prezydenta Miasta Opola z dnia 24 września 2015 r.

Źródła internetowe

1. <http://urbnews.pl/budzet-obywatelski-opole-2016-wyniki>
[dostęp: 25.04.2020 r.]
2. <https://bo.opole.pl/pelne-wyniki-glosowania-2020.html>
[dostęp: 25.04.2020 r.]
3. <https://bo.opole.pl/podzial-srodkow.html>
[dostęp: 25.04.2020 r.]
4. <https://budzetalert.pl/budzet-obywatelski/opole/bg/1801>
[dostęp: 25.04.2020 r.]
5. <https://budzetalert.pl/budzet-obywatelski/opole/bg/961>
[dostęp: 25.04.2020 r.]
6. <https://nto.pl/nowy-podzial-opola-na-dzielnice-jest-29-ma-byc-13-finanse-maja-byc-uzalezniowane-min-od-frekwencji-w-wyborach-mapa/ar/c1-14147745>
[dostęp: 25.04.2020 r.]
7. <https://opole.wyborcza.pl/opole/1,35086,20960648,budzet-obywatelski-2017-znamy-wyniki-glosowania-wygral.html>
[dostęp: 25.04.2020 r.]

Abstract

Katarzyna Daniel

On issues of civil society part II - civic budget

An element of local participation is the participation of residents of local government units in the disposal of budgetary expenditure from funds allocated for this purpose in order to implement the most important activities for a given community. This solution can be used as part of the civic budget (the so-called participatory budget), which is becoming more and more popular in Poland and is being introduced by subsequent local government units. The purpose of this article is to characterize the participatory budget and present the practice of using this solution on the example of the city of Opole.

Key words: civic budget, participation, civil society, Opole, democracy

*Sandra Gąsior*¹

Zjawisko mobbingu w służbach mundurowych – charakterystyka zagadnienia

Streszczenie

Publikacja poddaje analizie problematykę mobbingu, w szczególności w strukturach służb mundurowych. Przywołano definicję ustawową tego zjawiska, a także jego wykładnię funkcjonującą w doktrynie oraz judykaturze. Zaprezentowano uniwersalne techniki mobbowania ofiary według Leymanna, które znajdują zastosowanie również w służbach mundurowych. Przedstawiono także skutki doświadczania mobbingu i powiązane z tym konsekwencje ekonomiczne, zdrowotne oraz społeczne. Nadto, wskazano na niewystarczalność obecnie obowiązujących regulacji w zakresie ochrony prawnej funkcjonariuszy służb mundurowych w związku z doznaniem działań mobbingowych, w porównaniu z sytuacją pracowników podlegających przepisom kodeksu pracy.

Słowa kluczowe: mobbing, funkcjonariusz publiczny, służby mundurowe, środowisko pracy, terror pracowniczy

Wstęp

Dobre relacje w środowisku pracy jak również prawidłowa komunikacja między pracownikami oraz przełożonymi umożliwiają właściwe funkcjonowanie każdej organizacji. Z kolei pojawienie się sytuacji konfliktowych stanowi potencjalną przyczynę wielu negatywnych zjawisk², w tym uważanego za patologię mobbingu, który postrzegany jest jako czynnik ryzyka zawodowego wynikający ze środowiska pracy, godzący w podmiotowość, ale i godność pracownika. Będąc efektem niewłaściwej organizacji miejsca zatrudnienia prowadzi do wymiernych strat zarówno dla zatrudnionego jak i

¹ Doktorant kierunku nauki o polityce, Uniwersytet Opolski, Wydział Nauk o Polityce i Komunikacji Społecznej, aplikant adwokacki w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Opolu

² G. Jędrejek, *Cywilnoprawna odpowiedzialność za stosowanie mobbingu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 61.

samej instytucji, w której występuje, skutkując mechanizmem destabilizacji kapitału ludzkiego, a także informacyjnego. Co więcej, psuje relacje międzyludzkie oraz obniża wydajność pracy co przekłada się na efektywność wykonywanych obowiązków. Zagadnienie mobbingu zostało wprowadzone do środowiska pracy na początku lat 80 XX wieku przez szwedzkiego prekursora badań nad przemocą w miejscu zatrudnienia – psychologa Heinza Leymanna³. Zjawisko to zdefiniował jako psychospołeczne relacje międzyludzkie, które zachodzą w środowisku pracy i cechują się wrogim nastawieniem do pracownika przez innych pracowników lub przełożonych. W swoich licznych badaniach naukowych Leymann wskazywał na konieczność spełnienia trzech kryteriów, aby można było uznać daną sytuację za mobbingową, a to: negatywne intencje, powtarzalność, a także czas trwania⁴.

Mobbing jest jednak przeciwieństwem konfliktu, w którym to zakłada się pewną równowagę sił, ale również ścieranie się rzeczywistych interesów i zazwyczaj krótkotrwałość. W konsekwencji nie stanowi go stres zawodowy, ani też doświadczenie przemocy seksualnej lub fizycznej, pod warunkiem, że ma charakter incydentalny. Co istotne, za zjawisko mobbingu nie można także uznać wymagań stawianych pracownikom wynikających z ich zakresu obowiązków oraz procedur organizacyjnych⁵.

1. Zagadnienie mobbingu w polskim ustawodawstwie oraz doktrynie

Instytucja mobbingu została uregulowana przez polskiego prawodawcę w 2004 r. w Kodeksie pracy w art. 94³ § 2. Zgodnie z powołanym artykułem zjawisko to *oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękaniu lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników*⁶.

Uregulowania prawa pracy nie wskazują wprost okresu, po upływie którego dane działania można zakwalifikować jako mobbing. Przyjmuje

³ M. Żukowski, *Molestowanie psychiczne. Mobbing w prawie pracy*, „Edukacja prawnicza” 2004, nr 3, s. 4.

⁴ M. Zych, *Mobbing w polskim prawie pracy*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2007, s. 3.

⁵ I. Pospiszyl, *Patologie społeczne. Resocjalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 279.

⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141.

się natomiast, iż nie sposób za niego uznać zachowań jednorazowych⁷. W praktyce rozstrzygnięć sądowych powszechny stał się okres przynajmniej 6 miesięcy, niemniej jednak podkreśla się, że każdy przypadek należy poddać indywidualnej analizie uwzględniając okoliczności konkretnego przypadku.

Wobec wielowątkowości znamion mobbingu nie sposób jest wypracować idealną, wyczerpującą definicję kodeksową analizowanego zjawiska. Przytoczona powyżej definicja zawiera wiele zwrotów niedookreślonych, a także ocennych oraz zaczerpniętych z nauk pozaprawnych. Wskutek powyższego pojawiają się liczne wątpliwości interpretacyjne przepisów dotyczących mobbingu⁸. Niemniej jednak jego kodeksowa definicja zawiera dwa fundamentalne elementy, tj. przedmiotowy oraz podmiotowy. Pierwszy odnosi się do wykazania czym jest mobbing, natomiast drugi element stanowią pracodawca oraz pracownik⁹.

Będąca przedmiotem rozważań patologia stała się również przyczyną wielu orzeczeń sądowych, w szczególności Sądu Najwyższego, który wyraził pogląd, iż mobbing polega na wrogim oraz nieetycznym zachowaniu, kierowanym w sposób systematyczny przez jedną bądź więcej osób, najczęściej przeciwko jednej osobie, która wskutek działań mobbingowych staje się bezradna, a także bezbronna, pozostając w tej pozycji poprzez zachowania mobbingowe o charakterze ciągłym. Co więcej, działania mobbera muszą być naganne, nie mogące znaleźć usprawiedliwienia w normach moralnych, czy też zasadach współżycia społecznego. Nadto, w powołanym orzeczeniu wskazano, że *definicja mobbingu z art. 94³ § 2 k.p. nie wymaga też, aby nękanie lub zastraszanie pracownika było zachowaniem wyjątkowym, odbiegającym znacząco od normalnych zachowań w danym miejscu pracy*¹⁰.

Dokonując analizy literatury naukowej odnoszącej się do problematyki mobbingu należy stwierdzić, iż wśród badaczy tej tematyki nie sposób odnaleźć jednoznacznej definicji omawianego zjawiska, przejrzystości co do jego zakresu oraz wskaźników i terminologii¹¹. Przykładowo, Helena Szewczyk określa mobbing w miejscu zatrudnienia bądź w związku z pracą jako wrogie oraz nieetyczne, systematycznie powtarzające się zachowanie, które jest skierowane wobec jednej bądź kilku osobom, skutkujące psychicz-

⁷ K. E. Dambach, *Mobbing w szkole. Jak zapobiegać przemocy grupowej?*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003, s. 12-13.

⁸ K. Kędziora, K. Śmiszek, *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2008, s. 193-194.

⁹ M. Zych, *Mobbing w polskim ...*, op. cit., s. 16, 20.

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt: I PK 243/15, por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt: II PK 166/14 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt: I PK 176/06.

¹¹ K. Zaremba, *Mobbing jako patologiczne zjawisko w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, wyd. Promotor, Warszawa 2011, s. 9.

nym, psychosomatycznym, a także społecznym wyniszczeniem pracownika. Zdaniem Heleny Szewczyk, pod wpływem tego zjawiska ofiary zostają zepchnięte w beznadziejność, bezradność, ale i tracą możliwość obrony. Działania takie mają charakteryzować się dużą częstotliwością występowania jak również utrzymywaniem się przez dłuższy czas¹².

Z kolei Anna Sołtys postrzega zjawisko mobbingu jako pewną formę prześladowań mającą miejsce w pracy wobec zatrudnionego, a dotyczącą działań o charakterze manipulacyjnym. Takie postępowanie ma na celu szkodzenie lub wyeliminowanie osoby z zespołu pracowniczego, które jest wszczynane przez jedną bądź kilka osób. Za istotę mobbingu wskazana autorka uważa fakt, że poddany mu pracownik postrzega jego symptom jako formę dyskryminacji¹³.

2. Mobbing w strukturach służb mundurowych

Analizowana problematyka występuje również w stosunkach służbowych, a konkretyzując w służbach mundurowych powodując wymierne straty zarówno dla samej instytucji jak i pracowników. Patologiczne zjawiska w interakcjach międzyludzkich mające miejsce w powyżej wskazanych grupach zawodowych najczęściej związane są ze specyfiką pracy oraz relacjami interpersonalnymi w zawodzie wyróżniającym się wysokim poziomem hierarchizacji, a także napięciem psychicznym jak i wysoką odpowiedzialnością służbową¹⁴.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż tego rodzaju mobbing stanowi prześladowanie w ramach zależności, a także podległości służbowej podwładnego. Charakteryzuje się nadto systematycznym odwetowo-represyjnym dyskredytowaniem wartości merytorycznej podwładnego, które ma na celu wprowadzenie atmosfery terroru psychicznego, ale i nerwowego (tj. traumy). Wobec ofiary omawianego zjawiska stosuje się zaniżone kryteria oceny oraz przydatności do służby, co w konsekwencji prowadzi do odizolowania takiego pracownika od kolektywu, a nawet zwolnienia z pełnionej funkcji. Przełożony mobber świadomie wykorzystuje jak również wdraża stosunki zależności oraz podległości służbowej, a z kolei system rozkazodawstwa i

¹² H. Szewczyk, *Molestowanie seksualne i mobbing w miejscu pracy lub w związku z pracą—nowe wyzwania dla polskiego prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 2002, nr 6, s. 9.

¹³ M. Sidor-Rzadkowska, *Mobbing-zagrożenia dla firmy i pracowników*, Zarządzanie zasobami ludzkimi, 2003, nr 2, s. 77.

¹⁴ G. Sanecki, *Przejawy mobbingu w środowisku pracy policjantów*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia 2016, vol. XXIX 4, Sectio J, s. 115.

poleceń służy mu do realizowania własnych partykularnych interesów, które ostatecznie godzą w dobro służby¹⁵.

¹⁵ R. Zdybel, *Mobbing w stosunkach pracy (służby) – próba definicji*. Wybrane zagadnienia prawne, Przegląd Policyjny 2007, nr 1, s. 93.

Hanna Szewczyk słusznie zauważa, iż zjawisko mobbingu wśród służb mundurowych, w szczególności funkcjonariuszy policji jest o tyle niebezpieczne, że zważywszy na powszechny dostęp do broni palnej, a także materiałów niebezpiecznych, w końcowej już fazie załamania psychicznego, może doprowadzić do zamachów samobójczych¹⁶.

3. Regulacje prawne dotyczące mobbingu funkcjonujące w służbach mundurowych

Bezspornym jest fakt, że mobbing może dotyczyć wszystkich pracowników, a więc nie tylko tych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ale i tych z mianowania, powołania bądź wyboru. Niemniej jednak zarówno w judykaturze jak również doktrynie przyjmuje się, iż stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych oraz mundurowych nie są zaliczane do stosunków pracy

w rozumieniu Kodeksu pracy, wobec czego przepisy prawa pracy nie powinny mieć bezpośredniego zastosowania do funkcjonariuszy służb mundurowych bez wyraźnej podstawy prawnej określonej w akcie normatywnym. W konsekwencji wydawać się może, że funkcjonariuszom służb mundurowych nie przysługuje ochrona prawna wynikająca z treści Kodeksu pracy odnosząca się do zjawiska mobbingu¹⁷.

Powyższe, jak wskazuje Mariusz Buryś wynika z tego faktu, że przykładowo policjant od chwili mianowania, które jest wynikiem dobrowolnego wstąpienia do służby, zobligowany jest do poddania się regułom pełnienia służby nie tylko nacechowanej specjalnymi uprawnieniami, lecz i szczególnymi obowiązkami, zwłaszcza pełnej dyspozycyjności, wykonywania zadań w nielimitowanym czasie oraz niejednokrotnie trudnych warunkach, zależności od władzy służbowej, a także niewielkim możliwościom podjęcia dodatkowej pracy. W konsekwencji, aby zapewnić prawidłowe wykonywanie powierzonych zadań, służby mundurowe opierają się na hierarchicznym podporządkowaniu¹⁸.

Z jednej strony dla funkcjonariuszy służb mundurowych nie znajdują zastosowania przepisy prawa pracy odnoszące się do mobbingu, wobec czego nie mogą oni korzystać z dobrodziejstwa roszczeń z tytułu analizowa-

¹⁶ H. Szewczyk, *Definicja mobbingu w stosunkach pracy- wybrane zagadnienia*, Kontrola Państwowa 2012, nr 4, s. 121.

¹⁷ M. Buryś, *Mobbing w kontekście etyki zawodowej policjanta i jego odpowiedzialności dyscyplinarnej*, [w:] *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, III Seminarium z cyklu *Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych*, P. Józwiak, K. Opaliński [red.], Piła 2013, s. 8.

¹⁸ *Ibidem*, s. 9, por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt: K 36/00.

nego zjawiska, niemniej jednak przysługuje im prawo do dochodzenia swoich żądań na drodze sądowej, ale z tytułu naruszenia dóbr osobistych¹⁹. W zakresie roszczeń, które przysługują funkcjonariuszom służb mundurowych, wskazać należy: roszczenie o ustalenie, że mają bądź miały miejsce działania o charakterze mobbingowym, o zaniechanie naruszania dóbr osobistych w związku z zachowaniami mającymi znamiona mobbingu, o dopełnienie czynności koniecznych do usunięcia skutków naruszenia dóbr osobistych jak również

o zadośćuczynienie pieniężne za krzywdę doznaną wobec naruszenia dóbr osobistych bądź o zapłatę określonej sumy na wskazany cel społeczny oraz naprawienie szkody²⁰.

Zasadą jest, co zostało już powyżej wskazane, że w przeciwieństwie do prawa pracy, pragmatyki służbowe nie zawierają odrębnych materialnoprawnych regulacji poświęconych zagadnieniu przeciwdziałania mobbingowi. Co więcej, brak również w ich treści uregulowań odsyłających w tym zakresie do stosowania innych norm prawnych, przykładowo zawartych w kodeksie pracy. W większości materialnoprawnych podstaw ochrony funkcjonariuszy służb mundurowych przed mobbingiem, a konkretyzując działaniami o znamionach mobbingowych, upatruje się w postanowieniach odnoszących się do zasad etyki zawodowej określonej służby, które normują wymagany sposób zachowania funkcjonariuszy we wzajemnych stosunkach służbowych. W konsekwencji, postępowanie żołnierza lub funkcjonariusza podejmującego działania charakteryzujące się znamionami mobbingu kwalifikuje się jako delikt dyscyplinarny²¹.

Wobec powyższych rozważań, pojawiło się kluczowe pytanie, czy w związku z brakiem stosownych regulacji pragmatycznych dotyczących mobbingu poszkodowanemu przysługują jakiegokolwiek roszczenia²². Niezwykle istotne znaczenie w tej kwestii przypisano postanowieniu Sądu Najwyższego, który w sprawie z powództwa funkcjonariusza Policji dochodzącego odszkodowania oraz innych roszczeń z tytułu poniżania go, pomijania w awansach oraz szkoleniach jak i długotrwałego izolowania, przyjął że roszczenie zostało oparte na zdarzeniach, które mogą stanowić źródło powstania stosunków cywilnoprawnych, zwłaszcza wynikających z naruszenia

¹⁹ A. Józwiak, *Potencjalne dysfunkcje i patologie zarządzania zasobami ludzkimi w strukturach hierarchicznych na przykładzie policji*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica 2013, nr 288, s. 214.

²⁰ L. Sroka, *Dochodzenie roszczeń powstałych ze stosunku służbowego przez funkcjonariuszy służb mundurowych – wybrane zagadnienia*, Roczniki Administracji i Prawa 2012, Tom 12, s. 305.

²¹ T. Kuczyński, *Obowiązek równego traktowania i przeciwdziałania mobbingowi w niepracowniczym stosunku pracy*, Praca i zabezpieczenie społeczne 2017, nr 10, s. 5.

²² Ibidem, s. 5.

jego dóbr osobistych i w takim przypadku dopuszczalna jest droga sądowa²³.

4. Techniki mobbowania ofiary i ich konsekwencje

Heinz Leimann badając problematykę analizowanego zjawiska wskazał na pięć różnych kategorii mobbowania ofiary, do których to przypisał określone działania (zachowania mobbingowe) zaprezentowane w tabeli 1²⁴.

Istotne jest także wskazanie na koszty występowania patologii – mobbingu w służbach mundurowych. W szczególności mają one wymiar ekonomiczny, albowiem ma miejsce absencja spowodowana problemami zdrowotnymi, dochodzi do dezorganizacji pracy, a także mniejszej wydajności ofiar mobbingu. Ponadto kosztowne jest również naruszenie, bądź utrata dobrego imienia organizacji (instytucji), zwłaszcza w przypadku nagłośnienia procesu sądowego.

Należy także zauważyć, iż wobec faktu, że funkcjonariusze służb mundurowych wykonują obowiązki o dużej doniosłości społecznej, to niezwykle istotne jest, aby byli zdolni do zaangażowania oraz poświęcenia. Z kolei występowanie mobbingu w środowisku ich pracy powoduje, że powyższe staje się trudne do osiągnięcia. Analizowana patologia generuje także nieprawidłowości w codziennej służbie²⁵.

Spektrum pejoratywnego oddziaływania zachowań mobbingowych jest bardzo szerokie. Jego destruktywny wpływ powoduje, że w psychice ofiary pozostają trwałe ślady przypominające o doznanych krzywdach. Mobbing uderza także w aktywność społeczną ofiary, zawodową oraz rodzinną, zaburza relacje z otoczeniem jak i utrudnia bądź nawet uniemożliwia prawidłowe planowanie działań oraz realizacji zamierzeń w przyszłości²⁶. Skutki mobbingu przedstawiono w tabeli 2.

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2007 r., sygn. akt: I PZP 2/07.

²⁴ M. Chlebna, *Skala i skutki mobbingu pracowników w Polsce*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA 2018, nr 2, s. 221.

²⁵ A. Józwiak, *Potencjalne dysfunkcje i patologie ...*, op. cit., s. 214, 216.

²⁶ G. Sanecki, *Przejawy mobbingu w ...*, op. cit., s. 120.

Tabela 1. Zachowania mobbingowe według Leymanna

Działania wpływające pejoratywnie na procesy komunikowania się w środowisku pracy	Działania negatywnie wpływające na stosunki społeczne w miejscu zatrudnienia	Działania negatywnie wpływające na reputację pracownika	Działania mające wpływ na jakość sytuacji osobistej oraz zawodowej ofiary	Działania mające bezpośredni, pejoratywny wpływ na zdrowie ofiary
1. ograniczanie lub utrudnianie możliwości wypowiedziana się;	1. unikanie rozmów z ofiarą;	1. oczernianie, rozsiewanie plotek;	1. zlecanie zadań naruszających godność osobistą, obraźliwych;	1. zlecanie prac szkodliwych dla zdrowia, wyczerpujących;
2. permanentne przerywanie wypowiedzi;	2. zakazanie innym pracownikom kontaktu z ofiarą;	2. podejmowanie prób ośmieszenia oraz skompromitowania ofiary;	2. fałszywe ocenianie zaangażowania w pracę;	2. stosowanie pogroźek dotyczących przemocy fizycznej;
3. reagowanie na uwagi bądź wypowiedzi krzykiem, groźbami, wyzwiskami;	3. odizolowanie miejsca pracy i wprowadzenie zakazu kontaktowania się ze współpracownikami;	3. czynienie żartów z życia osobistego danej osoby;	3. zlecanie zadań absurdalnych, sprzecznych, bezsensownych;	3. znęcanie się fizyczne;
4. krytyka wykonywanej pracy oraz życia osobistego;	4. ignorowanie ofiary w środowisku pracowniczym, traktowanie jej „jak powietrze”;	4. parodiowanie sposobu chodzenia, mówienia, mimiki ofiary;	4. kwestionowanie podjętych decyzji;	4. przemoc seksualna;
5. przemoc przez telefon;		5. wyśmiewanie	5. nieprzydzielanie ofierze zadań;	5. wyrządzanie szkód psychicznych w

Rzecznik Praw Obywatelskich w biuletynie dotyczącym przeciwdziałania mobbingowi oraz dyskryminacji w służbach mundurowych rekomendował wewnętrzne procedury antymobbingowe, które mają uszczegółowić kwestie unormowane w przepisach powszechnie obowiązujących. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że wewnętrzne procedury ochronne w żadnej mierze nie zastąpią drogi sądowej, która jest przewidziana dla funkcjonariuszy służb mundurowych poddanych mobbingowi. Wskazano również, że w większości pragmatyk służbowych nie funkcjonują normy prawne, odnoszące się do przeciwdziałania zjawisku mobbingu, w przeciwieństwie do pracowników objętych regulacjami Kodeksu pracy. Do zalet takich unormowań, z punktu widzenia interesu funkcjonariusza służb mundurowych, zaliczono między innymi:

1. konieczność odniesienia się do określonej sytuacji przez potencjalnego naruszciciela;
2. wyjaśnienia okoliczności skutkujących podjęciem wobec funkcjonariusza służb mundurowych pejoratywnych decyzji kadrowych;

Tabela 1. Zachowania mobbingowe według Leymanna c.d.

		poglądów politycznych i religijnych;		miejscu zatrudnienia lub zamieszkania ofiary;
6. wykonywanie obraźliwych, poniżających gestów;		6. wyśmiewanie niepełnosprawności;	6. zlecenia zadań, a następnie ich odbieranie;	6. przyczynianie się do ponoszenia kosztów przez danego pracownika
7. unikanie precyzyjnych wypowiedzi, czynienie aluzji;		7. zmuszenie do badań psychiatrycznych;	7. zlecenie zadań poniżej lub powyżej kwalifikacji;	
8. pisemne i ustne groźby, pogrożki;		8. insynuacje seksualne	8. przydzielanie zadań z nierealnym terminem ich wykonania	
		9. stosowanie obrażających przezwisk		

Źródło: opracowano na podstawie: A. Kucharska, Pracownik wobec mobbingu, Państwowa Inspekcja pracy, Warszawa 2019, s. 7-8.

Tabela 2. Zachowania mobbingowe według Leymanna

Zdrowotne	Psychologiczne	Społeczne
- nudności;	- utrata motywacji;	- izolowanie się;
- choroby wrzodowe;	- ataki paniki;	- samotność;
- przewlekłe bóle migrenowe;	- zespół wypalenia zawodowego;	- brak zaufania;
- gwałtowny spadek lub wzrost masy ciała;	- lęk;	- wzrost absencji chorobowej;
- problemy trawienne;	- stany depresyjne;	- nieufność wobec ludzi;
- bezsenność;	- myśli samobójcze;	- podejrzliwość;

Źródło: E. Iwanowska, Jak mobbing wpływa na zdrowie i karierę funkcjonariusza (pracownika) [w:] Poradnik Nie dla przemocy, część 2, Przemoc w pracy, Rada ds. Kobiet Służby Więziennej, Warszawa 2014, s. 30.

3. możliwość polubownego rozstrzygnięcia sprawy;
4. zebranie niezbędnej dokumentacji²⁷.

²⁷ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych. Analiza i zalecenia*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, nr 5, Warszawa 2018, s. 58-59.

5. Badania nad mobbingiem w służbach mundurowych

Zagadnienie mobbingu było również niejednokrotnie przedmiotem badań naukowych, w tym danych statystycznych. W 2004 r. przeprowadzono badania w krajach Unii Europejskiej, z których to wynikało, że najwyższe prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska mobbingu występuje w:

- administracji publicznej oraz służbach mundurowych (ok. 14%);
- edukacji, służbie zdrowia, hotelarstwie, gastronomii, a także transporcie (ok. 12%);
- handlu (ok. 7%)²⁸.

Zatem z powyższych danych wynika, że potencjalnie na działania mobbingowe narażeni są funkcjonariusze służb mundurowych.

Interesujące badania odnośnie mobbingu wśród funkcjonariuszy Policji zaprezentował Grzegorz Sanecki, które zostały oparte na 130 wypełnionych kwestionariuszach pochodzących z dziewięciu komend policji, z siedmiu miejscowości położonych w województwie lubelskim. Jedno z pytań dotyczyło zlecenia przez przełożonych swoim podwładnym wykonywania absurdalnych zadań. Ponad 55% respondentów nie stwierdziła występowania tego typu znamion mobbingowych we własnej praktyce zawodowej. Z kolei 17% badanych wskazało, że kilka razy w roku doświadczają konieczności wykonywania zadań merytorycznie nic nieznaczących. 5% ankietowanych otrzymywało takie zadania około raz w miesiącu, zaś ponad 12% przynajmniej raz w tygodniu. Grzegorz Sanecki słusznie zauważa, że mobbing może się także objawiać przez dyskryminację ekonomiczną, a więc pozbawienie ofiary zasłużonej nagrody bądź premii. Jego badania pokazują, że 37% respondentów nigdy albo sporadycznie w swej karierze zostało pozbawionych należnej gratyfikacji za wykonaną pracę. Co czwarty funkcjonariusz doświadczał takiej sytuacji względnie rzadko, prawie 17% ankietowanych często, a ponad 8% bardzo często²⁹.

²⁸ W. Matuszyński, *Źródła i sposoby przewycięzania mobbingu w organizacji*, Łódź 2004, s. 14.

²⁹ G. Sanecki, *Przejawy mobbingu w ...*, op. cit., s. 121-125.

Podsumowanie

Reasumując, mobbing jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, albowiem pozostaje przedmiotem badań naukowych z zakresu prawa, psychologii, socjologii oraz ekonomii. Stanowi rzeczywiste zagrożenie zarówno dla pracowników jak i całego społeczeństwa. Specyfika organizacji pracy funkcjonariuszy służb mundurowych, niejednokrotnie trudne warunki pracy oraz szczególnie zakres obowiązków powoduje, iż mobbingu doświadczają również oni. Niemniej jednak należy zauważyć, że z natury swej, w zasadzie każda służba mundurowa wymaga swoistego naruszenia integralności osób w niej zatrudnionych.

Za niewystarczające oraz niespełniające standardów, które wynikają z zasady państwa prawnego trzeba uznać gwarancje ochronne przed mobbingiem przysługujące funkcjonariuszom zaliczanym do służb mundurowych. Uwagi te są tym bardziej uzasadnione, że biorąc pod uwagę specyfikę stosunku służbowego, związaną z dyspozycyjnością, a także hierarchicznością sprzyja on kształtowaniu się działań mobbingowych. Ochrona, jedynie na podstawie przepisów prawa cywilnego jest niewystarczająca co skutkuje tym, że w rzeczywistości brak jest skutecznego instrumentu prawnego pozwalającego na dochodzenie swoich praw w związku ze zjawiskiem mobbingu³⁰.

Bibliografia

1. Buryś M., *Mobbing w kontekście etyki zawodowej policjanta i jego odpowiedzialności dyscyplinarnej*, [w:] *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, III Seminarium z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, P. Józwiak, K. Opaliński [red.], Piła 2013.
2. Chlebna M., *Skala i skutki mobbingu pracowników w Polsce*, *Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA* 2018, nr 2.
3. Dambach K.E., *Mobbing w szkole. Jak zapobiegać przemocy grupowej?*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
4. Iwanowska E., *Jak mobbing wpływa na zdrowie i karierę funkcjonariusza/pracownika*, [w:] *Poradnik Nie dla przemocy, część 2, Przemoc w pracy*, Rada ds. Kobiet Służby Więziennej, Warszawa 2014.
5. Jędrejek G., *Cywilnoprawna odpowiedzialność za stosowanie mobbingu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.

³⁰ L. Sroka, *Dochodzenie roszczeń powstałych ze op. cit.*, s. 306.

6. Józwiak A., *Potencjalne dysfunkcje i patologie zarządzania zasobami ludzkimi w strukturach hierarchicznych na przykładzie policji*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 2013, nr 288.
7. Kędziora K., Śmiszek K., *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2008.
8. Kucharska A., *Pracownik wobec mobbingu*, Państwowa Inspekcja Pracy, Warszawa 2019.
9. Kuczyński T., *Obowiązek równego traktowania i przeciwdziałania mobbingowi w niepracowniczym stosunku pracy*, Praca i zabezpieczenie społeczne 2017, nr 10.
10. Leymann H., *Mobbing and psychological terrors at workplaces*, Violence and Victims 1990, nr 5.
11. Matuszyński W., *Źródła i sposoby przewycięzania mobbingu w organizacji*, Łódź 2004.
12. Pospiszyl I., *Patologie społeczne. Resocjalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
13. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych. Analiza i zalecenia*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, nr 5, Warszawa 2018.
14. Sanecki G., *Przejawy mobbingu w środowisku pracy policjantów*, Annales Universitatis Mariae Curie- Skłodowska Lublin – Polonia 2016, vol. XXIX 4, Sectio J.
15. Sidor-Rzadkowska M., *Mobbing-zagrozenia dla firmy i pracowników*, Zarządzanie zasobami ludzkimi, 2003, nr 2.
16. Sroka L., *Dochodzenie roszczeń powstałych ze stosunku służbowego przez funkcjonariuszy służb mundurowych – wybrane zagadnienia*, Roczniki Administracji i Prawa 2012, Tom 12.
17. Szewczyk H., *Definicja mobbingu w stosunkach pracy- wybrane zagadnienia*, Kontrola Państwowa 2012, nr 4.
18. Szewczyk H., *Molestowanie seksualne i mobbing w miejscu pracy lub w związku z pracą -nowe wyzwania dla polskiego prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 2002, nr 6.
19. Zaremba K., *Mobbing jako patologiczne zjawisko w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Wyd. Promotor, Warszawa 2011.
20. Zdybel R., *Mobbing w stosunkach pracy (służby) – próba definicji. Wybrane zagadnienia prawne*, Przegląd Policyjny 2007, nr 1.
21. Zych M., *Mobbing w polskim prawie pracy*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2007.

22. Żukowski M., *Molestowanie psychiczne. Mobbing w prawie pracy*, Edukacja prawnicza 2004, nr 3.
23. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141.
24. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt: K 36/00.
25. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt: I PK 243/15.
26. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt: II PK 166/14.
27. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2007 r., sygn. akt: I PZP 2/07.
28. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt: I PK 176/06.

Abstract

Sandra Gąsior

The phenomenon of mobbing in uniformed services - description of the issue

The publication analyses the problems of mobbing, especially in the structures of uniformed services. The statutory definition of this phenomenon was recalled, as well as its interpretation functioning in the doctrine and judicature. Universal techniques of victim bullying according to Leymann were presented, which are also used in uniformed services. The effects of experiencing bullying and the related economic, health and social consequences are also presented. Moreover, it was pointed out that the current regulations in the field of legal protection of uniformed services officers in connection with the experience of mobbing actions, as compared to the situation of employees subject to the Labour Code, are insufficient.

Key words: bullying, public officer, uniformed services, work environment, employee terror

*Małgorzata Koncewicz*¹

Zagrożenie wykluczeniem społecznym dzieci i młodzieży

Streszczenie

W pierwszej części artykułu opisano różnice pomiędzy biedą oraz ubóstwem, czyli głównymi przyczynami sprzyjającymi wykluczeniu społecznemu. W kolejnej części artykułu zdefiniowano wykluczenie społeczne oraz opisano środowisko sprzyjające powstawaniu tego zjawiska oraz podano jego skutki. Ostatnia część artykułu dotyczy działalności zakładów poprawczych oraz ich roli. Pokazano również, jakie działania są podejmowane wobec wychowanków tych placówek oraz jakie zadania one realizują.

Słowa kluczowe: wykluczenie społeczne, bieda, ubóstwo, zakład poprawczy

Wstęp

Wykluczenie społeczne jest zjawiskiem bardzo powszechnym, obejmującym wiele aspektów życia jednostek nim dotkniętych. Często przez braki w doświadczeniu, wykształceniu bądź przez wzgląd na problemy zdrowotne, niepełnosprawność lub warunki materialne pewne osoby są wykluczane przez społeczeństwo. Ubóstwo oznacza brak podstawowych środków do życia, ludzie głodują, nie posiadają dostępu do czystej wody, odpowiednich warunków mieszkaniowych, często nie posiadają też wystarczającej ilości odzieży, bądź leków.

W przypadku dzieci i młodzieży częstą przyczyną wykluczenia społecznego jest brak dostępu do Internetu bądź trudności finansowe z jakimi zmagają się ich rodziny. Z tego powodu rodziny często są zmuszane do

¹ Absolwentka studiów drugiego stopnia kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*, Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji

minimalizowania swoich wydatków, co skutkuje ograniczaniem potrzeb dzieci. Ograniczeniu podlegają zakupy żywności, odzieży lub artykułów szkolnych. Dzieci, których rodziny zmagają się z trudnościami finansowymi, doświadczają wykluczenia przez społeczeństwo szkolne rówieśnicze, przez gorszej jakości żywność lub ubrania skromniejsze niż te, które noszą ich rówieśnicy.

1. Bieda i ubóstwo - rozróżnienie pojęć

Bieda i ubóstwo to pierwotne przyczyny wykluczenia społecznego dzieci i młodzieży.

Ubóstwo to ograniczenie wyboru i szans życiowych, to naruszenie ludzkiej godności. Oznacza brak możliwości skutecznego uczestnictwa w społeczeństwie. Oznacza też niedostatek żywności i ubrań potrzebnych rodzinie, brak możliwości uczęszczania do szkoły i korzystania ze służby zdrowia, brak dostępu do ziemi, którą można uprawiać lub pracy, żeby móc zarobić na życie, brak dostępu do kredytu. Ubóstwo oznacza również zagrożenie, bezsilność i wykluczenie jednostek, rodzin i społeczności. Oznacza podatność na przemoc i często wiąże się z życiem w niepewnych warunkach bez dostępu do czystej wody i urządzeń sanitarnych². Unia Europejska posługuje się kilkoma definicjami ubóstwa, są to: ubóstwo absolutne oraz ubóstwo względne. Ubóstwo absolutne bądź skrajne oznacza brak podstawowych środków, które są niezbędne do życia. Ludzie głodują, nie mają dostępu do czystej wody, nie posiadają miejsca odpowiedniego do mieszkania, wystarczającej ilości odzieży bądź leków. Ubóstwo względne natomiast występuje, kiedy poziom życia oraz dochodów znacznie odbiega od ogólnej normy danego kraju bądź regionu, w którym żyją. Takie osoby walczą o normalne życie oraz o to, aby uczestniczyć w zwykłym życiu społecznym, kulturalnym oraz gospodarczym. Według Unii Europejskiej za zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym uznaje się rodziny i osoby pozostające w ubóstwie względnym lub w poważnym niedostatku materialnym bądź takie, które wykazują bardzo niską intensywność pracy³. Słownik języka polskiego PWN podaje jako definicję biedy: brak wystarczających środków materialnych, trudną, przykrą sytuację⁴. W literaturze pojęcia biedy i ubóstwa często używane są jako synonimy ze względu na tłumaczenie na polski angielskiego

² Statement of commitment of the Administrative Committee on Coordination for action to eradicate poverty, ONZ, Maj 1998, pkt. 3.

³ <http://www.eapn.org.pl/o-ubostwie/definicje/> [data dostępu: 09.09.2020r.]

⁴ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/bieda.html> [data dostępu 09.09.2020r.]

słowa poverty, które odpowiada słowom bieda i ubóstwo⁵. Bieda to przede wszystkim pojęcie, którego sens przypisuje się ludziom. Pomimo trudności w jednoznacznym stwierdzeniu, kto jest biedny a kto nie, takie klasyfikacje są wciąż dokonywane. Sklasyfikowanie uruchamia zarówno procedury, na przykład pomocy społecznej, jak i wiele złożonych procesów o charakterze: społecznym, ekonomicznym oraz politycznym⁶.

2. Istota i przyczyny wykluczenia społecznego

Wykluczenie społeczne jest niezdolnością do uczestniczenia w ważnych aspektach życia społecznego: gospodarczego, politycznego i kulturowego⁷. Uważa się, że jednostka jest wykluczona wówczas, kiedy chciałaby jako obywatel uczestniczyć w działaniach podejmowanych przez innych obywateli, ale nie może⁸. Może się to przejawiać w ograniczeniu dostępności środków i zasobów. Istnieje wiele sposobów, aby uzyskać dostęp do danych zasobów, ale raczej rzadko mają one charakter losowy. Przeważnie są zorganizowane w ramach systemu zwyczajów, praw, możliwości, które złożone są z wartości, norm, instytucji, ale także reguł, które są zazwyczaj przestrzegane przez członków społeczeństwa, w ramach kontekstu społecznego⁹.

Wykluczenie społeczne w postrzeganiu Anthony'ego Giddensa jest kategorią upośledzenia, która skutkuje pozbawieniem jednostki pełnego uczestniczenia w społeczeństwie¹⁰. Uczestnictwo nie jest ograniczone do jedzenia, ubrania albo mieszkania, ale dotyczy też takich kwestii życia codziennego, jak: transport, telefon, ubezpieczenia społeczne, usługi bankowe.

Wiele jest czynników wpływających na wykluczenie społeczne. Istnieją grupy, które w większym stopniu są narażone na marginalizację niż inne. Wśród tych grup wymienia się między innymi dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych, dzieci wychowujące się poza rodziną biologiczną, kobiety samotnie wychowujące dzieci, ofiary patologii życia rodzinnego,

⁵ P. Chmielewski, *Znaczenie definicji biedy w wyznaczaniu granic ubóstwa*, *Finanse i prawo finansowe*, 2016(1), Łódź, s.31.

⁶ M.Popow, P.Kowzan, M.Zielińska, M.Prusinowska, M.Chruściel (red.), *Oblicza biedy we współczesnej Polsce*, Doktoranckie koło naukowe „Na styku”, Gdańsk 2011, s.63.

⁷ C. Gore, J. B. Figueiredo, *Badania International Institute for Labour Studies i UNDP w: Problemy Polityki Społecznej* 5/2003, s. 1-2.

⁸ L. Richardson, Le Grand J., *Outsider and Insider Expertise: The Response of Residents of Deprived Neighbourhoods to an Academic Definition of Social Exclusion*, CASE Papers 57, London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion, London2002, s. 11.

⁹ B. Szopa, A. Szopa, *Wykluczenie finansowe a wykluczenie społeczne*, *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Naukowego*, nr1/2011, Kraków, s.13-14.

¹⁰ A. Giddens, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 347.

w tym przemocy w rodzinie, osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych, osoby bezrobotne, bezdomne, osoby niepełnosprawne, osoby chore psychicznie lub chronicznie chore, samotne osoby starsze, osoby opuszczające zakłady karne, osoby należące do mniejszości etnicznych lub narodowych, osoby opuszczające zakłady karne oraz osoby uzależnione i ich rodziny¹¹.

Przyczyny wykluczenia i odrzucenia przez społeczeństwo są bardzo złożone i zależą w dużym stopniu od tolerancji grup, wspólnot, kategorii zawodowych, które mogą w mniejszym lub większym stopniu budować bariery przed powrotem jednostek na stare miejsca w strukturze społecznej, ale też tkwią w postawach jednostek doświadczających skutków nieprzewidywanych sytuacji losowych¹².

Do najważniejszych przyczyn wykluczenia społecznego należy zaliczyć:

- zbyt gwałtowny przebieg zmian społecznych;
- ubóstwo;
- zmienność rynku pracy, uchylanie się od pracy;
- uzależnienia;
- brak zaradności życiowej;
- łamanie prawa;
- wiek utrudniający prawidłowe przystosowanie się do licznych zmian;
- traumatyczne doświadczenia;
- wygląd zewnętrzny¹³.

Do innych przyczyn wykluczenia społecznego zaliczamy także:

- długotrwałą chorobę;
- cechy osobowościowe;
- brak wykształcenia;
- niesprawność;
- dysfunkcjonalną rodzinę;
- trudności materialne;
- uzależnienia;
- braki odpowiednich wzorców;
- starość.

¹¹ M. Łojkowska, *System pomocy rodzinom zagrożonym wykluczeniem społecznym w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa, s.2.

¹² A. Kotlarska-Michalska, *Przyczyny i skutki marginalizacji w Polsce* [w:] M. Porąbaniec, *Działania pracowników socjalnych podejmowane na rzecz zapobiegania zjawisku wykluczenia społecznego dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych*, *Polityka rodziny*, nr.1/2011, s.88.

¹³ M. Porąbaniec, *Działania pracowników socjalnych podejmowane na rzecz zapobiegania zjawisku wykluczenia społecznego dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych*, *Polityka rodziny*, nr.1/2011, s.89.

Konsekwencją wykluczenia społecznego jest funkcjonowanie na marginesie życia społecznego jednostek, całych rodzin bądź grup.

Skutkami wykluczenia mogą zaś być:

- doświadczenie odrzucenia;
- uczucie wstydu z powodu etykietowania i naznaczania;
- poczucie bycia niepotrzebnym;
- odsunięcie się od rodziny;
- poczucie bycia gorszym;
- izolowanie od pełnienia ról społecznych.

Biorąc pod uwagę skutki wykluczenia przez społeczeństwo, obserwujemy natomiast: degradację ekonomiczną, osobowościową, społeczną oraz indywidualną.

3. Działalność i rola zakładów poprawczych

Zakład poprawczy jest placówką, której głównym celem i zadaniem jest resocjalizacja nieletnich, zakładającą zmianę ich postaw w kierunku społecznie pożądanym oraz zapewniającym im prawidłowy rozwój osobowości, jak również kształtowanie pozytywnych zainteresowań i motywacji oraz odpowiedniego systemu wartości i przestrzegania ustalonych zasad współżycia¹⁴.

Zadaniem zakładu poprawczego jest przygotowanie wychowanków do życia zgodnego z normami społecznymi, a także nauczenie samodzielności życiowej poprzez zintegrowaną działalność wychowawczą, korekcyjną, dydaktyczną i opiekuńczą, przygotowanie do pracy zawodowej, organizowanie udziału w życiu społecznym, gospodarczym oraz kulturalnym środowiska wychowanków, współdziałanie w procesie wychowawczym z wychowankami i ich rodzicami, organizacjami społecznymi, ośrodkami pomocy społecznej właściwymi organowi administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz innymi osobami¹⁵.

Zadania są realizowane przez działania wychowawcze, takie jak: nauczanie, wychowanie, przygotowanie do zawodu bądź organizacja wolnego czasu.

Oprócz wyżej wymienionych zadań, zakłady poprawcze realizują też

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zaklady-poprawcze-i-schroniska-dla-nieletnich> [data dostępu: 10.09.2020 r.]

¹⁵ S. Śliwa, Wybrane problemy resocjalizacji nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, WSZiA Opole, Opole 2013, s.44.

cele szczegółowe, eliminują czynniki wywołujące zaburzone stany osobowości, kształtują odpowiednie stany osobowości likwidując negatywne zmiany, utrwalają uzyskane rezultaty resocjalizacji i inspirują jednostki do samowychowania.

Do zakładu poprawczego mogą być kierowani nieletni w wieku 13-17 lat, jednak mogą w nim przebywać do 21 roku życia, jeżeli po ukończeniu 17 lat nie zostali umieszczeni w zakładzie karnym.

Podsumowanie

Zjawisko jakim jest wykluczenie społeczne jest bardzo powszechne i obejmuje wiele aspektów życia jednostek nim dotkniętych, często jest związane z ubóstwem, jednak nie są to pojęcia tożsame. Wykluczenie społeczne nie musi być determinowane ubóstwem, dlatego te dwa zjawiska nie muszą być powiązane. Należy jednak pamiętać, że ubóstwo może zwiększać ryzyko wystąpienia wykluczenia społecznego i jednocześnie jednostka będzie marginalizowana.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne dzieci i młodzieży zasługuje na szczególną uwagę przez wzgląd na szeroki zakres tych zjawisk oraz na ich konsekwencje. Ubóstwo w przypadku dzieci i młodzieży wiąże się nie tylko z dzieciństwem i dorastaniem w biedzie, ale również z zagrożeniem ubóstwem osób dorosłych (rodziców, wychowawców).

Zakłady poprawcze to placówki, których głównym celem jest resocjalizacja nieletnich, przystosowanie ich do życia w społeczeństwie oraz wykształcenie zainteresowań. Zadania zakładów są realizowane poprzez zajęcia naukowe i wychowawcze oraz organizację wolnego czasu. W Polsce istnieje podział na różne typy zakładów poprawczych, które są odpowiednio dostosowane do określonych potrzeb nieletnich.

Bibliografia

1. Chmielewski P., *Znaczenie definicji biedy w wyznaczaniu granic ubóstwa*, *Finanse i prawo finansowe*, 2016(1), Łódź.
2. Giddens A., *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 347.
3. Gore C., Figueiredo J.B., *Badania International Institute for Labour Studies i UNDP w: Problemy Polityki Społecznej* 5/2003.
4. Kotlarska-Michalska A., *Przyczyny i skutki marginalizacji w Polsce* [w:] M. Porąbaniec, *Działania pracowników socjalnych podejmowane*

- na rzecz zapobiegania zjawisku wykluczenia społecznego dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych, *Polityka rodziny*, nr.1/2011.
5. Łojkowska M., *System pomocy rodzinom zagrożonym wykluczeniem społecznym w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa.
 6. Popow M., Kowzan P., Zielińska M., Prusinowska M., Chruściel M. (red.), *Oblicza biedy we współczesnej Polsce*, Doktoranckie koło naukowe "Na styku", Gdańsk 2011.
 7. Porąbaniec M., *Działania pracowników socjalnych podejmowane na rzecz zapobiegania zjawisku wykluczenia społecznego dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych*, *Polityka rodziny*, nr.1/2011.
 8. Richardson L., Le Grand J., *Outsider and Insider Expertise, The Response of Residents of Deprived Neighbourhoods to an Academic Definition of Social Exclusion*, CASE Papers 57, London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion, London 2002.
 9. Statement of commitment of the Administrative Committee on Co-ordination for action to eradicate poverty, ONZ, Maj 1998.
 10. Śliwa S., *Wybrane problemy resocjalizacji nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych*, WSZIA Opole, Opole 2013.
 11. Szopa B., Szopa A., *Wykluczenie finansowe a wykluczenie społeczne*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Naukowego, nr1/2011, Kraków.
 12. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zaklady-poprawcze-i-schroniska-dla-nieletnich>
 13. <http://www.eapn.org.pl/o-ubostwie/definicje/>
 14. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/bieda.html>

Abstract

Małgorzata Koncewicz

Social exclusion among children and youth

The first part of the article describes the differences between poverty and poverty, that is, one of the causes of social exclusion. In the next part, social exclusion is defined and the reasons behind this phenomenon are described, as well as its effects. The last part of the article concerns the activities of correctional facilities and their role. It describes what actions are taken towards charges of these institutions and what tasks they perform.

***Key words:* social exclusion, poverty, correctional facility**

*Daria Salata-Pałka*¹

Rola mediów w kształtowaniu opinii publicznej

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie roli mediów, a dokładnie kreowania przez nie wizerunku na przykładzie Polskiej Policji oraz Polskich Polityków. W artykule pokrótce omówiono pojęcie mowy nienawiści, hejtu oraz fake newsa, a następnie na przykładzie kilku medialnych informacji wskazano jak mogą one wpływać na tworzenie wizerunku policji i władzy. Ponadto wskazano konsekwencje jakie niesie za sobą rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji – fake newsów oraz jakie spekulacje może wywołać treść opublikowanej w sieci wiadomości. Za główny problem informacji poddawanych do publicznej wiadomości uznano sposób ich formułowania – może mieć to wielki wpływ na to jak społeczeństwo będzie odbierało poszczególne kwestie w rzeczywistości, które w zależności od celu modelowanego wizerunku mogą wywołać narastającą sympatię lub narastającą niechęć do konkretnych grup.

Słowa kluczowe: media, wizerunek, policja, opinia publiczna, polityka

Wstęp

Współcześnie można powiedzieć, że media towarzyszą nam w większej części naszego życia – zaznacza się, że stały się ‘środowiskiem’ bez którego wiele osób nie potrafi funkcjonować. Sam internet oraz wszelkie powstałe dzięki niemu technologie znacząco wpłynęły na nasze istnienie, na naszych oczach doprowadzając do zmiany postrzegania świata (w każdej sferze życia) przez ówczesne społeczeństwo. Aktualnie ciężko jest oddzielić realną rzeczywistość od tej wirtualnej. W tym wszystkim przykre jest to, że (...)*Rzeczywistość pokazywana na ekranach naszych smartfonów, tabletów*

¹ Doktorantka kierunku nauki o polityce
Uniwersytet Opolski, Wydział Nauk o Polityce i Komunikacji Społecznej.

*czy laptopów staje się dla nas rzeczywistością bardziej realną niż ta, która nas otacza(...)*².

Coraz częściej zauważa się, że telewizja słynie z reklam i kreowania wizerunku politycznych przedstawicieli, a w całej przestrzeni publicznej, zwłaszcza w mediach społecznościowych bez przerwy spotyka się tzw. hejt i mowę nienawiści, które kierowane są do różnych grup (np. zawodowych, mniejszościowych). Konsekwencje jakie za sobą niosą mogą być ogromne, m.in. mogą skutkować brakiem zaufania do poszczególnych osób, grup czy jednostek. Jest to kwestia warta poruszenia, zwłaszcza gdy dotyczy kreowania wizerunku ważnych organów państwowych.

W artykule podjęto próbę przybliżenia tego problemu na przykładzie kilku publikacji medialnych. Dokonano interpretacji wiadomości podawanych do publicznej wiadomości oraz wskazano jaki mają one wpływ na kształtowanie wizerunku m.in. Polskiej Policji oraz polskich Polityków. Dodatkowo na początku publikacji, pokrótce przybliżono pojęcia hejtu, mowy nienawiści oraz fake newsa, niezbędnych do zrozumienia artykułu.

1. Pojęcie hejtu, mowy nienawiści i fake newsa

Fake news w polskim języku oznacza ‘fałszywą informację’ i zgodnie z definicją tego wyrażenia informacja ta nie jest ani kłamstwem, ani prawdą i według literatury buduje się w oparciu o dezinformację, która choć w małej części powinna polegać na prawdzie³. Powstanie fake newsów przypisuje się na dzień powstania mediatyzacji i dziennikarstwa, kiedy opublikowanie nagrania bądź tekstu stało się łatwiejsze niż jakoby ogłoszenie ich podczas planowanych spotkań. Pierwsze fake newsy zauważono już w początkowych wydaniach gazety rzymskiej, jeszcze za czasów panowania Juliusza Cezara - a więc jakieś 100 lat przed naszą erą⁴.

Z roku na rok, wraz z postępem technologiczno-cywilizacyjnym (w tym również powstaniem różnych portali społecznościowych i stron informacyjnych) liczba fake newsów zaczęła się zwiększać. W roku 2018 po wpisaniu hasła ‘fake news’ w przeglądarkę google można było przeglądać około 742 milionów wyników - obecnie w przeglądarce google można zobaczyć około 1 370 milionów wyników tego wyrażenia. Tak wielka różnica, w tak krótkim czasie może być problemem w odbieraniu przez społeczeństwo

² P. Bałdys, K. Piątek, *Media w społeczeństwie – znaczenie, funkcja i władza*, [w:] *Media i Społeczeństwo*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku Białej, Bielsko Biała 2018, s. 9-10

³ K. Bąkiewicz, *Wprowadzenie do definicji i klasyfikacji zjawiska fake newsa*, [w:] *studies medioznawcze*, 2019, tom 20, nr 3 (78), s. 281.

⁴ M. Palczewski, *Fake news w polityce. Studia przypadków*, [w:] *Mediatization Studies* 3/2019, 2019, s. 140.

świata – może dojść do tego, że nie będziemy wiedzieli co jest prawdą, a co kłamstwem.

Z roku na rok, wraz z postępem technologiczno-cywilizacyjnym (w tym również powstaniem różnych portali społecznościowych i stron informacyjnych) liczba fake newsów zaczęła się zwiększać. W roku 2018 po wpisaniu hasła *fake news* w przeglądarkę *google* można było przeglądać około 742 milionów wyników⁵ – obecnie w przeglądarce *google* można zobaczyć około 1 370 milionów wyników tego wyrażenia. Tak wielka różnica, w tak krótkim czasie może być problemem w odbieraniu przez społeczeństwo świata – może dojść do tego, że nie będziemy wiedzieli co jest prawdą, a co kłamstwem.

Rozpowszechnianie fake newsów jest prostą drogą do powstania innych patologicznych zachowań, jakim jest hejt i mowa nienawiści. W literaturze wskazuje się na podobieństwo tych zjawisk - oba dotyczą przekraczania granic moralnych, naruszając przy tym godność człowieka⁶.

Pomimo ogromnego podobieństwa profesor nauk humanistycznych Jadwiga Puzynina słusznie rozdziela te dwa terminy, wskazując, że *[...]Mowa nienawiści ma zdecydowanie mniejszy zakres, odnosi się do osób, które nawołują do pogardy na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych i wyznaniowych. Jest wobec tego pojęciem węższym od hejtingu. Ofiarą hejtu może stać się każdy. Stanowi formę dyskursu oceniającego, czyli wyrażającego przede wszystkim sądy wartościujące, którym towarzyszą elementy emocji[...]*⁷.

Ponadto w literaturze wskazuje się na złożoność zjawiska mowy nienawiści, gdzie z jednej strony przedstawiana jest jako przejaw nienawiści (nawoływanie i podżeganie ustnie, pisemnie lub audiowizualnie) w stosunku do osób o odrębnej przynależności rasowej, innym kolorze skóry, innego wyznania religijnego czy też innego pochodzenia narodowego⁸ a z drugiej (pomijając powyższe odmienności) jako przejaw nienawiści także ze względu na wiek, płeć czy status społeczny. Definicję tą do rozważań wprowadziła Anna Śledzińska-Simon, uznając, że: *mowa nienawiści to wypowiedź pisemna, ustna lub symboliczna, która czyni przedmiotem ataku jednostkę lub grupę osób ze względu na kryterium rasy, pochodzenia et-*

⁵ Tamże, s. 139.

⁶ A. Gawęda, *Hejt jako przejaw patologicznych zachowań i konsekwencja rozwoju technologicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo Obronność Socjologia*, 2018, s. 47-48.

⁷ J. Puzynina, *Słowo – wartość – kultura*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1997, s. 196.

⁸ E. Rogalska, M. Urbańczyk, *Złożoność zjawiska mowy nienawiści w pozaprawnym aspekcie definicyjnym*, [w:] *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 39, nr 2, Wrocław 2017, s. 121-122.

nicznego, narodowego, religii, języka, płci, wieku, niepełnosprawności, cech zewnętrznych, orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, statusu społecznego czy przekonań politycznych[...]⁹.

Niewątpliwie oba te zjawiska (hejt, mowa nienawiści) są przejawem patologicznych zachowań i określa się je jako każdy przejaw wrogich i obraźliwych wypowiedzi bez względu na to kogo i czego one dotyczą¹⁰.

2. Fake news i jego konsekwencje

Policję zgodnie z artykułem 1 Ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku uznaje się za umundurowaną oraz uzbrojoną formację, która wyznaczona jest do ochrony bezpieczeństwa w państwie, oraz do utrzymania w nim ładu i porządku publicznego¹¹.

Typowym przykładem rozpowszechniania *fake newsów*, a przy okazji tworzenia negatywnego nastawienia do ówczesnej policji może być wpis na twitterze odnoszący się do działania polskiej policji: *Tymczasem w Lublinie autobus z uczestnikami #Marsz1000Tog nie może wyjechać do Warszawy, bo policja od godziny sprawdza stan pojazdu, choć nikt z jadących o to nie prosił. Nie wiadomo, czy dojadą, na czas, ale taki chyba był plan, co @PolskaPolicja? Jak jest w innych miastach*¹². Do wpisu zostało załączone zdjęcie inspektora transportu drogowego przeprowadzającego kontrolę. Pomimo ogromnej pomyłki osoby zamieszczającej wpis, która opublikowała wizerunek inspektora transportu drogowego, a wpis jasno skierowała do funkcjonariuszy policji, nie zaoszczędzono obraźliwych komentarzy na temat pracy ówczesnej policji, m.in.:

Stary numer. Jak na Marsz Niepodległości tak robili, to siedzieliście cicho. Pewnie po drodze też będzie kontrola. Miłej podróży;

Tak robi policja w państwach policyjnych;

To już piąty rok nie jest policja państwowa, lecz uzbrojona partyjna jaczekka PiS na usługach z Nowogrodzkiej;

a może warto zrobić quiz w autobusie: który paragraf jest najlepszy na bezpodstawne zatrzymanie? Głośno podyskutujcie o możliwych karach,

⁹ A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej*, [w:] *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, s. 94.

¹⁰ Centrum Badania Opinii Społecznej – mowa nienawiści, Komunikat z Badań nr 139/2019, 2019 r., s. 1.

¹¹ Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., (Dz. U. z 2019 r. poz. 2020), art. 1.

¹² Aleksander Twardowski – wpis na twitterze, <https://twitter.com/oloczarny/status/1215944156935344128>, <https://twitter.com>, (dostęp na dzień 15.01.2020r.)

*wyrokach i odpowiedzialności? Skoro siedzicie i czekacie to może warto poduczyć policję?*¹³

Osoba, która zamieściła wpis, wkrótce po zwróceniu uwagi na zaistniałą pomyłkę, próbowała wytłumaczyć lub też winą za błąd obciążyć jadących tym autobusem pasażerów.

Nie każdy jednak czeka na wyjaśnienia, z reguły takie błędne informacje zostają powielane dalej.

Przedstawiony przykład potwierdza znaczenie *fake newsa*, które nie powinno być ani kłamstwem, ani prawdą. W rzeczywistości kontrola faktycznie została przeprowadzona – a więc to polegało na prawdzie, jednak nie przez policję, a inspektora transportu drogowego, co zostało wyjaśnione dopiero później.

Tworzenie wspomnianych zjawisk, może mieć ogromny wpływ na to, jak społeczeństwo odbierać będzie poszczególne kwestie w rzeczywistości. W zależności od charakteru kreowanego wizerunku, może to być narastająca sympatia bądź narastająca niechęć np. do poszczególnej grupy osób.

3. Informacja w sieci – konsekwencje jakie może wywołać treść wiadomość, na przykładzie Policji w Polsce

Głównym problemem w przekazywaniu medialnej informacji jest sposób w jaki zostaje ona podana do publicznej wiadomości. Informacje zawarte w nagłówkach, np.: *Źle zważyła pierogi, Policja przesłuchiwała ją kilka godzin* oraz treść całej wiadomości: *Klientka jednego ze sklepów w Łasku pomyliła się przy ważeniu pierogów o 1.14 zł. Na miejsce została wezwana policja, kobietę wyprowadzono i zakuto w kajdanki*¹⁴. Jest to typowy przykład kreowania negatywnego wizerunku policji, wskazującego na „brutalność” policji, wyprowadzającą biedną kobietę ze sklepu na oczach innych osób, która pomyliła się tylko o 1zł i w dodatku zakutą w kajdanki. Takie informacje wywołują szereg niepotrzebnych dyskusji szczególnie wśród osób nie znających przepisów obowiązującego prawa oraz konsekwencji, które mogą wynikać w sytuacji, gdy zostało one złamane. Świadczą o tym zamieszczone komentarze w publikacjach innych portali m.in.:

niestety te bękarty wyciągają najwięcej z budżetu i z moich podatków

¹³ Tamże.

¹⁴ Źle zważyła pierogi. Policja przesłuchiwała ją kilka godzin, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/zle-zwazyła-pierogi-policja-przesluchiwała-ja-kilka-godzin/yfz58ng,wiadomosci.onet.pl>, (dostęp na dzień 15.01.2020r.)

i tak dobrze, że jej nie zastrzelili...

*Takie rzeczy tylko w Polsce... Zapraszamy, serdecznie...*¹⁵

Wspomniany przykład w polskim prawie traktowany jest jako oszustwo, a oszustwem zgodnie z art. 286 Kodeksu Karnego jest sytuacja w której osoba: (...) *w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadza inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania(...)*¹⁶. Interpretując przywołany przepis została spełniona przesłanka osiągnięcia korzyści majątkowej (należy zauważyć, że nie ma tutaj granicy wartości materialnej), a więc domniemać można, że doszło do przestępstwa. Oczywiście w rzeczywistości mogło dojść do pomyłki, jednak w sytuacji, gdy strony nie wyjaśniły tego nieporozumienia na miejscu, zostaje wszczęta cała procedura. W trakcie trwania czynności kobieta na ten czas (choćby nawet na czas trwania przesłuchania) zostaje zatrzymana, aby tę sprawę wyjaśnić. Ponadto w sytuacji, gdy kobieta zostaje zatrzymana i udaje się z policjantami do jednostki policji, rozpoczyna się tak zwane doprowadzenie osoby zatrzymanej. Z kolei definicję doprowadzenia określa Zarządzenie Nr 360 Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania przez policjantów konwojów i doprowadzeń, zgodnie z którym oznacza ono: *zespół czynności związanych z przemieszczaniem osoby pozbawionej wolności lub nietrzeźwej do siedziby jednostki organizacyjnej Policji lub innego miejsca wskazanego przepisami prawa lub określonego przez uprawniony organ*¹⁷. Podczas doprowadzenia, aby zapewnić bezpieczeństwo dla wszystkich osób biorących w nim udział, w tym również, aby uniknąć wydarzenia nadzwyczajnego¹⁸ policjanci mają prawo użyć środków przymusu bezpośredniego¹⁹. W tym miejscu należy zauważyć, że charakter wykonywanej przez funkcjonariuszy pracy jest dość specyficzny, wymaga poświęcenia z

¹⁵ Żle zważyła pierogi, trafiła w kajdankach na komisariat. Wszystko przez 1.14 złotego, https://epoznan.pl/news-news-88507-Zle_zwazyła_pierogi,_trafiła_w_kajdankach_na_komisariat... Wszystko_prze.1,14_złotego, <https://epoznan.pl>, (dostęp na dzień 15.01.2020r.)

¹⁶ Ustawa Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r., (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950), art. 286.

¹⁷ Zarządzenie Nr 360 Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania przez policjantów konwojów i doprowadzeń z dnia 26 marca 2009 r., (Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 17), § 1, ust. 3, pkt. 3.

¹⁸ Wydarzeniem nadzwyczajnym jest każde zdarzenie podczas konwoju lub doprowadzenia, którego skutkiem może być ucieczka osoby konwojowanej lub doprowadzanej oraz jakakolwiek próba jej uwolnienia. Do wydarzenia nadzwyczajnego zalicza się także zabójstwo, usiłowanie zabójstwa, samobójstwo, usiłowanie samobójstwa, śmierć osoby z przyczyn naturalnych oraz zamach na członków doprowadzenia w przypadkach, gdy nastąpiła konieczność ich hospitalizacji, Zarządzenie Nr 360 Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania przez policjantów konwojów i doprowadzeń z dnia 26 marca 2009 r., (Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 17), § 1, ust. 3, pkt. 12.

¹⁹ Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z dnia 24 maja 2013 r., (Dz. U. z 2019 r. poz. 2418), Art. 11 ust. 9.

narażeniem własnego życia i zdrowia. Codzienny i bezpośredni kontakt z osobami łamiącymi prawo, w tym także z osobami nieprzewidywalnymi, powoduje pewien aspekt ograniczonego zaufania. W omówionym wyżej przypadku założenie kobiecie kajdanek, nie miało na celu jej ośmieszenia czy też „brutalnego” traktowania, wynikało z przepisów obowiązującego w Polsce prawa i należało do obowiązków policjantów.

4. Kształtowanie opinii publicznej w social mediach na przykładzie polskich polityków

Jak zauważono, media są reprezentantami opinii publicznej i w sposób ustalony mogą wpływać na jej ocenę. Dzięki temu informacja głoszona w social mediach sukcesywnie staje się mechanizmem władzy, tymczasem wpływając na kierunkowe formułowanie świadomości społecznej. W literaturze wyróżnia się kilka technologii informacyjnych zarządzania tą świadomością, m.in. wyborczą, reklamową, polityczną²⁰.

Typowym przykładem kreowania wizerunku polityków mogą być informacje publikowane na różnych stronach internetowych, na których w zależności od celu poszczególnych źródeł, przedstawiają one politycznych przedstawicieli w dobrym lub w złym świetle, np. na stronie tygodnika politycznego (polityka.pl) został opublikowany artykuł, skupiający się głównie na krytyce obecnego Prezydenta RP – Andrzeja Dudy. Nagłówkiem artykułu był zapis *Kur wie lepiej bis, czyli brudna kampania Andrzeja Dudy*, a pod nim kolejny: *Jeśli chcesz, aby brudna kampania i otaczająca ją farsa stała się codziennością, głosuj na p. Dudę. Ale zastanów się, czy chcesz*. W powyższej publikacji obecnemu Prezydentowi zarzucono m.in. prowadzenie brudnej polityki oraz brak umiejętności w rozróżnieniu „ideologii” od „grupy społecznej”²¹. Natomiast w innym artykule opublikowanym na stronie rzeczpospolitej (www.rp.pl) o następującym nagłówku: *Kamil Bortniczuk: Andrzej Duda budzi emocje skrajnie pozytywne* obecnego Prezydenta przedstawiono w samych superlatywach, dodając, że jako jedyny ze wszystkich dotychczasowych cieszy się największą sympatią społeczeństwa²².

²⁰ H. Batorowska, R. Klepka, O. Wasiuta, *Media jako instrument wpływu informacyjnego i manipulacji społeczeństwem*, Wyd. LIBRON, Kraków 2019, s. 10.

²¹ Kur wie lepiej bis, czyli brudna kampania Andrzeja Dudy, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1960122,1,kur-wie-lepiej-bis-czyli-brudna-kampania-andrzeja-dudy.read>, www.polityka.pl, (dostęp na dzień 03.07.2020).

²² Kamil Bortniczuk: Andrzej Duda budzi emocje skrajnie pozytywne, <https://www.rp.pl/Wybory-prezydenckie-2020/200309834-Kamil-Bortniczuk-Andrzej-Duda-budzi-emocje-skrajnie-pozytywne.html>, www.rp.pl, (dostęp na dzień 03.07.2020).

Kolejnym przykładem kształtowania opinii publicznej w socjal mediach jest artykuł zamieszczony na stronie [dziennik.pl](https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/7733478,morawiecki-wotum-zaufania-opozycja-komentarze.html) pt.: *Opozycja krytycznie o wystąpieniu i dorobku rządu Morawieckiego. Lewica: To kolejna konwencja PiS*. W artykule przedstawiono tylko złe opinie związane z wystąpieniem Premiera Mateusza Morawieckiego podczas jednej z debat nad wnioskiem dotyczącym wotum zaufania. Niektórzy z komentujących wystąpienie

Premiera Morawieckiego nazwali jednym z „najbardziej bezczelnych”²³. Z kolei na innych stronach internetowych np. [money.pl](https://www.money.pl/galerie/artykul/nowy-rzad-pis-ekspertcy-pozytywnie-o-49,0,1950001.html), w artykule pt.: *Nowy rząd PiS. Ekspertcy pozytywnie o ministrach, którzy pokierują polską gospodarką* postawę polityczną, jak i samą osobowość obecnego Premiera (zaraz po jego wyborze) oceniono pozytywnie, nazywając go nawet „fachowcem”²⁴.

W literaturze jasno wskazano, że opinia publiczna może być różna, ponieważ kształtują ją różne czynniki, a socjal media ze względu na swoją „wszechobecność” mogą dotrzeć do każdego człowieka - jednocześnie narzucając mu określony kierunek ich interpretowania²⁵.

Podsumowanie

W XXI wieku zauważa się, że media nie tylko wpływają, a tworzą opinię publiczną, Tomasz Goban-Klas otoczenie to nazwał mianem *czwartej władzy* zaznaczając, że poza kreowaniem opinii publicznej media zaczynają mieć wpływ na postępowanie administracji i sądownictwa²⁶.

Ponadto McLuhan i Fiore podzielił się swoją refleksją na temat poruszonego tematu, w której zaznaczył, że *[...]Wszystko ulega zmianie – ty, twoja rodzina, sąsiedztwo, wykształcenie, twój stosunek do innych ludzi. [...]Wszystkie media przekształcają nas całkowicie: nic nie zostanie niezmienione, nietknięte. The medium is the message. Zrozumienie przemian kulturowych i społecznych możliwe jest jedynie wówczas, gdy rozważymy działanie mediów jako środowiska. Wszystkie media są przedłużeniem naszych zdolności – psychicznych czy fizycznych[...]. Przedłużenie dowolnego*

²³ Opozycja krytycznie o wystąpieniu i dorobku rządu Morawieckiego. Lewica: to kolejna konwencja PiS, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/7733478,morawiecki-wotum-zaufania-opozycja-komentarze.html>, wiadomosci.dziennik.pl, (dostęp na dzień 03.07.2020)

²⁴ Nowy rząd PiS. Ekspertcy pozytywnie o ministrach, którzy pokierują polską gospodarką, <https://www.money.pl/galerie/artykul/nowy-rzad-pis-ekspertcy-pozytywnie-o-49,0,1950001.html>, www.money.pl, (dostęp na dzień 03.07.2020).

²⁵ A. Lepa, *Opinia publiczna, media i zasady etyki*, [w:] Paedagogia Christiana, 1/27, 2011. s. 92-93.

²⁶ E. Maj, *Rola mediów w procesowej instytucji skarg i wniosków jako formie kontroli społecznej*, [w:] Media i Społeczeństwo, Wydawnictwo Naukowe Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku Białej, Bielsko Biała 2018, s.109.

*zmysłu zmienia nasz sposób myślenia i działania - sposób, w jaki postrzegamy świat*²⁷.

Na końcu rozważań, odnosząc się do przedstawionych przykładów można stwierdzić, że informacje opublikowane w socjal mediach mogą się od siebie różnić, nawet gdy dotyczą tych samych tematów. Niektóre z nich, a głównie te, które dotyczą funkcjonowania Policji w Polsce, jak w artykule wskazano mogą wpływać na budowanie m.in mowy nienawiści, hejtu, a czasem nawet tworzenia *fake newsów*.

Bibliografia

1. Bałdys P., Piątek K., *Media w społeczeństwie – znaczenie, funkcja i władza*, [w:] Media i Społeczeństwo, Wyd. Naukowe Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku Białej, Bielsko Biała 2018.
2. Batorowska H., Klepka R., Wasiuta O., *Media jako instrument wpływu informacyjnego i manipulacji społeczeństwem*, Wyd. LIBRON, Kraków 2019.
3. Bąkowicz K., *Wprowadzenie do definicji i klasyfikacji zjawiska fake newsa*, [w:] studia medioznawcze, 2019, tom 20, nr 3 (78).
4. Centrum Badania Opinii Społecznej – mowa nienawiści, Komunikat z Badań nr 139/2019.
5. Gawęda A., *Hejt jako przejaw patologicznych zachowań i konsekwencja rozwoju technologicznego*, [w:] Bezpieczeństwo Obronność Socjologia, 2018.
6. Kamil Bortniczuk: *Andrzej Duda budzi emocje skrajnie pozytywne* <https://www.rp.pl/Wybory-prezydenckie-2020/200309834-Kamil-Bortniczuk-Andrzej-Duda-budzi-emocje-skrajnie-pozytywne.html>, www.rp.pl.
7. *Kur wie lepiej bis, czyli brudna kampania Andrzeja Dudy*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1960122,1,kur-wie-lepiej-bis-czyli-brudna-kampania-andrzeja-dudy.read>, www.polityka.pl.
8. Lepa A., *Opinia publiczna, media i zasady etyki*, [w:] Paedagogia Christiana, 1/27, 2011.
9. Maj E., *Rola mediów w procesowej instytucji skarg i wniosków jako formie kontroli społecznej*, [w:] Media i Społeczeństwo, Wydawnictwo Naukowe Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku Bia-

²⁷ M. McLuhan, Q. Fiore, *War and Peace in the Global Village*, New York 1968.

- lej,
Bielsko Biała 2018.
10. McLuhan M., Fiore Q., *War and Peace in the Global Village*, New York 1968.
 11. *Nowy rząd PiS. Eksperti pozytywnie o ministrach, którzy pokierują polską gospodarką*, <https://www.money.pl/galerie/arttykul/nowy-rzad-pis-eksperti-pozytywnie-o,49,0,1950001.html>, www.money.pl.
 12. *Opozycja krytycznie o wystąpieniu i dorobku rządu Morawieckiego. Lewica: to kolejna konwencja PiS*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/arttykuly/7733478,morawiecki-wotum-zaufania-opozycja-komentarze.html>, wiadomosci.dziennik.pl.
 13. Palczewski M., *Fake news w polityce. Studia przypadków*, [w:] *Mediatization Studies* 3/2019, 2019.
 14. Puzynina J., *Słowo – wartość – kultura*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubleskiego, Lublin 1997.
 15. Rogalska E., Urbańczyk M., *Złożoność zjawiska mowy nienawiści w pozaprawnym aspekcie definicyjnym*, [w:] *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 39, nr 2, Wrocław 2017.
 16. Śledzińska-Simon A., *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej*, [w:] *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*.
 17. Ustawa Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r., (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950).
 18. Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., (Dz. U. z 2019 r. poz. 2020).
 19. Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z dnia 24 maja 2013 r., (Dz. U. z 2019 r. poz. 2418).
 20. Zarządzenie Nr 360 Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania przez policjantów konwojów i doprowadzeni z dnia 26 marca 2009 r., (Dz. Urz. KGP z 2018 r. poz. 17).
 21. *Źle zważyła pierogi, trafiła w kajdankach na komisariat. Wszystko przez 1.14 złotego*, https://epoznan.pl/news-news-88507-Zle_zwazyła_pierogi,_trafiła_w_kajdankach_na_komisariat._Wszystko_przez_1,14_złotego, https://epoznan.pl/news-news-88507-Zle_zwazyła_pierogi,_trafiła_w_kajdankach_na_komisariat._Wszystko_przez_1,14_złotego, https://epoznan.pl/news-news-88507-Zle_zwazyła_pierogi,_trafiła_w_kajdankach_na_komisariat._Wszystko_przez_1,14_złotego.
 22. *Źle zważyła pierogi. Policja przesłuchiwała ją kilka godzin*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/zle-zwazyła-pierogi-policja-przesluchiwała-ja-kilka-godzin/yfz58ng>, wiadomosci.onet.pl.

Abstract

Daria Salata-Pałka

The role of the media in shaping public opinion

The purpose of this article is to familiarize the role of the media, and precisely to create their image on the example of the Polish Police and Polish Politicians. The article briefly discusses the concept of hate speech, hate and fake news, and then, using some media information, indicates how they can affect the image of the police and authorities. In addition, the consequences of the dissemination of false information - fake news and speculation may be caused by the content of the news published on the web. The way they are formulated was considered to be the main problem of information disclosed to the public - this can have a great impact on how society will perceive particular issues in reality, which, depending on the purpose of the modeled image, can cause growing sympathy or aversion towards specific groups.

Key words: media, image, police, public opinion, politics