PAŃSTWOWA SZKOŁA WYŻSZA IM. PAPIEŻA JANA PAWŁA II W BIAŁEJ PODLASKIEJ

# WYMIANA DOŚWIADCZEŃ I DOBRYCH PRAKTYK WE WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ



Redakcja
**Dominik Dąbrowski, Łukasz Zbucki**

**Biała Podlaska 2020**

Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

# WYMIANA DOŚWIADCZEŃ I DOBRYCH PRAKTYK WE WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

Redakcja naukowa
Dominik Dąbrowski, Łukasz Zbucki

Biała Podlaska 2020

**Wydawca:**
Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

**Recenzenci:**
prof. dr hab. Mieczysław Adamowicz
dr hab. Danuta Guzal-Dec
dr hab. Agnieszka Siedlecka
dr hab. Włodzimierz Wójcicki

© Copyright by Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

**ISBN 978-83-64881-61-9**

**Nakład:** 100 egz.
**Liczba arkuszy wydawniczych:** 5




Wydawnictwo Państwowej Szkoły Wyższej
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej
ul. Sidorska 95/97
21-500 Biała Podlaska
www.pswbp.pl

**Skład, druk, projekt okładki:**
Agencja Reklamowa TOP, ul. Toruńska 148, 87-800 Włocławek
tel.: 54 423 20 40, fax: 54 423 20 80, www.agencjatop.pl

# Spis treści

Wstęp. . . . . 5

***Włodzimierz Wójcicki***
Rola euroregionów w kształtowaniu współpracy i integracji europejskiej. . . . . 7

***Tomasz Studzieniecki***
Destynacje transgraniczne w Europie – identyfikacja, klasyfikacja
i perspektywy rozwoju . . . . . 18

***Barbara Stefaniuk***
Współpraca transgraniczna jako element zapewnienia
bezpieczeństwa publicznego . . . . . 32

***Sylwia Solarska***
Sprawność obsługi granicznej jako czynnik rozwoju turystyki ze wschodem
ze szczególnym uwzględnieniem pogranicza polsko-ukraińskiego . . . . . 45

***Aldona Zawojska, Tomasz Siudek, Magdalena Stefaniak***
Znaczenie formacji mundurowych w zapewnieniu bezpieczeństwa służącego
rozwojowi społeczno-gospodarczemu obszarów transgranicznych . . . . . 59

***Marta Klasura***
Prawno-administracyjne uwarunkowania współpracy
międzynarodowej samorządów terytorialnych . . . . . 76

***Ryszard Suduł***
Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa w ramach współpracy
transgranicznej Polski i Ukrainy . . . . . 85

***Ireneusz Thomas***
Formy wieloetnicznej pomocy społecznej na obszarach
największych ośrodków miejskich Euroregionu Karpackiego . . . . . 104

***Arkadiusz Weremczuk, Michał Wielechowski***
Ryzyko w turystyce europejskiej a metody jego asekuracji . . . . . 121

***Olga Filipiak***
System poradnictwa konsumenckiego w Polsce jako istotny czynnik kształtujący bezpieczeństwo konsumentów na rynku . . . . . 133

***Artur Łuniewski, Stanisław Łuniewski***
Wpływ działań inwestycyjnych i doskonalenia jakości usług na liczbę klientów w przedsiębiorstwie turystyki wodnej. Studium przypadku . . . . . 144

# Wstęp

Współpraca transgraniczna i dobre stosunki sąsiedzkie leżą w interesie większości państw. Miejscem szczególnie dynamicznej współpracy międzynarodowej jest Europa, czemu sprzyjają programy Unii Europejskiej, działania państw, euroregionów czy jednostek samorządowych. Efektem tej współpracy są liczne organizacje i partnerstwa w zakresie działań gospodarczych, politycznych, społecznych czy turystycznych. Głównymi celami współpracy międzynarodowej są: zniesienie wszelkich barier, które wynikają z istnienia granic państwowych, niwelowanie różnic ekonomicznych oraz zapewnianie bezpieczeństwa. W ramach tak rozumianego współdziałania powołano euroregiony, będące odmianą kooperacji transgranicznej.

Euroregion funkcjonuje jako system, na terenie którego kształtowane są formy organizacji ułatwiające komunikację i przenikanie wartości. W ten sposób współpraca transgraniczna obejmuje wszystkie dziedziny życia – zarówno kulturowego, społecznego, jak i gospodarczego, a także wpływa na rozwój infrastruktury. To również kluczowy wymiar polityki Unii Europejskiej wobec sąsiadów, ukierunkowanej na to, by: wspierać rozwój społeczno-gospodarczy wzdłuż zewnętrznych granic unijnych, niwelować różnice w poziomie życia ludności, promować mobilność osób, towarów i kapitału. Nie można ponadto pominąć integracyjnego charakteru transgranicznego powiązania samorządów i społeczności lokalnych, głównie w sferze wymiany szeroko rozumianych doświadczeń, koordynacji ruchu przygranicznego, pielęgnacji dziedzictwa kulturowego oraz ochrony przyrody.

Warto w tym miejscu podkreślić, że granica państwa stanowi szczególne miejsce. Określa, na ile jest ono otwarte i przyjaźnie nastawione do przekraczających ją osób. Jest też wskaźnikiem spójności wewnętrznej i zewnętrznej polityki granicznej, której pozytywny wymiar wybrzmiewa brakiem działań destabilizacyjnych chociażby ze strony administracji. W końcu, jakość warunków stworzonych – tak odgórnie, jak i lokalnie – na granicy, jej swoisty „klimat" determinują dynamikę turystyki terenów przygranicznych.

Z sytuacją geopolityczną ściśle powiązany jest rozwój sektora turystycznego. Charakter ruchu turystycznego jest pochodną czynników społeczno-ekonomicznych, a więc odnosi się zarówno do osób, które mogą sobie pozwolić na podróżowanie, jak i miejsc przygotowanych na przyjęcie określonego typu turystów. Jednocześnie, to właśnie ruch turystyczny pozostaje najbardziej czuły na kryzysy bezpieczeństwa, klęski żywiołowe czy epidemie – niezależnie od miejsca na kuli ziemskiej, którego one dotykają.

Trafiająca do rąk Czytelnika publikacja ma charakter interdyscyplinarny. Została przygotowana przy udziale pracowników naukowych reprezentujących róż-

ne ośrodki akademickie. Stanowi zbiór opracowań dotyczących roli euroregionów w kształtowaniu współpracy oraz integracji europejskiej, wpływu europejskich destynacji transgranicznych na perspektywy rozwoju turystyki. W publikacji znalazły się też opracowania poświęcone transgranicznemu współdziałaniu w domenie bezpieczeństwa publicznego i wpływowi obsługi granicznej na rozwój turystyki oraz znaczeniu formacji mundurowych w zapewnieniu porządku służącego ożywieniu społeczno-gospodarczemu usytuowanych przygranicznie obszarów. W dalszej części monografii zwrócono uwagę na prawno-administracyjne uwarunkowania współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych oraz omówiono przykłady współpracy transgranicznej, dla której reprezentatywne są Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa na pograniczu Polski i Ukrainy, uwypuklono również formy wieloetnicznej pomocy społecznej na obszarach największych ośrodków miejskich Euroregionu Karpackiego.

Istotnymi zagadnieniami poruszonymi w niemniejszej monografii są: ryzyko w turystyce europejskiej i metody jego asekuracji, system poradnictwa konsumenckiego, który jest czynnikiem kształtującym bezpieczeństwo konsumentów, a także wpływ działań inwestycyjnych i doskonalenia jakości usług na ilość klientów w przedsiębiorstwie turystyki wodnej.

Różnorodność podjętych zagadnień niewątpliwie wzbogaca wiedzę na temat aktualnych problemów transgranicznych. Mamy nadzieję, że zaprezentowane w monografii przykłady staną się inspiracją do podejmowania kolejnych działań – tak pragmatycznych, jak i naukowych – oraz do nawiązywania wielowymiarowej współpracy sąsiadujących ze sobą państw i regionów.

Redaktorzy

***Włodzimierz Wójcicki***
Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej,
Wydział Nauk Ekonomicznych, Zakład Finansów i Rachunkowości
*wl.wojcicki@gmail.com*

# Rola euroregionów w kształtowaniu współpracy i integracji europejskiej

**Streszczenie**
Przedmiotem pracy jest euroregion jako forma współpracy i jego rola w procesie integracji europejskiej poprzez, mające wymiar integracyjny, transgraniczne powiązania samorządów i społeczności lokalnych, głównie w sferze wymiany szeroko rozumianych doświadczeń, koordynacji ruchu przygranicznego, pielęgnacji dziedzictwa kulturowego oraz ochrony przyrody; deklarowana współpraca gospodarcza napotyka trudności z powodu rozbieżnych przepisów regulujących działalność gospodarczą po obu stronach granicy. Celem pracy jest opisanie podmiotowości euroregionów oraz przybliżenie wiedzy o ich funkcjonowaniu.
Metodyka badania – analiza: literatury, aktów prawnych, danych statystycznych, synteza charakterystyk i spostrzeżeń oraz odwołanie się do teorii ekonomicznych.
Wynik – powstało syntetyczne ujęcie aspektów prawnych, instytucjonalnych, ekonomicznych i społecznych, dotyczące euroregionów organizujących współpracę transgraniczną.
Wnioski: euroregiony okazały się czynnikiem wzmacniającym postępowanie akcesyjne oraz aktywizującym społeczności lokalne krajów członkowskich Unii Europejskiej, w kierunku budowy społeczeństwa obywatelskiego, poprzez nadanie współpracy transgranicznej form organizacyjnych, co umożliwiło upodmiotowienie tej współpracy w polityce regionalnej UE.

**Słowa kluczowe:** euroregion, organizacja pozarządowa, klaster, współpraca transgraniczna

**Summary**
The subject of the work is the Euroregion as a form of cooperation and its role in the process of European integration through, having an integration dimension, cross-border connections of local governments and communities, mainly in the sphere of exchange of broadly understood experiences, coordination of border traffic, care of cultural heritage and nature protection; the declared economic cooperation encounters difficulties due to divergent regulations governing business activity on both sides of the border. The aim of this work is to describe the subjectivity of the Euroregions and to bring closer the knowledge about their functioning.
Research methodology - analysis of: literature, legal acts, statistical data, synthesis of characteristics and observations and reference to economic theories.
Result - a synthesis of legal, institutional, economic and social aspects of Euroregions organizing cross-border cooperation was created.

Conclusions: Euroregions turned out to be a factor strengthening the accession procedure and activating local communities of the European Union member states, towards building a civil society, by giving cross-border cooperation forms of organization, which made it possible to empower this cooperation in the EU regional policy.

**Keywords:** Euroregion, NGO, cluster, cross-border cooperation

## Wstęp

Początków ekonomicznej teorii integracji trzeba szukać w końcu XIX wieku, zaś integracji europejskiej w wymiarze praktycznym po zakończeniu II wojny światowej, z której mocno poturbowane wyszły wszystkie państwa, zwycięzcy i zwyciężeni. Jeszcze przed jej zakończeniem, w 1944 roku w Bretton Woods, zaprojektowano cztery filary nowego ładu: Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (obecnie Bank Światowy), Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (obecnie Światowa Organizacja Handlu) oraz dolar jako pieniądz międzynarodowy. Za fundament systemu przyjęto współpracę i integrację, które miały łączyć, nie dzielić, dla zachowania pokoju. W tym też duchu integrację w Europie budowano na wielu płaszczyznach:

a. międzynarodowej - poprzez: umacnianie demokracji i standaryzowanie systemu wartości (negacja rasizmu, faszyzmu, dyskryminacji, prawa człowieka, inne), traktaty problemowe jak porozumienie wielostronne (kraje członkowskie UE, Andora, Czarnogóra, Islandia, Norwegia, Serbia, Szwajcaria – Zielona Karta – ubezpieczenia komunikacyjne), OECD, NATO, Rada Europy, inne,
b. międzypaństwowej - system transgraniczny Schengen, System Informacyjny Schengen, fundusze strukturalne, fundusz spójności, porozumienia wielostronne (Euroland, Trójkąt Weimarski, Grupa Wyszehradzka, Oś[1] Paryż-Berlin, Międzymorze, *„stare"* państwa członkowskie UE – *„szóstka", „dwunastka"*, inne),
c. samorządowej – euroregiony, miasta partnerskie.

Integracja jest procesem wielowymiarowym, obejmuje kulturę, gospodarkę, ochronę klimatu i środowiska przyrodniczego, prawa człowieka, przeciwdziałanie kryzysom, problemy migracyjne, geopolitykę, inne; jest coraz bardziej zinstytucjonalizowana.

Euroregiony nie są zaczynem integracji, są jej skutkiem. Są przykładem integracji inicjowanej oddolnie, odpowiadają na potrzeby społeczności lokalnych i mają swoje uzasadnienie przede wszystkim w warstwie praktycznej, aczkolwiek jako ważne zjawisko są dostrzegane i badane przez różne dziedziny/nurty nauk społecznych.

[1] Spotkaliśmy opinię, że wynalazek osi jest co najmniej równorzędny wynalazkowi koła, dopiero oś stworzyła możliwość umieszczenia platformy transportowej na kołach.

## Czym jest euroregion?

Wśród euroregionów, które występują na terenie Polski, wysoki poziom rozwoju organizacyjnego osiągnął Euroregion Karpacki. Na jego portalu podano definicję euroregionu: *„jest to formalna struktura współpracy transgranicznej skupiająca przedstawicieli szczebla lokalnego i regionalnego, a także w uzasadnionych przypadkach partnerów społecznych. Są to podmioty prawne, które stawiają przed sobą cele i posiadają rozległe możliwości działania"* (Karpacki.pl/euroregion-karpacki/euroregiony-w-Polsce).

W literaturze euroregion jest opisywany jako (Greta, Otto, 2018):

- specyficzna forma współpracy,
- organizacja pozarządowa,
- rodzaj naturalnego klastra,
- struktura organizacyjna.

Spróbujmy to zinterpretować własnym sposobem, według własnego postrzegania. Specyfika zawiera się głównie w tym, że pomysł aby granica państwowa także łączyła a nie tylko dzieliła, pozostaje właściwością europejską, pomimo szerokiego upowszechniania idei w ramach procesów globalizacji. Nie bez znaczenia jest też to, że transgraniczna współpraca ma charakter oddolny, oparty na demokratycznych przesłankach samorządności lokalnej; to wyraża się poprzez zaangażowanie samorządu lokalnego oraz organizacji pozarządowych. Transgraniczny charakter wymusza relacje zwrotne typu państwo vs samorząd lokalny ponieważ polityka zagraniczna leży w gestii państwa.

Aspekt pozarządowy tworzy różnorodność inicjatyw powołujących i rozwijających euroregiony. Rada Europy, Unia Europejska, instytucje „*pozarządowe*" (w sensie - środowiska, pozostające poza strukturami oficjalnymi UE) opracowały konwencje, które ratyfikowane przez poszczególne państwa, stanowią prawne standardy działalności transgranicznej i regionalnej. Należą do nich (Gwizdała, 2015):

- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (tzw. Konwencja Madrycka z 21 maja 1980 roku), ustanowiona przez Radę Europy, ma wydźwięk polityczny, określa wymianę informacji i koordynację kierunków działania, przez co służy rozwiazywaniu problemów prawnych, administracyjnych i technicznych blokujących współpracę obszarów peryferyjnych;
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego[2], uchwalona 15 października 1985 roku w Strasburgu przez Radę Europy, kształtuje kompetencje społeczności lokalnych i upoważnia je do zrzeszania się z innymi społecznościami lo-

[2] W Polsce ratyfikowana w całości (przy istniejącej możliwości ratyfikowania części artykułów) jako Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, podana do wiadomości przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Dz. U. z 1994 roku, Nr 124, poz. 607, którą to nazwę zmieniono na Europejska Karta Samorządu Lokalnego w trybie obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, opublikowanego w Dz. U. z 2006 r., Nr 154, poz. 1107; w obiegu jednak funkcjonują równolegle obie nazwy: EKST raz EKSL

kalnymi w celu realizacji wspólnych zadań. Ponadto sytuuje społeczności lokalne w strukturach państwowych w duchu demokratycznych zasad, co rzutując na decentralizację władzy przesądza o ustroju państwa; w Polsce uwaga jest skoncentrowana głownie na roli, zadaniach, kompetencjach gminy; gmina jako społeczność lokalna jest podstawową jednostką delimitacji euroregionu;

- Europejska Karta Samorządu Regionalnego, przenosi prerogatywy gminy ustalone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego na poziom regionu, została uchwalona w czerwcu 1997 roku przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, określa możliwości wspólnego działania regionów, w tym dysponowania przez nie własnym budżetem. W Polsce europejskiemu pojęciu regionu odpowiada województwo; warto jednak odnotować pewien casus – Eurostat wyraził zgodę na podział, w aspekcie statystycznym, bez zmiany podziału administracyjnego, województwa mazowieckiego. Warszawa i przyległe powiaty (grodziski, legionowski, nowodworski, miński, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, wołomiński i warszawski zachodni) stanowią zamożny stołeczny region metropolitalny, w którym w 2017 roku PKB per capita wynosił 152% średniej unijnej a w pozostałej części województwa mazowieckiego ten wskaźnik był na poziomie 59%. Dzięki podziałowi druga część będzie mogła korzystać z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Petz, 2019);
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, uchwalona w 1991 roku przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, do 1995 roku znana pod nazwą Europejska Karta Regionów Przygranicznych, jest deklaracją, nie prawem, propagującą zasady wspierania rozwoju ekonomicznego, polityki regionalnej, ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego i przygranicznego ruchu osobowego.

Wymienione regulacje wykraczają poza państwa członkowskie UE i tak euroregion to jednostka na obszarze dwóch albo więcej państw członkowskich oraz państw kandydujących a także ich sąsiadów. Delimitację obszaru determinuje wspólny cel działania, w mniejszym stopniu bezpośrednie sąsiedztwo, na przykład w euroregionie Bałtyk uczestniczy Polska, Rosja, Litwa, Szwecja i Dania, zaś w euroregionie Karpackim – Polska, Słowacja, Ukraina, Węgry i Rumunia. Z natury euroregionu wynikają zmiany charakteru granic i przezwyciężenie barier regulacji krajowych, przez co tworzy się nurt współpracy ponad granicami. W praktycznym działaniu kształtują się zasady wzajemnego zaufania i efektywnej współpracy między instytucjami.

Rodzaj naturalnego klastra – ten termin w odniesieniu do euroregionu tłumaczą cele przyświecające jego działalności, a ściślej drugoplanowa rola ekonomicznej efektywności przedsięwzięcia; oczywiście, uzyskiwane korzyści są istotnym czynnikiem motywującym lokalne społeczności do współpracy, ale co najmniej równorzędne z nimi są cele stawiane przed euroregionami, takie jak:

- współpraca transgraniczna między regionami przygranicznymi,

- poprawa warunków gospodarczych, społecznych, kulturalnych, ekologicznych,
- umacnianie wzajemnego zaufania i współpracy między społecznościami lokalnymi,
- niwelowanie przeszkód o charakterze prawnym i instytucjonalnym w realizowaniu wymienionych celów.

Priorytetowe traktowanie współpracy i zaufania między ludnością obszarów przygranicznych wynika z doświadczeń historycznych. W Europie było wiele wojen, w tym dwie o wymiarze światowym, wskutek czego granice były wielokrotnie zmieniane, często w sposób drastyczny, kiedy prowadziło to do zaboru całych państw, ale i do odradzania się państw. Dla zapewnienia pokoju przyjęto zasadę nie kwestionowania granic ustalonych po drugiej wojnie światowej. Co jednak nie wyklucza spornych kwestii podnoszonych niekiedy przez nacjonalistyczne ugrupowania nawiązujące do okresów, które w historii danego narodu były pomyślne. A że historia różnie się toczyła, to sąsiednie państwa mają całkowicie różne resentymenty. Dlatego tak ważna jest współpraca, więzi, patrzenie w przyszłość, a nie oglądanie się wstecz. Tak widzimy metaforę naturalnego klastra, która preferuje obywatelską aktywność, nie stroniąc od wiedzy, ale wiedzę traktując jako czynnik pomocniczy; naukowe rozumienie klastra jest inne. W praktycznym działaniu realizowane są różnorodne cele (Greta, Otto, 2018):

- *„zbliżanie narodów i tworzenie pomostów współpracy między krajami;*
- *podnoszenie poziomu życia społeczności lokalnych;*
- *pozyskiwanie środków i realizacja transgranicznych programów gospodarczych;*
- *współpraca i wymiana grup społecznych, naukowych, zawodowych, kulturowych, sportowych, i młodzieżowych, które sprzyjają wzajemnemu poznaniu społeczności zamieszkujących regiony przygraniczne;*
- *działalność edukacyjna i wydawnicza;*
- *zagospodarowanie przestrzenne i rozbudowa infrastruktury transportowej, w tym turystycznej;*
- *poprawa środowiska naturalnego i współpraca w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i likwidacji ich następstw;*
- *cele szczegółowe w zależności od specyfiki pogranicza, na którym funkcjonuje euroregion.*"

Dodatkowo Bogdan Kościuch i Anna Poźniak (2012) wymieniają: zmniejszanie różnic między regionami granicznymi a ośrodkami metropolitalnymi w kraju, lobbowanie na rzecz rozwoju połączeń kolejowych i drogowych, organizowanie i kontrolę przygranicznego ruchu osobowego, kompleksową ochronę środowiska. Listy praktycznych zadań euroregionów nie sposób wyczerpać – specyfika konkretnego pogranicza w połączeniu z kompetencjami samorządów i aktywnością obywateli może je mnożyć nieskończenie.

Struktura organizacyjna euroregionu jest kształtowana oddolnie, ale wypracowane wzorce wykazują występowanie: rady (parlamentu, kongresu, walnego zgromadzenia) euroregionu, prezydium, sekretariatu i tematycznych grup robo-

czych, oczywiście dopuszczalne są modyfikacje, na przykład w strukturze Euroregionu Niemen występuje Komisja Rewizyjna. Najprostsze rozwiązanie to utworzenie związku gmin i zarejestrowanie go w sądzie, a następnie zawarcie porozumienia z podobnym związkiem po drugiej stronie granicy i budowa organizacyjnej struktury euroregionu; euroregion jako taki nie posiada osobowości prawnej i nie może być uczestnikiem rynku kapitałowego. W skład euroregionu może też wejść wspólnota położona w głębi kraju, jak na przykład gmina Biały Bór położona 150 km od granicy będąca w składzie euroregionu Pomerania. Z kolei po stronie niemieckiej do euroregionów wchodzą oprócz jednostek samorządu organizacje społeczne, przedsiębiorstwa, a nawet osoby fizyczne. Warto przy tym podkreślić, że *„Euroregiony działają tylko w ramach kompetencji i zadań jednostek terytorialnych, które wchodzą w ich skład oraz zgodnie z prawem wewnętrznym i polityką zagraniczną* poszczególnych państw" (Stachura, Sikora-Gaca, 2014). Autorki podają spektakularny przykład rangi nadanej euroregionom: oto w trzydniowej konferencji (23-25.05.1991) założycielskiej pierwszego w Europie Środkowej i Wschodniej euroregionu Nysa z udziałem Polski, Czechosłowacji i Niemiec udział wzięli prezydenci Vaclav Havel, Richard von Weizsäcker i Lech Wałęsa.

Współpracę transgraniczną wspierają też regiony; utworzyły one międzynarodową organizację pozarządową.

## Geneza euroregionu

Za prekursora naukowej koncepcji klastra jest uznawany A. Marshall, który na gruncie efektów zewnętrznych skali (*external economics of scale*), wskazał przewagę gospodarki, opartej na przepływającej wiedzy specjalistycznej w gronie ekspertów, praktyków i między tymi grupami, kształtującymi lokalny rynek pracy. W polskich realiach klaster łączy przedsiębiorców, wiedzę ekspertów/naukę oraz administrację samorządową.

Samą koncepcję spopularyzował jednak Michael Porter, który klastrom przypisuje następujące role:

- kreowanie warunków do tworzenia nowych przedsiębiorstw, inicjowanie działalności gospodarczej, zwiększanie produktywności firm w obszarze klastra,
- zwiększanie poziomu innowacyjności dzięki łatwiejszemu dostępowi do zewnętrznych źródeł wiedzy, co promuje otwarty model innowacji, *open innovation,* na gruncie współpracy,
- wykorzystanie efektu synergii poprzez dyfuzję know-how i rotacje kadr w obrębie klastra, koncentrację zasobów, otwartość na innowacje i zdolność do ich absorpcji, umacnianie i wykorzystanie kapitału społecznego.

Idea klastra, naszym zdaniem, posłużyła za teoretyczną podstawę euroregionów. Idee ukształtowane przez teorie ekonomiczne aby się zmaterializowały muszą trafić na podatny grunt. Praktycznych przesłanek euroregionów upatrujemy w odbudowie gospodarki powojennej Europy, która poniosła dramatyczne,

katastrofalne, straty ludzkie i materialne. Służył temu celowi European Recovery Program – Program Odbudowy Europy, wykreowany przez Stany Zjednoczone, znany jako Plan Marshalla, przedstawiony w 1947 roku przez amerykańskiego sekretarza stanu. Pomoc w postaci surowców mineralnych, produktów żywnościowych, kredytów i dóbr inwestycyjnych koordynowała międzynarodowa Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej, powołana w 1948 roku. Plan Marshalla był jednym z pierwszych impulsów do integracji europejskiej ze względu na adresowanie pomocy do wszystkich krajów europejskich. Stanowił też ważną przesłankę historyczną inspirującą organizację euroregionów. Pomoc w ramach planu, z powodów politycznych, nie objęła bloku wschodniego (wyjątek stanowiła Jugosławia).

Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (Organization for European Economic Cooperation – OEEC) powołało 15 państw zachodnioeuropejskich i Turcja. Do OEEC przyjęto też zachodnie strefy okupacyjne Niemiec. To sprawiło, że pomoc trafiała do różnych obszarów, a jednocześnie była jednolicie sterowana, czyli rozwój był wspierany, można rzec**,** transgranicznie, a stąd już blisko do późniejszych euroregionów. W 1950 roku na bazie OEEC powołano Europejską Unię Płatniczą, a w 1961 roku większość tych krajów wprowadziła wymienialność walut. Po przystąpieniu do OEEC Stanów Zjednoczonych i Kanady powstała Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD); powołano ją na mocy Konwencji Paryskiej w 1960 roku, a rok później rozpoczęła działalność, obecnie skupia 36 państw. Jej celem jest osiągnięcie możliwie najwyższego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz standardu życia, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności finansowej (www.gov.pl>web>nauka>oecd-organizacja-wspolpracy-gospodarczej-i-rozwoju.html). Powołanie organizacji współpracy najpierw pomocowej, następnie rozwojowej, świadczy o wyciąganiu wniosków z dwukrotnego rozpoczęcia wojen światowych w Europie; destynację działania charakteryzuje jego powszechność i współpraca – postęp ogarniający wszystkie kraje zmniejsza różnice między nimi, wymaga współpracy, akcentuje malejącą rolę granic.

Najstarszy euroregion założono w 1958 roku na pograniczu niemiecko-holenderskim, później powstał na pograniczu Belgii i Holandii. Do roku 1990 kolejne powstawały w Europie Zachodniej. Euroregion Nysa powołany w roku 1991 na trzydniowej konferencji z udziałem prezydentów Niemiec, Czechosłowacji i Polski, miał szczególną wymowę: włączył do procesu kreowania euroregionów Europę Środkową i stworzył w tym względzie pomost między Europą Środkową i Zachodnią (encyklopedia.pwn.haslo/euroregiony;3899216.html). Skoro zaś konwencja madrycka powstała w 1980 roku, to nasuwa się refleksja, iż praktyka wyprzedziła regulacje prawne, te z kolei korzystały z doświadczeń zachodnich.

Według stanu z maja 2011 roku funkcjonowały 62 euroregiony (pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion), z tego dwa gromadziły po 5 państw (Euroregion Bałtyk i Euroregion Karpaty), trzy gromadziły po 4 państwa (Euroregion Niemen, Euroregion Pomerania, Rada Morza Barentsa), w pozostałych uczestniczyły 2-3 pań-

stwa. Polska uczestniczyła w 16 euroregionach[3], wśród nich były organizacje grupujące nie tylko państwa bezpośrednio sąsiedzkie, przykładowo – w Euroregionie Karpackim obok Polski uczestniczą odległe Węgry i Rumunia, zaś w Euroregionie Pomerania uczestniczy Szwecja, w Euroregionie Bałtyk – Szwecja i Dania.

Poza pojednaniem, niepisanym motywem tworzenia wspólnot transgranicznych, są oczywiście pieniądze wspierające rozwój gospodarki, turystyki, demokracji, kultury, wiedzy, uzyskiwane ze środków unijnych i poza unijnych, jak granty szwajcarskie. Spore znaczenie mogła mieć chęć zamanifestowania przez kraje byłego bloku wschodniego swojej destynacji politycznej, i tak większość euroregionów powstała w końcu XX wieku; na szesnaście euroregionów, w których uczestniczyła Polska (mówimy o danych z 2011 roku) tylko dwa powstały po roku 2000 – Euroregion Puszcza Białowieska (Polska, Białoruś) i Euroregion Łyna-Ława (Polska, Rosja). Aspirowaliśmy o członkostwo w Unii Europejskiej i chcieliśmy okazać skłonności do różnych form integracji. To jest normalne zjawisko w polityce międzynarodowej. Motywy powołania poszczególnych regionów są różne i różne są ich cele strategiczne, od ochrony zasobów naturalnych i środowiska naturalnego (jak w przypadku Euroregionu Puszcza Białowieska czy Euroregionu Bałtyk), przez uleganie pewnej tendencji, (w latach 50. powstał 1 euroregion, w 60. też jeden, w 70. – 9, w 80. – 5, w 90. – 34, od 2000 do 2003 –7, w pięciu przypadkach brak danych) aż po dostrzegalne zbieżności uwarunkowań niepolitycznych i politycznych – jak w przypadku Euroregionu Karpackiego, gdzie integracji gospodarczej towarzyszy polityczna idea międzymorza z budowaną osią Via Carpatia, która połączy Kłajpedę na Litwie z Salonikami w Grecji. Do celów strategicznych często zalicza się ponadto koordynację zagospodarowania przestrzennego, usuwanie różnic infrastrukturalnych oraz budowanie i utrwalanie wzajemnych więzi, aktywizację lokalnych podmiotów i rozwój kapitału ludzkiego. Strategia w oczywisty sposób wkracza w dziedzinę stosunków między państwami, wybiegając poza lokalny charakter euroregionów.

Tendencja manifestowania skłonności do integracji miała uwarunkowanie polityczne. W dniu 9 listopada 1989 roku upadł mur berliński, budowany od 13 sierpnia 1961 roku, oddzielający Berlin Zachodni od Berlina Wschodniego i Niemieckiej Republiki Demokratycznej, o łącznej długości 156 km. Stąd przyzwolenie w społeczeństwach zachodnich na pomoc przedakcesyjną dla krajów Europy należących do bloku radzieckiego. Zanim wyklarowała się sytuacja polityczna, wsparcie dla reform demokratycznych i prorynkowych skierowano jako Program Pomocy Technicznej także do Wspólnoty Niepodległych Państw; program TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*) uruchomiony w 1991 roku objął 12 państw: Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawię, Rosję, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukrainę, Uzbekistan, a w latach 2001-2003 także Mongolię. W latach 1991-1999 pomoc wyniosła 4,2213 mld euro, a w latach 2000-2006 jeszcze 3,138 mld euro. Warto przypomnieć, że upadek

[3] Według innego źródła było to 17 euroregionów, wątpliwości wzbudza euroregion Szeszupa, powstały w 2003 roku, w składzie którego wymieniono: Polskę, Rosję, Litwę i Szwecję.

muru nie przesądzał sprawy jednoznacznie, w NRD nadal były obecne radzieckie wojska okupacyjne i trwały rozmowy o warunkach ich wycofania, między innymi o kosztach przekwaterowania. Oddolnie kreowaną formą integracji jest też współpraca miast partnerskich. *„Sieć kontaktów bliźniaczych w Europie liczy ponad 20 000 partnerstw między różnymi jednostkami samorządu, z czego blisko 4000 nawiązały polskie miasta, gminy, powiaty i regiony. Współpraca partnerska wciąż jest jedną z najważniejszych dla Europejczyków możliwości spotkania twarzą* w twarz, dzielenie się doświadczeniami codziennego życia *i korzystanie ze swojej wiedzy w różnych dziedzinach (...) Pomaga również w tworzeniu poczucia jedności europejskiej."* (samorząd.infor.pl….). Umożliwia dyskusję na trudne tematy w przyjaznej atmosferze, jest wyrazem aktywnego obywatelstwa europejskiego. Rada Gmin i Regionów Europy (www.miasta.pl/wspolpraca-miast-partnerskich) prowadzi stronę internetową ułatwiającą znalezienie partnera zagranicznego (http://www.twinning.org). Polskie podmioty często nawiązują współpracę z niemieckimi, przydatne informacje są w Internecie (http://miasto.Ih.pl/twinning/mapa.pl.html). Warto dodać, że jest to zgodne z projektem Komisji Europejskiej *Europa dla Obywateli.* Podobny charakter ma platforma współpracy i wymiany doświadczeń *Karpackie Forum Organizacji Pozarządowych,* utworzona przez *Euroregionalny System Wspó*łpracy, będące „*klubem*" organizacji pozarządowych w ramach Euroregionu Karpackiego, z zadaniem wzmocnienia wewnętrznego i zewnętrznego środowiska skupionych w nim organizacji oraz współpracy na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego.

## Euroregiony z udziałem Polski

Spośród różnych form współpracy euroregiony są jej najbardziej dojrzałą formą. Opierają się na idei obopólnych korzyści płynących z wzajemnego poznawania się, pomocy w przezwyciężaniu trudności na różnych płaszczyznach, przy zachowaniu odrębności tradycji i kultury, w duchu wzajemnego poszanowania i kreowania społeczeństwa obywatelskiego. W 2006 roku Wojewódzki Urząd Statystyczny we Wrocławiu zbadał: *Stan współpracy euroregionalnej w Polsce* (Czekaj, 2007) analizując: 4 euroregiony na granicy zachodniej, 7 na południowej, 3 na wschodniej i 2 na północnej; w poszczególnych euroregionach współpracuje od dwóch do pięciu krajów, a sformułowanie zadań/celów ich działania jest dość odległe od stereotypu, co podważa podawane w literaturze uogólnienia w tym względzie, a przynajmniej pozwala sądzić o znacznych uproszczeniach. Tym niemniej daje się zauważyć, że na bogactwo palety celów nie wpływa liczba uczestniczących krajów - najszerzej zarysowano cele w polsko-niemieckim euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr, skromniejsze cele przyjęto w euroregionach na granicy wschodniej; istotne znaczenie ma różna dostępność środków europejskich dla krajów członkowskich i dla krajów spoza UE i różne uwarunkowania ich współpracy. Przykładowo wśród celów w euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr zapisano sanację ekologiczną, rozkwit gospodarzy i kulturalny oraz stałą poprawę warunków

życia mieszkańców, w tym zniwelowanie różnic ich sytuacji ekonomicznej, współdziałanie z niemieckimi podmiotami działalności komunalnej (…) harmonizowanie działalności komunalnej (…) wzajemne dostosowanie systemów infrastruktury technicznej i społeczno-usługowej (…)dążenie do zwiększania potencjału ekonomicznego przy zachowaniu zasad i rygorów ekologicznych; to wymaga istnienia określonych standardów ekologicznych i działalności komunalnej, dostępu do unijnego wsparcia finansowego dla wszystkich krajów uczestniczących w euroregionie oraz podlegania podobnym przepisom prawa, np. w aspekcie procedur realizacji i rozliczeń projektów. Łatwo zauważyć, że te wymogi są trudne do spełnienia w euroregionach przy granicy wschodniej. W opracowaniu wyszczególniono bariery współpracy transgranicznej:

- „*skomplikowane procedury realizacji i rozliczania projektów, zbyt wiele instytucji pośredniczących (8 euroregionów wskazało te barierę),*
- *obowiązek wizowy na granicy (5),*
- *trudność w znalezieniu partnera zagranicznego, mniejsza liczba podmiotów uczestniczących we współpracy, mniejsze ich zainteresowanie (4),*
- *bariera językowa (3),*
- *zmiana zasad funkcjonowania w trakcie realizacji projektów (3),*
- *brak możliwości uzyskania zaliczki na realizację projektu w programie INTEREG III A (3),*
- *długi okres oczekiwania na zwrot poniesionych kosztów realizacji projektów (3),*
- *niedostateczne ilości środków na wpieranie współpracy (3),*
- *asymetrie potencjałów gospodarczych i finansowych uczestników współpracy (3).*"

Próbując uogólnić charakter barier można zauważyć, że większość z nich dotyczy kwestii finansowych, na drugim miejscu widzimy niedopasowanie/asymetrię uczestników współpracy. Podobne bariery uwidoczniły się w euroregionach na granicy wschodniej, we wszystkich obowiązek wizowy na granicy, a ponadto w poszczególnych euroregionach:

- Niemen – trudności w znalezieniu partnera zagranicznego, asymetria potencjałów gospodarczych i finansowych, różnice w zakresach kompetencji organów państwowych i samorządowych,
- Bug – dysproporcje w dostępie do programów i funduszy Unii Europejskiej, brak możliwości pokrywania honorariów artystów ze środków programów unijnych,
- Puszcza Białowieska – słabe zainteresowanie środowisk gospodarczych, uciążliwe odprawy paszportowe i celne.

Euroregion Bug ma powierzchnię 80 922 km$^2$, w tym udział Polski wynosi 31%, Białorusi 40,6%, Ukrainy 28,4%; ludność liczy 4 853,6 tys., udział Polski wynosi 44,7%, Białorusi 29,7%, Ukrainy 25,6%. Euroregion Puszcza Białowieska ma powierzchnię 2 215 km$^2$, z czego na Polskę przypada 56,8%, zaś ludność liczy 99 tys., w tym udział Polski wynosi 59%. Powierzchnia euroregionu Niemen w 2006

roku liczyła 10 774 km$^2$, a ludność liczyła 905 176 tys.; brak danych od partnerów zagranicznych uniemożliwił określenie udziałów.

## Literatura


1. Petz, J. (2019). *Dane Eurostatu dotyczące PKB. Bogata stolica ciąży biednym regionom, jak kula u nogi*. Pobrane z: echodnia.eu/radomskie/dane-eurostatu-dotyczace-pkb-bogata-stolica-ciazy-biednym-regionom-jak-kula-u-nogi/ar/13936372; (dostęp 24.07.2020).
2. encyklopedia.pwn.pl/haslo/euroregiony;3899216,html (dostęp 24.07.2020).
3. Greta, M., Otto, J. (2018). *Euroregion jako organizacja pozarządowa i potencjalny stymulator rozwoju turystyki transgranicznej,* Ekonomiczne problemy turystyki nr 1(41) 2018, 75-84.
4. Gwizdała, J. P. (2015). *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie,* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 855, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 74, t. 2.
5. karpacki.pl/euroregion-karpacki/euroregiony-w-Polsce (dostęp 22.07.2020).
6. Kościuch, B., Poźniak, A. (2012). *Euroregiony a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego.* UwB, Białystok.
7. pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion (dostęp 09.06.2020).
8. samorząd.infor.pl/sektor/rozwój-i-promocja/wspolprac/2960129,Miasta-partnerskie-dlacze- go-warto-wspolpracowac.html (dostęp 10.06.2020).
9. Stachura, A., Sikora-Gaca, M. (2014). *Działalność i zróżnicowanie euroregionów na terenie Polski,* Studia Gdańskie, Wizje i rzeczywistość, t. XI, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, 129-148.
10. Czekaj M. (red.) (2007). *Stan współpracy euroregionalnej w Polsce,* W: *Euroregiony na granicach Polski 2007,* Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław.
11. www.miasta.pl/strony/wspolpraca-miast-partnerskich (dostęp 07.06.2020).
12. www.gov.pl>web>nauka>oecd-organizacja-wspolpracy-gospodarczej-i-rozwoju.html; (dostęp 09.06.2020).

***Tomasz Studzieniecki***
Uniwersytet Morski w Gdyni
*tomaszstudzieniecki@wp.pl*

# Destynacje transgraniczne w Europie – identyfikacja, klasyfikacja i perspektywy rozwoju

**Streszczenie**
Przedmiotem badań podjętych w opracowaniu są destynacje transgraniczne. Celem teoretycznym pracy jest identyfikacja ich atrybutów oraz opracowanie klasyfikacji porządkującej. Celem praktycznym jest wskazanie perspektyw rozwoju destynacji transgranicznych. Na potrzeby pracy zostały przeprowadzone studia literaturowe. Uzupełnione zostały one analizą źródeł wtórnych. Z wykorzystaniem metody indukcyjnej wyodrębniono trzy typy destynacji, to jest destynacje punktowe, linearne i przestrzenne. Za destynacje punktowe uznać można trójstyki, szczyty górskie a także skrajne punkty graniczne danego państwa. Destynacjami linearnymi są granice państwowe, które w układzie dwuwymiarowym są liniami. Z kolei destynacjami przestrzennymi są obiekty (np. hotel, restauracja, biblioteka) oraz obszary (np. euroregiony, Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, makroregiony UE).
Badania wykazały, że granice są atrakcjami turystycznymi na bazie których kreuje się unikalne destynacje turystyczne. Problem destynacji transgranicznych jest w literaturze dopiero rozpoznawany i wymaga dalszych badań naukowych.

**Słowa kluczowe:** organizacja, promocja, destynacja, transgraniczna, turystyka

**Summary**
Cross-border destinations are the research problem undertaken in the study. The purpose of the work is to identify their attributes and develop ordering typology. An additional goal is to analyse perspectives of cross-border destinations' development.
Literature studies were carried out for the purpose of this work. They were supplemented with an analysis of secondary sources. Using the induction method, three types of destinations were distinguished, i.e. point, linear and spatial destinations. Tripoints. mountain peaks, and furthest points on the borders of a give country can be considered point destinations. Linear destinations are state borders, which are lines in two-dimensional space. In turn, spatial destinations can function as objects (e.g. hotel, restaurant, library) and areas (e. g. Euroregions, European Groupings of Territorial Cooperation, EU macroregions). Studies have shown that borders are tourist attractions on the basis of which unique tourist destinations are created. The problem of cross-border destinations is being recognized in the literature and requires further scientific research.

**Keywords:** organization, promotion, destination, cross-border, tourism

## Wstęp

Interdyscyplinarna teoria turystyki od dawna zajmuje się problematyką granic państwowych. Na uwagę zasługuje dualna interpretacja granicy jako bariery i stymulatora turystyki. Zmienia się funkcja i organizacja granic. W UE miękną granice wewnętrze lecz wzmacniają się granice zewnętrzne. Należy jednak zauważyć, że na obu tych granicach rozwija się współpraca transgraniczna. W istotny sposób stymuluje ona rozwój nowych destynacji. Granica staje się atrakcją a destynacja transgraniczna staje się produktem. Rodzą się nowe destynacje, których rdzeniem jest granica państwa. Transgraniczne destynacje turystyczne są dziełem przyrody lub człowieka. Ich geneza i rozwój są bardzo zróżnicowane. Pojawiają się nowe wyzwania teoretyczne i praktyczne związane z rozwojem tych destynacji. Dlatego potrzebą i wyzwaniem staje się uporządkowanie i wzbogacenie teorii a także analiza dotychczasowych rozwiązań teoretycznych i praktycznych.

## Destynacja transgraniczna w ujęciu teoretycznym

### Istota i specyfika destynacji

Termin „destynacja turystyczna" wszedł do polskiej literatury naukowej stosunkowo niedawno. Początkowo wzbudzał liczne kontrowersje. Tymczasem literatura anglojęzyczna od dłuższego czasu posługuje się terminem „tourist destination" (Leiper, 1979). Słowo „destynacja" pochodzi z języka angielskiego (ang. destination) i oznacza cel lub przeznaczenie. W kontekście ruchu turystycznego jest to cel podróży, czyli miejsce do którego udaje się turysta. Istnieje wiele podejść zmierzających do konceptualizacji i interpretacji destynacji turystycznej (Borzyszkowski, 2012; Studzieniecki, Palmowski, 2019). Eksponuje się terytorialny wymiar destynacji i używa się tego terminu zamiennie z takimi pojęciami jaki „obszar recepcji" (Niezgoda, 2006). Destynacja turystyczna bywa synonimem regionu turystycznego (Wanagos, 2000). Jednak pojęcia te nie są tożsame. Dziewoński (1967) zwraca uwagę na wieloznaczną interpretację pojęcia regionu, rozumianego jako:

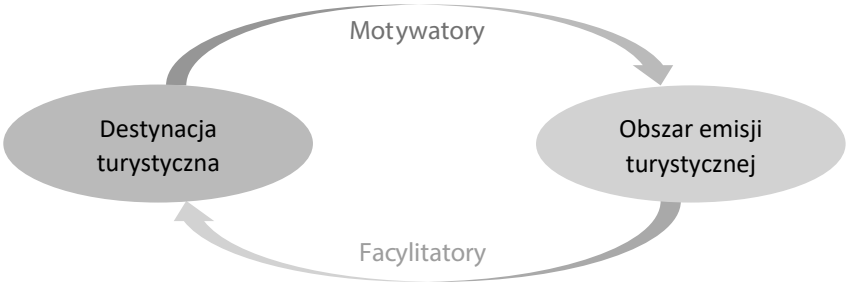
1. narzędzie badawcze (np. region statystyczny),
2. narzędzie działania, czyli region wytyczony do celów organizacyjnych (region planistyczny, region administracyjny),
3. przedmiot poznania.

Regiony turystyczne stanowią część przestrzeni turystycznej, a dokładniej przestrzeni geograficznej, której właściwości determinują ich funkcjonowanie (Fedyk i in. 2017). Liszewski (2003) podkreśla, że region turystyczny stanowi jedną z form podziału funkcjonalnego przestrzeni geograficznej. Główne cechy regionu, czyli jego zwartość przestrzenna oraz spójność i powiązania wewnętrzne, wydają się być ważnymi cechami również regionu turystycznego. Cechy te niekoniecznie można przypisać destynacji turystycznym. Kruczek (2017) przewiduje,

że w nieodległej przyszłości termin „destynacja turystyczna" może nawet wyprzeć termin „region turystyczny". W kontekście badań naukowych poświęconych turystyce teza ta wydaje się nieuprawniona. Pojęcie regionu, w tym regionu turystycznego ma mocny fundament i znajduje zastosowanie w wielu dyscyplinach naukowych. Brakuje zatem przesłanek by uznać, że słowo „region" może zastąpić termin destynacja.

Zdaniem Borzyszkowskiego (2012) w naukach społecznych pojęcie destynacji wykracza poza interpretacje geograficzne. Można je rozumieć jako połączenie zasobów, które są w stanie przyciągnąć turystów do konkretnego miejsca.

Panasiuk (2017) zwraca uwagę na aspekt ekonomiczny terminu destynacja. Wyodrębnia stronę podażową i popytową destynacji, wskazuje kluczowe podmioty zarządzające turystyką w destynacji. W takim ujęciu destynacja jest składową systemu turystycznego. (Studzieniecki, Kurjata, 2010; Panasiuk, 2015). System taki składa się z obszaru recepcji (czyli destynacji), obszaru emisji i kanałów łączących te obszary (Więckowski, 2010). W nauce istnieje bardzo wiele koncepcji systemów turystycznych. Jednak zdaniem autora warto zaproponować taki model systemu, który eksponuje kluczowe czynniki wpływające na ruch turystyczny do destynacji to jest motywatory i facylitatory. Pierwsze motywują podróżnych do przyjazdu drugie ułatwiają im dotarcie do destynacji (ryc. 1).

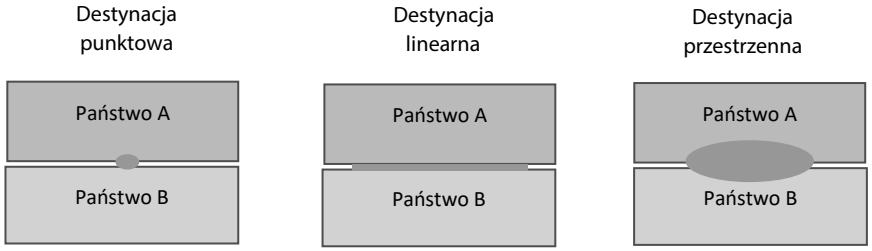



**Ryc. 1.** Obszar recepcji turystycznej jako element sytemu turystycznego
Źródło: opracowanie własne

## Specyfika i typologia destynacji transgranicznych

Szczególnym przypadkiem destynacji są destynacje transgraniczne (Panasiuk 2015). Ich cechą specyficzną jest lokalizacja na obszarze co najmniej 2 państw. Transgraniczne destynacje turystyczne można podzielić na naturalne (np. zbiorniki wodne, pasma górskie) oraz antropogeniczne (np. obiekty, miasta). Delimitacja transgranicznej destynacji turystycznej może być obiektywna (np. wynikająca z granic geograficznych) lub subiektywna (wyznaczona przez badaczy, planistów itp.). Coraz częściej delimitacja zdeterminowana jest zakresem przestrzennym współpracy transgranicznej (Studzieniecki, 2008). Dlatego czynnik współpracy międzynarodowej, w tym współpracy terytorialnej, nabiera szczególnego znaczenia w wyznaczaniu granic delimitacji transgranicznych (Studzieniecki, 2005).

W kontekście granicy państwowej pojawia się potrzeba zastosowania rozszerzającej interpretacji transgranicznych destynacji turystycznych. Termin destynacja turystyczna jest na tyle pojemny, że pozwala na wyodrębnienie 3 typów destynacji (Studzieniecki, Spiriajevas, 2019): punktowych, linearnych i przestrzennych (ryc. 2). Przedstawiona wyżej typologia ma charakter umowny. Jednak w kontekście granic państwa może pełnić ważną funkcję porządkującą. Kryterium podziału jest rdzeń destynacji, który w ujęciu dwuwymiarowym jest punktem, linią lub przestrzenią. Taki podziału wydaje się logicznie poprawny. Spełnia bowiem warunek jednoznaczności i zupełności. Destynacje, podobnie jak produkty turystyczne można również podzielić na realne (już istniejące) oraz potencjalne (dopiero planowane).

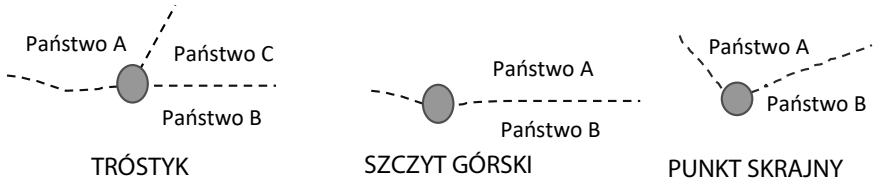



**Ryc. 2.** Typologia destynacji transgranicznych w ujęciu przestrzennym
Źródło: opracowanie własne

Destynacje przestrzenne stanowią najliczniejszą i najbardziej zróżnicowaną grupę destynacji transgranicznych. Ich szczegółowe omówienie wykracza poza formułę niniejszego artykułu. Dlatego temat ten zostanie jedynie zasygnalizowany poprzez prezentację przykładowych kategorie obiektów transgranicznych i obszarów transgranicznych.

## Destynacje punktowe

Koncepcja punktowej destynacji turystycznej nawiązuje do idei punktowej atrakcji oraz punktowego produktu turystycznego (Kaczmarek i in., 2002). Jednak w przypadku granicy państwowej nabiera charakteru bardziej dosłownego. W przestrzeni dwuwymiarowej granica jest linią. Dlatego wyznaczenie punktu może być dokonane za pomocą linii dochodzącej granicy lub charakterystycznego miejsca na granicy (ryc. 3).




**Ryc. 3.** Transgraniczne destynacje punktowe
Źródło: opracowanie własne

Destynacjami punktowymi mogą być trójstyki, czyli miejsca przecięcia trzech granic państwowych. Innym przykładem destynacji punktowej mogą być najwyższe miejsca znajdujące się na granicy, lub najdalej wysunięte punkty granicy państwa Określenie liczby trójstyków w Europie zależy od delimitacji samej Europy. A to jest wciąż kwestią sporną. Można przyjąć, że liczba trójstyków wynosi około 50. Bezdyskusyjnie łatwiej jest określić liczbę trójstyków w danym państwie. Przykładowo na granicach Polski znajduje się 6 trójstyków. Stały się one atrakcjami turystycznymi, chętnie odwiedzanymi przez turystów. W pobliżu trójstyków buduje się parkingi, wiaty, punkty gastronomiczne. Należy jednak zauważyć, że tylko trójstyki na granicach wewnętrznych dostępne są technicznie dla turystów (ryc. 4). W pozostałych przypadkach są albo niedostępne albo ich zagospodarowanie turystyczne (najczęściej budowa znaku trójstykowego, pomnika, tablicy) znajduje się w niewielkiej odległości od punktu przecięcia 3 granic (ryc. 5).

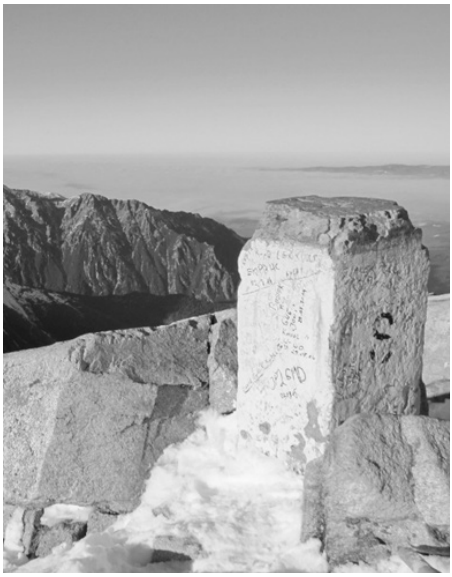



**Ryc. 4.** Trójstyk Belgia-Holandia-Niemcy
Źródło: www.wikimedia.org



**Ryc. 5.** Trójstyk Polska-Litwa-Rosja
Źródło: www.wikimedia.org

Odmienny charakter mają transgraniczne szczyty górskie. Jest ich niewiele, nie zawsze są dostępne. Przykładem znanej destynacji transgranicznej jest położony w Tatrach na granicy polsko-słowackiej szczyt Rysy. Ten liczący 2499 m. n.p.m. szczyt górski jest destynacją turystyki kwalifikowanej (ryc. 6, 7).



**Ryc. 6.** Słupek graniczny na szczycie Rysów
Źródło: Wikipedia (2020a)




**Ryc. 7.** Tablica graniczna na szczycie Rysów
Źródło: Wikipedia (2020a)

Na uwagę zasługuje fakt, że „Rysy" stanowią oficjalne polsko-słowackie przejście graniczne. Jest to jedno z bardziej nietypowych przejść w Europie. Zostało utworzone w 1999 roku. Ze względu na lokalizację obsługiwało wyłącznie pieszych. Przekraczanie granicy dozwolone było tylko w okresie letnim w porze dziennej. W 2007 roku na mocy układu z Schengen przejście zostało zlikwidowane.

Popularną destynacją jest polsko-czeski szczyt Śnieżka. Jego wysokość bezwzględna wynosi 1602 m. n.p.m. Obszar wokół Śnieżki jest zagospodarowany turystycznie. Znajduje się tam poczta (ryc. 8), obserwatorium (ryc. 9) oraz górna stacja kabinowej kolejki linowej. Przez szczyt przebiegają szlaki turystyczne. Położona po obu stronach granicy infrastruktura wzajemnie się uzupełnia a tym samym zwiększa atrakcyjność destynacji transgranicznej.



**Ryc. 8.** Poczta po stronie czeskiej na Śnieżce
Źródło: Karpacz (2020)



**Ryc. 9.** Obserwatorium po stronie polskiej na Śnieżce
Źródło: Karpacz (2020)

Transgranicznymi destynacjami turystycznymi mogą być również najbardziej wysunięte geograficznie punkty danego państwa. Prawdopodobnie każde państwo posiada 4 takie punkty (wysunięte na północ, południe, wschód i zachód). Są one zazwyczaj oznaczone za pomocą słupka (ryc. 10) lub kamienia (ryc. 11). Bywają one dostępne dla podróżnych z obu państw, lub z jednego państwa jeśli bariery administracyjne (np. zamknięta granica) lub fizyczne (np. rzeka) uniemożliwiają dostęp do tego punktu przestrzeni. Przykładowo najbardziej wysunięty na południe punkt znajdujący się na terenie Bieszczadzkiego Parku Narodowego, jest niedostępny od strony polskiej ponieważ nie prowadzi tam żaden znakowany szlak turystyczny (Bieszczadzki Park Narodowy, 2020). Dostępny jest on jednak od strony ukraińskiej.




**Ryc. 10.** Punkt skrajny Niemiec – słupek w Haldenwanger Eck
Źródło: Wikipedia (2020b)

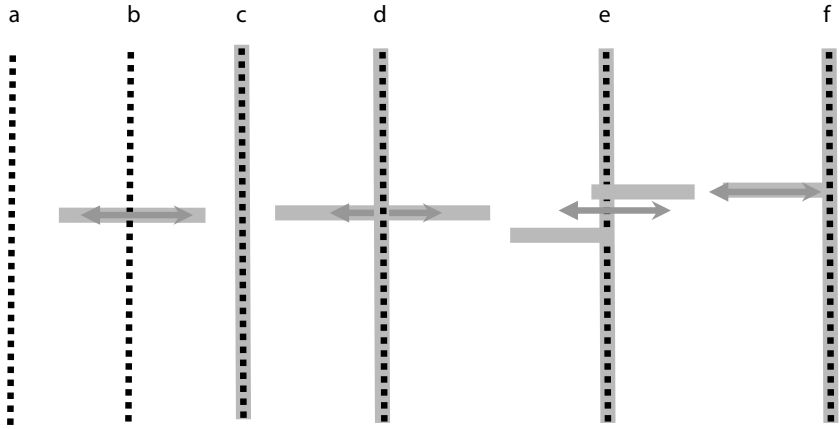



**Ryc. 11.** Punkt skrajny Polski – kamień w Cedyni
Źródło: Cedynia (2020)

Punkty skrajne charakteryzuje asymetria atrakcyjności turystycznej. Stanowią one atrakcje przede wszystkim dla tego państwa, dla którego są najbardziej wysuniętymi punktami granicznymi. Zazwyczaj dla państwa sąsiedniego nie wyróżniają się one niczym szczególnym. Jednak w przypadku granic otwartych mogą stać się one destynacjami transgranicznymi stymulującymi ruch turystyczny po obu stronach granicy.

## Destynacje linearne

Pojęcie linearnych destynacji turystycznych pojawia się zazwyczaj w kontekście dróg (Guiver i in., 2008), szlaków turystycznych (Styperek, 2002), zarówno lądowych jak i wodnych. Więckowski (2010) wyróżnia kilka typów szlaków (ryc. 12) takich jak: szlak wzdłuż granicy z brakiem możliwości przekraczania granicy, szlak transgraniczny- skrzyżowanie szlaków gdy drugi szlak biegnie wzdłuż granicy z możliwością przekraczania granicy w obydwie strony, szlak transgraniczny – skrzyżowanie „przesunięte" z możliwością przekraczania granicy w obydwie strony, szlak z możliwością przekroczenia granicy tylko w jedną stronę. Typologię tę warto uzupełnić o granicę zamkniętą, będącą potencjalną destynacją turystyczną oraz szlak przecinający granicę.




**Ryc. 12.** Granica państwowa jako rdzeń linearnej destynacji transgranicznej
Źródło: opracowanie własne - modyfikacja (Więckowski, 2010)

Linia graniczna jest potencjalną linearną destynacją transgraniczną, jednak realną destynacją staje się kiedy granica jest otwarta. Po wejściu do UE powstały pasy graniczne. Część z nich jest dopiero zagospodarowywana, na przykład pas graniczny rozdzielający Polskę i Litwę (ryc. 13). Już teraz, dzięki swojej autentyczności stanowi destynację przyciągającą turystów zafascynowanych atrakcyjnością granic i pograniczy (Bogna, Radek, 2014). Nieliczne pasy przekształcają się w atrakcyjne ścieżki i promenady. Funkcjonująca od roku 2011 Transgraniczna Promenada Świnoujście - Heringsdorf (ryc. 14) to trasa dla pieszych i ścieżka

rowerowa łącząca obydwie miejscowości. Na całej oświetlonej trasie ustawione zostały ławki oraz tablice poglądowe dotyczące atrakcji i historii regionu. Symbolicznym miejscem na promenadzie jest platforma na której zainstalowana jest brama symbolizująca integrację regionu przygranicznego.



**Ryc. 13.** Pas graniczny między Polską i Litwą niedaleko miejscowości Vilkupiai
Źródło: Bogna, Radek (2014)




**Ryc. 14.** Polsko-niemiecka promenada łącząca Świnoujście i Heringsdorf
Źródło: Polskaniezwykła (2019)

## Destynacje przestrzenne

### Obiekty transgraniczne

Wśród obiektów transgranicznych kluczową rolę odgrywa infrastruktura transgraniczna. Przede wszystkim są to mosty i tunele. Transgraniczny charakter może mieć również infrastruktura obsługi ruchu granicznego. Na uwagę zasługują budynki transgraniczne, przez które przebiega granica państwa. Transgraniczny charakter tych obiektów eksponowany jest w działaniach marketingowych. Przykładem może być prawdopodobnie jedyny w Europie hotel transgraniczny (ryc. 15), położony na granicy francusko-szwajcarskiej. Interesującą destynacją jest także restauracja Kalin, przez którą przebiega granica chorwacko-słoweńska (ryc. 16).




**Ryc. 15.** Transgraniczny hotel na granicy Francji i Szwajcarii
Źródło: Uniqhotels (2019)




**Ryc. 16.** Transgraniczna restauracja na granicy Chorwacji i Słowenii
Źródło: Tripadvisor (2019)

## Obszary transgraniczne

Europa jest obszarem intensywnej współpracy międzynarodowej, której podmiotami są państwa, regiony i miasta. Efektem tej współpracy są liczne organizacje i partnerstwa międzynarodowe. Niektóre partnerstwa (np. Grupa Wyszehradzka) stają się destynacjami transnarodowymi (ryc. 17). Wspólnie kształtują produkty turystyczne i podejmują działania promocyjne. Destynacjami stają się również makroregiony UE (Studzieniecki, 2017) , w tym Region Morza Bałtyckiego (ryc. 18).

W Europie znajduje się szereg jednostek przestrzennych przedzielonych granicą państwa. Przykładem mogą być Tatry zlokalizowane na terenie Polski i Słowacji. Na terenie Tatr zachodzi intensywna współpraca transgraniczna wspiera-

na jednocześnie przez takie instrumenty jak euroregion Tatry oraz Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej „Tatry". Na terenie Europy funkcjonuje 71 EGTC (Council of Europe, 2019) oraz 152 euroregiony (AEBR, 2019). Destynacjami transgranicznymi stają się miasta podzielone. Przykładem może być polski Cieszyn i Czeski Tesin. Miasta te intensywnie współpracują korzystając ze wsparcia euroregionu „Śląsk Cieszyński" (Kurowska-Pysz i in., 2018). Wybrane obiekty transgraniczne o wybitnych walorach kulturowych i przyrodniczych wpisane zostają na UNESCO World Heritage List.



**Ryc. 17.** Grupa Wyszehradzka jako destynacja
Źródło: Studzieniecki (2016)



**Ryc.** 18. Region Morza Bałtyckiego jako destynacja
Źródło: Baltic Sea Region (2020)

Warto zauważyć, że na liście dziedzictwa UNESCO znajduje się 39 obiektów transgranicznych. Wśród tych 39 obiektów 20 reprezentuje kategorię dziedzictwa kulturowego, 16 dziedzictwa przyrodniczego 3 dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego. Obiekty położone są na terytoriach 67 państw, w tym 35 europejskich. Jednak nie wszystkie obiekty są destynacjami transgranicznymi mającymi ciągłość terytorialną.

Wpis na listę UNESCO staje się ważnym narzędziem promocji destynacji w tym destynacji transgranicznej. Na tym polega wartość dodana wyróżnień, certyfikatów i nagród międzynarodowych. Potencjalnym narzędziem promocji destynacji transgranicznych może być nagroda „Sail of Papenburg" przyznawana przez Europejskie Stowarzyszenie Regionów Granicznych. Nagradzane są osiągnięcia we współpracy transgranicznej na płaszczyźnie kulturalnej, gospodarczej, ekologicznej i społecznej. Szansą promocji destynacji transgranicznych jest nagroda „EDEN" (ang. European Destinations of Excellence). Jest to projekt zainaugurowany w 2006 roku przez Komisję Europejską. Jego celem jest stworzenie europejskiej sieci obszarów i produktów turystycznych, które są mało rozpoznawalne, ale charakteryzują się wyjątkowymi walorami dla dziedzictwa Europy. Warto poszerzyć tę sieć o destynacje transgraniczne.

## Podsumowanie

Transgraniczna destynacja turystyczna jest relatywnie nową kategorią w polskiej literaturze naukowej. Kategoria ma wymiar interdyscyplinarny, dlatego zaproponowanie jednej, satysfakcjonującej wszystkich badaczy uniwersalnej definicji wydaje się zadaniem niełatwym a być może nawet niecelowym. Niektórzy badacze utożsamiają destynacje turystyczne z regionami turystycznymi. Jednak oba terminy nie są tożsame. Pierwszy z nich ma rodowód geograficzny, drugi marketingowy. Koncepcja transgranicznej destynacji turystycznej znajduje istotne zastosowania w ekonomii oraz nauce o zarządzaniu. Kluczowym czynnikiem rozwoju destynacji transgranicznych jest współpraca międzynarodowa, w tym współpraca zakresie zagospodarowania i promocji tych destynacji.

Zaproponowana przez autora typologia obejmująca destynacje punktowe, linearne i przestrzenne ma charakter porządkujący. Jest ona zgodna z zasadami podziału logicznego. Destynacje transgraniczne są zróżnicowane genetycznie i organizacyjnie. Ich rozwój odbywa się w turbulentnym otoczeniu międzynarodowym i uwarunkowany jest wieloma czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi, Jednak problem ten jest dopiero rozpoznawany w literaturze naukowej.

Rdzeniem transgranicznej destynacji turystycznej jest granica państwa. Często jest ona atrakcją przyciągającą turystów. Pojawiają się nowe formy turystyki eksplorujące atrakcje transgraniczne (Mazurek, 2013). Likwidowane są bariery graniczne, intensyfikacji ulega międzynarodowa współpraca turystyczna. Następuje zagospodarowanie trójstyków. Wzrasta liczba obszarów współpracy transgranicznej (np. makroregiony UE, EUWT) w których następuje kreacja i promocja transgranicznych produktów turystycznych. Można założyć, że tendencja ta się utrzyma ponieważ turystyka transgraniczna generuje korzyści dla wszystkich państw tworzących destynację. Szansą dalszego rozwoju destynacji transgranicznych w Europie są nowatorskie instrumenty współpracy terytorialnej, które znajdują zastosowanie na granicach wewnętrznych i zewnętrznych Unii Europejskiej.

## Literatura


1. AEBR. (2019). Association of European Border Regions. Pobrane z: https://www.aebr.eu/en/members/list_of_regions.php, (dostęp: 10.09.2019).
2. Baltic Sea Region. (2020). Pobrane z: http://eu.baltic.net/Country_Specific_Information.1397.html, (dostęp: 04.05.2020).
3. Bieszczadzki Park Narodowy. (2020). Pobrane z: https://www.bdpn.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=54, (dostęp: 01.07.2020).
4. Bogna, Radek, (2014). Pobrane z: http://www.bognairadek.pl/2014/10/rowerem-gory-sudawskie, (dostęp: 06.05.2020).
5. Borzyszkowski J. (2012). *Dyskusja nad pojęciem destynacja.* Ekonomiczne Problemy Turystyki, nr 738 (20), ss. 9-29.
6. Cedynia. (2020). Pobrane z: https://cedynia.pl/najdalej-wysuniety-na-zachod-punkt-polski, (dostęp: 01.07.2020).

7. COE. (2019). Council of Europe. Pobrane z: https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/welcome.aspx. (dostęp: 10.09.2019).
8. Dziewoński, K. (1967). *Teoria regionu ekonomicznego.* Przegląd Geograficzny, t. 39, z. 1, ss. 33-50.
9. Euroregion Tatry. (2019). Pobrane z: http://www.euroregion-tatry.eu/o_historyczno-kulturowoprzyrodniczym_szlaku_wokol_tatr,241 ,p.html, (dostęp: 10.09.2019).
10. Fedyk, W., Meyer, B., Potocki, J. (2017). *Nowa koncepcja zarządzania regionami turystycznymi.* Studia Oeconomica Posnaniensia, t. 4, nr 5, ss. 60–81.
11. Guiver, J., Lumsdon, L., Weston, R. (2008).*Traffic reduction at visitor attractions: the case of Hadrian's Wall.* Journal of Transport Geography, nr 16(20), ss. 142-150.
12. Kaczmarek, J., Stasiak, A., Włodarczyk, B. (2002). *Produkt turystyczny.* Turystyka i Hotelarstwo, nr 1, ss. 33-54.
13. Karpacz. (2020). Pobrane z: https://www.sniezka.karpacz.pl (dostęp: 01.07.2020).
14. Kruczek, Z. (2017). *Regiony czy destynacje turystyczne. Kontrowersje wokół definiowania i nazywania*. Ekonomiczne Problemy Turystyki, nr 37, ss. 39–47.
15. Kurowska-Pysz, J., Castanho, R., Naranjo Gómez, J.M. (2018). *Cross-border cooperation – the barriers analysis and the recommendations.* Polish Journal of Management Studies, nr 17, ss. 134-147.
16. Leiper, N. (1979). *The framework of tourism: Towards a definition of tourism, tourist, and the tourist industry.* Annals of tourism research, nr 6, ss. 390-407.
17. Liszewski, S. (2003). *Region turystyczny*. Turyzm, nr 13(1), ss. 43-54.
18. Mazurek, T. (2013*). Transgraniczna przestrzeń przy wschodniej granicy Polski a perspektywy rozwoju turystyki.* W: T. Studzieniecki (red.), *Lasy w Europie : turystyka - gospodarka – ekologia.* ss .176-192. Academia Europa Nostra, Gdynia – Lubieszynek.
19. Niezgoda, A. (2006). *Obszar recepcji turystycznej w warunkach rozwoju zrównoważonego,* Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań.
20. Panasiuk, A. (2015). *Współpraca i konkurencja podmiotów destynacji turystycznej*. Przedsiębiorstwo i Region, nr 7, ss. 71–83.
21. Panasiuk, A. (2017). *Zarządzanie destynacją turystyczną. Aspekty instytucjonalne.* Przedsiębiorczość i Zarządzanie, t.. XVIII/8, cz. III, ss. 107–121.
22. Polska niezwykła, Pobrane z: http://www.polskaniezwykla.pl/web/place/28951,swinoujscie-transgraniczna-promenada-swinoujscie---heringsdorf.html (dostęp: 10.09.2019
23. Studzieniecki, T. (2005). *Euroregions – new potential destinations.* Tourism Review 60(4), ss. 26-32.
24. Studzieniecki, T. (2017). *EU macroregions as potential tourist destinations.* Studia Turistica nr 3(8), ss. 89-98.
25. Studzieniecki, T., Kurjata, E. (2010). *Destination Branding in the Baltic Europe.* Acta Scientiarum Polonorum. Seria: Oeconomia. nr 4/9, ss. 519–529.
26. Studzieniecki, T., Palmowski, T. (2019). *Delimitacja destynacji turystycznej na przykładzie Regionu Morza Bałtyckiego.* Przedsiębiorczość i Zarządzanie. t. XX/ 2, cz. 1, ss. 91–107.
27. Studzieniecki, T. (2008). *Europa als nationale und transnationale Destination.* W: W. Freyer, N. Nuamnn, A. Schuler (red.), Standfaktor Tourismus und Wissenschaft; Herausforderungen und Chancen für Destinationen, ss. 131-146, ESV, Berlin.
28. Studzieniecki, T. (2016). *An international political region as a tourist destination - a case study of the Visegrad Group.* Conference proceedings 19th International Colloquium on Regional Sciences, ss. 969-976.
29. Studzieniecki, T., Spiriajevas, E. (2019). *Cross-Border Tourist Destinations in Europe - Genesis, Essence And Promotion.* Conference Proceeding of 46th International Scientific

Conference on Economic and Social Development – „Sustainable Tourist Destinations", ss. 341-354.
30. Styperek, J. (2002). *Linearne systemy penetracji rekreacyjnej.* Wyd. Naukowe Bogucki, Poznań.
31. Tripadvisor (2019). Pobrane z: https://en.tripadvisor.com.hk/Restaurants-g1567720-Brezice_Lower_Carniola_Region.html. (dostęp: 30.11.2019).
32. Uniqhotels (2019). Pobrane z: https://www.uniqhotels.com/hotel-arbez. (dostęp: 11.09.2019).
33. Wanagos, M. (2000). *Wpływ dostępności turystycznej na kształtowanie produktu turystycznego regionu.* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketing, nr 2, ss. 233–241.
34. Wikimedia. (2020a). Pobrane z: www.wikimedia.org, (dostęp: 10.04.2020).
35. Wikipedia (2020a). Pobrane z: https://pl.wikipedia.org/wiki/Przej%C5%9Bcie_graniczne_ Rysy-Rysy (dostęp: 01.07.2020).
36. Wikipedia (2020b). Pobrane z: https://de.wikipedia.org/wiki/Haldenwanger_Eck#/media/Datei:Grenzstein_Haldenwanger_Eck_-_Blick_nach_Deutschland_-_panoramio.jpg.(dostęp: 01.07.2020).
37. WHL UNESCO. (2019). Pobrane z: https://whc.unesco.org/en/list/?&transboundary=1, (dostęp:10.09.2019).
38. Więckowski, M. (2010). *Turystyka na obszarach przygranicznych Polski.* Polska Akademia Nauk, Warszawa.

***Barbara Stefaniuk***
Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej,
Wydział Nauk Ekonomicznych, Zakład Bezpieczeństwa Narodowego
*stefbstraz998@wp.pl*

# Współpraca transgraniczna jako element zapewnienia bezpieczeństwa publicznego

**Streszczenie**
Cel niniejszego artykułu jest przedstawienie roli współpracy transgranicznej jako istotnego elementu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Współpracę transgraniczną scharakteryzowano na przykładzie wybranych euroregionów we wschodniej Polsce. Badania oparto na analizie aktów prawnych i literatury przedmiotu.
Na podstawie przeglądu literatury i dokumentów powstało syntetyczne opracowanie, przedstawiające działania, dotyczące współpracy transgranicznej, w której biorą udział poszczególne podmioty, realizujące zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w ramach funkcjonowania euroregionów.
Artykuł porządkuje wiedzę w zakresie funkcjonowania euroregionów we wschodniej Polsce na przykładzie powiatu bialskiego, który stanowi zewnętrzną granicę Unii Europejskiej. Ponadto, prezentuje wybrane zagrożenia, które występują na obszarze transgranicznym.

**Słowa kluczowe**: bezpieczeństwo publiczne, euroregion, współpraca transgraniczna

**Summary**
To present the role of cross-border cooperation as an important element in ensuring public safety. Cross-border cooperation was characterized on the example of selected Euroregions in the eastern Poland. The research was based on the legislatory and bibliographical analisys.
On the basis of the review of literature and documents, a synthetic study was prepared, presenting activities related to cross-border cooperation, in which individual entities participate, implementing tasks in the field of ensuring public safety within the framework of the functioning of Euroregions.
The article organizes the knowledge of the functioning of Euroregions in the eastern part of the Poland characterized by bialski region, which is the external border of the European Union. Moreover, it presents selected threats that occur in the cross-border area.

**Keywords**: public safety, euroregion, cross-border cooperation

## Wstęp

Współpraca transgraniczna stanowi istotny element polityki zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, która gwarantuje przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania, zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych.

Głównym celem współpracy w obszarze transgranicznym jest zniesienie wszelkich barier, które wynikają z istnienia granic państwowych oraz zapewnienia bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa publicznego (Wawrzusiszyn, 2012). Współpracę transgraniczną można określić jako szczególną formę współpracy międzynarodowej eksponującą dwie podstawowe cechy: sąsiedzkość kontaktów i regionalny lub lokalny poziom współpracy (Świerczewska-Pietras i in., 2015). Współpraca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia granic, a także w przezwyciężaniu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw (Wawrzusiszyn, 2012). Współpraca transgraniczna, obejmuje wszystkie dziedziny życia kulturowego, społecznego i gospodarczego, rozwoju infrastruktury, w tym infrastruktury krytycznej.

Szczególną formą współpracy transgranicznej jest współpraca euroregionalna. Forma ta wyróżnia się najwyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współdziałania ponadgranicznego. Współpraca transgraniczna nabiera cech współpracy euroregionalnej z chwilą wprowadzenia stałych, instytucjonalnych form współdziałania poprzez tworzenie stowarzyszeń, związków celowych, rad, sekretariatów, grup roboczych, komitetów zarządzających, a także licznych powiązań z wyspecjalizowanymi instytucjami euroregionu.

Celem niniejszego artykułu jest współpraca transgraniczna jako element zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w euroregionach zlokalizowanych w obrębie wschodniej granicy powiatu bialskiego. Na potrzeby artykułu sformułowano główny problem badawczy w postaci pytania:

*Czy współpraca transgraniczna ma wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego*?

Pytanie szczegółowe w nawiązaniu do głównego problemu badawczego zostało postawione w postaci pytania: *Jakie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego występują w obszarze transgranicznym we wschodniej części powiatu bialskiego?*

## Czym jest euroregion?

Współpraca euroregionalna jest odmianą współpracy transgranicznej. Euroregion funkcjonuje, jako system, na terenie którego społeczność lokalna kształtuje się poprzez formy organizacji, które ułatwiają komunikację i przenikanie wartości (Danielewski, 2006). Jedną z propozycji zdefiniowania euroregionu jest pojęcie określonego geograficznie obszaru obejmującego przygraniczne części dwu lub więcej państw, które chcą ze sobą współpracować i koordynować działania społeczności lokalnych w różnych dziedzinach. Euroregion jest to wydzielona jed-

nostka, która znajduje się na obszarze dwóch lub więcej państw (Ładysz, 2011). Obejmuje współpracę z instytucjami i organizacjami samorządowymi.

Inne ujęcie definicji wskazuje na to, że euroregion, to wydzielony obszar geograficzny, który swym zasięgiem obejmuje przygraniczne części dwu lub więcej państw (Tomaszewski, 2007). W euroregionie państwa wspólnie podejmują współpracę i prowadzą szereg działań lokalnych z różnych dziedzin np. ratownictwa. Z założenia euroregiony służą pozyskiwaniu korzyści w wyniku zbiorowego działania. Region transgraniczny jest obszarem, stanowiącym część przestrzeni geograficznej, której wyznacznikiem jest położenie wzdłuż granicy państwowej, po obu jej stronach np. Polska – Białoruś. Składa się on z regionów przygranicznych należących do sąsiadujących państw. Specyficznymi cechami regionu jest: położenie geograficzne oraz charakter granicy państwowej i występujące w obrębie jej zagrożenia.

Główne cele jakie są realizowane we współpracy euroregionów to (Stasiak, 2002):

- *„wymiana doświadczeń oraz posiadanych informacji,*
- *poprawa jakości warunków życia oraz wyrównanie poziomu życia na obszarze euroregionu,*
- *udzielanie wsparcia rozwoju regionalnego,*
- *doświadczenia dotyczące zatrudnienia i rynku pracy,*
- *rozwój poszczególnych gałęzi: gospodarki, turystyki, handlu i bezpieczeństwa,*
- *rozwój infrastruktury technicznej,*
- *wprowadzanie usprawnień ruchu granicznego, akcyzowego i wizowego,*
- *ochrona środowiska naturalnego,*
- *wspólne działania odnośnie zapobiegania i zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz katastrof,*
- *wspólne planowanie zagospodarowania przestrzennego,*
- *prowadzenie wspólnych działań w zakresie pomocy humanitarnej, socjalnej, w szkolnictwie, sporcie i w służbie zdrowia,*
- *wymiana doświadczeń kulturalnych oraz opieka nad dziedzictwem kulturowym".*

W świetle literatury przedmiotu euroregion to struktura współpracy transgranicznej między regionami i lokalnymi podmiotami władzy przy udziale partnerów gospodarczych oraz socjalnych (Ładysz, 2011).

Według autora euroregion w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, to obszar realizacji wspólnych działań ratowniczych przez podmioty międzynarodowe, co najmniej dwóch państw w strefie granicznej np. Polski i Białorusi. Wzdłuż wschodniej granicy państwa w sąsiedztwie powiatu bialskiego funkcjonują trzy euroregiony: Bug, Niemen i Puszcza Białowieska.

**Euroregion Bug** został utworzony 29 września 1995, który swoim zasięgiem objął tereny przygraniczne Polski (ówczesne województwa lubelskie, chełmskie, tarnobrzeskie, zamojskie i od 1998 r. bialskopodlaskie), Ukrainy (obwód wołyński) i Białorusi (obwód brzeski, od 1998 r.). Siedziba po stronie polskiej znajduje się w Chełmie, po ukraińskiej w Łucku, po białoruskiej w Brześciu. Celem jest roz-

wój współpracy gospodarczej i naukowo-kulturowej (https://pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion_Bug). Celem działalności Euroregionu Bug jest rozwój współpracy obszarów przygranicznych w zakresie (Stasiak, 2002):

- planowania przestrzennego,
- rozwoju infrastruktury i komunikacji,
- ochrony zdrowia, sportu i turystyki,
- ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego,
- likwidacji zagrożeń i klęsk żywiołowych.

Ponadto celem porozumienia było rozwijanie współpracy sąsiedzkiej w zakresie: rozwoju regionalnego, zaopatrzenia w nośniki energii i wodę, ochrony przyrody i środowiska, przemysłu, wymiany handlowej, rolnictwa i przetwórstwa rolnego, edukacji i badań naukowych, ochrony zdrowia, kultury, sztuki, turystyki i rekreacji oraz wzajemnej pomocy w walce z przestępczością zorganizowaną oraz katastrofami i klęskami żywiołowymi.

Euroregion Bug, zajmuje powierzchnię 80,9 tys. km$^2$ należy do największych obszarowo euroregionów europejskich. Część polska stanowi 31,1%, ukraińska 28,4%, a białoruska 40,5% (https://www.euroregionbug.pl/index.php/zwiazek-transgraniczny-euroregion-bug/informacje-ogolne).

Największymi miastami są: Lublin (348,6 tys. mieszkańców), Brześć (320,9 tys.), Łuck (210,0 tys.), Baranowicze (169,9 tys.) i Pińsk (134,2 tys.). Na terenie Euroregionu znajduje się sześć innych dużych miast, liczących od 50 do 100 tys. mieszkańców. Najwyższym wskaźnikiem urbanizacji charakteryzuje się część białoruska (67,2%), w części polskiej i ukraińskiej przeważa udział ludności wiejskiej, a wskaźnik urbanizacji wynosił odpowiednio 46,5% oraz 49,3% (https://www.euroregionbug.pl/index.php/zwiazek-transgraniczny-euroregion-bug/informacje-ogolne).

**Euroregion Niemen** – celem podpisania *„Porozumienia o utworzeniu Związku Transgranicznego Euroregionu Niemen"* jest rozwój współpracy regionów przygranicznych w następujących dziedzinach (https://niemen.org.pl/zwiazek-transgraniczny):

- *„wszechstronnego rozwoju ekonomicznego,*
- *zagospodarowania przestrzennego,*
- *infrastruktury publicznej,*
- *oświaty, ochrony zdrowia, kultury, sportu i turystyki,*
- *ochrony środowiska,*
- *likwidacji zagrożeń i klęsk żywiołowych,*
- *rozwijania kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych oraz współpracy instytucjonalnej, a także współpracy podmiotów gospodarczych".*

Euroregion Puszcza Białowieska znajduje się na granicy polsko-białoruskiej, który powstał w 2002 roku w celu wspierania współpracy transgranicznej w tym obszarze. Celem współpracy w ramach Euroregionu Puszcza Białowieska jest podejmowanie wspólnych działań w szczególności w zakresie (https://pl.wikipedia.org/wiki/ Euroregion_Puszcza_Bia%C5%82 owieska):

- *„ochrony środowiska naturalnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych,*
- *zbliżenia narodów obu państw,*
- *zachowania unikalnego w skali Europy kompleksu przyrodniczego, w znaczącej mierze wpływającego na klimat kontynentu, jakim jest Puszcza Białowieska,*
- *podnoszenia jakości poziomu życia mieszkańców Euroregionu drogą pozyskiwania wspólnych inwestycji i realizacji transgranicznych programów gospodarczych, jak również tych związanych z rozbudową infrastruktury,*
- *współpracy i wymiany grup społecznych, naukowych, zawodowych, kulturalnych, sportowych, środowisk młodzieżowych,*
- *tworzenia pomostu pomiędzy krajami, który ułatwi współpracę gospodarczą,*
- *zagospodarowania przestrzennego obszarów przygranicznych, w tym rozbudowy infrastruktury transgranicznej,*
- *współpracy w zakresie zapobiegania i likwidacji następstw klęsk żywiołowych i stanów zagrożenia,*
- *utworzenia nowoczesnego, jednolitego systemu utylizacji odpadów komunalnych i przemysłowych".*

## Bezpieczeństwo publiczne – obszar współpracy transgranicznej

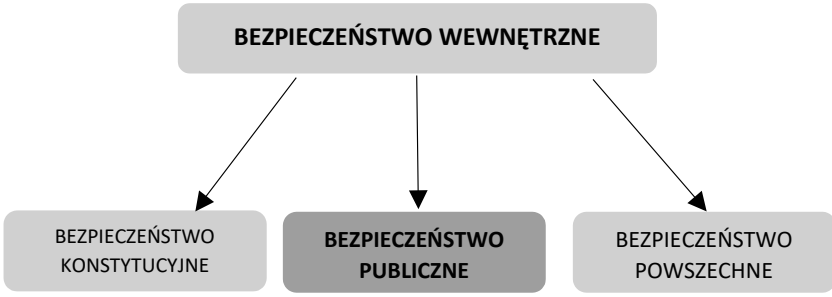
Bezpieczeństwo państwa i jego obywateli jest wartością, która powinna podlegać szczególnej ochronie. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jest priorytetem i zadaniem każdego państwa. Polska w ostatnim czasie wykazuje aktywny udział w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego na terenie euroregionów, jak i na obszarze całego państwa, co jest uwarunkowane Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Bezpieczeństwo publiczne jest jednym z wymiarów bezpieczeństwa strukturalnego, które obejmuje atrybuty pewności trwania podmiotu lokalnego w przestrzeni publicznej. Bezpieczeństwo publiczne odnosi się bezpośrednio do zbiorowego podmiotu bezpieczeństwa, jakim jest społeczeństwo osadzone w strukturze prawno-instytucjonalnej. Bezpieczeństwo publiczne to stan, w którym społeczeństwo wraz ze swymi celami, mają zapewnioną ochronę od szkód, zagrażających im z jakiegokolwiek źródła.

W powyższym ujęciu bezpieczeństwo jest dobrem publicznym, z którego korzystają wszyscy obywatele kraju, które przynosi konkretne korzyści. Bezpieczeństwo publiczne można definiować jako proces i stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia normalne funkcjonowanie struktur ustrojowych państwa oraz zapewnia ochronę życia, zdrowia i mienia mieszkańców przy zagwarantowaniu ich swobód obywatelskich (Giereszewski, 2013).

Bezpieczeństwo publiczne jest efektem zintegrowanych działań podejmowanych przez podmioty wykonawcze systemu bezpieczeństwa wewnętrznego m.in.: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, których celem jest zapew-

nianie szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego. Poniższa rycina nr 1 przedstawia podział bezpieczeństwa wewnętrznego.




**Ryc.** 1. Podział bezpieczeństwa wewnętrznego
Źródło: opracowanie własne

## Powiat bialski - uwarunkowania geograficzno-przestrzenne

Powiat bialski znajduje się w euroregionie Bug. Położony jest w środkowo -wschodniej Polsce w północno-wschodniej części województwa lubelskiego. Wschodnia granica powiatu jest jednocześnie granicą Polski i Białorusi oraz Unii Europejskiej. Od północy powiat bialski graniczy z województwem podlaskim, od zachodu z województwem mazowieckim, natomiast od południa z powiatami województwa lubelskiego: włodawskim, parczewskim, radzyńskim i od zachodu z łukowskim.

Na terenie powiatu znajduje się 19 gmin z 2478 gmin w kraju i 213 w województwie lubelskim. Wśród gmin powiatu jest 17 gmin wiejskich i 2 gminy miejskie, tj. Międzyrzec Podlaski i Terespol (Stefaniuk, 2009).

Cechą charakterystyczną powiatu bialskiego jest jego położenie przy ważnych transkontynentalnych szlakach komunikacyjnych:

- międzynarodowej trasie E30 wiodącej z Irlandzkiego Cork przez Paryż, Berlin, Warszawę, Moskwę do Omska. Polski Odcinek tej trasy stanowi A2 Świecko – Poznań – Warszawa i dalej na wschód droga krajowa nr 2 z krótkimi odcinkami A2.

O atrakcyjności położenia powiatu świadczą cztery przejścia graniczne tj. kolejowe w Terespolu oraz drogowe w Kukurykach, Sławatyczach i Terespolu (Stefaniuk, 2009).

Kluczową rolę w rozwoju euroregionu Bug odgrywa Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II (PSW) w Białej Podlaskiej. Misją PSW w Białej Podlaskiej jest kształcenie młodzieży na wysokim poziomie jakościowym, inicjowanie i prowadzenie badań naukowych, a także działań na rzecz rozwoju miasta i regionu. (http://www.pswbp.pl/index.php/pl/o-uczelni/o-nas).

Od początku istnienia PSW w Białej Podlaskiej dąży do zapewnienia swoim studentom komfortowych warunków nauki i wypoczynku, by w efekcie licznych

inwestycji stworzyć nowoczesny kampus studencki. Szczególnie dotyczy to ostatnich pięciu lat, kiedy w wyniku konsekwentnej polityki innowacyjnej i skutecznemu pozyskiwaniu środków unijnych uczelnia znacznie powiększyła swoją bazę materialną. Dzięki tym inwestycjom warunki studiowania oraz pracy są na wysokim poziomie, a sama uczelnia z jednostki dydaktycznej przekształca się w ośrodek dydaktyczno-badawczy.

Współpraca transgraniczna PSW w Białej Podlaskiej w zakresie: dydaktyki, kultury sportu, wymiany studentów i organizacji konferencji naukowych realizowana jest z następującymi podmiotami zagranicznymi m.in. (http://www.pswbp.pl/index.php/wspopraca-main/289-wspopraca):

- Państwowym Uniwersytetem im. A.S. Puszkina w Brześciu – zakres współpracy obejmuje wymianę pracowników naukowo-dydaktycznych, wymianę studentów, współpracę naukową - dydaktyczną, kulturalną i sportową,
- Narodową Akademią Zarządzania Państwowego przy Prezydencie Ukrainy Lwowski Instytut Regionalny Zarządzania Państwowego - zakres współpracy obejmuje wymianę pracowników naukowo-dydaktycznych, wymianę studentów, współpracę naukową - dydaktyczną, kulturalną i sportową,
- Państwowym Uniwersytetem Baranowicki, Republika Białoruś - działalność naukowo-badawcza, naukowo-wychowawcza i społeczno-kulturowa,
- Białoruski Państwowy Uniwersytet Kultury Fizycznej w Mińsku, Republika Białoruś – zakres współpracy obejmuje wymianę wykładowców i studentów, wspieranie wspólnych działań badawczych, wymianę informacji w sprawach wspólnych interesów, promocję nowoczesnych usług turystycznych i wymianę publikacji.

## Wybrane źródła zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w obszarze transgranicznym euroregionu Bug

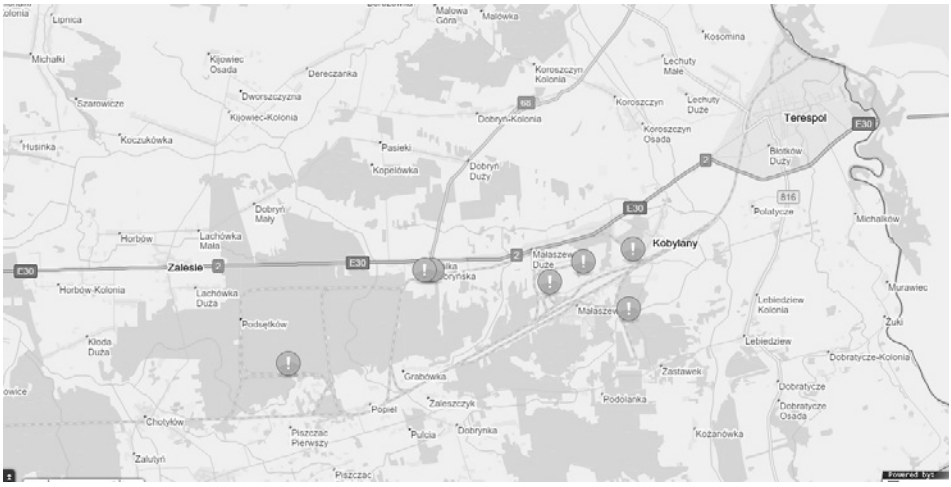
Według autora zagrożenie bezpieczeństwa publicznego w obszarze transgranicznym to wystąpienie zagrożenia na granicy lub w jej pobliżu.

Katalog zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w obszarze transgranicznym jest szeroki. Bezpieczeństwo to brak zagrożeń umożliwiający aktywne kształtowanie wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji państwa, w taki sposób, aby zapewnić pewność jego przetrwania oraz możliwość rozwoju (Wawrzusiszyn, 2012). Według autora zagrożenie to oddziaływanie negatywnego czynnika na podmiot, który uniemożliwia jego prawidłowe funkcjonowanie w środowisku bezpieczeństwa. Przykładem zagrożeń, które mogą przybrać postać zagrożeń transgranicznych w obszarze euroregionów są:

- transgraniczna przestępczość zorganizowana,
- nielegalna migracja,
- handel ludźmi,
- handel narkotykami,
- fałszerstwa dokumentów,

- zagrożenie ekologiczne,
- zagrożenie klęską żywiołową,
- ASF (afrykański pomór świń),
- zagrożenie epidemiologiczne – koronawirus COVID-19.

Europejska Konwencja ramowa o współpracy transgranicznej uznaje, że współpracą transgraniczną jest każde wspólnie podjęte działanie, które ma na celu wzmocnienie oraz dalszy rozwój kontaktów sąsiedzkich. Współpraca transgraniczna, to wszelkie działania mające na celu likwidację lub minimalizację zagrożeń o charakterze naturalnym, jak i antropogenicznym. Źródłem zagrożeń antropogenicznych we wschodniej części powiatu bialskiego może być obecność zakładów dużego ryzyka, które mogą stanowić potencjalne źródło zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, w tym zagrożenia życia i zdrowia. Na terenie powiatu bialskiego w 15 zakładach są składowane substancje niebezpieczne, w tym w 3 zakładach na terenie miasta Biała Podlaska, i w 12 zakładach na terenie powiatu bialskiego. Aż 7 zakładów tej grupy należy do grupy zakładów o dużym ryzyku powstania awarii przemysłowej zgodnie Ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627.) i Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z 4 lipca 2012 roku. Rycina nr 2 przedstawia usytuowanie zakładów dużego ryzyka w powiecie bialskim.




**Ryc. 2.** Położenie zakładów dużego ryzyka w powiecie bialskim
Źródło: www.google.com/maps/@52.0633113,23.6667107,11.5z?hl=pl-PL

Obecność zakładów dużego ryzyka we wschodniej części powiatu bialskiego może być źródłem awarii technicznych i przemysłowych. Awaria może powstać w wyniku uwolnienia się substancji niebezpiecznej, co może skutkować stanem klęski żywiołowej. Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. 2001, Nr 62, poz.627) substancja niebezpieczna, to jedna lub więcej substancji albo mieszaniny substancji, które ze względu na swoje właściwości

chemiczne, biologiczne lub promieniotwórcze mogą, w razie nieprawidłowego obchodzenia się z nimi, spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi i środowiska. Substancją niebezpieczną może być surowiec, produkt, półprodukt, odpad, a także substancja powstała w wyniku awarii przemysłowej.

Według Konwencji w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych, sporządzonej w Helsinkach dnia 17 marca 1992 roku awarią przemysłową określa się zdarzenie, które nastąpiło w wyniku niekontrolowanych zmian i niekontrolowanego przebiegu jakiejkolwiek działalności związanej z substancjami niebezpiecznymi (z udziałem substancji niebezpiecznych) na terenie instalacji, czyli w czasie ich produkcji, wykorzystywania, przechowywania, usuwania (składowania), postępowania z nimi lub w transporcie. W przypadku powstania zagrożenia awarią techniczną po stronie polskiej istnieje ryzyko wystąpienia zagrożenia transgranicznego w postaci przedostania się obłoku toksycznego, mogącego może być źródłem skażenia chemicznego, które uwarunkowane jest prędkością i kierunkiem wiatru.

Formy współpracy transgranicznej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania skutków klęsk żywiołowych uwzględniają wszelkie działania zapobiegawcze w postaci wspólnych systemów monitoringu dotyczącego np. zagrożeń pożarowych w kompleksach leśnych, poziomu wód i opadów, stężenia substancji chemicznych w atmosferze oraz baz danych o stanie środowiska obejmującego cały obszar transgraniczny (Brodecki i in., 2005).

## Instytucjonalny wymiar bezpieczeństwa transgranicznego w powiecie bialskim – działania wybranych podmiotów

Na terenie euroregionów zlokalizowanych we wschodniej części powiatu bialskiego bezpieczeństwo zapewniają służby mundurowe, inspekcje i straże. Potencjał ochronny w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w obszarze transgranicznym tworzą m.in.:

- Straż Graniczna,
- Służba Celno-Skarbowa,
- Policja,
- Państwowa Straż Pożarna,
- Ochotnicza Straż Pożarna,
- Samorząd terytorialny,
- Inspekcja Transportu Drogowego,
- Inspekcja Sanitarna (Sanepid),
- Inspekcja Weterynaryjna,
- Straż Ochrony Kolei,
- Straż Leśna,
- Straż Rybacka,
- Straż Łowiecka,
- Straż Parków Narodowych.

Straż Graniczna to umundurowana jednostka, której głównym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa na granicy państwa oraz w obszarze transgranicznym.

Do zadań Straży Granicznej należy (Wawrzusiszyn, 2012):

- kontrolowanie ruchu granicznego,
- wydawanie zezwoleń na przekroczenie granicy,
- wydawanie wiz,
- kontrola transportu substancji niebezpiecznych,
- wykrywanie i zapobieganie przestępstw, jakie mogą zaistnieć na terenie granicznym i w euroregionie,
- kontrola legalności pracy wykonywanej przez cudzoziemców,
- zwalczanie nielegalnej migracji,
- zwalczanie terroryzmu,
- likwidacja przemytu,
- zapobieganie zagrożeniom epidemiologicznym – COVID-19.

Zapewnieniem bezpieczeństwa na terenie euroregionu Bug zajmuje się również Policja**,** która jest umundurowaną oraz uzbrojoną formacją. Jej głównym zadaniem jest ochrona obywateli, a także utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego (Misiuk, 2011). Ponadto, zadaniem Policji jest ochrona zdrowia, życia, mienia, podejmowanie działań związanych z zapobieganiem przestępstwom. Na terenie euroregionu Policja i Straż Graniczna wspólne prowadzą patrole, kontrolę i monitoring osób podejrzanych o przemyt i handel nielegalnym towarem – wyrobami tytoniowymi, alkoholu czy przemyt luksusowych samochodów.

Na terenie euroregionu Bug bezpieczeństwo zapewnia także Państwowa Straż Pożarna, która powołana jest do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi oraz innymi zagrożeniami. Do zadań tej jednostki należy między innymi udzielanie pomocy poszkodowanym oraz udział przy wypadkach drogowych (Sienkiewicz-Małyjurek, Niczyporuk, 2011). Jednym z głównych zadań Państwowej Straży Pożarnej jest ochrona ludności, która związana jest przeciwdziałaniem skutkom zagrożeń naturalnych i związanych z działalnością człowieka w celu ratowania życia, zdrowia i mienia a także prowadzenie działań profilaktycznych minimalizujących zagrożenia (Zieliński, 2017).

Do działań wspólnie podejmowanych w zakresie współpracy transgranicznej w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa publicznego jest „*Wzmocnienie potencjału Ochotniczych Straży Pożarnych w ratowaniu ofiar wypadków na drogach województwa lubelskiego i obwodu wołyńskiego*". Projekt jest realizowany w ramach celu tematycznego Bezpieczeństwo. Beneficjentem wiodącym projektu jest Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Bug. Wspólnie z partnerami projektu postanowiono zmierzyć się z problemem niskiego poziomu bezpieczeństwa drogowego na obszarze przygranicznym w województwie lubelskim i obwodzie wołyńskim. W tym celu partnerzy rozszerzą i usprawnią systemy ratowniczo-gaśnicze w zakresie udzielania pierwszej pomocy ofiarom wypadków drogowych przez Ochotnicze Straże Pożarne (OSP) w Polsce oraz nowo utworzone struktury gminnych Straży Pożarnych na Ukrainie (www.pbu2020.eu/pl/news/1114).

Służba Celno-Skarbowa - zadaniem tej formacji jest niwelowanie przemytu na granicy i w jej obrębie, a także zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom euroregionu i innych terenów. Przykładem zagrożenia nielegalnym handlem w powiecie bialskim był przemyt ponad 430 tysięcy paczek papierosów, który udaremnili funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej z Oddziału Celnego w Koroszczynie. Rynkowa wartość przejętego towaru to ponad 6 mln złotych. Wjeżdżająca z Białorusi ciężarówka została najpierw prześwietlona na skanerze, a następnie poddana szczegółowej rewizji. Po dokładnej wielogodzinnej kontroli okazało się, że w pojeździe znajduje się olbrzymia papierosowa kontrabanda - aż 432,4 tys. paczek papierosów z białoruskimi znakami akcyzy. Nielegalny towar ukryty był w innym, zgłoszonym do odprawy towarze (https://kurierlubelski.pl/koroszczyn...).

Realizacją zadań na rzecz bezpieczeństwa publicznego na terenie euroregionu zajmuje się również Inspekcja Transportu Drogowego, która powołana została do kontroli przestrzegania przepisów obowiązujących w zakresie wykonywania transportu drogowego i przewozu osób oraz rzeczy. Działania inspekcji mają przede wszystkim na celu eliminowanie wszelkich negatywnych zjawisk w transporcie drogowym. Szczegółowej kontroli poddawane są pojazdy z zagranicy, w których bardzo często przewożone są nielegalnie papierosy, alkohol i inne używki. Jednostka kontroluje także krajowe pojazdy, w których funkcjonariusze podejrzewają przemyt nielegalnych środków.

Instytucje i służby mundurowe realizują również zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego w zakresie ochrony ludności, bezpieczeństwa i porządku publicznego, co jest związane z występowaniem na terenie Polski koronawirusa COVID-19. Zakres działań służb mundurowych w obszarze granic obejmuje przedsięwzięcia związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzeniania się zagrożenia epidemiologicznego, które może wpłynąć niekorzystnie na życie i zdrowie obywateli. Podczas kontroli sanitarnej na granicy w pierwszej kolejności służby medyczne dokonują pomiaru temperatury. Po stwierdzeniu, że żadna z osób w pojeździe nie ma podwyższonej temperatury, funkcjonariusze służb odbierają karty lokalizacji pasażera i kierowcy oraz weryfikują zawarte w nich dane z dokumentami tożsamości. Karta kierowcy zawiera dodatkowe dane, m.in. numer rejestracyjny pojazdu i trasę przejazdu. W działanie punktów sanitarnych zaangażowane są służby medyczne, Straż Graniczna, Straż Pożarna, Policja, Inspekcja Transportu Drogowego, Krajowa Administracja Skarbowa i Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z decyzją o wprowadzeniu kontroli sanitarnych na głównych przejściach granicznych, w ramach działań zapobiegawczych niekontrolowanemu rozprzestrzenianiu się w Polsce koronawirusa COVID-19 zebrane w ten sposób dane służą służbom sanitarnym do kontaktu z pasażerami w razie stwierdzenia ryzyka zarażenia ich (gis.gov.pl).

## Podsumowanie

Euroregion, to wydzielony obszar dwóch lub więcej państw. Stanowi jedną z form współpracy transgranicznej, jaka istnieje pomiędzy regionami. Współpraca transgraniczna ma bardzo duże znaczenie w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Podejmowane działania oraz zawierane umowy i postanowienia mają wpływ na niwelowanie zagrożeń transgranicznych, jakie pojawiają się w euroregionach. Scharakteryzowano postawiony główny problem badawczy: *Czy współpraca transgraniczna ma wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego*?

Współpraca transgraniczna ma wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Funkcjonariusze poszczególnych formacji mundurowych, inspekcji i straży wspólnie realizują zadania zapewniające bezpieczeństwo państw należących do euroregionów w zakresie zwalczania zagrożeń epidemiologicznych, ekologicznych, ekonomicznych, pożarowych i zagrożeń w ruchu drogowym.

Pytanie szczegółowe postawione zostało w następującej postaci: *Jakie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego występują w obszarze transgranicznym we wschodniej części powiatu bialskiego?*

Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego jakie występują w obszarze transgranicznym we wschodniej części powiatu bialskiego to przestępczość zorganizowana narkotykowa, handel ludźmi oraz przemyt nielegalnych artykułów, np. tytoniu czy alkoholu. W ostatnim czasie dominującym zagrożeniem, które można określić mianem zagrożenia transgranicznego jest epidemia spowodowana koronawirusem COVID-19. Obecność epidemii wymusza na podmiotach systemu zarządzania kryzysowego poszukiwanie skutecznych rozwiązań w ramach szeroko rozumianej współpracy, której celem jest niedopuszczenie do rozprzestrzeniania się epidemii.

Pojawienie się zagrożenia epidemii koronawirusem COVID-19 stawia wyzwanie dla wszystkich instytucji i służb mundurowych, realizujących zadania w zakresie likwidacji zdarzeń o charakterze kryzysowym, co będzie z pewnością przedmiotem dalszych badań naukowych w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie.

## Literatura

1. Danielewski, F. (2006). *Regionalizm: pojęcie, ewolucja* W: R. Fedan (red.). *Przedsiębiorstwo i region, Przedsiębiorstwo i region w procesie transformacji,* Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
2. Giereszewski, A. (2013). *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski*. Difin, Warszawa.
3. Ładysz, J. (2011). *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej – od konkurowania do integracji transgranicznej* W: Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i instrumenty polityki rozwoju regionalnego w warunkach integracji europejskiej i światowego kryzysu gospodarczego,* Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, s. 20-29. Opole.
4. Misiuk, A. (2011). *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno – ustrojowe*. Oficyna wydawnicza Łośgraf. Warszawa.
5. Sienkiewicz-Małyjurek, K., Niczyporuk, Z. (2011). *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki.* Difin, Warszawa.

6. Świerczewska-Pietras, K., Pyra, M., Siluk, T. (2015). *An analysis of determinants of economic acticiviti in cross – broder cooperation between Poland and Belarus.* Pope John Paul II State School of Higer Education in Biała Podlaska.
7. Stasiak, A. (2002). *Euroregiony wschodniego pogranicza- założenia i osiągnięcia*. Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok.
8. Stefaniuk, B. (2009). *Organizacja Państwowej Straży Pożarnej w powiecie*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
9. Tomaszewski, K. (2007). *Regiony w procesie integracji europejskiej*. Oficyna a Wolter Kluwers business, Warszawa.
10. Wawrzusiszyn, A. (2012). *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski.* Difin, Warszawa.
11. Zieliński, K. (2017). *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*. Difin, Warszawa.

## Akty prawne

12. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE.
13. Konwencja w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych, sporządzona w Helsinkach dnia 17 marca 1992 r. (Dz.U z 2004 r. Nr 129, poz. 1352).
14. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627.

## Netografia

15. *Euroregion Bug.* Pobrane ze strony internetowej: https://pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion_Bug (dostęp: 12.02.2020).
16. *Związek transgeniczny.* Pobrane ze strony: https://niemen.org.pl/zwiazek-transgraniczny (dostęp: 24.02.2020).
17. www.gis.gov.pl (dostęp: 11.03.2020).
18. https://pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion_Puszcza_Bia%C5%82owieska (dostęp: 24.02.2020).
19. www.pbu2020.eu/pl/news/1114 (dostęp: 24.02.2020).
20. www.google.com/maps/@52.0633113,23.6667107,11.5z?hl=pl-PL (dostęp: 11.03.2020).
21. https://kurierlubelski.pl/koroszczyn-przemycane-papierosy-za-6-mln-zl-zatrzymane-to-drugi-co-do-wielkosci-przemyt-w-ubieglym-roku/ar/c1-14702193 (dostęp: 24.02.2020).
22. https://www.euroregionbug.pl/index.php/zwiazek-transgraniczny-euroregion-bug/informacje-ogolne (dostęp: 11.11.2020).
23. http://www.pswbp.pl/index.php/pl/o-uczelni/o-nas (dostęp: 11.11.2020).
24. http://www.pswbp.pl/index.php/wspopraca-main/289-wspopraca (dostęp: 12.11.2020).

***Sylwia Solarska***
Państwowa Wyższa Szkoła
Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu
*ssol6@wp.pl*

# Sprawność obsługi granicznej jako czynnik rozwoju turystyki ze wschodem ze szczególnym uwzględnieniem pogranicza polsko-ukraińskiego

**Streszczenie**
Niniejszy artykuł ma na celu pokazanie sprawności obsługi granicznej na rozwój turystyki, głównie w obszarze pogranicza. Ocenie poddano opinie turystów pochodzących z Polski i z Ukrainy dotyczących obsługi i infrastruktury granicznej.
Badania przeprowadzono na grupie ponad 600 osób (podzielonych z uwagi na narodowość Polacy-Ukraińcy), turystów przekraczających granicę państwową na przejściach: Medyka-Szeginie oraz Korczowa-Krakowiec, podróżujących samochodem lub autokarem. Badania zrealizowano metodą sondażową, z wykorzystaniem pogłębionych wywiadów jednostkowych.
Przeprowadzone badania potwierdzaj bardzo niską jakość obsługi granicznej ogółem, nieco wyższą dla służb ukraińskich. Podobne wyniki uzyskano w odniesieniu do infrastruktury przejść granicznych.
Istnieje nagląca konieczność wprowadzenia zróżnicowanych rozwiązań praktycznych usprawniających pracę przejść granicznych ze wschodem, w tym otwarcie publicznej debaty likwidującej powstałą „ścianę".

**Słowa kluczowe:** Polska, Ukraina, turystyka, rozwój, granica, przejście graniczne, odprawa graniczna

**Summary**
The article aims to show the impact of the functioning of the state border on the development of tourism, mainly in the border area. Opinions of Polish and Ukrainian tourists regarding border service and the state of border infrastructure were assessed.
The study was conducted on a group of over 600 people (divided according to the nationality of Poles-Ukrainians) crossing the border at the border crossing: Medyka-Szeginie and Korczowa-Krakowiec. Opinions of persons crossing the border for tourist purposes, traveling by car or bus were assessed. The survey method with the technique of in-depth unit interviews was used.

Poor overall border service quality, slightly higher for Ukrainian services. Very poor, insufficient quality of infrastructure accompanying the border on Poland-Ukraine crossings. There is an urgent need to introduce various practical solutions to improve the work of border crossings with the east, including the opening of a public debate liquidating the „wall".

**Keywords:** Poland, Ukraine, tourism, development, border, border crossing, border checks

## Wstęp

Przemianom społeczno-gospodarczym obserwowanym na przełomie wieków niemal we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej towarzyszyło tzw. „szerokie otwarcie" granic, co skutkowało dynamiką rozwoju ruchu turystycznego. Kraje te stały się szybko dostępne, głównie dla turystów z Europy zachodniej. Zupełnie zbliżone pobudzenie obserwowano także na terenach byłych państw należących do ZSRR, chociaż z perspektywy czasu można powiedzieć, że przemiany tam występujące miały nieco inny wymiar i zachodziły w zminimalizowanej skali.

Granica państwa stanowi szczególne miejsce. Jest w pierwszym rzędzie wizytówką danego kraju, po drugie odbija niejako w lustrze wydolność jego relacji z otoczeniem. Wskazuje czy państwo jest otwarte, przyjazne czy też nastawione na wycofanie i odpychanie obcych. Niezwykle istotnym działaniem pozostaje realizacja spójnej pod względem wewnętrznym i zewnętrznym polityki granicznej, pozbawionej działań destabilizacyjnych chociażby ze strony administracji. Czy granica stanowi obecnie czynnik rozwoju dla turystyki czy rozwoju terenów przygranicznych w ogóle, to pytanie, które nadal pozostaje bez odpowiedzi.

Pogranicze polsko-ukraińskie należy do ciekawych właśnie z uwagi na bogactwo zróżnicowanych walorów turystycznych, potęgowanych przez mozaikę przyrodniczą, geograficzną oraz kulturowo-historyczną. W związku z tym od lat obserwuje się bynajmniej teoretyczne starania o budowanie polityki partnerstwa w zakresie wspierania rozwoju obszarów przygranicznych w kontekście obustronnym (Strategia, 2017).

W praktyce brakuje niestety spójnego opracowania wskazującego na realne potrzeby, praktyczne rozwiązania, społeczne oczekiwania, dla obszarów przygranicznych, w tym konkretnie gmin polskich i ukraińskich, co z pewnością umożliwiłoby szybszą realizację konkretnych projektów ułatwiających podróżowanie. Mimo istniejącej asymetrii systemów prawno-ustrojowych Polski i Ukrainy, obserwuje się nadal wyciszenie w dyskusji, w ramach międzynarodowych inwestycji, nie tylko w zakresie ochrony zewnętrznej granicy UE, ale pobudzenia jej rozwoju na terenie całego pogranicza (Kawałko, 2017). Wielu badaczy wskazuje na istotną relację istniejącą pomiędzy rozwojem turystyki na danym obszarze, a rozwojem lokalnym widocznym przez pryzmat szeregu korzyści o pośrednim i bezpośrednim charakterze wzajemnie się napędzającym (Jaroszewicz, Mrozek, 2020). Sąsiedztwo z Ukrainą nie doprowadziło jak dotąd do dynamicznego rozwoju obszaru pogranicza po żadnej ze stron, który całościowo należy uznać za wyjątkowo peryferyjny z uwagi na istniejące dysproporcje o polityczno- gospodarczym charakterze. Nadal pytaniem pozostaje kwestia funkcji realizowanej przez granicę rozumianą tutaj, jako miejsce

styku odmiennych narodowości. Może ona mieć wymiar integracyjny lub separacyjny, natomiast na opisywanym terenie mamy do czynienia z przenikaniem się tych odmiennych zależności, co niezaprzeczalnie stanowi impuls do konfliktów o zróżnicowanym charakterze (Jaroszewicz, Mrozek, 2020).

Zgodnie z klasycznym już ujęciem prezentowanym przez Radę Ligi Narodów oraz Światową Organizację Turystyki (UNWTO) turystą pozostaje każda osoba pozostająca w podróży, przez co najmniej 24 godziny lub dłużej poza miejsce swojego stałego zamieszkania, która w docelowym miejscu podróży spędziła przynajmniej jedną noc w ramach dostępnej bazy hotelowej, natomiast sama podróż była realizowana w celach praktycznych: wypoczynkowych, turystycznych, leczniczych, krajoznawczych, rekreacyjnych, religijnych, sportowych, służbowych lub rodzinnych (Gaworecki, 2010).

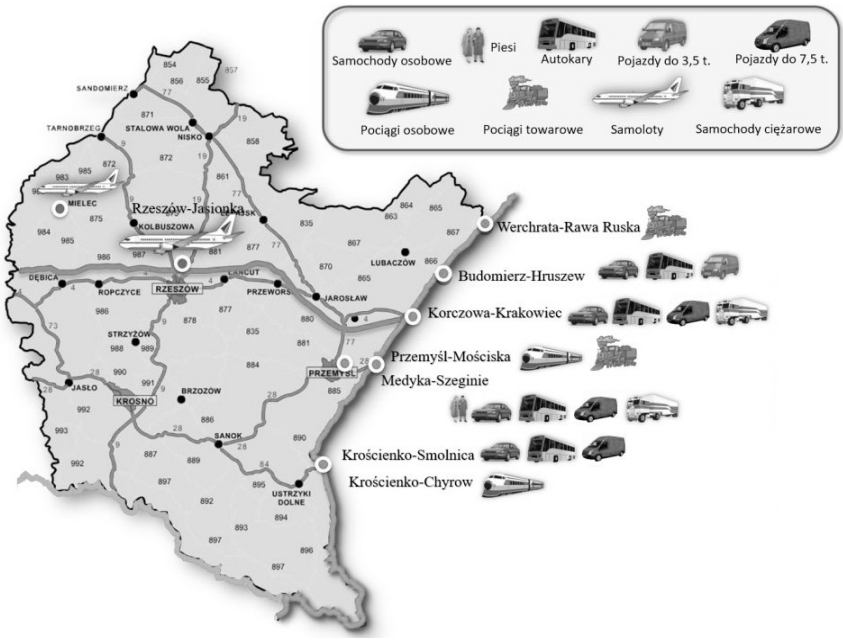
W opracowaniu przyjęto, że turystą pozostaje osoba przekraczająca granicę w celach turystycznych, która wykupiła w miejscu docelowym nocleg, na co najmniej jedną noc i jej celem nie jest realizacja pracy zarobkowej. Badane osoby przekraczały w większości przypadków, granicę państwową, do kilku razy w roku (nie więcej niż 5 razy) i było to łącznie 80% ogółu badanych. Równo 20% respondentów realizowała ten proces więcej niż 5 razy w ciągu jednego roku, jednak nieprzekraczający 10 wyjazdów w celach turystycznych. Elementem warunkującym udział w badaniach była realizacja podróży w celach turystycznych. Badanych podzielono ze względu na narodowość w równych proporcjach (Polacy-Ukraińcy) i była to zmienna, którą uznano za istotną w celu wychwycenia potencjalnych różnic pomiędzy grupami. Cechy demograficzne badanych nie wykazywały istotności statystycznej, względem podjętej tematyki, dlatego jej szczegółową prezentację pominięto w niniejszych rozważaniach. Badania przeprowadzono na grupie ponad 600 osób przekraczających granicę na przejściu granicznym: Medyka-Szeginie oraz Korczowa-Krakowiec. Zakres realizowanych badań pozostaje dosyć szeroki, natomiast prezentacja uzyskanych danych została podzielona na części z uwagi na rozbudowaną tematykę i brak możliwości całościowej prezentacji pełnych danych.

Oba przejścia cechuje stosunkowo niska przepustowość i nieprzewidywalność oczekiwania w kolejce. Ocenie poddano opinie osób przekraczających granicę w celach turystycznych, podróżujących samochodem lub autokarem. Badania miały na celu uzyskanie oceny: sprawności funkcjonowania służb realizujących odprawę graniczną (Straż Graniczną, Służbę Celną) oraz otoczenia przejścia granicznego – infrastruktury granicznej z punktu widzenia turysty. Analiza wpływu tych czynników na kwestię przekraczania granicy będzie przedmiotem kolejnych analiz w ramach podjętej tematyki. Całą procedurę zrealizowano z wykorzystaniem wywiadów bezpośrednich w okresie październik-grudzień 2019 r. Do realizacji badań zaangażowano studentów pochodzenia ukraińskiego studiujących w Polsce, co pozwoliło na zniwelowanie barier komunikacyjnych oraz uzyskanie obiektywnych ocen z punktu widzenia dwóch stron: Polaków i Ukraińców. Badanym wyjaśniono terminologię oraz przyjętą metodologię.

## Przejścia graniczne z Ukrainą

Polska graniczy z Ukrainą na długości 535 km. Odcinek ten wypełniony jest przez kilka, nierównomiernie rozmieszczonych przejść granicznych pozwalających na przemieszczanie się turystów w ruchu samochodowym, kolejowym i pieszym (ryc. 1).

Na 65 km odcinek granicy polsko-ukraińskiej przypada jedno samochodowe przejście graniczne, przy czym większość funkcjonuje w obwodzie lwowskim (6). Pozostałe zlokalizowane są w obwodzie wołyńskim. Zdecydowanie brakuje przejścia z obwodem zakarpackim. Nasilenie ruchu samochodowego ma zdecydowanie zmienny charakter, co jest powiązane z przebiegiem tras komunikacyjnych o międzynarodowym charakterze, które to skupiają największy ruch graniczny. Statystyczne wyliczenia dotyczące czasu potrzebnego na przekroczenie granicy wskazują, że mieści się on w granicach 5-6 godzin. Najczęściej wybieranym przejściem granicznym przez turystów w ostatnich dwóch lat pozostawało to zlokalizowane w Korczowej-Krakowcu, głównie z uwagi na stosunkowo nową drogę po stronie polskiej i jakość nawierzchni po stronie ukraińskiej. Medyka Szeginie dysponuje przejściem pieszym, zatem analiza tego ruchu możliwa jest tylko w odniesieniu do tego przejścia granicznego. Trudno określić jednoznacznie i bezdyskusyjne liczbę „prawdziwych" turystów przekraczających tę granicę, niemniej jednak ich ogólna liczba sięga około 5 tysięcy osób dziennie.




**Ryc. 1.** Rozkład przejść granicznych

Źródło: https://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/bie/dla-podroznych/14923,Gdzie-mozna-przekroczyc-granice-na-Podkarpaciu.html

Eksperymentalne przejście ruchu pieszo-rowerowego w Uhrynowie-Dołhobyczowie działające przez trzy lata zostało zamknięte w 2019 roku z uwagi na ogólnie występujące utrudnienia w samochodowym ruchu granicznym. Zewnętrzne instytuty badawcze oceniają, że brak tego typu korytarzy przemieszczania się ludności tworzy istotną barierę mobilności, głównie względem lokalnej społeczności, której działalność ma istotny wpływ na rozwój turystyki oraz inicjatywy ekologiczne w analizowanej strefie (Granica, 2019).

Sporym ułatwieniem funkcjonowania granicy pozostaje wspólna odprawa służb granicznych realizowana na przejściach Uhrynów-Dołhobyczów, Smolnica -Krościenko, Hruszów- Budomierz oraz Uściług-Zosin, co sprawia, że czas spędzony przez statystycznego turystę na granicy pozostaje najkrótszy.

Po obu stronach granicy infrastruktura przejść wymaga modernizacji lub kategorycznej przebudowy. Dotyczy to przede wszystkim sanitariatów, bazy gastronomicznej i usług związanych z szeroko pojętą turystyką. Koniecznością pozostaje także rozbudowa stref serwisowych po stronie ukraińskiej niemal na wszystkich przejściach z Polską. Niezaprzeczalnie sporym utrudnieniem pozostają szlaki komunikacyjne często będące w długoterminowej przebudowie pozwalające dotrzeć turystom do przejść granicznych od strony Ukrainy. Brak jest jednej zwartej sieci dróg łączących wszystkie lokalne przejścia graniczne i główne szlaki komunikacyjne wschód-zachód.

Międzynarodowe podróże z Ukrainą umożliwiają także koleje państwowe poprzez dwa przejścia graniczne: Mościska-Przemyśl oraz Jagodzin-Dorohusk z wykorzystaniem niewielkiej sieci połączeń pasażerskich z Kijowem, Lwowem i Odessą. Wydaje się, że potencjał podróży kolejowych nie jest jak dotąd w pełni wykorzystywany i zdecydowanie wymaga poszerzenia.

W planach na najbliższą przyszłość pozostaje utworzenie kilku nowych przejść granicznych, pozwalających na rozładowanie kolejek w ruchu granicznym. Dotyczy to przejścia Niżankowice-Malhowice zlokalizowanego w powiecie przemyskim. Koniecznością pozostaje, zatem budowa drogi Niżankowice-Sambor-Drohobycz-Stryj, która w tym momencie uniemożliwia sprawną komunikację samochodową.

## Czynniki rozwoju ruchu turystycznego na pograniczu polsko-ukraińskim

W ostatnich latach obserwuje się wzrost liczby podróży Polaków w różnych kierunkach, co niezaprzeczalnie otwiera przed turystyką sporo możliwości. Od lat uznawana jest ona za koło napędowe wszechstronnego rozwoju, nie tylko w kontekście społeczno-ekonomicznym. Pozostaje także jednym z najszybciej rosnących rynków o globalnym charakterze (Derek, 2008).

Tempo rozwoju tego sektora należy ściśle wiązać z sytuacją ogólnogospodarczą, polityczną oraz poziomem bezpieczeństwa danego regionu. Wielkość ruchu turystycznego jest zawsze pochodną czynników ekonomicznych. Dotyczy osób

które stać na podróżowanie i miejsc przygotowanych na przyjęcie określonego typu turystów. Im mocniejsza waluta danego kraju tym wyższe koszty podróżowania i odwrotnie. Cechy te należy bezpośrednio wiązać ze współczynnikiem zaufania gospodarczego, poziomem cen kraju recepcji. Można powiedzieć, że właśnie ruch turystyczny pozostaje najbardziej czuły na kryzysy bezpieczeństwa, klęski żywiołowe czy epidemie. Obecnie występująca pandemia koronawirusa COVID-19 czy wcześniejszej „ptasiej grypy" powodowały znaczące spadki w turystyce międzynarodowej, często doprowadzając do zapaści. Wiele przedsiębiorstw branży turystycznej nie potrafiło się odbudować (Kędziorek, Różycka, 2016).

Mimo, że na Ukrainie wdrażana jest koncepcja ładu przestrzennego, która przewiduje systematyczny i względnie stały rozwój wszystkich jej regionów to niestety infrastruktura drogowa, turystyczna pozostawia wiele do życzenia. Do wielu przejść granicznych bardzo trudno dojechać (Kawałko, 2011).

Pokazuje to bardzo niska gęstość sieci drogowej dotycząca obu stron granicy państwowej oraz niski standard nawierzchni szczególnie spotęgowany po stronie ukraińskiej nieprzystosowany do dynamicznie rosnących potrzeb turystycznych. Ogólna ocena sieci komunikacyjnej pozostaje zdecydowanie lepsza po stronie polskiej na co wskazują dane statystyczne: lubelskie - 78 km na 100 km$^2$ powierzchni, podkarpackie - 82,2 km, lwowskie - 37,3 km, wołyńskie - 28,1 km, zakarpackie - 25,9 km.

Region graniczący z Polską uważany jest za istotny z punktu widzenia rozwoju turystycznego, głównie z uwagi na warunki przyrodnicze i możliwości rekreacyjne (Parzych, Kibycz, 2010).

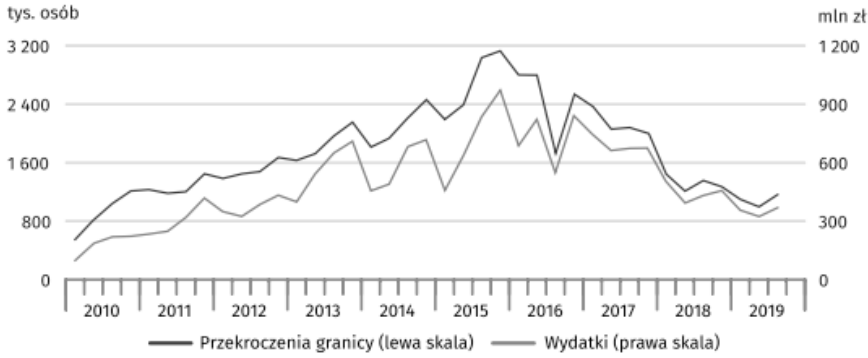
Należy podkreślić, że jak dotąd po stronie ukraińskiej to właśnie miejscowi (Ukraińcy), stanowią podstawową grupę generującą lokalny ruch turystyczny w strefie przygranicznej, w tym także na terytorium Ukraińskich Karpat. Mamy, zatem tutaj do czynienia z budowaniem wewnętrznego rynku turystycznego, który pozostaje na początku swojej drogi. Sezonowo dochodzi do wzrostu ruchu turystycznego i coraz częstszej penetracji tego terenu przez turystów zrzeszonych przez PTTK oraz indywidualnych miłośników gór, głównie z Podkarpacia. Wynika to z jednej strony z rosnącej zamożności obywateli po obu stronach granicy, z drugiej zaś przekłada się bezpośrednio na wzrost podaży turystycznej (Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, 2019).

Ten cykliczny wzrost jest po części pochodną rozwoju bazy turystycznej, po drugie panuje przekonanie, że Ukraina jest po prostu dzika, świeża, nieodkryta, dlatego przyciąga turystów swoich i obcych. Zmieniający się ciągle model rodziny, nowe możliwości spędzania wolnego czasu wpływają na rosnący potencjał turystyczny, którym obiektywnie pozostają walory kulturowe. Pogranicze stanowi, zatem ciekawy pod tym względem teren, gdzie powinno dochodzić do zacieśnienia relacji pomiędzy lokalnymi mieszkańcami. Wielu autorów podkreśla, że na Ukrainę przyciąga folklor, walory kulinarne, uwarunkowania historyczne czy tradycje rodzinne.

Położenie regionów przygranicznych peryferyjne dla Polski i Ukrainy sprawia, że wymaga on nadal silnego zaangażowania, zintegrowanych inwestycji i planu

konkretnych działań rozłożonych w czasie, przy czym sukcesywnie realizowanych niezależnie od zmiennych nastrojów politycznych. Obecnie panujący trend podróży na wschód, wytworzona moda na samodzielne poznawanie okolicy, dają nadzieję na wzrost ruchu turystycznego na opisywanym obszarze, co zresztą potwierdzają realizowane przez GUS statystyki (ryc. 2).

Dane z 2019 roku wskazują, że granicę polsko-ukraińską przekroczyło łącznie w obu kierunkach blisko 22 mln osób notując nieznaczny wzrost w odniesieniu do roku poprzedniego, przy czym większość tego ruchu dotyczy właśnie obywateli Ukrainy. Jest to po części wynik wprowadzenia reżimu ruchu bezwizowego realizowanego od 2017 roku.

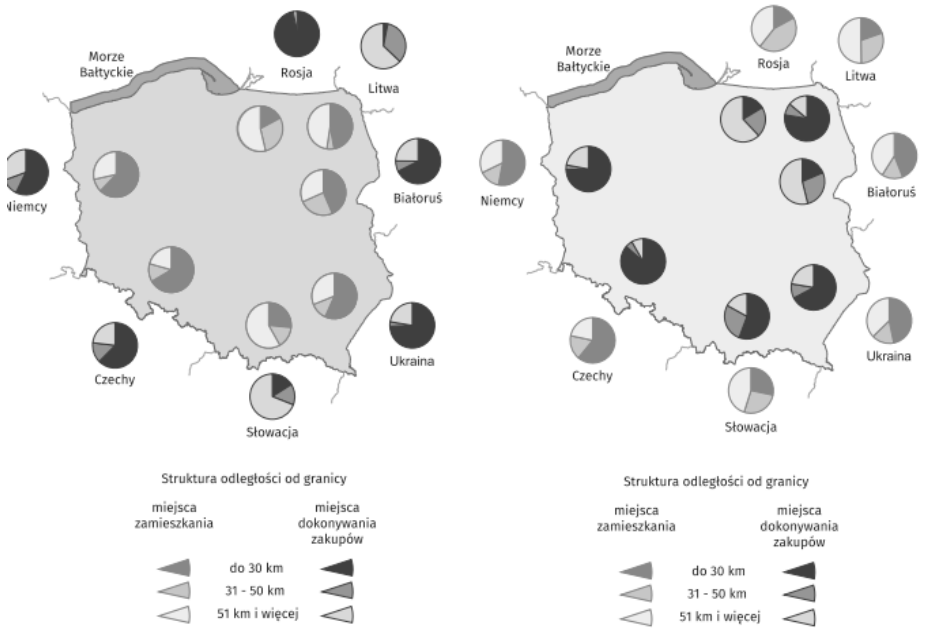



**Ryc. 2.** Przekroczenia granicy i wydatki turystów w latach 2010-2019
Źródło: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/ruch-graniczny-oraz-wydatki-cudzoziemcow-w-polsce-i-polakow-za-granica,13,25.html

Ruch graniczny uznawany jest za przejaw społecznej i gospodarczej aktywności jednostek, realizowany wzdłuż granic, przejść granicznych będących niejako centrami wzrostu, szczególnie względem obszarów przygranicznych (ryc. 3).

Zakupy realizowane przez turystów są dokonywane najczęściej do 30 km od przejścia granicznego, co dotyczy obu analizowanych tutaj grup narodowościowych. Liczne opracowania związane z przedstawianą problematyką wskazują jednoznacznie, że teren ten stanowi istotny, jak nie główny element wzajemnej wymiany gospodarczej (Podróże, 2019; Uczestnictwo..., 2019).

Oczywiście należy zwrócić uwagę na ogromne zróżnicowanie wydatków, tak pod względem struktury asortymentowej, które dotyczy określonych odcinków granicy, przy czym ma ono odmienny wymiar wśród Polaków i Ukraińców. Polacy najczęściej przywożą do kraju alkohol, papierosy i słodycze, natomiast Ukraińcy wywożą z Polski wszystkie towary z pominięciem, alkoholu i wyrobów tytoniowych. Niezaprzeczalnie jest to związane ze sposobem i celem realizowanej podróży, czasem pobytu w danej okolicy oraz realną opłacalnością danego typu transakcji.




**Ryc. 3.** Zasięg oddziaływania granicy na podstawie przekroczeń odcinków granicy przez Polaków i cudzoziemców w 2019 roku

Źródło: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/ruch-graniczny-oraz-wydatki-cudzoziemcow-w-polsce-i-polakow-za-granica,13,25.html

## Funkcjonowanie obsługi granicznej – wnioski z badań

Obecnie obserwuje się niespotykaną nigdy wcześniej skalę migracji ze wschodu na zachód przy równoczesnym wielokierunkowym nacisku na międzynarodową współpracę gospodarczą, co budzi również sporo wyzwań w kontekście budowania polityki bezpieczeństwa. Problematyka urządzania linii granicznej, przejść granicznych ma istotne znaczenie dla funkcjonowania terenów przygranicznych nie tylko w kontekście wymiany towarowej ale przede wszystkim wzajemnych kontaktów pomiędzy Polakami i Ukraińcami. Właściwe funkcjonowanie granicy stanowi trampolinę do tworzenia odpowiednich społecznych relacji. Przeprowadzone badania dowodzą jednoznacznie, że do tego etapu jeszcze daleko.

Sprawność obsługi granicznej, to cecha, na którą najczęściej składa się szereg dodatkowych elementów pozwalających określić, jakość działania realizowaną przez konkretne służby. Z punktu widzenia podjętych rozważań uznano, że istotnymi cechami będą: szybkość oceniająca czas realizacji procedur związanych z przekraczaniem granicy, kompletność rozumiana, jako pełna i całościowa informacja o procedurach i działaniach, rzetelność - poprawność zgodna z prawem i wypracowanymi standardami, dynamika działania służb, fachowość, znajomość standardów obsługi, znajomość prawa związanego z obsługą ruchu granicznego,

skłonność do podejmowania zachowań korupcyjnych przez funkcjonariuszy służb granicznych oraz ogólna kultura obsługi. Sprawność to, więc pewnego rodzaju, jakość obsługi, szybka i kompleksowa. W szerszym zakresie, dotyczy, zatem właściwej komunikacji z turystami, osobami przekraczającymi granicę w oczekiwanych przez zainteresowanych formach, dostępnych, jawnych i prostych.

Łączna ocena służb granicznych wydana przez turystów z Polski i Ukrainy pozostaje na podobnym poziomie. Wyliczone parametry statystyczne świadczą, że w badanej próbie najbardziej skupione wokół średniej pozostają wartości wyliczone dla oceny podatności na korupcję, najwyższe, lecz nadal bliskie średniej dla znajomości prawa przez funkcjonariuszy. Współczynnik zmienności, w ramach badanych cech pozostaje zasadniczo na niskim poziomie i nie przekracza 25%, jedynie w przypadku podatności na korupcję w odniesieniu do polskich przejść granicznych dla ocen wydanych prze Polaków przedstawia poziom przeciętnej zmienności powyżej wyznaczonego pułapu 25%, lecz nigdy nieprzekraczający 45%. W odniesieniu do ocen wydanych przez turystów z Ukrainy większy poziom odchylenia standardowego obserwowano w przypadku rzetelności i znajomości prawa, najniższy zaś względem podatności na korupcję dla służb polskich. Ocena służb ukraińskich najwyższe odchylenie notowała w przypadku sprawności obsługi oraz znajomości prawa przez funkcjonariuszy służb granicznych. Porównanie grup turystów z Polski i Ukrainy pozwala stwierdzić, że nieco niższy współczynnik zmienności dotyczy ocen wydanych przez turystów z Ukrainy. Niemniej jednak w stopniu zasadniczym w obu badanych grupach utrzymuje się on na zbliżonym poziomie. Przedstawione wyniki budzą niepokój. Zdecydowanie wyższe oceny uzyskały służby ukraińskie, tak ze strony turystów z Polski jak i z Ukrainy. Niestety pozostają one znacznie poniżej średnich wartości dla ustalonej tutaj skali. Uznano, że Polacy są w mniejszym stopniu podatni na zachowania korupcyjne, pozostałe cechy obnażają, jakość realizowanej obsługi. Obywatele Ukrainy nieco wyżej niż Polacy ocenili funkcjonowanie rodzimych służb granicznych, dzięki czemu uzyskano dosyć wysoki wskaźnik utrzymujący się na poziomie 4,7 punktu. Wyniki potraktowano łącznie z uwagi na brak różnic w odniesieniu do lokalizacji przejścia granicznego. Najbardziej dotkliwie odczuwano brak dynamiki obsługi podróżnych w odniesieniu do polskich służb, gdzie ta sama cecha względem służb ukraińskich utrzymywała się zdecydowanie powyżej średniej. Element ten warunkował w zdecydowanym zakresie sprawność realizowanej obsługi i kulturę całego procesu (tab. 1).

**Tab. 1.** Sprawność obsługi granicznej na wybranych przejściach granicznych (Medyka -Szeginie, Korczowa Krakowiec)

| Cechy | Polacy | | | | | | Ukraińcy | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | SG i SC. PL | | | SG i S.C. UA | | | SG i SC. PL | | | SG i S.C. UA | | |
| Obliczenia | SR | S | V | SR | S | V | SR | S | V | SR | S | V |
| Szybkość | 2,3 | 0,67 | 0,29 | 5,6 | 0,96 | 0,17 | 1,5 | 0,52 | 0,35 | 4,5 | 0,7 | 0,15 |
| Kompletność | 2,5 | 0,52 | 0,21 | 3,0 | 0,94 | 0,31 | 2,0 | 0,66 | 0,33 | 4,6 | 0,51 | 0,11 |
| Rzetelność | 2,6 | 0,51 | 0,19 | 2,0 | 0,66 | 0,33 | 3,5 | 0,97 | 0,27 | 3,6 | 0,84 | 0,23 |
| Dynamika | 2,0 | 0,66 | 0,33 | 4,5 | 0,7 | 0,15 | 2,3 | 0,67 | 0,29 | 4 | 1,05 | 0,26 |
| Fachowość | 2,6 | 0,51 | 0,19 | 4,0 | 1,05 | 0,26 | 3,0 | 0,94 | 0,31 | 4,5 | 0,7 | 0,15 |
| Znajomość prawa | 3,0 | 0,94 | 0,31 | 3,5 | 0,97 | 0,27 | 4,2 | 0,78 | 0,18 | 5,9 | 0,99 | 0,16 |
| Podatność na korupcję | 1,3 | 0,48 | 0,37 | 2,6 | 0,51 | 0,19 | 1,3 | 0,48 | 0,37 | 5,5 | 0,7 | 0,12 |
| Kultura obsługi | 2,0 | 0,66 | 0,33 | 4,6 | 0,51 | 0,11 | 1,6 | 0,51 | 0,32 | 4,6 | 0,51 | 0,11 |
| Ogólna ocena | 2,3 | 0,67 | 0,29 | 3,7 | 0,82 | 0,22 | 2,4 | 0,51 | 0,21 | 4,7 | 0,82 | 0,17 |

1 - niskie nasilenie cechy; 10 - wysokie nasilenie cechy,

SG - Służba Graniczna; SC. –Służba Celna; PL – Polska, UA – Ukraina

SR- średnia arytmetyczna; S-odchylenie standardowe; V-współczynnik zmienności

Źródło: badania własne

Ocenie poddano również obecnie funkcjonującą infrastrukturę towarzyszącą przejściom granicznym osobno w Medyce, Szeginiach, Korczowej i Krakowcu. Mimo, że otoczenie przejść granicznych pozostawia wiele do życzenia, to po obu stronach granicy wymaga gruntownej modernizacji i rozbudowy. Oceny wydane przez obie analizowane grupy dowodzą, że nieco lepsza sytuacja w opisywanym zakresie panuje po polskiej stronie granicy, jednak całościowo w nieznacznym zakresie utrzymującym się zdecydowanie poniżej średniego poziomu w skali 1- 10 gdzie 1 oznacza zdecydowanie niski poziom, natomiast 10- zdecydowanie wysoki poziom. W Medyce funkcjonuje przy granicy czołowy przedstawiciel dużych dyskontów spożywczo-przemysłowych, co w znacznym stopniu podnosi analizowaną skalę oceny w prezentowanym zakresie. Sanitariaty są przestarzałe, brudne i słabo wyposażone w urządzenia sanitarne. Po obu stronach granicy funkcjonują bary z jedzeniem na wynos, niestety wielokrotnie zamknięte nocą. Kontrola pojazdów odbywa się w niehumanitarnych warunkach, często w kilkugodzinnym oczekiwaniu w izolacji od pozostałej infrastruktury granicznej.

**Tab. 2.** Ocena infrastruktury przejść granicznych przez turystów z Polski

| Cechy | Polacy | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Medyka | | | Szeginie | | | Korczowa | | | Krakowiec | | |
| Obliczenia | SR | S | V | SR | S | V | SR | S | V | SR | S | V |
| Sanitariaty | 3,0 | 0,81 | 0,27 | 2,0 | 0,81 | 0,40 | 4,3 | 0,82 | 0,19 | 2,0 | 0,81 | 0,40 |
| Gastronomia | 2,6 | 0,96 | 0,40 | 2,3 | 0,94 | 0,41 | 3,5 | 0,85 | 0,24 | 3,5 | 1,08 | 0,30 |
| Kantor | 3,5 | 0,97 | 0,27 | 3,6 | 0,84 | 0,23 | 4,0 | 0,94 | 0,23 | 4,3 | 0,67 | 0,15 |
| Sklepy | 5,6 | 1,35 | 0,24 | 2,3 | 0,94 | 0,41 | 5,0 | 0,94 | 0,18 | 3,2 | 0,78 | 0,24 |
| Kontrola pojazdów | 3,5 | 0,97 | 0,27 | 1,0 | 0,00 | 0,00 | 4,3 | 0,82 | 0,19 | 2,0 | 0,66 | 0,33 |
| Servis | 2,6 | 0,96 | 0,37 | 1,0 | 0,00 | 0,00 | 2,6 | 0,84 | 0,32 | 3,0 | 1,15 | 0,38 |
| Terminale obsługi | 3,2 | 1,03 | 0,32 | 2,3, | 0,67 | 0,29 | 3,6 | 1,17 | 0,32 | 3,3 | 0,94 | 0,28 |
| Pozostałe | 2,0 | 0,81 | 0,40 | 2,0 | 0,66 | 0,33 | 2,3 | 0,82 | 0,35 | 3,6 | 1,35 | 0,37 |
| Ogólna wartość | 3,2 | 1,13 | 0,35 | 2,0 | 1,05 | 0,52 | 3,7 | 1,49 | 0,40 | 3,1 | 1,28 | 0,41 |

SR- średnia arytmetyczna; S-odchylenie standardowe; V-współczynnik zmienności
Źródło: badania własne

**Tab. 3.** Ocena infrastruktury przejść granicznych przez turystów z Ukrainy

| Cechy | Ukraińcy | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Medyka | | | Szeginie | | | Korczowa | | | Krakowiec | | |
| Obliczenia | SR | S | V | SR | S | V | SR | S | V | SR | S | V |
| Sanitariaty | 3,5 | 0,85 | 0,24 | 1,5 | 0,70 | 0,47 | 5,0 | 1,05 | 0,21 | 2,2 | 1,03 | 0,46 |
| Gastronomia | 2,8 | 0,78 | 0,28 | 2,6 | 0,69 | 0,26 | 4,2 | 0,78 | 0,18 | 3,4 | 0,96 | 0,28 |
| Kantor | 3,9 | 1,19 | 0,30 | 4,0 | 1,15 | 0,28 | 4,6 | 0,96 | 0,21 | 4,5 | 0,97 | 0,21 |
| Sklepy | 7,0 | 1,70 | 0,24 | 2,6 | 0,96 | 0,37 | 6,2 | 1,03 | 0,16 | 3,3 | 1,05 | 0,32 |
| Kontrola pojazdów | 3,0 | 1,05 | 0,35 | 1,0 | 0,00 | 0,00 | 5,3 | 0,94 | 0,17 | 2,3 | 0,82 | 0,35 |
| Servis | 3,0 | 1,05 | 0,35 | 1,2 | 0,42 | 0,35 | 2,6 | 0,69 | 0,26 | 2,9 | 0,99 | 0,34 |
| Terminale obsługi | 4,3 | 1,05 | 0,24 | 2,6 | 0,69 | 0,26 | 3,9 | 1,19 | 0,30 | 3,5 | 0,97 | 0,27 |
| Pozostałe | 2,0 | 0,94 | 0,47 | 2,4 | 0,84 | 0,35 | 2,2 | 0,63 | 0,28 | 3,5 | 1,17 | 0,33 |
| Ogólna wartość | 3,7 | 0,94 | 0,25 | 2,2 | 0,63 | 0,28 | 4,2 | 1,03 | 0,24 | 3,2 | 1,54 | 0,48 |

SR- średnia arytmetyczna; S-odchylenie standardowe; V-współczynnik zmienności
Źródło: badania własne

Granica polsko-ukraińska nie jest obecnie środowiskiem przyjaznym turyście, co potwierdzają opinie niemal 95% badanej grupy. Najbardziej dotkliwe i budzące

największy niepokój pozostają bardzo długie kolejki 88% i niezrozumiale długi czas obsługi granicznej -75%. Dla turystów, którzy uczestniczyli w wyjeździe turystycznym po raz pierwszy równie obce są procedury i sposób realizowanej obsługi. Pozostali nieco oswojeni boją się wyizolowania i kontroli wynikającej z „losowania" pojazdu samochodowego do przeglądu technicznego. Czas realizacji takiej kontroli w ocenie ankietowanych sięga nawet 12h i odbywa się w „nieludzkich warunkach". Osoby podróżujące na wschód dostrzegają, że sporym problemem pozostają tutaj drobni przemytnicy, utrzymujący się z handlu alkoholem i wyrobami tytoniowymi, tzw. mrówki, których należy oddzielić od „właściwych turystów" – przekraczających granicę w celach niezarobkowych a bardziej poznawczych. Wydaje się, że po części, dlatego granica Polski z Ukrainą stanowi pewnego rodzaju „ścianę" trudną do zrozumienia dla osób, które nigdy nie miały z nią do czynienia. Najbardziej trudne wydaje się to w ocenie podróżnych dla mieszkańców tego terenu, którzy ze swoich okien obserwują bez końca „kolejkę". Brak właściwej infrastruktury towarzyszącej granicy rodzi nakładające się na siebie problemy, które od lat się pogłębiają i budzą frustrację, przeświadczenie, że nic nie da się zrobić. Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że:

1. działaniem koniecznym pozostaje właściwe szkolenie służb granicznych w wielowymiarowym charakterze. Poziom oceny, jakości obsługi granicznej nie pozostawia w tym temacie nawet złudzeń. Opinie wydane przez Polaków i Ukraińców dają jasny przekaz dla zarządców przejść granicznych. Turyści oczekują kategorycznej zmiany, przede wszystkim, jeśli chodzi o kulturę zachowania służb;
2. infrastruktura graniczna rodzi obawy epidemiologiczne, nie spełnia podstawowych oczekiwań turystów. Nieco wyższe oceny wydane dla strony polskiej nie zwalniają od realizacji koniecznych inwestycji;
3. obecny wymiar granicy nie jest do zaakceptowania przez turystów. Granica polsko-ukraińska stanowi bramę dzielącą, a niełączącą oba państwa. Jest archaiczna i niezrozumiała oraz konfliktotwórcza;
4. granica Polski z Ukrainą nie jest przygotowana na realny przepływ osobowo-towarowy. Cechuje ją brak wydolnej infrastruktury oraz kadr;
5. brak płynności ruchu granicznego stanowi istotny problem i wyzwanie dla wszystkich stron zaangażowanych w funkcjonowanie granicy: państwa/samorządu/służb granicznych/turystów/lokalnej społeczności.

W ostatnich pięciu latach podobne badania na granicy polsko-ukraińskiej, o charakterze jakościowym, realizowała Fundacja Batorego, która publikuje raporty opracowane przez M. Jaroszewicz i K. Mrozka, w oparciu o pogłębione wywiady z uczestnikami ruchu granicznego. Są to prace realizowane na mniejszych próbach, jednak w zdecydowanie szerszej regionalnej perspektywie. Prezentowane tam dane pozwoliły skonfrontować środowisko osób przekraczających granicę polsko-ukraińską i poznać stosunki społeczne na niej panujące. Uzyskane wyniki po części pokrywają się z badaniami prezentowanymi na łamach niniejszego artykułu, szczególnie, jeśli chodzi o poszczególne cechy sprawności obsługi granicznej, która niezaprzeczalnie wpływa na całościową ocenę przejścia granicznego,

przekładającą się również na przyszłościowy ruch turystyczny (Jaroszewicz, Mrozek, 2020).

Uzyskane dane potwierdzają również wyniki raportu NIK, pt.: *„Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP"*. Jego autorzy zgodnie twierdzą, że szczególnie na przejściach granicznych z Ukrainą nie zapewnia się podróżnym właściwych, godnych warunków na odprawę, w tym miejsc postojowych, zaplecza higienicznego, gastronomicznego itp., Wielokrotnie powtarzaną pozostaje teza, że obserwowana sytuacja nie jest zjawiskiem nowym, a raczej negatywnie pogłębiającym się, co pokazują również wcześniejsze doniesienia wskazywane chociażby przez unijną Agencję Praw Podstawowych (European…, 2020).

## Podsumowanie

Na granicy Polski z Ukrainą obserwuje się obecnie pewnego rodzaju rozłam pomiędzy funkcjami, jakie powinna realizować granica państwowa. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie bezpieczeństwa dla całej UE – blokadę zagrożeń płynących ze wschodu, po drugie dążność do współpracy zmierzającej do integracji. Zetknięcie tych dwóch niejako przeciwstawnych kwestii doprowadziło do utraty płynności i wydolności granicy.

Jak podkreśla wielu badaczy konieczne są nawet chwilowe eksperymentalne działania budujące późniejsze praktyki zmierzające do rozładowania kolejek i poprawy komfortu turystów (Jaroszewicz, Mrozek, 2020). W przeciwnym wypadku w związku z pojawiającymi się dodatkowymi trudnościami (pandemie/epidemie) całą branżę czeka upadek.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że dezintegracja funkcji granicy pogłębia się w analizowanym okresie nie tylko w kontekście kulturowym, etnicznym, ekonomicznym, ale również demograficznym i gospodarczym.

Postuluje się, zatem otwarcie publicznej debaty w omawianych kwestiach zmierzającej do kategorycznego zaangażowania władz i wdrożenia koniecznych inwestycji przez obie strony tego „problematycznego" sąsiedztwa. Jak pokazują zrealizowane badania granica Polski z Ukrainą mimo bliskości kulturowej stanowi ścianę, której turysta nie zburzy.

## Literatura

1. *Badania obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski*, GUS, Pobrane ze strony internetowej: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/ruch-graniczny-oraz-wydatki-cudzoziemcow-w-polsce-i-polakow-za-granica,13,25.html. (dostęp: 2.02.2020).
2. Derek, M. (2008). *Funkcja turystyczna, jako czynnik rozwoju lokalnego w Polsce*, UW, Warszawa.

3. *European Union Agency for Fundamental Rights* (2015). *Fundamental Rights at the Land Borders: Findings from Selected European Union Border Crossing Points*, Pobrane ze strony internetowej: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-third-country-nationals-landborder-checks-summary_en.pdf. (dostęp: 09.02.2020).
4. Gaworecki, W.W. (2010). *Turystyka*, PWE, Warszawa.
5. *Granica z ludzką twarzą. Rekomendacje* (2019). Instytut Wolności. Warszawa-Kijów.
6. Jaroszewicz, M., Mrozek, K. (2020). *Granica nowoczesnego sąsiedztwa. Jak ją zbudować*? Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
7. Kawałko, B. (2011). *Wybrane problemy polsko ukraińskiej współpracy transgranicznej, Barometr Regionalny* 2.
8. Kawałko, B. (red.) (2017). Wyzwania *rozwojowe pogranicza polsko-ukraińskiego – w świetle dokumentów strategicznych, Wyzwania rozwojowe pogranicza polsko-ukraińskiego*. Norbertinum, Lublin.
9. Kędziorek, W., Różycka, E. (2016). *Turystyka w dobie globalizacji i internacjonalizacji działalności gospodarczej, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku Nauki Ekonomiczne*, t. XXIV.
10. *Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy*, http://www.ukrstat.gov.ua. (dostęp: 20.12.2019).
11. Parzych, K., Kibycz, A. (2010). *Etnoturystyka na Huculszczyznie – stan obecny i możliwości rozwoju, Turystyka Kulturowa*, 4.
12. *Podróże nierezydentów do Polski. Ruch pojazdów i osób na granicy Polski z krajami Unii Europejskiej*, GUS, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/ruch-graniczny-oraz-wydatki-cudzoziemcow-w-polsce-i-polakow-za-granica,13,25.html. (dostęp 2.02.2020).
13. *Program Współpracy Transgranicznej „Polska – Białoruś – Ukraina*". https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/. (dostęp:1.01.2020).
14. *Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP*, (2020). Warszawa, NIK. www.bip.nik.kontrole.wynikikontrolinik. (dostęp: 20.05.2020).
15. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, (z perspektywą do 2030 r.)*, (2017), Warszawa.
16. *Uczestnictwo mieszkańców Polski (rezydentów) w podróżach* (2019), GUS, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/ruch-graniczny-oraz-wydatki-cudzoziemcow-w-polsce-i-polakow-za-granica,13,25.html. (dostęp: 2.02.2020).

*Aldona Zawojska, Tomasz Siudek, Magdalena Stefaniak*
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie,
Instytut Ekonomii i Finansów
aldona_zawojska@sggw.edu.pl

# Znaczenie formacji mundurowych w zapewnieniu bezpieczeństwa służącego rozwojowi społeczno-gospodarczemu obszarów transgranicznych

**Streszczenie**
Niniejsze opracowanie ma na celu zidentyfikowanie związku między szeroko pojętym bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym pogranicza, a także roli i zadań państwa reprezentowanego przez ugrupowania mundurowe w zapewnianiu bezpiecznego środowiska dla tego rozwoju. Szczególny nacisk położony jest na polskie, białoruskie i ukraińskie regiony przygraniczne uczestniczące w „Programie współpracy transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014–2020" w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Badanie ma charakter opisowy, stosuje eksploracyjne i ogólne podejścia indukcyjne oraz wykorzystuje dane uzyskane ze źródeł wtórnych (Gallup World Poll, baza danych OECD, Eurobarometr, Bank danych lokalnych GUS i statystyki Straży Granicznej). Znaczenie formacji mundurowych w zapewnieniu bezpieczeństwa służącego rozwojowi społeczno-gospodarczemu obszarów transgranicznych wykazano pośrednio; najpierw poprzez ukazanie powiązania rozwoju z bezpieczeństwem, a następnie bezpieczeństwa z funkcjonowaniem tych formacji.

**Słowa kluczowe**: rozwój społeczno-gospodarczy, wschodnie pogranicze Polski, bezpieczeństwo, służby mundurowe

**Summary**
This paper aims to investigate the relationship between broadly understood security and socio-economic development of the borderlands as well as the role and tasks of the state, represented by the uniformed groups, in ensuring a safe environment for this development. The special focus is on Polish, Belarusian and Ukrainian border regions participating in the "Cross-border Cooperation Programme Poland-Belarus-Ukraine 2014–2020" under the framework of the European Neighbourhood Instrument. The study is descriptive in nature; it applies exploratory and generic inductive approaches and uses data obtained from secondary sources (Gallup World Poll, OECD database, Eurobarometer, CSO Local Data Bank and Border Guard statistics). The importance of uniformed formations in providing

security for the socio-economic development of cross-border areas has been demonstrated indirectly; firstly by showing the link between development and security, and secondly by linking security with the functioning of these formations.

**Keywords**: socio-economic development, eastern borderlands of Poland, security, uniformed services

## Wstęp

W gospodarce światowej, narodowej, lokalnej, czy też pogranicznej (transgranicznej) istnieją różne źródła zagrożeń bądź niepewności. Są one z jednej strony związane z siłami natury, globalizacją, rozwojem technologicznym, społecznym i politycznym, a z drugiej – siłami ekonomicznymi lub rynkowymi.

Obszar pograniczny, pogranicze i obszar transgraniczny są pojęciami o zbliżonym zakresie znaczeniowym, pod którymi kryje się terytorium położone w sąsiedztwie (pobliżu) granicy państwa po obu jej stronach.

Współpraca transgraniczna stanowi kluczowy element polityki Unii Europejskiej (UE) wobec sąsiadów. Ma wspierać rozwój gospodarczy i społeczny wzdłuż zewnętrznych granic unijnych, pomagać redukować różnice w poziomie życia ludności, sprzyjać mobilności osób, towarów i kapitału, a także sprostać wspólnym wyzwaniom (środowisko, zdrowie publiczne, bezpieczeństwo i ochrona) na tych granicach. W niniejszej pracy skoncentrowano się na regionie przygranicznym trzech państw: Polski, Białorusi i Ukrainy. Obszar jednostek terytorialnych objętych *„Programem Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020"*, realizowany w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Instrument*), zajmuje łącznie 316,3 tys. km$^2$ (75,2 tys. km$^2$ – w Polsce; 138,5 tys. km$^2$ – na Białorusi oraz 102,5 tys. km$^2$ – na Ukrainie). Jest on ok. 14 krotnie mniejszy od powierzchni państw należących do UE, ale ma wręcz strategiczne dla niej znaczenie. Przy około 21 milionach ludzi żyjących w tym regionie[1] (6,2 mln – w części polskiej; 7,2 mln – w białoruskiej oraz 7,5 mln – po stronie ukraińskiej) zaostrzanie bezpieczeństwa wzdłuż granicy między Polską (a tym samym UE) a Białorusią i Ukrainą oraz minimalizowanie potencjalnego negatywnego wpływu różnych zagrożeń na warunki życia ludzi oraz handel, inwestycje i regionalny rynek pracy jest oczywistą koniecznością. Ze względu jednak na to, że gospodarka obszaru przygranicznego żyje i kwitnie dzięki wymianie, ważne jest, aby środki bezpieczeństwa nie obciążały przepływu osób, towarów i usług.

Niniejsze opracowanie ma na celu zidentyfikowanie związku między szeroko pojętym bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym pogranicza, a także roli i zadań państwa reprezentowanego przez służby mundurowe w zapewnianiu bezpiecznych warunków dla tego rozwoju. Studium ma charakter eksploracyjny i indukcyjny. Główną cechą ogólnego podejścia indukcyjnego jest elastyczność metodologiczna; umożliwia ono wyłonienie wyników bezpośrednio

[1] Dane za 2013/2014. Źródło: The ENI Cross-border Cooperation Programme Poland-Belarus-Ukraine 2014-2020, 3rd Revision as of 13 November 2017.

z analizy surowych (nieprzetworzonych) danych oraz innych informacji bez ograniczeń narzuconych przez ustrukturyzowane metodologie naukowe (np. konieczności testowania hipotez). Jego opisowy i interpretacyjny charakter zadowalająco pasował do problemów podjętych w badaniu.

Znaczenie formacji mundurowych w zapewnieniu bezpieczeństwa służącego rozwojowi społeczno-gospodarczemu obszarów transgranicznych, jak wskazano w tytule, wykazano pośrednio poprzez ukazanie powiązania rozwoju z bezpieczeństwem, a następnie bezpieczeństwa z funkcjonowaniem tych formacji. Źródłem badań była literatura przedmiotu, baza danych Gallup World Poll, baza danych OECD, Eurobarometer, Bank Danych Lokalnych GUS oraz statystyki Straży Granicznej.

## Wymiary bezpieczeństwa oraz jego subiektywne i obiektywne postrzeganie

Bezpieczeństwo stanowi jedną z podstawowych i najważniejszych potrzeb egzystencjalnych, odczuwanych zarówno przez każdego człowieka, jak też grupy społeczne, narody oraz wspólnoty międzynarodowe. Jest również jedną z wartości najbardziej cenionych i chronionych przez jednostki i państwa.

Odwołując się do piramidy potrzeb Abrahama Maslowa (1943), jeśli potrzeby niższego rzędu, w tym potrzeba bezpieczeństwa, nie będą zaspokojone, podstawa piramidy nie zostanie utworzona, a w konsekwencji również pozostałe potrzeby nie zostaną spełnione.

Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa jest szersze niż w przeszłości. Koncepcja bezpieczeństwa była pierwotnie ukształtowana przez pryzmat potencjalnego konfliktu międzynarodowego – bezpieczeństwo wiązano z zagrożeniami dla granic państwa. Dla większości dzisiejszych ludzi poczucie braku bezpieczeństwa wynika na ogół z obaw o codzienne życie niż z lęku przed konfliktem zbrojnym czy katastrofalnym wydarzeniem globalnym. Bezpieczeństwo ekonomiczne (zatrudnienia, dochodowe, socjalne itp.), zdrowotne, ekologiczne lub ochrona przed przestępczością są przykładami tych elementów bezpieczeństwa, które obecnie nurtują ludzkość na całym świecie. Niemniej jednak, prawdziwie niecodziennym, globalnym wydarzeniem stała się nowa pandemia koronawirusa COVID-19, której implikacje w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego i ekonomicznego należy uznać za bardzo istotne.

Nowe zagrożenia bądź ryzyka: terroryzm międzynarodowy, przestępczość zorganizowana, handel bronią, narkotykami bądź nawet ludźmi, ataki cybernetyczne, oszustwa w handlu elektronicznym, konflikty etniczne, połączenie szybkiego wzrostu populacji z degradacją środowiska naturalnego oraz ubóstwem, niestabilność gospodarcza i finansowa państw, destabilizacja polityczna, a czasem nawet upadek państwa spowodowały, że zamiast terminu bezpieczeństwo narodowe zaczęto stosować nowe pojęcie – „bezpieczeństwo ludzkie" (Matthews, 1997).

Zajmując się kwestią bezpieczeństwa należy zadać podstawowe pytanie, które brzmi: Co mieści się pod pojęciem bezpieczeństwa? Ma ono wiele różnych definicji, które w niniejszym rozdziale nie będą jednak szczegółowo rozważane. Mnogość ta wiąże się z faktem, że przedstawiciele poszczególnych dziedzin i dyscyplin nauki postrzegają i opisują bezpieczeństwo w świetle właściwej dla nich wiedzy i terminologii.[2]

W kontekście związku pomiędzy bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym warto posłużyć się koncepcją zaproponowaną przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP, 1994, s. 22-24), według której bezpieczeństwo człowieka (*human security*) oznacza wolność od wszystkich zagrożeń, z którymi spotykają się ludzie w codziennym życiu, poprzez połączenie zasady wolności od strachu (*freedom from fear*) z zasadą wolności od niedostatku (*freedom from want*).

Bezpieczeństwo polega więc tu z jednej strony na wolności od krzywdy, szkody – niezależnie od tego, czy wynika ona z przestępczości, konfliktu militarnego, przemocy, terroryzmu, wypadków, czy klęsk żywiołowych, z drugiej zaś – na wolności od ubóstwa, chorób, głodu, bezdomności, bezrobocia czy ucisku, czyli na istnieniu sytuacji, w której potrzeby ludzkie (materialne i niematerialne) są odpowiednio zaspokojone.

W 2005 roku Raport Sekretarza Generalnego ONZ pt. „*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*" („*Większa wolność: ku rozwojowi, bezpieczeństwu i prawom człowieka dla wszystkich*") nadał trzeci wymiar koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego: wolność (swobodę) życia z godnością (*freedom to live in dignity*). Podkreślono w nim, że nie będzie rozwoju bez bezpieczeństwa oraz bezpieczeństwa bez rozwoju, ale zarówno rozwój, jak i bezpieczeństwo zależą od poszanowania praw i swobód człowieka oraz od praworządności (UN General Assembly, 2005).

W definicji UNDP na bezpieczeństwo ludzkie składa się siedem składników: bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo środowiskowe, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo wspólnot społecznych i bezpieczeństwo polityczne (UNDP 1994).

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się różne rodzaje bezpieczeństwa: m.in.: (1) podmiotowe: bezpieczeństwo indywidualne (jednostkowe, personalne), grupowe (rodowe, plemienne, lokalne), narodowe (państwowe), międzynarodowe, globalne; (2) przedmiotowe: bezpieczeństwo militarne, publiczne, polityczne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne, technologiczne, religijne, informacyjne itp.

Programy na rzecz bezpieczeństwa ludzi bazują na dwóch kluczowych ideach: po pierwsze, że ochrona osób ma kluczowe znaczenie zarówno dla bezpieczeństwa narodowego, jak i międzynarodowego; a po drugie, że warunki bezpieczeństwa wymagane dla rozwoju nie ograniczają się do tradycyjnych kwestii, takich

[2] Patrz np. Cieślarczyk, M. (2011). *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa.* Siedlce: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach; Fałdowski, M. (2018). Współczesny wymiar bezpieczeństwa. *Zeszyty Naukowe SGSP / Szkoła Główna Służby Pożarniczej, 66(2),* 109-122.

jak obrona narodowa oraz prawo i porządek, ale raczej obejmują szersze kwestie polityczne, gospodarcze i społeczne, które zapewniają życie zabezpieczone przed wszelkimi zagrożeniami (OECD 2005).

Z perspektywy ekonomicznej, w polityce publicznej konieczne są jednak kompromisy (*trade-offs*) między bezpieczeństwem z jednej strony a efektywnością produkcji i handlu, globalizacją, równością i wolnością z drugiej strony.

W ramach Inicjatywy OECD „*Better Life*" (OECD, 2020a; OECD 2020b) badany jest kompleksowy zestaw 11 kategorii dobrobytu (wśród nich Safety) w 37 (36) krajach OECD oraz czterech spoza tej organizacji. Każda kategoria przypisana jest do kluczowego wymiaru życia, decydującego o dobrym samopoczuciu ludzi. Składnik indeksu „*Better Life Index*" pod nazwą Bezpieczeństwo (Safety) bazuje na pytaniu *„Czy czujesz się bezpiecznie, chodząc samotnie w nocy w mieście lub okolicy, w której mieszkasz?"* OECD dokonuje obliczeń wartości tego składnika na podstawie wyników ankiety Gallup World Poll.

Z kolei Instytut Gallupa, który cyklicznie prowadzi badania wśród mieszkańców 142 krajów odnośnie ich poczucia bezpieczeństwa osobistego i zaufania do służb publicznych (na podstawie osobistych doświadczeń z przestępczością i organami ścigania) konstruuje Indeks prawa i porządku publicznego *(„The Law and Order Index")*. Wykorzystuje przy tym następujące pytania kierowane do respondentów (Gallup, 2019):

1. czy w mieście lub okolicy, w której mieszkasz, masz zaufanie do lokalnej policji?
2. czy czujesz się bezpiecznie, chodząc samotnie w nocy po mieście lub okolicy, w której mieszkasz?
3. czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy skradziono tobie lub innemu członkowi gospodarstwa domowego pieniądze lub inne mienie?
4. czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy zostałeś napadnięty lub obrabowany? (to pytanie nie było zadawane w 2015 roku).

Wartości indeksu Gallupa oraz składnik indeksu OECD wykorzystano do porównania stanu bezpieczeństwa w Polsce i wszystkich sąsiadujących z nią państwach (tab. 1).

**Tab. 1.** Indeks prawa i porządku oraz poczucie bezpieczeństwa deklarowane przez obywateli Polski oraz graniczących z nią państw

| Kraje | Bezpieczeństwo: (Czujesz się bezpiecznie chodząc samotnie w nocy?) Udział odpowiedzi* (%) | | Indeks prawa i porządku (0 = najniższy wynik, 100 = najwyższy wynik) | |
|---|---|---|---|---|
| | Średnia 2010-2012 | Średnia 2016-2018 | 2015 | 2018 |
| Polska | 63,2 | 69,9 | 73 | 83 |
| Rosja | 40,9 | 54,3 | 62 | 72 |
| Litwa | 40,5 | 61,3 | 70 | 82 |
| Białoruś | - | - | 68 | 74 |
| Ukraina | - | - | 55 | 67 |
| Słowacja | 54,2 | 65,2 | 72 | 81 |
| Czechy | 58,1 | 73,1 | 77 | 86 |
| Niemcy | 78,2 | 72,4 | 83 | 88 |
| OECD | 66,6 | 71,5 | - | - |

*odsetek osób w wieku 15 lat i starszych

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Gallup 2019, Gallup 2016) oraz OECD.Stat (Better Life Index)

Na podstawie wyników badań Gallupa i OECD (tab. 1) można stwierdzić, że najwyższy na ogół poziom bezpieczeństwa oraz porządku publicznego postrzeganego przez społeczeństwo w grupie analizowanych krajów występował kolejno w Niemczech, Czechach oraz Polsce, natomiast najniższy – na Ukrainie, w Rosji i Białorusi, czyli państwach graniczących od wschodu z UE. We wszystkich krajach (poza Niemcami w przypadku składnika indeksu lepszego życia) wyniki uległy poprawie. W kontekście bezpieczeństwa obszaru pogranicznego będącego przedmiotem rozpatrywania, powyższe rezultaty sugerują możliwość przepływu większego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego ze/od strony Ukrainy i Białorusi do Polski niż odwrotnie.

Pojawia się tu zatem pytanie o stan bezpieczeństwa na obszarze *„Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020"*. Ze względu na dostępność danych, odpowiedź na nie odnosi się wyłącznie do Polski. W tabeli 2 ukazane zostały przestępstwa stwierdzone przez policję w zakończonych postępowaniach przygotowawczych w 2018 roku w podregionach wyodrębnionych przez GUS.

**Tab. 2.** Przestępstwa stwierdzone przez policję ogółem na 1000 mieszkańców w podregionach GUS w 2018 roku

| Podregiony | Przestępstwa stwierdzone przez policję na 1000 mieszkańców | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | ogółem | o charakterze kryminalnym | drogowe | przeciwko mieniu | przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu i w komunikacji |
| suwalski | 13,81 | 8,65 | 2,11 | 6,12 | 2,24 |
| białostocki | 16,57 | 9,42 | 1,63 | 6,49 | 1,79 |
| łomżyński | 12,28 | 7,04 | 2,32 | 4,65 | 2,53 |
| bialski | 16,52 | 9,71 | 2,50 | 3,81 | 2,70 |
| chełmsko-zamojski | 15,58 | 9,47 | 1,76 | 4,22 | 1,90 |
| przemyski | 11,44 | 7,41 | 1,58 | 3,88 | 1,70 |
| krośnieński | 11,97 | 6,50 | 1,47 | 4,89 | 1,56 |
| Polska | 19,99 | 12,80 | 1,72 | 9,08 | 1,91 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2020)

W podregionach Polski, przyległych do granicy z Białorusią i Ukrainą, względna liczba przestępstw wymienionych kategorii (poza drogowymi) okazała się być niższa niż przeciętna w Polsce. Najmniej bezpieczne według kryterium liczby przestępstw były na ogół podregiony: bialski i białostocki, a najbardziej bezpieczne – krośnieński i przemyski. Większa od przeciętnej w kraju względna liczba przestępstw drogowych wykrytych przez policję (szczególnie wysoka w bialskim) prawdopodobnie wiąże się z występowaniem w wymienionych podregionach europejskich korytarzy transportowych oraz nasilonego ruchu związanego z przekraczaniem granicy państwowej przez ludzi i towary.

Przykładowo, według danych Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej (NOSG) – największego w Polsce, na kontrolowanych przez niego przejściach w 2019 roku granicę Polski z Republiką Białorusi przekroczyło nieco ponad 4 mln osób oraz ok. 1,8 mln środków transportu, natomiast z Ukrainą – odpowiednio prawie 8,86 mln osób i 2,49 mln pojazdów (NOSG, 2020).

## Rola granic

Granice tradycyjnie służą zaspokojeniu dwóch podstawowych potrzeb ludzi: (1) ochrona przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi; (2) wyznaczenie (delimitacja) terytoriów należących do określonych grup politycznych, kulturowych bądź społecznych.

Granica może pełnić albo funkcję separacyjną (rozdzielczą), albo integracyjną (zbliżeniową), albo te dwie równocześnie. Współczesne badania nad granicami koncentrują się na dwóch równoległych i jednoczesnych procesach – zarządzaniu granicami (jako ich kontrola i potwierdzenie), jak też na przekraczaniu granicy (jako współpraca, transcendencja).

Przekraczanie granic i ich kontrola konkurują ze sobą o supremację: otwarte i bardziej elastyczne granice są niezbędne ze względów ekonomicznych, podczas gdy bardziej sztywne i zamknięte granice są postrzegane jako ważne środki bezpieczeństwa. Ten dualizm sprzyja w ostatnich latach (zwłaszcza po atakach terrorystycznych w USA z września 2001 roku) zwolennikom sekurytyzacji ze względu na nacisk na kwestie bezpieczeństwa osobistego i fizycznego przed zagrożeniami transgranicznymi. Sekurytyzacja granic, czyli jednoczesne ustanawianie przeszkód administracyjnych i fizycznych w celu kontrolowania migracji osób i przepływu towarów oraz kapitału nie jest próbą zamykania przestrzeni i terytoriów, ale filtrowania i sortowania przepływów międzynarodowych zgodnie z ich stopniem pożądania (Jones, 2012; Johnson i in., 2011).

Granice mogą stanowić „motor łączności". Zamiast ograniczać mobilność, mogą ją aktywnie ułatwiać, ponieważ wiele kluczowych granic znajduje się na lotniskach, w portach morskich i terminalach kolejowych. Zdaniem Häkli i Kaplana (2002), interakcje transgraniczne są bardziej prawdopodobne, gdy druga strona jest łatwo dostępna, w przeciwieństwie do sytuacji, gdy ludzie mieszkają dalej od granicy.

We wschodniej Polsce znajduje się zewnętrzna granica Schengen i UE, dlatego właściwe działania służb mundurowych mogą stanowić skuteczne narzędzie w zapewnieniu integralności granic (Wielki, 2016). W UE najbardziej obleganą granicą lądową nie tylko dla Polski i Ukrainy, ale także dla całej wspólnoty jest granica polsko-ukraińska licząca 530 km długości, czyli niewiele dłuższa niż wewnętrzna granica Irlandii, ale stanowiąca znacznie większe wyzwanie dla służb.

Niebezpieczeństwa nie znają jednak granic. Wśród tych dla systemu transgranicznego wymienia się zagrożenia: militarne (mało realne), społeczne (duże ze względu na transgraniczne przepływy siły roboczej i masowe migracje, w tym nielegalne), ze strony międzynarodowych grup przestępczych, zdrowia publicznego (duże np. z powodu możliwości przenoszenia i wystąpienia epidemii zakaźnych chorób zwierzęcych i ludzkich w strefach transgranicznych), gospodarcze (duże ze względu na powiązania gospodarcze i procesy globalne współczesnego świata), informatyczne (znaczące), przyrodnicze (np. powodzie, huragany), ekologiczne, pożarnicze (Świderski, 2018).

Obszary przygraniczne są szczególnie narażone na wiele zagrożeń ze względu na położenie w ciągach europejskich lądowych korytarzy transportowych. Zwiększenie wymiany handlowej i związana z tym intensyfikacja transportu (np. natężenie ruchu samochodów ciężarowych o dużej ładowności) powoduje coraz większe zużycie infrastruktury drogowej, a tym samym obniżenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a w konsekwencji – wzrost wypadków. Ruch tranzytowy związany jest też z przewozem niebezpiecznych materiałów. Poza tym z in-

tensyfikacją ruchu granicznego są (lub mogą być) powiązane zjawiska cechujące się szkodliwością społeczną i/lub gospodarczą, takie jak przykładowo tworzenie się szlaków przerzutu nielegalnych migrantów, broni bądź narkotyków, przemyt towarów (np. papierosów) czy nawet tzw. „drobna przestępczość" (np. kradzieże o niskiej wartości mienia).

Zdaniem Rafała Wielkiego (2016), szczególne zagrożenia stwarza zjawisko korupcji w ochronie pogranicza ze względu na specyficzne warunki panujące pomiędzy granicami państwowymi. Rozwojowi zjawisk korupcyjnych (np. aktywnej pomocy migrantom w pokonaniu barier granicznych) może sprzyjać obecność wielu kultur zderzających się ze sobą w obszarach granicznych.

Powyższe i inne współczesne zagrożenia systemu transgranicznego negatywnie wpływają na rozwój obszarów pogranicznych. Z kolei zapewnienie bezpieczeństwa z jednej strony pozytywnie oddziałuje na gospodarkę, mając np. kluczowe znaczenie w przyciąganiu dużych inwestycji i lepiej płatnych miejsc pracy w regionie przygranicznym, z drugiej zaś – może spowolnić przepływ towarów, usług i ludzi, utrudniając w ten sposób charakterystyczną dynamikę i interakcje społeczne regionu przygranicznego oraz innych części sąsiadujących krajów.

## Rola bezpieczeństwa w rozwoju społecznym i gospodarczym

Badania ekonomiczne w zakresie bezpieczeństwa, w swej istocie, analizują zachowanie ludzi w celu utrzymania i poprawy jakości życia (dobrobytu).

Dodatnia współzależność między bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-ekonomicznym wydaje się być bezdyskusyjna. Przykładowo, przestępczość, a także strach przed nią od dawna uważane są za „poważny dylemat społeczny" i powiązane zarówno z problemami zdrowia fizycznego, jak i psychicznego, wzrostem stresu, pogorszeniem samopoczucia, jak też ogólnymi stratami w jakości i zadowoleniu z życia (Adams, Serpe, 2000; Box i in., 1988; Dolan, Peasgood, 2007; Krulichová, 2018).

Warto tu także zaznaczyć, że Instytut Gallupa dostrzega silne związki między odpowiedziami respondentów na pytania wykorzystywane przy budowie Indeksu prawa i porządku publicznego a miernikami rozwoju gospodarczego i społecznego dla poszczególnych krajów, podkreślając, przykładowo, że wysokie wskaźniki przestępczości mogą tłumić spójność społeczną i negatywnie wpływać na wyniki gospodarcze.

Współzależność bezpieczeństwa i rozwoju znajduje również odzwierciedlenie w politykach UE, która konsekwentnie podkreśla, że „bezpieczeństwo jest niezbędnym warunkiem rozwoju" oraz że tworzenie i wzmacnianie warunków gospodarczych, politycznych i społecznych dla stabilności ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa kraju (Komisja Europejska, 2015).

Cele rozwojowe zostały więc zintegrowane z koncepcją bezpieczeństwa ludzi w celu przesunięcia uwagi i zasobów z tradycyjnych kwestii bezpieczeństwa narodowego na kwestie dobrobytu i rozwoju człowieka, na co zwraca uwagę m.in.

Björn Hettne (2010). Zapewnienie szeroko zakrojonego bezpieczeństwa dla ludności jest wymogiem zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego (Ball, Hendrickson, 2006).

Według Michaela Leifer'a (1989), kompleksowe podejścia do bezpieczeństwa jednoznacznie łączą gospodarkę wprost z bezpieczeństwem, uwypuklając kluczową rolę krajowego rozwoju społeczno-gospodarczego jako środka do zapewnienia satysfakcji materialnej obywateli, po osiągnięciu której będą oni mniej podatni na działania wywrotowe wewnętrzne i zewnętrzne.

Podobnie OECD (2005) uznaje, że zabezpieczenie przed przemocą jest podstawą egzystencji ludzi i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i politycznego. Tam, gdzie wybucha przemoc, w obrębie lub między krajami, rozwój jest hamowany.

Głównym symbolem bezpieczeństwa, jego gwarantem i dostawcą jest państwo, zwłaszcza poprzez zapewnienie warunków do rozwoju gospodarczego, społecznego (i ekologicznego) kraju, ale nie tylko. W obliczu wybuchu pandemii COVID-19 to właśnie państwa narodowe w ramach zarządzania skutkami gospodarczymi i finansowymi kryzysu zapewniają sieć zabezpieczenia społecznego potrzebującym osobom, zarządzają systemowym ryzykiem gospodarczym i finansowym oraz motywują obywateli do krytycznych zachowań przestrzennych w celu powstrzymania transmisji choroby.

Nacisk państwa na rozwój społeczno-gospodarczy niekoniecznie jednak oznacza, że bezpieczeństwo grup i jednostek w społeczeństwie automatycznie się zwiększa. Podejście centro-państwowe do bezpieczeństwa może kolidować z interesami i bezpieczeństwem jednostek, zwłaszcza jeśli program rozwoju społeczno-gospodarczego państwa lub regionu pogłębia słabości gospodarcze, powoduje degradację środowiska naturalnego, czy też prowadzi do marginalizacji lub wykluczenia tych, których potrzeby i interesy są sprzeczne z koncepcją państwa dotyczącą narodowego interesu gospodarczego. W tym kontekście idea bezpieczeństwa, która przyjmuje człowieka (jednostkę) jako odniesienie do bezpieczeństwa pierwotnego, staje się coraz bardziej istotna. Z drugiej strony, jeśli w państwie występuje kryzys czy recesja gospodarcza, jego strumień wydatków publicznych na bezpieczeństwo (np. wsparcie policji lub innych służb) może być redukowany.

Niebezpieczeństwo powoduje bezpośrednie i pośrednie skutki gospodarcze i społeczne. Narzuca koszty osobom, które boją się zagrożeń. Według standardowej teorii ekonomicznej, podmioty gospodarcze, jeśli nie chcą podejmować ryzyka, wolałyby świat o mniejszej niepewności i są skłonne zapłacić premię w celu zmniejszenia ryzyka (np. w formie dobrowolnych wydatków w sektorze prywatnym na ochronę i bezpieczeństwo). Sektor prywatny poświęci więc część swojego czasu i zasobów na działania ochronne, a nie produkcyjne. Taka realokacja zasobów powoduje wzrost jednostkowych kosztów produkcji, niższą wydajność i konkurencyjność.

Prawdopodobnie niektóre przedsiębiorstwa (ale też gospodarstwa domowe) ponoszą relatywnie wyższe nakłady na ochronę osób i mienia niż inne, na przy-

kład ze względu na swoją lokalizację w strefach wysokiego ryzyka, do których mogą należeć obszary przygraniczne.

Bezpośrednie skutki braku bezpieczeństwa obejmują straty w prawach własności, produkcji, użyteczności, zdrowiu lub życiu wynikające z takich zdarzeń, jak przykładowo kradzież, oszustwo lub terroryzm. Skutki pośrednie odnoszą się do kosztów instrumentów wdrożonych przez rząd (państwo) w odpowiedzi na rzeczywiste lub postrzegane ryzyko. Mogą one dotyczyć polityki gospodarczej lub bardziej ogólne reakcji politycznych na zagrożenia.

W wielu sektorach gospodarki stopień rządowych regulacji związanych z bezpieczeństwem jest dość znaczny. Przykładowo przepisy i zasady bezpieczeństwa oraz stojące na ich straży inspekcje powodują opóźnienia na granicach, wydłużają czas transportu i zmniejszają przepuszczalność granic, ograniczając w ten sposób przepływy handlowe. Więcej kontroli granicznych poprawia bezpieczeństwo, ale także zmniejsza szybkość i łatwość, z jaką przemieszczane są towary i ludzie.

Z kolei standardowe regulacje rządowe w dziedzinie obrony narodowej lub zwalczania przestępczości powodują dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw (Hobijn, 2002; World Bank, 2003). Oznacza to przesunięcie zasobów gospodarczych między podmiotami, w tym między sprzedającymi i kupującymi oraz między podmiotami prywatnymi i publicznymi.

Wzrost wydatków publicznych w obliczu spadku bezpieczeństwa może działać hamująco na długoterminowy wzrost i rozwój gospodarczy poprzez dwa kanały. Po pierwsze, wysokie budżety na obronę i bezpieczeństwo wewnętrzne mogą spowodować wypieranie inwestycji bardziej stymulujących wzrost gospodarczy. Po drugie, wydatki na bezpieczeństwo publiczne mogą również wypierać przedsięwzięcia w zakresie poprawy bezpieczeństwa podejmowane przez bardziej efektywny sektor prywatny.

Ze względu na to, że bezpieczeństwo i rozwój są coraz częściej postrzegane jako nierozerwalnie związane, otwiera to drogę do włączenia bezpieczeństwa do głównego nurtu polityki publicznej. Warto tu też zaznaczyć, że dla bezpieczeństwa narodowego danego kraju ma znaczenie nie tylko jego własny rozwój społeczny i gospodarczy, ale również ten w innych krajach.

## Rola i zadania służb mundurowych w bezpieczeństwie i rozwoju kraju

Bezpieczeństwo narodowe, publiczne jest prototypowym dobrem publicznym (podobnie jak latarnia morska). Ma ono charakter nierywalizacyjny w konsumpcji; każdy obywatel cieszy się pełną produkcją bezpieczeństwa narodowego, nie ograniczając konsumpcji innych osób. Ponadto niemożliwe jest wykluczenie obywateli z zapewniania bezpieczeństwa narodowego.

Ze względu na powyższe, prywatne podmioty gospodarcze mają niewielką motywację do inwestowania w środki bezpieczeństwa publicznego (narodowego). Stąd jego poziom zapewniany przez sektor prywatny byłby nieoptymalny z punk-

tu widzenia społeczeństwa (nieefektywny społecznie). Jest to jedno z uzasadnień dostarczania przez państwo bezpieczeństwa lub regulacji w zakresie bezpieczeństwa w gospodarce narodowej.

W świetle art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnienie bezpieczeństwa terytorium i obywateli Polski należy do podstawowych zadań państwa (Konstytucja..., 1997). Podobnie art. 17 Konstytucji Ukrainy stanowi, że ochrona suwerenności i niepodzielności terytorialnej Ukrainy oraz zapewnienie jej bezpieczeństwa są najważniejszymi funkcjami państwa i przedmiotem troski całego narodu ukraińskiego (Constitution of Ukraine, 1996).

Państwo do zapewnienia bezpieczeństwa, zwłaszcza fizycznego (militarnego oraz cywilnego) obywateli, czyli ich ochrony i obrony przed działaniami lub zjawiskami niszczącymi, wykorzystuje specjalnie w tym celu tworzone i utrzymywane siły i środki, takie jak: wojsko, policja, wywiad, kontrwywiad, straż graniczna, straż pożarna oraz różne służby ochrony. Uprawnienia wybranych formacji przedstawiono w tabeli 3 (zaznaczone krzyżykiem).

**Tab. 3.** Uprawnienia wybranych służb mundurowych w Polsce

| Nazwa formacji | Legitymowanie osób | Zatrzymywanie i kontrola pojazdu | Nakładanie i ściganie grzywien (mandaty) | Środki przymusu bezpośredniego | Broń |
|---|---|---|---|---|---|
| Policja | X | X | X | X | X |
| Straż Graniczna | X | X | X | X | X |
| Służba Celna | X | X | X | X | X |
| Inspektorat Transportu Drogowego | X | X | X | X | X |
| Straż Ochrony Kolei | X | X | X | X | X |
| Straż Pożarna | X | - | - | - | - |
| Straż Leśna | X | X | X | X | X |
| Straż Łowiecka | X | X | X | X | X |
| Straż Rybacka | X | X | X | X | X |
| Straż Parków Narodowych | X | X | X | X | X |
| Ochotnicza Straż Pożarna | X | - | - | - | - |

Źródło: opracowanie własne

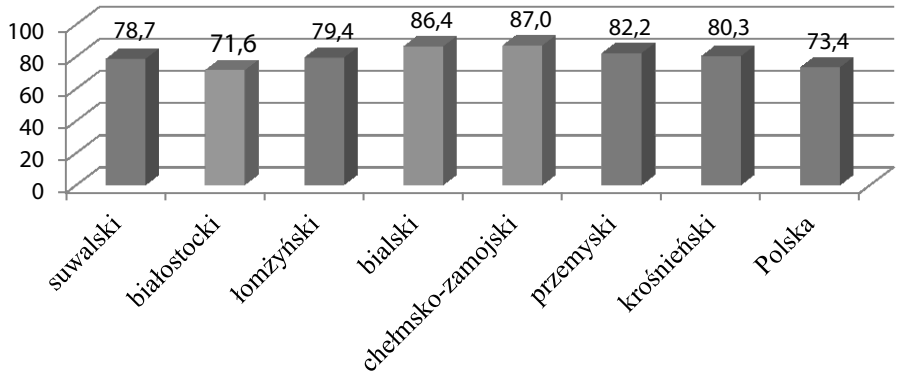
Jeśli chodzi o statutowe funkcje i zadania formacji umundurowanych, nie będą one tu dokładnie omawiane. Zainteresowanych nimi czytelników warto w tym miejscu odesłać m.in. do pozycji Skalskiego i innych (2019), ewentualnie do odpo-

wiednich ustaw[3]. Skupiono się raczej na oczekiwaniach wobec tych formacji, a także znaczeniu ich obecności i aktywności z punktu widzenia społecznego i ekonomicznego.

Według niektórych badaczy, widoczne służby mundurowe (np. patrole policji czy straży) mogą oznaczać, że przestępstwo jest zarówno przewidywane, jak i kontrolowane, a porządek publiczny zostanie przywrócony społeczeństwu, co w konsekwencji z jednej strony redukuje strach przed przestępczością i zwiększa poczucie bezpieczeństwa, z drugiej natomiast – może odstraszać od popełniania przestępstw, w tym przez imigrantów lub cudzoziemców odwiedzających kraj (Jackson, Bradford, 2009; Bradford, Jackson, 2017).

Istotna w tym kontekście jest skuteczność służb, przykładowo policji, mierzona wskaźnikiem wykrywalności sprawców przestępstw. Rycina 1 ukazuje wskaźniki wykrywalności sprawców przestępstw stwierdzonych przez policję ogółem w wyodrębnionych podregionach Polski wschodniej.

Na ogół wykrywalność ta we wszystkich podregionach (poza białostockim) była niższa w stosunku do średniej w Polsce. Najwyższy jej poziom dotyczył przestępstw drogowych (od 99,6% w krośnieńskim do 98,3% w białostockim), natomiast najmniej skuteczna była policja w przypadku wykrywalności sprawców przestępstw przeciwko mieniu (od 42,7% w białostockim do 66,9% w chełmsko-zamojskim) (GUS, 2020).




**Ryc. 1.** Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw stwierdzonych przez policję ogółem (%), 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (2020)

Formacją, mającą szczególne – poza strażą graniczną – znaczenie społeczne i ekonomiczne wynikające z ochrony granic, jest służba celna. W tabeli 4 przedstawione zostały oczekiwania wobec niej ze strony obywateli państw UE. W sondażu Eurobarometru nt. świadomości i postrzegania przez Europejczyków organów celnych UE, przeprowadzonym w grudniu 2018 roku, respondenci zostali popro-

[3] Przykładowo: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179; Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 1990 nr 78 poz. 462; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. 2009 nr 168 poz. 1323 i inne.

szeni m.in. o odpowiedź na pytanie, jakie, ich zdaniem, działanie powinno się znaleźć na pierwszym miejscu wśród najważniejszych działań podejmowanych przez te organy.

Generalnie, najczęściej wskazywanym zadaniem była ochrona obywateli przed zagrożeniami bezpieczeństwa (np. terroryzmem, handlem nielegalną bronią), a ponadto zwalczanie przemytu i oszustw celnych (w tym przemytu narkotyków i papierosów). Są to zadania, które w rzeczy samej należą również do straży granicznej.

**Tab. 4.** Najważniejsze działanie, które powinno być podejmowane przez służby celne, w opinii obywateli UE (jedno wskazanie)

| | **UE12** | **UE15** | **Strefa euro** | **UE25** | **UE27** | **EU28** | **PL** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Liczba respondentów | 12278 | 15413 | 18328 | 24536 | 26633 | 27643 | 1011 |
| | Odsetek wskazań (%), 2018 | | | | | | |
| Pobór podatków, np. cła, VAT lub akcyzy | 6 | 6 | 6 | 7 | 8 | 8 | 12 |
| Zwalczanie przemytu i oszustw celnych np. nielegalnych narkotyków i przemytu papierosów | 24 | 24 | 26 | 24 | 24 | 24 | 25 |
| Ochrona przedsiębiorstw przed nielegalnym lub nieuczciwym handlem, np. konfiskowanie podrobionych produktów | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 8 |
| Ochrona obywateli przed zagrożeniami bezpieczeństwa, np. terroryzmem, handlem nielegalną bronią | 30 | 30 | 29 | 30 | 29 | 29 | 24 |
| Ułatwienie handlu międzynarodowego, np. ograniczanie biurokracji | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 |
| Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, np. egzekwowanie przepisów dotyczących zwierząt, roślin i zdrowia publicznego, bezpieczeństwa produktów | 16 | 16 | 15 | 15 | 15 | 15 | 13 |
| Ochrona środowiska, np. egzekwowanie przepisów dotyczących gatunków chronionych lub zagrożonych oraz kontrolowanie handlu dobrami kultury | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 7 |
| Inne | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Brak odpowiedzi | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, DG for Communication (2019)

Przykładowo, ujawniony w 2019 roku przez NOSG przemyt towarów, głównie (biorąc pod uwagę wartość) narkotyków, pojazdów oraz papierosów, a także obcych walut opiewał na ogólna sumę ok. 28 mln zł na odcinku granicy z Białorusią oraz ok. 23 mln zł na odcinku granicy z Ukrainą, przy zastrzeżeniu, że niektóre dobra nie były w ogóle wyceniane.

Znamienne jest, że ułatwienie handlu międzynarodowego oraz ochrona przedsiębiorstw przed nielegalnym lub nieuczciwym handlem były priorytetem wybranym przez najmniejszą względną liczbę obywateli badanych przez Eurobarometr. Z ekonomicznego punktu widzenia, są to warunki bardzo wzmacniające wzrost gospodarczy, o czym świadczy m.in. trudna sytuacja ekonomiczna krajów wywołana wstrzymaniem bądź zahamowaniem wymiany międzynarodowej w wyniku ostatniej pandemii koronawirusa.

## Podsumowanie

Rozwój społeczno-gospodarczy wymaga utworzenia stabilnych, pokojowych i integracyjnych społeczeństw. W regionie pogranicznym, jakim jest ten objęty „Programem Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020", jednym z głównych wyzwań jest ochrona ludności przed niebezpieczeństwami płynącymi nie tyle ze strony sąsiadujących państw, co raczej – od ich strony, a także z zagrożeniami „tranzytowymi". Zważywszy, że granice wschodnie Polski są granicami zewnętrznymi UE, współpraca i wymiana gospodarcza oraz dialog transgraniczny konkurują z programami bezpieczeństwa granic i systemem wizowym Schengen.

Zapewnienie bezpieczeństwa służącego rozwojowi jest głównie zadaniem państwa reprezentowanego przez umundurowane służby (straż graniczną, policję, służbę celną itp.). Wyższa skuteczność tych służb jest w stanie nasilić poczucie bezpieczeństwa wśród (lokalnej) ludności, a tym samym wpłynąć na jakość jej życia, będącej wyznacznikiem postępu społecznego i gospodarczego.

## Literatura

1. Adams, R.E., Serpe, R.T. (2000). *Social integration, fear of crime, and life satisfaction.* Sociological Perspectives, *43(4),* 605–629.
2. Ball, N., Hendrickson, D. (2006). *Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, Practice and Research*. International Development Research Center, Ottawa.
3. Box, S., Hale, C., Andrews, G. (1988). *Explaining fear of crime.* British Journal of Criminology, *28*, 340–356.
4. Bradford, B., Jackson, J. (2017). *Police legitimacy among immigrants in Europe: Institutional frames and group position.* European Journal of Criminology, *15(5),* 567-588. https://doi.org/10.1177/1477370817749496.
5. Cieślarczyk, M. (2011). *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa.* Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce.

6. *Constitution of Ukraine* Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine on 28 June 1996.
7. Dolan, P., Peasgood, T. (2007). *Estimating the economic and social costs of the fear of crime*. British Journal of Criminology, *47(1),* 121–132. https://doi.org/10.1093/bjc/azl015.
8. European Commission, DG for Communication (2019). *Special Eurobarometer 483: Awareness and perceptions of EU customs.* Pobrano z: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2205.
9. Fałdowski, M. (2018). *Współczesny wymiar bezpieczeństwa*. Zeszyty Naukowe SGSP / Szkoła Główna Służby Pożarniczej, 66(2), 109-122.
10. Gallup (2016). *The 2016 Global Law and Order.* Gallup, Washington, DC.
11. Gallup (2019). *The Global Law and Order 2019*. Gallup, Washington, DC.
12. GUS (2020). Bank Danych Lokalnych. Przestępstwa stwierdzone przez Policję w zakończonych postępowaniach przygotowawczych. Pobrano z: https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat.
13. Hettne, B. (2010). *Development and security: Origins and future.* Security Dialogue, 41(1), 31-52. https://doi.org/10.1177/0967010609357040.
14. Hobijn, B. (2002). *What will homeland security cost?* Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review, *8(2),* 21-33.
15. Jackson, J., Bradford, B. (2009). *Crime, policing and social order: on the expressive nature of public confidence in policing*. The British Journal of Sociology, 60(3), 493–521. https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01253.x.
16. Johnson, C., Jones, R., Paasi, A., Amoore, L., Mountz, A., Salter, M., Rumford, C. (2011). *Interventions on rethinking 'the border' in border studies.* Political Geography, 30(*2*), 61-69. http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2011.01.002.
17. Jones, R. (2012). *Border Walls: Security and the War of Terror in the United States, India and Israel.* Zed Books, London.
18. Kaplan, D.H., Häkli, J. (red.). (2002). *Boundaries and Place: European Borderlands in Geographical Context.* Rowman & Littlefield Publishers.
19. Komisja Europejska (2015). Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju - Umożliwienie partnerom zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi. JOIN(2015) 17 final. Pobrane z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015JC0017&from=en
20. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
21. Krulichová, E. (2018). *Life satisfaction and happiness: discussing the impact of fear of crime and victimization.* Acta Universitatis Carolinae. Philosophica et Historica – Studia Sociologica, 2, 23-37. https://doi.org/10.14712/24647055.2018.2
22. Leifer, M. (1989). ASEAN and the Security of South-East Asia. Routledge, London.
23. Maslow, A.H. (1943). *A theory of human motivation.* Psychological Review, 50(4*),* 370–396. https://doi.org/10.1037/h0054346.
24. Matthews, J.T. (1997). Power Shift. *Foreign Affairs, 76(1),* 50-66. http://dx.doi.org/10.2307/20047909.
25. NOSG (Nadbużański Oddział Straży Granicznej). (2020). Ruch graniczny osób, ruch graniczny środków transportu, ujawniony przemyt towarów, a także ilość osób zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom – statystyki zbiorcze. Pobrano z: https://nadbuzanski.strazgraniczna.pl/nos/komenda/granice/statystyki/statystyki-zbiorcze/15885,Statystyki-zbiorcze.html.
26. OECD (2020a). *Better Life Index*. Pobrane z: http://www.oecdbetterlifeindex.org/.

27. OECD (2020b). *How's Life? 2020*: *Measuring Well-Being*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9870c393-en.
28. OECD (2005). DAC Guidelines and Reference Series. Security System Reform and Governance. Paris: OECD Publishing.
29. OECD.Stat. Better Life Index. Pobrano z: https://stats.oecd.org/Index.aspx? DataSetCode=HEALTH_STAT.
30. Skalski, D., Tuz, M., Formela, M., Pożarski, D. (2019). *Bezpieczeństwo społeczeństwa i porządek publiczny, Wybrane zagadnienia.* Wydawnictwo Uczelniane Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego, Gdańsk.
31. Świderski, K. (2018). *Współpraca formacji mundurowych w utrzymaniu bezpieczeństwa transgranicznego Polski.* Wschodnioznawstwo, 12, 127-142.
32. The ENI Cross-border Cooperation Programme Poland-Belarus-Ukraine 2014-2020, 3rd Revision as of 13 November 2017.
33. UN General Assembly (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All: Report of the Secretary-General*. UN Doc A/59/2005. New York: United Nations. Pobrano z: https://www.refworld.org/docid/4a54bbfa0.html.
34. UNDP – The United Nations Development Programme (1994). *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security.* New York, Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.18356/87e94501-en.
35. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179.
36. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 1990 nr 78 poz. 462.
37. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. 2009 nr 168 poz. 1323.
38. Wielki, R. (2016). *Prawne i kryminalistyczne aspekty zwalczania przestępstw korupcyjnych w ochronie pogranicza.* Pogranicze. Polish Borderlands Studies, 4(2), 231-243.
39. World Bank (2003). *Reducing Trading Costs in a New Era of Security*. W: World Bank. Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda (179-203). World Bank Group, Washington, DC.

***Marta Klasura***
Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie
martaklas@vp.pl

# Prawno-administracyjne uwarunkowania współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych

**Streszczenie**
Doświadczenia ostatnich kilku lat wskazują na duże zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego współpracą międzynarodową. Społeczności te są jednak skazane na pewne formy instytucjonalizacji, ograniczenia kierunkami polityki zagranicznej Polski oraz umowami rządowymi. Porozumienia partnerskie muszą być zatwierdzane przez rząd, ponieważ to tylko on, zgodnie z Konstytucją, prowadzi politykę zagraniczną państwa. Duży udział, w zakresie tworzenia sprzyjających warunków integracji lokalnej i regionalnej, ma Komisja Europejska, która promuje tzw. inicjatywę oddolną.
Celem opracowania jest przybliżenie podstaw prawnych współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego położonych w Polsce. Zaprezentowane zostaną zasady współpracy międzynarodowej na poziomie samorządowym. Autorka dokona analizy aktów prawnych oraz dokumentów europejskich i krajowych. Zostaną przedstawione uwarunkowania prawne w zakresie zawierania porozumień o współpracy do zrzeszeń i ugrupowań. Opis wyjaśniający oparty jest na analizie logicznej. Wynikiem jest identyfikacja dokumentów wspierających współpracę. Analiza dokumentacji pozwala wyciągnąć pozytywny wniosek, że podstawy prawne oraz instytucje krajowe i europejskie sprzyjają współpracy samorządów terytorialnych.

**Słowa kluczowe**: jednostka samorządu terytorialnego, współpraca międzynarodowa, współpraca międzysamorządowa, porozumienie

**Summary**
A few years experience has shown that local government units are becoming increasingly interested in international cooperation. However, these societies are obliged to institutionalize and limit themselves due to Polish foreign policy and governmental agreements. Partnership agreements need to be approved by the government as it is, according to the Constitution, the only body entitled to deal with foreign policy. The European Commission plays a significant role in creating a friendly environment for local and regional integration by encouraging grassroots initiatives.
This article is aimed at throwing light at legal bases of international cooperation by local government units in Poland. Here will be presented the principles of international cooperation at local and regional levels. The author will analyse legal acts as well as European and

domestic instruments. Legal conditions regulating conlusion of cooperation agreements in case of federations and groupings will be presented. The explanatory description is based on a logical analysis. The result is identification of instruments which suport cooperation. The analysis of these instruments leads to a positive conclusion that the legal bases and both national and European institutions foster local governments cooperation.

**Keywords**: local government unit, international cooperation, inter-self-governmental co-operation, agreement

## Wstęp

Współpraca międzynarodowa nie jest niczym nowym. Nawiązywanie stosunków dyplomatycznych między krajami miało miejsce jeszcze w starożytności, a współpraca mniejszych społeczności jeszcze w czasach plemiennych. Nawiązywanie bliskich relacji gospodarczych i społecznych dawało podstawę do rozwoju, a w konsekwencji do wzajemnego poszanowania suwerenności. Zasady wypracowane za czasów naszych prapradziadków, połączone z doświadczeniem zmieniającego się otoczenia, dopracowane przez polityków, dyplomatów i prawników, zostały spisane i funkcjonują współcześnie w postaci norm prawnych.

Zasada samorządności terytorialnej jest zapisana w Konstytucji RP w art. 15 i 16. Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców, w granicach określonych prawem. Zadanie to realizowane jest za pomocą rady, która z kolei dysponuje organami wykonawczymi. Organ ten wyznacza zadania i sprawdza sposób oraz zakres ich realizacji. Przepisy konstytucyjne nie wykluczają możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, np. w referendum czy też innej bezpośredniej formy uczestnictwa mieszkańców w sprawach ważnych, jeśli tylko ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. Niezmiernie ważny jest fakt wybierania rady w wyborach powszechnych, tajnych, równych i bezpośrednich, co daje podstawy domniemania, że związek emocjonalny członka rady – mieszkańca gminy, powiatu itd. przełoży się na odpowiedzialne podejmowanie decyzji (Granat, 2019).

Żadna jednostka samorządu terytorialnego nie może działać w pojedynkę. Ważna jest współpraca, która może stanowić impuls do rozwoju na przykład poprzez poznawanie a często nawet powielanie dobrych praktyk. Współpraca wynika z potrzeby nawiązywania relacji, ale przede wszystkim z nasilania się pewnych zagrożeń i problemów, takich jak: kryzys finansowy, obciążanie samorządów terytorialnych zadaniami publicznymi, starzenie się społeczeństw, problemy zanieczyszczenia i ochrony zasobów środowiska naturalnego itp. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego stanowi ważny aspekt ich funkcjonowania, ale podstawy prawne zostały opracowane na szczeblu międzynarodowym.

## Uwarunkowania na gruncie europejskich norm prawnych

Pierwsze dokumenty dotyczące współpracy międzynarodowej władz lokalnych zostały opracowane i przyjęte przez Radę Europy. Dwa podstawowe dokumenty stanowią podstawę prawa międzynarodowego w przedmiotowej sprawie: Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 roku oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego, natomiast Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z dnia 19 listopada 1981 roku jest *„pewnego rodzaju «przewodnikiem» współpracy transgranicznej"* (Dołżbłasz, Raczyk, 2009).

1. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r.

Konwencja została opracowana i przyjęta w dniu 21 maja 1980 r., natomiast przyjęta przez Polskę i ratyfikowana przez Prezydenta RP w dniu 10 marca 1993 r. (Kentnowska, 2012). Składa się z preambuły, 12 artykułów oraz załącznika, który zawiera wypracowane wzory umów między jednostkami terytorialnymi. Według art. 2 Konwencji współpraca transgraniczna jest to *„każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń"*. Ten sam artykuł zwraca jednak uwagę na rolę nadrzędną prawa wspólnot i władz terytorialnych. Każda ze Stron Umawiających się jest zobowiązana do starannego wykonywania treści umowy, z poszanowaniem postanowień konstytucyjnych każdej ze Stron, a także innych jednostek terytorialnych nie powiązanych umową. W praktyce oznacza to, że pierwszeństwo ma prawo wewnętrzne w stosunku do umów transgranicznych. Konwencja nie ogranicza innych form współpracy.

Konwencja ma bardzo szerokie znaczenie, ponieważ odnosi się *„do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa"* (art. 2 ust. 1).

2. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r., od 2006 r. po sprostowaniu błędu Europejska Karta Samorządu Lokalnego.

To umowa międzynarodowa sporządzona przez Radzę Europy w Strasburgu 15 października 1986 r. Karta została ratyfikowana przez Polskę i weszła w życie 1994 r. Ma charakter wiążący, ponieważ została przyjęta w całości. Nie została jednak ratyfikowana na drodze podjętej ustawy, w związku z tym nie obowiązuje w polskim porządku prawnym. Jej moc wynika z zasady *„pacta sunt servanda"*. W 2006 r. polska nazwa Karty została zmieniona Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, wprowadzając nazwę Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL). Celem opracowania dokumentu było wyznaczenie ogólnych zasad dotyczących samorządu lokalnego, wspólnych dla państw europejskich (Szewc, 2002). EKSL składa się z preambuły oraz trzech części. W pierwszej określono zasady działania samorządu terytorialnego, zasady finansowania oraz ochronę prawną. Drugą część stanowią przepisy

o rodzajach wspólnot i zobowiązań oraz przekazywania informacji. Z kolei trzecia część opisuje reguły wprowadzenia Karty w krajowy system prawny. Warto zaznaczyć, że przyznano jednostkom samorządu terytorialnego kompetencje do swobodnego podejmowania, utrzymywania i prowadzenia współpracy międzynarodowej w granicach prawa celem realizacji zadań. Państwo – strona Karty zostało zobowiązane do zapewnienia w krajowym porządku prawnym ochrony i rozwoju wspólnych interesów.

Generalnie Karta tworzy model samorządu, stanowi wyznacznik zasad dla państw zobowiązanych Kartą. Sama preambuła wskazuje na bardzo duże znaczenie samorządności, podkreśla rolę demokracji i decentralizacji władzy. Pierwszy artykuł wskazuje, z jednoczesnym odwołaniem się do art. 12, sposób w jaki strona zostanie zobowiązana do stosowania Karty. Strony konwencji zobowiązane są do uznania co najmniej dwudziestu ustępów zawartych w przepisach Karty, z tego dziesięć wybranych z wyliczonych w artykule ustępów: art. 2, art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 1,2 i 4, art. 5, art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1,2 i 3, art. 10 ust.1 i art. 11. Fakt możliwości wyboru postulatów daje podstawy do odpowiedzi na wymagania i potrzeby mieszkańców.

Ważny staje się fakt, że państwa zobowiązujące się do przestrzegania Karty mogą ograniczyć zakres stosowania dokumentu do wybranych regionów kraju, co określa tzw. klauzula terytorialna zawarta w art. 16 lub opóźnić moment obowiązywania dokumentu dzięki klauzuli czasowej (art. 15).

3. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z dnia 19 listopada 1981 r.

Dokument został opracowany i uchwalony przez Radę Europy. Pierwotna nazwa dokumentu *„Europejska Karta Regionów Przygranicznych"* została zmieniona podczas walnego zgromadzenia Stowarzyszenia Europejskiej Karty Regionów Przygranicznych w 1995 r. w Szczecinie. Nie stanowi prawa międzynarodowego. Jest zbiorem dobrych praktyk, deklaracją współpracy, która ma się przyczyniać do niwelowania niekorzystnych skutków istnienia granicy państwowej. Jest to możliwe między innymi poprzez poprawę warunków życiowych mieszkańców strefy w zakresie społecznym, gospodarczym i rozwoju infrastruktury (Dołzbłasz, Raczyk, 2009).

Karta również podejmuje się zdefiniowania pojęcia: *„współpraca transgraniczna"*. Według dokumentu jest to współpraca przylegających do siebie regionów granicznych lub współpraca władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji, instytucji reprezentujących obszary przygraniczne. Według Wahla (2003) *„jest to szczególna forma współpracy międzynarodowej mająca dwie podstawowe cechy: sąsiedzkość kontaktów, regionalny lub lokalny poziom współpracy"*. Opisane wyżej dokumenty nie wyczerpują wszystkich międzynarodowych podstaw prawnych. Należy również wspomnieć o Europejskiej Współpracy Terytorialnej, która jest kontynuacją programów przedakcesyjnych PHARE, programów transgranicznych, transnarodowych i międzyregionalnych (Buczkowski, 2016) oraz Rozporządzeniu WE nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, zmienionego

Rozporządzeniem nr 1302/2013 z 17 grudnia 2013 r. Są to akty prawne powołujące i regulujące działalność Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Stwarzają możliwości zrzeszania się wspólnot terytorialnych bez konieczności podpisywania i ratyfikowania porozumień międzypaństwowych (Nitschke -Szram, 2017).

## Uwarunkowania na gruncie krajowych norm prawnych

Zawieranie umów międzynarodowych między jednostkami samorządowymi w krajowym prawodawstwie, jest w zasadzie nieuregulowane. Mamy dużą swobodę ich zawierania pod względem nazewnictwa, formy, budowy umowy oraz w samej procedurze. Stąd w praktyce możemy spotkać umowy określane jako: umowy partnerskie, porozumienia, umowy o partnerstwie, a także umowy zawarte w konkretnie oznaczonej dziedzinie, np. w zakresie ochrony środowiska (Perska -Tembłowska, 2017).

Podstawą funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej są dwa akty prawne: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., która w Rozdziale VII reguluje zakres uprawnień i zadań do realizacji przez jednostki terytorialne oraz ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. W zakresie badanego przedmiotu znajdziemy jeszcze regulacje w: ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.), ustawie o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (u.s.p.), ustawie o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (u.s.w.) oraz w ustawie o zasadach postępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych z dnia 15 września 2000 r., te jednak odsyłają do regulacji ustawowej zasady przystępowania samorządów do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (odpowiednio art. 84a u.s.g, art. 75a u.s.p. oraz art. 76 ust. 3 u.s.w.). Pełną procedurę przystąpienia jednostki samorządu terytorialnego opisuje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Konstytucja jest ustawą zasadniczą regulującą podstawy ustroju politycznego i gospodarczego w państwie (Granat, 2019). Rozdział VII Konstytucji reguluje zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, a szczególne ważny w omawianym przedmiocie jest art. 172. Stanowi on prawo jednostek samorządowych do przystępowania do zrzeszeń i współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

2. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.

Ustawa reguluje zakres wydatków jednostek samorządu terytorialnego. W art. 216 pkt 3 znajduje się regulacja dotycząca finansowania zadań wynikających z umowy oraz wspólnego zadania realizowanego z innymi jednostkami samorządu. Korzystając z sformułowania normy prawnej, można domniemywać, że prze-

pis zezwala również na finansowane zadań również o charakterze międzynarodowym. Dodatkowo ustawa w art. 5 pkt 2 wskazuje, że środki finansowe pochodzące z Unii Europejskiej oraz środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie przeznacza się na realizację programów w ramach Europejskiej Wspólnoty Terytorialnej. Wnioskować można, że warunki prawne do finansowania i realizacji zadań zostały w niej określone (Piotrowska-Marczak, 2010).

3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Zgodne z normami zawartymi w ustawie jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i realizować powierzone zadania, zgodnie z umową oraz prawem krajowym. Szczególnie jest potraktowany samorząd wojewódzki, który może przystąpić do zrzeszenia, ale w granicach „priorytetów współpracy zagranicznej województwa". Ustawa wprowadza dwa ograniczenia: pierwsze dotyczy braku możliwości przekazania zadania powierzonego ustawowo, z kolei drugie wprowadza zakaz przekazania majątku (nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niemajątkowych) na rzecz zrzeszenia lub jego członków.

Ustawa określa tryb w jakim jednostka terytorialna może przystąpić do zrzeszenie lub je współtworzyć. Etapy te to:

a. podjęcie przez radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa uchwały w sprawie przystąpienia do zrzeszenia bezwzględną większością głosów;
b. przekazanie uchwały do ministra spraw zagranicznych, za pośrednictwem wojewody, który ma obowiązek jej zaopiniowania. Do uchwały dołącza się dokumenty: Statut zrzeszenia lub dokument określający zasady funkcjonowania zrzeszenia, listę członków oraz urzędowe tłumaczenie dokumentów na język polski; w przypadku, gdy jednostką samorządu jest województwo, załącznik stanowi również dokument określający priorytety współpracy zagranicznej województwa;
c. do czasu rozpatrzenia sprawy wnioskodawca, na wniosek ministra spraw zagranicznych, nie podejmuje działań w ramach zrzeszenia;
d. zgoda lub odmowa ministra spraw zagranicznych następuje w drodze decyzji administracyjnej;
e. jeżeli minister nie udzieli zgody na przystąpienie do zrzeszenia, jednostka terytorialna zobligowana jest do wystąpienia z organizacji zgodnie ze statutem;
f. jeżeli minister wyrazi zgodę na realizację zadań w ramach współpracy w zrzeszeniu, a w trakcie ich realizacji pojawią się rozbieżności między kierunkami polityki zagranicznej państwa a celami zrzeszenia, minister spraw zagranicznych może swoją zgodę wycofać;
g. ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej.

4. Celem wprowadzenia ustawy było przyjęcie Rozporządzenie WE nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 roku w spra-

wie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, zmienionego Rozporządzeniem nr 1302/2013 z 17 grudnia 2013 roku, na grunt prawa krajowego. Ustawa określa etapy przystąpienia jednostki terytorialnej do ugrupowania międzynarodowego i wpisania do rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej. Określone etapy procedury:

a. podjęcie przez radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa uchwały w sprawie przystąpienia do ugrupowania bezwzględną większością głosów ustawowego składu;
b. zgodę na przystąpienie jednostki terytorialnej wyraża minister spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, do spraw finansów publicznych oraz do spraw rozwoju regionalnego. Zgoda ma postać decyzji administracyjnej;
c. jeżeli siedziba ugrupowania znajduje się na terenie Polski, to minister spraw zagranicznych zobowiązany jest do wpisania do prowadzonego przez resort rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej.

Ustawa szczegółowo reguluje proces zgłaszania do rejestru. Naukowcy i praktycy zwracają mimo wszystko uwagę na przedłużające się procedury związane z zakładaniem ugrupowania (Szewczak, Wieczorek, 2018).

## Doświadczenia polskich samorządowców

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej rozwinęło współpracę międzynarodową jednostek samorządowych. Nie jest ona głównym zadaniem samorządowców, dlatego często po podpisaniu umowy przechodzi na dalszy plan, przegrywając z codziennymi zadaniami.

W 2012 r. Instytut Spraw Publicznych przeprowadził badania dotyczące współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (Żukowski, 2016). Badanie zostało opracowane na próbie 155 gmin wiejskich, 49 powiatów, 109 miast i 13 województw. Mimo deklaracji chęci współpracy na płaszczyźnie gospodarczej to jednak głównymi dziedzinami współpracy są: kultura (89% wskazań), sport i turystyka (67%), nauka i edukacja (66%). Współpraca gospodarcza jest wspólnym przedmiotem działań tylko 15% badanych. Za główną przyczynę braku współpracy badani wskazują nie problem natury prawnej, ale finansowej. Jest to duża zmiana, ponieważ w badaniach przeprowadzonych w 2004 r. na grupie 502 gmin Polski najczęściej wskazywano na środki finansowe jako czynnik ułatwiający współpracę międzynarodową.

W 2016 r. przeprowadzono kolejne badania współpracy międzynarodowej 100 miast Polski (Ganczar i in., 2016). Samorządowcy wskazywali na problemy związane z szeroko rozumianą współpracą międzynarodową oraz proponowali rozwiązania niektórych problemów, np.: łatwiejszy sposób pozyskania środków finansowych, większe zaangażowanie w wymianę polskich placówek dyplomatycznych za granicą oraz większą dostępność programów i szkoleń z zakresu wymiany

międzynarodowej, w tym językowych. Żaden z samorządowców nie zwrócił uwagi na problem administracyjny lub prawny współpracy.

## Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości fakt, że kraje UE będą chciały utrzymywać i nadal rozwijać współpracę międzynarodową, a ta na szczeblu samorządowym jest niewątpliwie istotnym aspektem tej polityki. Jednostki samorządu terytorialnego będą nadal ze sobą współpracować i uzyskiwać wymierne korzyści poprzez wymianę doświadczeń, współpracę w konkretnych sferach gospodarczych i społecznych, rozwiązywanie wspólnych problemów takich jak np. ochrona środowiska.

Przywołane dokumenty potwierdzają, że społeczności lokalne są częścią życia międzynarodowego. Są sformułowane przejrzyście, zawierają szczegółowe wytyczne, a nawet wzory do wykorzystania. Ogólna ocena jest pozytywna, ale zagłębiając się w ich treść, można wymienić kilka negatywnych uwag. Pierwsze zastrzeżenie budzi art. 172 Konstytucji RP. Jest bardzo ogólny. Nie daje ustawodawcy wskazówek do opracowania zasad tej współpracy. Druga uwaga dotyczy procedury przystępowania polskiego podmiotu do zrzeszenia lub ugrupowania międzynarodowego. Zastrzeżenia budzi forma wyrażenia zgody przez ministra spraw zagranicznych w drodze decyzji administracyjnej. Ten sam problem dotyczy również wycofana zgody na uczestnictwo jednostki samorządu terytorialnego w międzynarodowym zrzeszeniu lub ugrupowaniu w przypadku zmian kierunku polityki zagranicznej kraju. Trzecia uwaga dotyczy faktu zatwierdzenia uchwały rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa przez ministra spraw zagranicznych. Świadczy o bardzo silnej kontroli administracyjnej samorządu przez władzę rządową.

Mimo uwag krytycznych należy stwierdzić, że podstawy prawne sprzyjają aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego. Zostały wyposażone w szerokie możliwości prawne, co daje podstawę oczekiwać jeszcze silniejszej kooperacji między jednostkami terytorialnymi międzynarodowymi każdej ze stron.

## Literatura

1. Buczkowski, Ł. (2016). *Prawne podstawy aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego*. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 2 (30)/2016, s. 97-113. DOI 10.15804/ppk.2016.02.05.
2. Dołzbłasz, S., Raczyk, A. (2009). *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*. s. 9-17. Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
3. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z dnia 19 listopada 1981 roku, zmieniona w dniu 1 grudnia 1995 r.
4. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994r., nr 124, poz. 607), wraz z dokumentem zmieniającym nazwę na Europejską

Kartę Samorządu Lokalnego - Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).
5. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 287).
6. Ganczar, M., Jaszczuk, P., Szewczak, M. (2016). Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich". Badania i raporty, nr 3, 2016, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, s. 22-26.
7. Granat, M. (2019). *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*. s. 38-42. Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
8. Kentnowska, K. (2012). *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym.* W: B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego,* s. 234-251, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa.
9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
10. Nitschke-Szram, B. (2017). *Międzynarodowa współpraca samorządów, Opinie i Ekspertyzy,* Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Kancelaria Senatu.
11. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).
12. Perska-Tembłowska, A. (2017). *Podstawowe formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Acta Universitatis Nicolai Copernici, Vol. 44, No 3, s. 57-66. DOI:http://dx.doi.org/10.12775/AUNC_ZARZ.2017.036.
13. Piotrowska-Marczak, K. (2010). Uwarunkowania współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego. Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 620. s.299-307.
14. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).
15. Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnego (EUWT).
16. Szewc, T. (2002). U*wagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*. Państwo i Prawo nr 9, s. 47-56.
17. Szewczak, M., Wieczorek, M. (2018). *Współpraca międzynarodowa miast polskich. Doświadczenia JST*. s. 22-27. Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź.
18. *Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.* Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240.
19. *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*. Dz.U. 2000, nr 91, poz. 1009.
20. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998a r. o samorządzie powiatowym*. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.
21. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998b r. o samorządzie województwa.* Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.
22. *Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej.* Dz. U. 2008 nr 218 poz. 1390.
23. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
24. Wahl, P. (2003). *Europejska polityka regionalna.* s 7. WSIE, Szczecin.
25. Żukowski, L. (2016). *Współpraca międzynarodowa lokalnych jednostek samorządu terytorialnego a promocja Polski za granicą*. Badania i raporty nr 21, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, s.4-6.

***Ryszard Suduł***
Uczelnia Państwowa im. Szymona Szymonowica w Zamościu
ryszard.sudul@prokonto.pl

# Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa w ramach współpracy transgranicznej Polski i Ukrainy

**Streszczenie**
Wzajemne relacje Polaków i Ukraińców, od momentu ogłoszenia niepodległości Ukrainy, wpisały się w sformalizowaną dwustronną współpracę bilateralną opartą na umowach i porozumieniach międzypaństwowych. Przywracana po czterdziestu pięciu latach współpraca Polaków i Ukraińców musiała w pierwszej kolejności uwzględnić powołanie po obu stronach granicy instytucji dialogu politycznego, gospodarczego, regionalnego i społecznego. Wszystkie te przedsięwzięcia wymagały dodatkowo pokonania faktycznych ale także iluzorycznych resentymentów wynikających z różnego postrzegania wspólnych wydarzeń historycznych. Na przeszkodzie wzajemnych relacji pozostawały także przeszkody fizyczne w postaci słabo rozwiniętej infrastruktury transgranicznej uniemożliwiającej swobodną migrację ludzi, ale także przewozu towarów przez granice.
Celem artykułu jest przedstawienie jednej z form wzajemnych relacji transgranicznych Polaków i Ukraińców – *Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa*. Przedsięwzięcia zainicjowanego oddolną pozainstytucjonalną inicjatywą mieszkańców pogranicza Polski i Ukrainy.
Autor w artykule próbuje odpowiedzieć na pytania: Jak zmieniły się po 1991 roku uwarunkowania formalno-prawne w zakresie wzajemnych bezpośrednich relacji Polaków i Ukraińców? Czy zmiany infrastrukturalne w obszarze wspólnej granicy państwowej i pogranicza Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy wpłynęły na zintensyfikowanie transgranicznych inicjatyw i przedsięwzięć? Kto stał się inicjatorem odbudowy wzajemnych transgranicznych relacji mieszkańców pogranicza Polski i Ukrainy
Podmiotem rozważań jest społeczność pogranicza Polski i Ukrainy zaangażowana we współpracę transgraniczną. Rozważaniom towarzyszy hipoteza, że wzajemne bezpośrednie niesformalizowane kontakty mieszkańców pogranicza pozytywnie wpływają na relacje państwowe Polski i Ukrainy.
Artykuł ma charakter teoretyczno-empiryczny. Zastosowane metody badawcze opierają się na studiach literaturowych z badanego zakresu oraz analizie przedstawionego przypadku praktycznego.

**Słowa kluczowe:** Polska, Ukraina, współpraca transgraniczna, granica, sąsiedztwo

**Summary**
Mutual relations between Poles and Ukrainians, since the declaration of Ukraine's independence, have become a part of a formal bilateral cooperation based on inter-state agreements and arrangements. The cooperation between Poles and Ukrainians, which was restored after

forty-five years, had to take into account the establishment of political, economic, regional and social dialogue on both sides of the border. All these undertakings also required the overcoming of actual but also illusory resentments resulting from different perceptions of common historical events. The physical obstacles to mutual relations were also physical in the form of underdeveloped cross-border infrastructure that prevented the free migration of people, but also the transportation of goods across borders.
The aim of the article is to present one of the forms of mutual cross-border relations between Poles and Ukrainians - European Neighborhood Days. The undertakings initiated by the grassroots non-institutional initiative of the inhabitants of the borderland of Poland and Ukraine.
The author tries to answer the following questions: How did the formal and legal conditions of mutual direct relations between Poles and Ukrainians change after 1991? Have the infrastructural changes in the area of the common state border and the border between the Republic of Poland and Ukraine intensified cross-border initiatives and undertakings? Who became the initiator of the reconstruction of mutual cross-border relations between Polish and Ukrainian borderland residents?
The subject of the consideration is the Polish and Ukrainian border community involved in cross-border cooperation. The discussion is accompanied by a hypothesis that mutual direct informal contacts of borderland residents positively influence state relations between Poland and Ukraine.
The article is theoretical and empirical. Applied research methods are based on literature studies from the examined scope and analysis of the presented practical case.

**Keywords:** Poland, Ukraine, cross-border cooperation, border, neighborhood

## Wstęp

Transformacja polityczna w Europie Środkowo-Wschodniej zapoczątkowana wydarzeniami lat 80. zmieniła całkowicie geopolityczny krajobraz tej części Europu. Pisany na nowo rozdział historii tego okresu, wyznacza diametralną zmianę dotychczasowych kilkudziesięcioletnich zależności politycznych a co chyba najważniejsze przyczynia się do odrodzenia i powstawania nowych państwowości. Skutek tych zmian obserwuje się w bezpośrednim sąsiedztwie Polski, na mapie politycznej powstaje w 1991 roku nowe państwo – Ukraina. Nowe sąsiedztwo zobowiązuje Polskę i Ukrainę do nawiązania kontaktów międzypaństwowych, które mają otworzyć możliwości współpracy społeczeństw, elit politycznych i intelektualnych w obszarze rozwijania autentycznie partnerskich i dobrosąsiedzkich stosunków (Suduł, 2014). Tworzona od podstaw, platforma współpracy Polski i Ukrainy musi uwzględniać wspólnotę interesów jak i również długofalowe strategie m.in. w obszarze poszerzenia strefy bezpieczeństwa, demokracji i wolnego rynku. Rozwój tej współpracy zostaje od samego początku ściśle powiązany z procesami transformacji w całym regionie z czasem przeobrażając się w „strategiczne partnerstwo" (Orlof, 2002).

Ukraina od momentu odzyskania niepodległości, staje się bardzo ważnym politycznym i gospodarczym partnerem Polski. Wspólne relacje kształtuje strategiczne położenie Polski i Ukrainy, spełniające bardzo ważną rolę w budowaniu krajobrazu geopolitycznego w tej części Europy, stanowiące jednocześnie zasadniczą barierę dla prób odbudowy rosyjskiego imperium. Jak określił to Zbigniew Brzeziński, Ukraina w chwili odzyskania niepodległości stała się „sworzniem geopolitycznym", którego istnienie pomaga przekształcić Rosję, a utrata niepodległości przez Ukrainę

miałaby poważne konsekwencje dla Polski i Europy Środkowo-Wschodniej (Brzeziński, 1998). Sformułowane w 1988 roku przez Zbigniewa Brzezińskiego wnioski stały się nadzwyczaj aktualne w roku 2014, momencie agresji Federacji Rosyjskiej na wschodzie Ukrainy i zajęcia Krymu.

Rzeczpospolita Polska swojego sąsiada Ukrainę, od początku lat dziewięćdziesiątych, określała jako jednego ze strategicznych partnerów w swojej polityce międzynarodowej, chociaż wielu polityków i decydentów w naszym kraju stawiało jakże istotne pytania dotyczące tej współpracy: Jak ułożyć stosunki z Ukraińcami? Jak wspierać budowanie ukraińskiej państwowości i jak to ma się do polskiej racji stanu? Pytania te niewątpliwie wpływały na kształt i kierunek polskiej polityki oraz niejednokrotnie definiowały relacje między naszymi narodami.

Bardzo ważną rolę w procesie zbliżania narodów Polski i Ukrainy, zaczęły odgrywać oddolne inicjatywy mieszkańców pogranicza. Wspólnie na różnych płaszczyznach i forach poszukiwano najdogodniejszych form transgranicznej współpracy. Upływ czasu ale i zdobywane doświadczenia w zakresie wspólnej współpracy pozwalają systematyczne i z coraz większą intensywnością organizować coraz większą ilość przedsięwzięć, gdzie swoje należne miejsce znalazły m.in. Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa.

Artykuł jest próbą przybliżenia bardzo istotnego dla mieszkańców pogranicza Polski i Ukrainy, wydarzenia przywołującego refleksje historyczno-kulturowe. Opis terminów i lokalizacji Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa a przy tym realizowanych przez Straż Graniczną odpraw granicznych osób przekraczających granice polsko -ukraińską przedstawiono na podstawie komunikatów publikowanych na stronach internetowych Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie i Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu. Uzupełniające dane uzyskano od rzecznika prasowego NOSG w Chełmie por. Dariusza Sienickiego, ale także jest wiedza autora, który z ramienia NOSG w Chełmie był jednym ze współorganizatorów realizujących czynności służbowe na rzecz Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa.

## Uwarunkowania historyczne i polityczne współpracy transgranicznej Polski i Ukrainy

Polaków i Ukraińców połączyło wiele wspólnych wydarzeń historycznych, zarówno w czasach nam odległych ale również na początku XX wieku, kiedy obydwa narody toczyły swoje boje o odzyskanie niepodległości i przywrócenie państwowości. Po odzyskaniu przez Polskę w 1918 roku niepodległości, Polaków i dużą część Ukraińców zamieszkujących wschodnie rubieże Rzeczypospolitej Polskiej połączyło jedno państwo określane jako II Rzeczypospolita. Współistnienie dwóch narodów w jednym państwie od samego początku budziło duże wątpliwości, przyczyniając się do wielu nieporozumień w zakresie statusu mniejszości ukraińskiej w państwie polskim. Mimo licznych prób osiągnięcia porozumienia, nastroje ogółu ludności ukraińskiej i polskiej w okresie międzywojennym charakteryzowały wzajemną wrogość, niechęć i uprzedzenia. Współistnienie Polaków i Ukraińców z biegiem lat

przeradzało się we wzajemne roszczenia podsycane dodatkowo ekspansywną polityka sąsiednich imperiów. Dalszy ciąg wspólnej historii to tragiczne w swoim skutku dla Polaków i Ukraińców wydarzenia II Wojny Światowej, ale również jej następstwa przyczyniające się do wytyczenia w 1945 roku szczelnego kordonu granicznego, oddzielającego Polaków i Ukraińców na następne 45 lat. Wytyczona granica Polski i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich to przede wszystkim wynik konferencji mocarstw w Jałcie, mającej miejsce w 4-11 lutego 1945 roku. Przebieg granicy zostaje ostatecznie zatwierdzony w protokole końcowym konferencji przez wszystkie uczestniczące w niej mocarstwa. Zostaje on powtórzony w umowie pomiędzy Rzecząpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej, zawartej przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej i rząd ZSRR w Moskwie w dniu 16 sierpnia 1945 roku (Umowa, 1946). Umowa ta weszła w życie 6 lutego 1946. Natomiast delimitację i demarkację granicy RP i ZSRR przeprowadzono w 1947 roku.

Ustanowiony w Europie po zakończeniu II Wojny Światowej nowy ład polityczny usankcjonował poszerzenie granic Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, między innymi o terytoria zamieszkałe przez naród ukraiński, ale także białoruski, państwa nadbałtyckie, część terytorium *II Rzeczypospolitej*. Nowy ład polityczny uzależnił od ZSRR, między innymi Polskę oraz pozostałe państwa tzw. demokracji ludowej. W efekcie ukształtowało się, rozdzielone między innymi granicą polsko-radziecką, imperium wewnętrzne oraz imperium zewnętrzne ZSRR, oba traktowane jako wyłączna strefa wpływów Związku Radzieckiego. Granica w sposób bardzo jednoznaczny i skuteczny oddzieliła terytorium Polski i terytorium zamieszkałe przez społeczność narodu ukraińskiego (Suduł, 2014).

Reżimowy charakter wspólnej granicy z biegiem lat skutecznie oddalał byłych sąsiadów, często zamieszkujących te same miejscowości, ale również systematycznie przyczyniał się do stopniowego oddalania się od siebie dwóch narodów. Szczelna, reżimowa, określona w 1945 roku granica polsko-radziecka (za: Bałtowski, Miszczuk, 1999), pogłębiała zaszłości historyczne doprowadzając skutecznie do przerwania historycznych powiązań funkcjonalno-przestrzennych, jakie łączyły Lubelszczyznę, Podkarpacie, Wołyń, województwo lwowskie. Nowy podział obszarów dawnej Rzeczypospolitej, ale również korygowany w 1951 roku przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich w ramach akcji H – T (Umowa, 1951) rozpoczął etap wzajemnego izolowania Polaków i Ukraińców na następne kilkadziesiąt lat.

Okres ten, charakteryzował się ponadto bardzo niską przepuszczalnością granicy zarówno w sensie fizyczno-technicznym, jak i polityczno-prawnym. Reżimowy charakter granicy za czasów ZSRR potwierdza bardzo mała jej przepustowość na aktualnym odcinku granicy między Rzeczpospolitą Polską a dzisiejszą Ukrainą (dawniej granica PRL-ZSRR) istniały tylko cztery przejścia graniczne tj.:

a. GPK Dorohusk (Graniczne Przejście Kontrolne, następnie Graniczna Placówka Kontrolna) kolejowe, osobowo-towarowe (ponadto w tej lokalizacji 1 października 1990 r. otwarto przejście drogowe dla obywateli Polski i Wspólnoty Niepodległych Państw – w początkowym okresie funkcjonowało tylko

w godz. 7.00-19.00, od 1 października 1992 r. jest dostępne dla ruchu międzynarodowego całodobowo;

b. GPK, kolejowe, osobowo-towarowe w Przemyślu, zostało otwarte 25.11.1945r. Przejście położone jest 13 km od granicy w stacji PKP Przemyśl Główny. W przejściu odprawiane są pociągi Kijów – Wrocław – Kijów, Kraków – Kijów – Kraków;
c. GPK drogowe, osobowo-towarowe w Medyce-Szeginie, to przejście drogowe położone w powiecie przemyskim w gminie Medyka. Przejście zostało otwarte 25.11.1945 r. dla międzynarodowego ruchu granicznego. Jest to jedyne przejście na granicy Polski i Ukrainy gdzie prowadzi się całodobową odprawę graniczną osób przekraczających granicę państwa pieszo;
d. GPK kolejowe, towarowe Hrubieszów - Izow (Włodzimierz Wołyński) to kolejowe przejście graniczne położone w powiecie hrubieszowskim, w gminie Hrubieszów. Przez przejście przebiega linia Hutniczo-Szerokotorowa (Dawniej Linia Hutniczo-Siarkowa). Otwarcie przejścia, a w zasadzie wjazd pierwszego pociągu to 07.11.1977 r.

Reżimowemu charakterowi granicy towarzyszyło wiele dodatkowych zakazów i obostrzeń dotyczących ruchu granicznego gdzie np. wszelkie kontakty stały się zinstytucjonalizowane, koncesjonowane i dokładnie kontrolowane, towarzyszyły temu wszelkiego rodzaju ograniczenia fizyczne i polityczno-prawne. Współpracę międzypaństwową Polski i Ukrainy, realizowaną na różnych szczeblach ograniczała także słabo rozwiniętą infrastrukturą komunikacyjną. Skutkowało to ograniczeniami w swobodnej wymianie ludzi i towarów, a czasami również utrudnieniami w wymianie kulturalnej.

**Tab. 1.** Statystyka odpraw granicznych osób na granicy Polski i ZSRR w latach1955 - 1988

| Lata | Liczba odpraw | Lata | Liczba odpraw | Lata | Liczba odpraw |
|---|---|---|---|---|---|
| 1955 | 11 476 | 1967 | 132 818 | 1979 | 404 474 |
| 1956 | 93 868 | 1968 | 124 843 | 1980 | 430 062 |
| 1957 | 63 916 | 1969 | 121 532 | 1981 | 137 264 |
| 1958 | 22 579 | 1970 | 125 035 | 1982 | 13 816 |
| 1959 | 18 097 | 1971 | 139 935 | 1983 | 17 583 |
| 1960 | 26 599 | 1972 | 140 303 | 1984 | 64 183 |
| 1961 | 27 290 | 1973 | 101 868 | 1985 | 100 564 |
| 1962 | 32 217 | 1974 | 88 330 | 1986 | 140 695 |
| 1963 | 36 003 | 1975 | b.d. | 1987 | 326 735 |
| 1964 | 39 614 | 1976 | b.d. | 1988 | 1 022 823 |
| 1965 | 60 986 | 1977 | 665 633 | | |
| 1966 | 83 322 | 1978 | 410 239 | | |
| Porównanie statystyki odpraw granicznych na granicy Polski i Ukrainy w latach 2018-2019 | | | | | |
| 2018 | 21 586 753 | | | | |
| 2019 | 21 737 666 | | | | |

Źródło: D. Stola (2010), dane za lata 2018-2019 opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej

Jak wyszczególniono w tabeli nr 1 zinstytucjonalizowane, koncesjonowane i dokładnie kontrolowane wyjazdy z Polski do ZSRR w tym na Ukrainę do 1991 r., zostały ograniczone do minimum. Możliwość przekraczania granicy mogła się odbywać jedynie na podstawie zaproszeń w celu załatwienia spraw rodzinnych, przy czym polskie władze paszportowe starały się wyjazdy te maksymalnie ograniczać. W zależności od tego czy w ZSRR był to okres odwilży, czy też wzmocnienia reżimu, było ich mniej lub więcej. W tym czasie każdy, kto udawał się na Ukrainę Radziecką był dokładnie sprawdzany przez służbę bezpieczeństwa, z wielkim trudem uzyskując pozwolenie na wyjazd. Z biegiem lat przepisy w zakresie przekraczania granicy stawały się trochę liberalniejsze, jednak każdy obywatel Polski zobowiązany był po przyjeździe do danej miejscowości ukraińskiej zameldować się w miejscowym posterunku milicji, musiał przebywać jedynie w miejscu zaproszenia, podróżować wyłącznie drogami do tego wyznaczonymi oraz opuścić ZSRR w dniu, w którym kończyło się jego zaproszenie. Cały ten okres bez większych przeszkód wyjeżdżali na Ukrainę przedstawiciele władz państwowych i partyjnych podczas składanych tam oficjalnych wizyt czy odbywania szkoleń partyjno-politycznych ale także sportowcy oraz młodzież zrzeszona w organizacjach socjalistycznych. Liberalizacja wspólnej wymiany osób w ruchu granicznym, szczególnie przygranicznej, uwidoczniła się dopiero pod koniec lat siedemdziesiątych i pierwszej połowie lat osiemdziesiątych XX. wieku, kiedy wzrosła liczba wycieczek organizowanych przez polskie biura turystyczne, ale korzystanie z nich było traktowane na zasadzie wyróżnienia za pracę społeczną, dobre wyniki w nauce bądź pracy zawodowej. Zupełnie nie istniała w tym okresie turystyka indywidualna. Do tzw. uszczelnienia granicy polsko-radzieckiej doszło po powstaniu w Polsce Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność", przy czym największe obostrzenia w tym zakresie wprowadzono w okresie stanu wojennego w Polsce, tzn. od 13 grudnia 1980 r. do 22 lipca 1983 r.

Wzajemne bezpośrednie kontakty społeczeństw Polski i Ukrainy mogły ulec zliberalizowaniu dopiero w dobie przemian demokratycznych w Polsce i Gorbaczowskiej Pierestrojki w ZSRR. Wynikająca z tych procesów transformacja społeczno-ekonomiczna i polityczna umożliwiła m.in. w 1991 roku ogłoszenie niepodległości przez Ukrainę. Polska i Ukraina stanęły przed możliwością odbudowy wzajemnych powiązań funkcjonalno-przestrzennych. Inicjowany przez rządy Polski i Ukrainy proces zbliżania miał przede wszystkim przyczyniać się do tworzenia korzystnego klimatu wzajemnych relacji, pobudzania świadomości społecznej, stając się jednocześnie płaszczyzną w przełamywaniu negatywnych stereotypów po obu stronach granicy.

Ponowienie odbudowy wzajemnych relacji, Polski i Ukrainy wymagało pokonania już w fazie wstępnej wielu przeciwności wynikających z narodowych aspiracji, roszczeń terytorialnych i żywej zbiorowej pamięci wyrządzonych krzywd, zwłaszcza na pograniczu (Mróz, 2010). W początkowym okresie kształtowaniu dobrego sąsiedztwa stały na przeszkodzie ograniczone stosunki dyplomatyczne Polski i Ukrainy spowodowane tzw. czynnikiem rosyjskim. Strona polska aby nie narazić na uszczerbek prób budowanych w tym czasie jednocześnie dobrych rela-

cji z Rosją, współpracę dyplomatyczną z Ukrainą prowadziła w sposób ostrożny, czasami wręcz ograniczony. Współpraca dwustronna Polski i Ukrainy stały się tym samym wypadkową trudnych i napiętych stosunków polsko-rosyjskich. Budowanie przez Polskę dobrych relacji z Ukraina przybierającego formę strategicznego partnerstwa polsko-ukraińskiego, ograniczały procesy rozwojowe Ukrainy, która bardzo wolno tworzyła model społeczeństwa obywatelskiego. Procesom rozwojowym Ukrainy bardzo często towarzyszyły marazm i apatia narodu ukraińskiego, odradzająca się co jakiś czas niestabilna sytuacja polityczna i wewnętrzne rozdarcie kraju pomiędzy dwiema dominującymi opcjami w polityce zagranicznej i wewnętrznej Ukrainy – orientację na struktury euroatlantyckie na zachodzie a popularną na wschodzie kraju prorosyjskością (Suduł, 2014).

Występujące formalne i nieformalne ograniczenia w relacjach międzypaństwowych Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy wymagały określenia w pierwszej kolejności wspólnych zamierzeń, przyjęcia strategii, odzwierciedlających oczekiwania sąsiadujących państw. W przełamywaniu barier bardzo ważną rolę zaczął odgrywać stopniowy wzrost transgranicznej aktywności społeczeństw, m.in. handel przygraniczny, który w bardzo znaczący sposób przyczynił się do akceptacji procesów rozwoju gospodarczego opartego o współpracę transgraniczną (Mierosławska, 2004), tak by sprzyjała ona rozwojowi gospodarczemu i współpracy, a nie stanowiła dla nich bariery. W początkowej fazie nie było to zbyt łatwe, bowiem w regionach peryferyjnych pokutowała często postawa bierności i niewiary w możliwości awansu cywilizacyjnego i rozwoju (Kuciński, 1998).

Rozpoczęto równolegle przyjmowanie unormowań prawnych pozwalających efektywnie i bez przeszkód prowadzić współpracę transgraniczną na różnych szczeblach Podstawy prawne ukraińsko-polskiej współpracy transgranicznej zainicjowano już w roku ogłoszenia niepodległości Ukrainy. W Tomaszowie Lubelskim 18 grudnia 1991 r. podpisano Porozumienie o współpracy przygranicznych województw Polski i obwodów Ukrainy w celu stworzenia warunków, które sprzyjałyby rozwojowi wielopłaszczyznowego współdziałania między tymi polskimi i ukraińskimi przygranicznymi regionami. Porozumienie to zostało z polskiej strony podpisane przez czterech wojewodów: chełmskiego, zamojskiego, przemyskiego i krośnieńskiego, a ze strony ukraińskiej przez dwóch przewodniczących ukraińskich Rad Obwodowych Deputowanych Ludowych – Wołyńskiej i Lwowskiej. Z czasem została utworzona Polsko-Ukraińska Komisja Mieszana ds. Współpracy Transgranicznej, zadaniem której była analiza dokumentów prawnych regulujących działalność podmiotów gospodarczych, a także poprawa połączeń telekomunikacyjnych i ruchu granicznego (Kawałko, Miszczuk, 2005)

Podstawą unormowania wzajemnych kontaktów stało się także zaakceptowanie przebiegu granicy państwowej Rzeczypospolita Polska – Ukraina, która została ściśle określona w podpisanych umowach granicznych między państwami:

- traktacie między Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z 18 maja 1992 roku;

- umowie między Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą o stosunkach prawnych na polsko – ukraińskiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych z 12 stycznia 1993 roku;
- umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie przejść granicznych z 18 maja 1992 roku;
- umowie o przyjmowaniu i przekazywaniu osób przez wspólną granicę państwową z 24 maja 1993 roku.

Zawarte umowy międzypaństwowe między Polską i Ukrainą pozwoliły usankcjonować przebieg wspólnej granicy pozostałej po ZSRR, wytyczonego od znaku granicznego numer 1 „*Krzemieniec*" zakończonego na rzece Bug w miejscu ujścia do niej kanału Mościckiego (700 m na północ od znaku granicznego numer 1083). Długość granicy polsko-ukraińskiej określonej w umowie granicznej wyniosła 535,18 km.

Zawarte umowy ale także rozwijana współpraca pozwala z upływem lat na rozbudowę infrastruktury granicznej, a której umiejscawia się następne przejścia graniczne pozwalające swobodniej przekraczać wspólną granice. Na granicy polsko-ukraińskiej wymieniając od północy usytuowano następujące przejścia graniczne:

Rejon odpowiedzialności służbowej Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie:

1. Dorohusk-Jagodzin to drogowe przejście graniczne, położone w powiecie chełmskim, w gminie Dorohusk. Do przejścia dochodzą polska droga krajowa nr 12 i ukraińska droga magistralna MO7. Przejście zostało otwarte 1 października 1990 roku dla obywateli Polski i Wspólnoty Niepodległych Państw (w początkowym okresie funkcjonowało tylko w godz. 7.00-19.00). Od 1 października 1992 roku jest dostępne dla ruchu międzynarodowego całodobowo;
2. Dorohusk-Jagodzin to kolejowe przejście graniczne, położone w powiecie chełmskim, w gminie Dorohusk. Przez przejście przebiega m.in. najkrótsza linia kolejowa łącząca Warszawę z Kijowem;
3. Hrubieszów-Izow (Włodzimierz Wołyński) to kolejowe przejście graniczne położone w powiecie hrubieszowskim, w gminie Hrubieszów. Przez przejście przebiega linia Hutniczo-Szerokotorowa (Dawniej Linia Hutniczo-Siarkowa);
4. Zosin-Uściług to drogowe przejście graniczne podporządkowane Placówce Straży Granicznej w Hrubieszowie;
5. Dołhobyczów-Uhrynów to drogowe przejście graniczne położone w powiecie Hrubieszów w gminie Dołhobyczów. Oddane czasowo do użytku w okresie rozgrywania Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej 2012. Gotowa infrastruktura. Po mistrzostwach wstrzymane odprawy graniczne. Funkcjonowanie przejścia przywrócono 26 czerwca 2014 r.;
6. Hrebenne- Rawa Ruska to drogowe przejście graniczne położone w powiecie tomaszowskim w gminie Lubycza Królewska. Do przejścia prowadzą polska droga krajowa nr 17 i ukraińska droga magistralna nr M09. Przejście

otwarte w 1991 roku jako przejście międzypaństwowe, aktualnie międzynarodowe;
7. Hrebenne-Rawa Ruska to przejście kolejowe – zawieszone odprawy graniczne od 04.07.2005 roku.

Rejon odpowiedzialności służbowej Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu:

1. Budomierz-Hruszew to przejście drogowe, podobnie jak w przypadku przejścia Dołhobyczów-Uhrynów czeka na otwarcie. Przygotowana w całości infrastruktura po polskiej stronie;
2. Korczowa-Krakowiec to przejście drogowe położone w powiecie jarosławskim w gminie Radymno. Do przejścia prowadzi polska droga krajowa nr 4i ukraińska M10. Przejście zostało otwarte 03.02.1998 roku jako przejście międzynarodowe;
3. Medyka-Szeginie to przejście drogowe położone w powiecie przemyskim w gminie Medyka. Do przejścia prowadzi droga krajowa nr 28. Przejście zostało otwarte 25.11.1945 roku dla międzynarodowego ruchu granicznego. Jest to jedyne przejście na granicy Polski i Ukrainy gdzie prowadzi się całodobową odprawę graniczną osób przekraczających granice państwa pieszo;
4. Przemyśl – to przejście kolejowe, zostało otwarte 25.11.1945. Przejście położone jest 13 km. od granicy w stacji PKP Przemyśl Główny. W przejściu odprawiane są pociągi Kijów-Wrocław-Kijów , Kraków-Kijów-Kraków;
5. Krościenko-Smolnica to przejście drogowe położone w powiecie bieszczadzkim w gminie Ustrzyki Dolne. Do przejścia prowadzi droga krajowa nr 84 i ukraińska T1412. Przejście zostało otwarte 20.11.2002 roku dla międzynarodowego ruchu granicznego;
6. Krościenko-Chyrów to przejście kolejowe położone w powiecie bieszczadzkim w gminie Ustrzyki Dolne. Przejście zostało otwarte 29.05.1994 roku dla międzynarodowego ruchu granicznego.

**Tab. 2.** Przejścia graniczne usytuowane na granicy Polski i Ukrainy

| Lp | Przejście graniczne | Rodzaj przejścia | Rodzaj ruchu granicznego |
|---|---|---|---|
| Odcinek granicy RP z Ukrainą | | | |
| 1. | Dorohusk – Jagodzin | drogowe | osobowy, towarowy |
| 2. | Dorohusk – Jagodzin | kolejowe | osobowy, towarowy |
| 3. | Zosin – Ustiług | drogowe | osobowy |
| 4. | Hrubieszów – Włodzimierz Wołyński | kolejowe | towarowy |
| 5. | Dołhobyczów – Uhrynów | drogowe | osobowy, towarowy |
| 6. | Hrebenne – Rawa Ruska | drogowe | osobowy, towarowy |
| 7. | Hrebenne – Rawa Ruska | kolejowe | osobowy |
| 8. | Werchrata – Rawa Ruska | kolejowe | towarowy |
| 9. | Budomierz – Hruszew | drogowe | osobowy |
| 10. | Korczowa – Krakowiec | drogowe | osobowo, towarowy |
| 11. | Medyka - Szeginie | drogowe | osobowo, towarowy |
| 12. | Przemyśl - Mościska | kolejowe | osobowy |
| 13. | Krościenko - Smolnica | drogowe | osobowo, towarowy |
| 14. | Krościenko - Chyrów | kolejowe | osobowo, towarowy |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej (informacje z Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie oraz Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu).

Rozwój infrastruktury granicznej w obszarze wspólnej granicy Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy od chwili odzyskania niepodległości przez Ukrainę stał się jednym z ważniejszych elementów wzajemnej współpracy międzypaństwowej. Przyjęto założenie, że rozbudowa infrastruktury granicznej wpłynie pozytywnie na usprawnienie ruchu granicznego, przyczyniając się do tworzenia korzystnego klimatu wzajemnych relacji, pobudzania świadomości społecznej, stając się jednocześnie płaszczyzną w przełamywaniu negatywnych stereotypów po obu stronach granicy. Zauważano pilną potrzebę uzgadniania długofalowych koncepcji budowy ciągów komunikacyjnych drogowo-kolejowych o znaczeniu międzynarodowym (Borys, 1999). Rozbudowa infrastruktury transgranicznej, miała umożliwić zdynamizowanie stosunków polsko-ukraińskich. Ważnym aspektem pozostawały także uregulowania prawne w zakresie ruchu granicznego oraz zasady polityki organów państwa w tym zakresie, szczególnie dotyczące ruchu bezwizowego, które miały się przyczyniać się to do podnoszenia przenikalności granicy polsko-ukraińskiej w aspekcie fizyczno-technicznym.

Należy przypomnieć, że przygraniczne województwo lubelskie i podkarpackie, a także obwody lwowski i wołyński należą do strefy wpływu korytarzy europejskich, ponieważ przecinają je transeuropejskie i transazjatyckie korytarze transportowe. Poza obszarem ich bezpośredniego wpływu pozostaje obwód za-

karpacki. Głównymi arteriami, przechodzącymi przez przygraniczne regiony obu krajów i tworzącymi korytarze transportowe są:

1. droga międzynarodowa nr 4 (z odcinkami autostrady A4): Drezno (Niemcy) – Zgorzelec-Wrocław – Katowice – Przemyśl – Lwów – Kijów;
2. droga krajowa nr 98: Bielsko Biała – Nowy Sącz – Krosno – Medyka – granica państwa (Ukraina);
3. droga międzynarodowa nr 17: Warszawa – Lublin – Zamość – Tomaszów Lubelski – Hrebenne (granica państwowa) – Lwów;
4. droga nr 12: Głogów – Piotrków Trybunalski – Radom – Puławy – Lublin – Chełm – Dorohusk (granica państwowa).

Przez wspólne pogranicze przebiegają również linie kolejowe o znaczeniu międzynarodowym:

1. linia Gdańsk – Warszawa – Lublin – Chełm – Dorohusk (granica państwowa). Połączenie na odcinku Warszawa-Kijów ma znaczenie międzynarodowe i stanowi najkrótsze połączenie między stolicami obu państw;
2. linia Warszawa – Lublin – Rejowiec – Hrebenne (granica państwowa). Odcinek linii międzynarodowej: Warszawa – Rawa Ruska – Lwów jest najkrótszym połączeniem między Warszawą a Lwowem;
3. linia Sławków (Katowice) – Zamość – Hrubieszów (granica państwowa) łączy Górny Śląsk z granicą państwową. Linia Hutnicza Szerokotorowa została także pierwszą polską firmą współtworzącą Międzynarodową Transkaspijską Trasę Transportową (TMTM), która łączy Chiny z Europą. Podstawowa infrastruktura obsługi tej linii znajduje się w Hrubieszowie i Zamościu;
4. linia kolejowa: Śląsk – Rzeszów – Medyka – Przemyśl – Żurawica jest ważnym węzłem międzynarodowego transportu kolejowego z terminalem przeładunkowym;
5. linia nr 108: Stróże–Krościenko, (Kawałko, Miszczuk, 2005).

Wspólne przygraniczne regiony Polski i Ukrainy uzyskały znaczenie strategiczne wymuszało poszukiwanie rozwiązań w zakresie niwelowania kilkudziesięcioletnich skutków zamknięcia granic państwowych, stworzenia ponadgranicznych powiązań gospodarczych, inicjowania licznych przedsięwzięć przyczyniających się do pogłębiania wzajemnego zaufania oraz niwelowania peryferyjnego położenia tych obszarów. Dwustronne starania, podejmowane inicjatywy przyczyniały się również do wspólnego transgranicznego organizowania pozainstytucjonalnych przedsięwzięć, wśród których największy rozgłos osiągnęły Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa.

## Geneza powstania i cele Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa

Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa, to jedna z form współpracy transgranicznej Polski i Ukrainy. Przedsięwzięcie zainicjowane przez wielu środowisk, wśród których najważniejszą rolę odegrał ks. Stefan Batruch wraz z Fundacją Kultury Ducho-

wej Pogranicza z Lublina. Współzałożycielami fundacji zostały osoby mieszkające i działające społecznie w regionach i miastach przygranicznych (Chełm, Zamość, Tomaszów Lubelski, Świdnik, Lublin, Hrubieszów). Celem działań Fundacji stała się popularyzacja wartości kultury pogranicza we wszystkich jej przejawach, kształtowanie umiejętności odbioru różnych tradycji lokalnych, budzenie i pogłębianie zainteresowań sytuacją społeczno-historyczną terenów przygranicznych, które w obecnym czasie przeżywają złożony okres, gdyż z peryferii Polski stały się peryferiami Unii Europejskiej (Transgraniczny Portal Informacji Kulturalnej, 2014).

Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa, od chwili ich powołania, z upływem lat, stały się cykliczną oddolną inicjatywą społeczeństw pogranicza Polski i Ukrainy, wydarzeniem społeczno-kulturalnym, sprzyjającym przede wszystkim propagowaniu idei otwartej i przyjaznej granicy. To także forum dyskusyjne propagujące potrzeby zacieśnienia współpracy, dobrosąsiedzkich relacji nie tylko pogranicza ale również współpracy między krajami Unii Europejskiej a Europą Środkowo -Wschodnią". To również wspólna realizacja projektów, których ideą jest poznanie specyfiki kulturowej, społecznej, językowej i ekonomicznej sąsiadów. Budowa wzajemnego zaufania, będącego warunkiem efektywnej współpracy ponad granicami (X Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa, 2019). W ramach Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa organizuje się różne formy współpracy transgranicznej: ukraińsko -polskie wspólne nabożeństwa odprawiane w intencji porozumienia między narodami, zawody sportowe, pikniki kulinarne z tradycyjną kuchnią, jarmarki rzemiosła ludowego, warsztaty, imprezy integracyjne dla dzieci i młodzieży. Wszystkie te przedsięwzięcia odbywają się bezpośrednio przy linii wspólnej granicy państwowej, a ich celem jest wspieranie wcielania w życie idei dobrosąsiedztwa, rozwoju ukraińsko-polskiej współpracy i integracji europejskiej, propagowanie otwartej i przyjacielskiej granicy między Ukrainą i Polską (Antoniuk, Papish, 2014).

Według wyrażanych wielu opinii mieszkańców pogranicza, jest to także jedna z prób pojednania społeczeństw, uwzględniająca przykrą i bolesną przeszłość historyczną, ale również pokonywanie barier, poprawienie dobrosąsiedzkich relacji, zacieśnienie współpracy czy pogłębienie wzajemnego zaufania.

Organizacja wydarzenia to przede wszystkim determinizm organizatorów, dobra wola Polaków i Ukraińców do budowania mostów między podzielonymi w wielu kwestiach do dziś społecznościami, a także pragnienie tworzenia przyjaznej atmosfery i współpracy w rejonie przygranicznym.

Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa zanim stały się stały się największym wydarzeniem społeczno-kulturalnym oraz medialnym na pograniczu polsko-ukraińskim poprzedziło kilka wydarzeń, które przyczyniły się do utrwalenia podstaw przyszłego tak istotnego wydarzenia transgranicznego w relacjach Polski i Ukrainy.

Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa zainicjowane zostały w 2004 roku wydarzeniem religijnym pod nazwą Transgraniczny dialog kultury polskiej i ukraińskiej kiedy to na granicy pomiędzy wsią Stajiwka na Sokalszczyźnie w obwodzie lwowskim a wsią Korczmin niedaleko Tomaszowa Lubelskiego w woj. lubelskim, w miej-

scu uznanym za święte, bo słynące z Objawień Maryjnych, i do którego rokrocznie pielgrzymują katolicy i prawosławni, po raz pierwszy umożliwiono przekraczanie granicy poza czynnymi przejściami granicznymi. Ludność z Ukrainy i Polski mogła wspólnie świętować uroczystości odpustowe przypadające na dzień 28 sierpnia (Antoniuk, Papish, 2014).

Rozpoczęta w 2004 roku inicjatywa bezpośrednich spotkań mieszkańców pogranicza Polski i Ukrainy, przyczynia się do podejmowania następnych przedsięwzięć. Ksiądz Stefan Batruch wraz z Fundacją Kultury Duchowej Pogranicza z Lublina inicjuje organizowanie kolejnych różnych przedsięwzięć – konferencji, spotkań, ekspedycji, warsztatów. Równolegle prowadzone są badania skutków społeczno- kulturowych powstałych przez otworzenie granicy, utrzymywanie współpracy o podobnych celach z innymi organizacjami

Do organizowanych corocznie w następnych latach spotkań w Korczminie -Stajiwce w roku 2007 r. dołącza następne wydarzenie kulturalno-patriotyczne pod nazwą „Most europejski – Granica 803". Przedsięwzięcie jeszcze pod nazwą IV Transgraniczne Dni Dobrosąsiedztwa odbywa się w miejscu gdzie w przyszłości powstanie 26 czerwca 2014 roku przejście graniczne po stronie polskiej – Dołhobyczów i po stronie ukraińskiej – Uhrynów. Liczba „803" w tytule wydarzenia nawiązuje do numeru, widniejącego na słupach granicznych stojących po obu stronach granicy. W organizację przedsięwzięcia włączają się także lokalne samorządy ze strony Polski Gmina Dołhobyczów (powiat hrubieszowski) i Ukrainy Uhrynów (rejon sokalski). Patronat honorowy nad tak ważnym i istotnym dla Polaków i Ukraińców wydarzeniem obejmują prezydenci Polski Lech Kaczyński i Ukrainy Wiktor Juszczenko. Współorganizatorami wydarzenia oprócz Fundacji Kultury Duchowej Pogranicza i lokalnych samorządów staje się także Młodzieżowa Organizacja Społeczna „Akademia Młodzieży Ukraińskiej", Rejon Sokalski, Sokalska Rada Rejonowa i Ukraiński Uniwersytet Katolicki (Basza, 2007). Wśród imprez towarzyszących IV Transgranicznych Dni Dobrosąsiedztwa najważniejszym medialnym wydarzeniem staje się wspólnie zorganizowany koncert, utożsamiany z symbolem zbliżenia Polaków i Ukraińców w perspektywie wspólnej organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. oraz planowanego otwarcia przejścia granicznego po polskiej stronie Dołhobyczów, po ukraińskiej Uhrynów. Przedsięwzięcie mające charakter międzynarodowy, przy licznie zgromadzonej po stronie polskiej publiczności zostaje przeprowadzone w dwóch językach. Lokalizacja sceny umożliwia obserwowanie koncertu zarówno po stronie polskiej, jak i ukraińskiej.

Wspólnym transgranicznym przedsięwzięciem organizowanym w następnym 2008 roku w dniach 28-30 sierpnia stały się V Transgraniczne Dni Dobrosąsiedztwa. Przedsięwzięcie zorganizowano na polsko-ukraińskiej granicy między Korczminem w Polsce a Stajiwką na Ukrainie. Organizacja społecznego i religijnego wydarzenia ukazała, że wzajemne przenikanie się kultur i tradycji bardzo uwidacznia się na tych ziemiach, a nurt łaciński i bizantyjski wspólnie tworzą bogactwo oddzielonego granicą regionu (Strzępka, 2008).

Idea spotkań społeczeństw pogranicza Polski i Ukrainy dociera w 2009 roku w następne miejsce pogranicza, do miejscowości Kryłów znak graniczny 835 powiat hrubieszowski, gmina Mircze województwo lubelskie oraz po stronie Ukrainy – miejscowość Krecziw, obwód wołyński, rejon iwanicki (iwanycziwskij). Koncert przeniesiony z Dołhobyczowa do Kryłowa odbywa się na wyspie ze zachowanymi murami średniowiecznego zamku rodu Ostrorogów. Po raz pierwszy organizowana jest także przeprawa przez rzekę Bug dzięki zaangażowaniu Dęblińskiego 1 Batalionu Drogowo-Mostowego, który buduje most pontonowy. W tymczasowym przejściu granicznym według danych Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej granicę przekracza ponad 5 tys. osób. Spotkanie społeczności pogranicza Polski i Ukrainy w Kryłowie staje się także pierwszą edycją spotkań pod nazwą Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa, które jest corocznie kontynuowane przez następne lata. W ramach spotkania odbywa się forum z udziałem przedstawicieli władz lokalnych, samorządowych i organizacji pozarządowych. W namiocie ustawionym przy samej granicy, dyskutowano o trudnościach i pozytywach w sferze współpracy transgranicznej. Debata dotyczyła oceny stanu transgranicznej współpracy oraz perspektyw rozwoju stosunków dobrosąsiedzkich, kwestii nowych przejść granicznych, perspektywy integracji europejskiej oraz zaprowadzenia europejskiej polityki sąsiedztwa na Ukrainie. Rozmowy dotyczyły również tematyki poszerzenia wymiany kulturalnej oraz utrudnień wizowych. W debacie uczestniczyli Posłowie Sejmu RP i Deputowani Rady Najwyższej Ukrainy, przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, wojewoda i marszałek województwa lubelskiego, wicegubernator i przewodniczący wołyńskiej rady obwodowej, konsulowie generalni ze Lwowa, Łucka i Lublina. Spotkanie kończy się przyjęciem przez uczestników Deklaracji Kryłowskiej o dobrosąsiedztwie, nawołującej do: „wzmożenie wysiłków w celu urzeczywistnienia działań na rzecz współpracy polsko-ukraińskiej, na rzecz budowy otwartego społeczeństwa obywatelskiego po obu stronach granicy". Spotkaniu towarzyszy także odsłonięcie obelisku z przesłaniem Papieża Jana Pawła II, Trzeba obalić mury i przezwyciężyć nieufność, aby razem budować harmonijną i pokojową przyszłość. Obelisk jako symbol wybaczania i pojednania zostaje posadowiony w połowie drogi – po 40 km – między miejscowościami Pawliwka (Poryck) na Ukrainie i Sahryniem w Polsce. W obydwu tych miejscach doszło do tragedii w okresie walk polsko-ukraińskich. W pierwszej zginęli Polacy z rąk Ukraińców a w drugiej Ukraińcy z rąk Polaków. Obelisk z przesłaniem Jana Pawła II na wyspie w Kryłowie według pomysłodawcy ks. Stefana Batrucha, „jest zachętą do przezwyciężenia nieufności i szukania tego co łączy" (Transgraniczne Dni Dobrosąsiedztwa, 2009).

Wydarzeniu towarzyszył jarmark transgraniczny na którym zorganizowano: wystawy rzemiosła ludowego, prezentacje osiągnięć towarzystw, związków, organizacji kulturalnych, warsztaty integracyjne dla dzieci i młodzieży, wystawy plenerowe fotografii. Jarmark pokazał jaką ogromną wartość ma współpraca ponad granicami, z ludźmi z różnych środowisk, jednocześnie tworząc możliwości wspólnych działań, prezentowania własnych pomysłów, przełamywania stereotypów.

W następnym 2010 roku po raz pierwszy do Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa dołącza samorząd gminy Wola Uhruska która pod hasłem „Od lokalnego dobrosąsiedztwa do międzynarodowego partnerstwa" organizuje przeprawę przez granicę w rejonie znaku granicznego nr 1055 pomiędzy miejscowościami Zbereże (pow. włodawski)– Adamczuki (rej. szacki). Przedsięwzięcie staje się możliwe dzięki ponownemu zaangażowaniu Dęblińskiego 1 Batalionu Drogowo-Mostowego, który również tutaj buduje most pontonowy. W dalszym ciągu pełne zaangażowanie przejawia Fundacja Kultury Duchowej Pogranicza z Lublina. Organizowaniu Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa w Woli Uhruskiej i Zbezrežu towarzyszy także promowanie walorów turystycznych i przyrodniczych Pojezierza Łęczyńsko-Włodawskiego z Jeziorem Białym na czele oraz Szackiego Parku Narodowego z jego jeziorami szczególnie, wyjątkowym jeziorem Switaź. W ramach wydarzenia organizowane są transgraniczne maratony piesze i rowerowe, spływy kajakowe, zawody wędkarskie oraz koncerty po stronie polskiej i ukraińskiej (Fundacja Kultury Duchowej Pogranicza, 2014). Wydarzeniu towarzyszy konferencja Nasze Polesie. Nasz Bug, podczas której wymieniano poglądy dotyczące stanu prac nad utworzeniem nowego przejścia granicznego na tym terenie oraz wpływu projektów transgranicznych na rozwój transgranicznego obszaru. Efektem pierwszej konferencji w 2010 roku staje się oficjalne pisemne wystąpienie jej uczestników do ówczesnego Premiera RP Donalda Tuska i Premiera Ukrainy Mykoły Azarowa o utworzenie przejścia granicznego Zbereże-Adamczuki. Stanowisko uczestników konferencji sprowadza się do konieczności usuwania barier i dysproporcji sąsiadujących społeczności, a także podniesienia poziomu życia i rozwoju gospodarczego terenów przygranicznych, co jest możliwe po uruchomieniu przejścia granicznego. Zwraca się również uwagę, że odcinek przebiegający przez powiat włodawski jest najdłuższym odcinkiem pozbawionym przejść granicznych na wschodzie kraju (Oświadczenie, 2019).

Należy nadmienić, że procedury administracyjne w zakresie przekraczaniu granicy, tzw. odprawy graniczne i celne są realizowana przez funkcjonariuszy Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie oraz Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej. Problemem w zakresie przekraczania granicy jest obowiązek posiadania przez podróżnych ważnego paszportu, a w przypadku obywateli Ukrainy do 11 czerwca 2017 roku również ważnej wizy (NOSG, 2017).

Zasięg Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa oprócz już tradycyjnie organizowanych spotkań na Lubelszczyźnie rozpościera się na następne województwo, podkarpackie. W dniach 3–4 września 2011 r. na granicy między miejscowościami Niżankowice–Malhowice, zostaje zorganizowane spotkanie pod nazwą „Granica – 480". Spotkanie mieszkańców pogranicza uzupełniają także imprezy towarzyszące W ich ramach organizuje sięm.in. Forum Współpracy Transgranicznej, na którym zostają omówione kwestie budowy przyszłego przejścia granicznego Niżankowice-Malhowice, rozbudowy trasy A4, rozwoju współpracy transgranicznej, rozbudowy transgranicznych centrów logistycznych (Vidbulis', 2011).

Przy słupie granicznym „Granica – 480" między miejscowościami Niżankowice -Malhowice również w następnym w 2012 roku 7-9 września, zostaje zorganizo-

wane kolejne spotkanie w ramach Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa. Głównym celem spotkania jest wsparcie ekonomicznego, społecznego i kulturalnego rozwoju rejonów przygranicznych obwodu lwowskiego i województwa podkarpackiego, aktywizacja współpracy transgranicznej, potencjału turystycznego, jego promocji zarówno w kraju, jak i za granicą, odrodzenie regionalnych tradycji, organizacji czasu wolnego dzieci i młodzieży (Yevropeys'ki', 2012). Istotnym osiągnięciem spotkania w 2012 roku było uzgodnienie pomiędzy polską i ukraińską stroną deklaracji transgranicznej, w treści której m.in. określono[...] by pogranicze stało się początkiem wspólnego życia, żeby ludzie odnowili kontakty po obu stronach granicy.

W roku 2013 Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa zaczynają nabierać coraz większego rozmachu, przedsięwzięcie organizuje się we wszystkich dotychczasowych lokalizacjach:

1. „Granica – 1055" w dniach 9-15 sierpnia w miejscowości: Adamczuki (obwód wołyński, rejon szacki) i w Zbereżu (województwo lubelskie, powiat włodawski, gmina Wola Uhruska);
2. „Granica – 835" w dniu 11 sierpnia w miejscowości Krecziw (obwód wołyński, rejon iwanicki) i w Kryłowie (województwo lubelskie, powiat hrubieszowski, gmina Mircze);
3. „Granica – 702" w dniu 28 sierpnia w miejscowości Stajiwka (obwód lwowski, rejon sokalski) i Korczminie (województwo lubelskie, powiat tomaszowski, gmina Ulhówek);
4. „Granica – 480" w dniach 7–8 września w miejscowości Niżankowice (obwód lwowski, rejon starosamborski) i w Malhowicach (województwo podkarpackie, powiat przemyski) (Europejskie, 2013).

Coroczna organizacja Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa doprowadza do organizacji następnych edycji. Po dwóch stronach granicy zauważa się jak ważna i potrzebna jest organizacja tego rodzaju przedsięwzięć. Corocznie w ramach tego wydarzenia zaangażowanych jest bardzo dużo różnych podmiotów, ale przede wszystkim gromadzi się licznie zgromadzona społeczność pogranicza, mieszkająca po dwóch stronach granicy. Dotychczasowe edycje Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa gromadziły i miejmy nadzieję gromadzić będą liczną rzeszę uczestników. Coroczna chronologia poszczególnych wydarzeń przedstawia się następująco:

I edycja: Zbereże-Adamczuki 7-8 sierpnia 2010 r.; Kryłów 21-22 sierpnia 2010r.; Korczmin-Stajiwka28 sierpnia 2010 r. Straż graniczna po stronie Polski przeprowadziła ponad 6,6 tys. odpraw granicznych;

II edycja: Zbereże-Adamczuki 4-7 sierpnia 2011 r. – 21 tys. odpraw granicznych; Kryłów 14 sierpnia 2011 r. – 6234 odpraw granicznych; Malhowice-Niżankowice 3-4 września 2011r – 8 243 odprawy graniczne;

III edycja: Zbereże-Adamczuki 9-12 sierpień 2012 r., – ponad 21 tys. odpraw granicznych; Kryłów – 24 czerwca 2012 r. – 8232 odpraw granicznych; Malhowice-Niżankowice 7-9 września 2012 r. – 11 243 odpraw granicznych;

IV edycja: Zbereże-Adamczuki 9-15 sierpień 2013 r.,– ponad 36 tys. odpraw granicznych; Kryłów – nie odbyły się. Malhowice-Niżankowice 7-8 września 2013 r. – 7 443 odpraw granicznych;

V edycja: Zbereże-Adamczuki 7-10 sierpień 2014 r. – ponad 25 tys. odpraw granicznych; Malhowicach-Niżankowicach – 13 września 2015r. – 2124 odpraw granicznych (BOSG, 2015) Kryłów 24 sierpnia 2014r. – 2523 odprawy graniczne;

VI edycja: Zbereże-Adamczuki 6-9 sierpień 2015 r., odbyło się ponad 27 tys. odpraw granicznych; Kryłów 25 sierpnia 2015 r. – 2277; Malhowice-Niżankowice – 13 września 2015 r. – 2861 odprawy graniczne;

VII edycja: Zbereże-Adamczuki 11-15 sierpień 2016 r. odbyło się ponad 45 tys. odpraw granicznych (Starostwo Powiatowe, 2017, s. 2); Kryłów-Malhowice-Niżankowice – Dni Dobrosąsiedztwa nie odbyły się ze względu na sytuację panująca na Ukrainie. Władze samorządowe zdecydowały o odwołaniu wydarzenia;

VIII edycja: Zbereże-Adamczuki 11-15 sierpień 2017 r. – odbyło się ponad 43 472 odprawy graniczne. Malhowice-Niżankowice – rozpoczęcie budowy przejścia granicznego zakończyło organizację Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa w tej lokalizacji;

IX edycja: Zbereże-Adamczuki 9-12 sierpnia 2018 r. – odbyło się ponad 41 185 odpraw granicznych; Kryłów-Kreczów19 sierpień 2018 r. – odprawiono 2823 osoby; Wołostate/Lutowiska – Łubnia 14-15 września 2018 r 1243 odprawy;

X edycja: Zbereże – Adamczuki 9-11 sierpień 2019 r. odbyło się 32 173 odpraw granicznych; Kryłów-Kreczów 18 sierpnia 2019 r. – odprawiono 3074 osoby (NOSG, 2019), Wołosate-Łubnia1-5 maj 2019 – odprawiono 2860 osób (Czawaga, 2019).

Od 2004 roku odbyły się w różnych lokalizacjach 44 edycje Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa. W Kryłowie-Kreczowie od 2009 roku zorganizowano 11 spotkań, w Zbereżu-Adamczukach od 2010 – 10 spotkań, w których dokonano 300 169 odpraw granicznych. W latach 2007–2008 odbyły się dwa spotkania w Dołhobyczowie–Uhrynowie. W latach 2011–2015 odbyły się pięciokrotnie Dni Dobrosąsiedztwa w Niżankowicach–Malhowicach. Należy także zaznaczyć, że w Korczminie-Stajiwce, pierwszej lokalizacji spotkań transgranicznych Polaków i Ukraińców, przez cały okres organizacji Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa podtrzymywana jest tradycja corocznych odpustowych spotkań ekumenicznych.

Marka stworzona przez Fundację Kultury Duchowej Pogranicza stała się także impulsem do dodatkowych przedsięwzięć tego typu o lokalnym charakterze, które organizują władze zaprzyjaźnionych samorządów, integrując społeczność zamieszkująca przygraniczne obszary Polski i Ukrainy.

Terminy i lokalizacje Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa a przy tym realizowane przez Straż Graniczną odprawy graniczne osób przekraczających granice polsko-ukraińską przedstawiono na podstawie komunikatów publikowanych na stronach internetowych Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie i Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu. Uzupełniające dane uzyskano od rzecznika prasowego NOSG w Chełmie por. Dariusza Sienickiego, ale także jest wiedza autora, który z ramienia NOSG w Chełmie był jednym ze współ-

organizatorów realizujących czynności służbowe na rzecz Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa

## Podsumowanie

Oceniając funkcjonowanie Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa, dochodzimy do wniosków, że współpraca społeczeństw Polski i Ukrainy przynosi korzyści dla każdej z współpracujących ze sobą stron. Stworzenie możliwości współpracy transgranicznej na tym najniższym szczeblu pozwala samorządom, a przez to społecznościom na realizację wspólnych planów i zamierzeń. Nawiązywanie kontaktów, zawieranie umów i porozumień transgranicznych stało się coraz bardziej powszechne, a finansowane dzięki temu inicjatywy zbliżają rozgraniczone społeczności do siebie. Trzeba podkreślić, że wzajemne relacje narodów polskiego i ukraińskiego pomimo wielu przeciwności, wpisywały się w oczekiwania obydwu stron, niejednokrotnie przyczyniając się do przezwyciężania wzajemnie napotykanych trudności, dając jednocześnie impuls do tworzenia więzów politycznych i gospodarczych. Zakrojona na dość szeroką skalę informacja o pozytywach wspólnie realizowanych przez Polaków i Ukraińców przedsięwzięć przynosi zamierzony skutek. Samorządy, organizacje społeczne i wszelkiego rodzaju instytucje, upatrują szansę na rozwój regionu dzięki nawiązywaniu partnerstwa transgranicznego m. in. w ramach Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa. Zasadność jednoczenia mieszkańców pogranicza polsko – ukraińskiego określił w swoim przesłaniu ks. Stefan Batruch, prezes Fundacji Kultury Duchowej Pogranicza. Odkąd współorganizuję Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa, a trwa to już kilkanaście lat, ani razu nie doszło do napięć, ani ekscesów. Co więcej, frekwencja pokazała, że jest duże zapotrzebowanie na spotkania i wspólne wydarzenia kulturalne...

## Literatura


1. Antoniuk, N., Papish, N. (2014). *Współpraca transgraniczna jako czynnik transformacji międzynarodowych funkcji granicy ukraińsko-polskiej.* Pogranicze Polish Borderlands, t. 2, nr 1, s. 61-73.
2. Bałtowski, M., Miszczuk, A. (1999). *Granica polsko-ukraińska w perspektywie nowego europejskiego porządku geopolitycznego*. Przegląd Zachodni, nr 3, 29-31.
3. Basza, M. (2007). *Most europejski – Granica 803*. Kurier Galicyjski, nr 2 (44), s. 4.
4. Borys, T. (1999). *Budujemy nowe państwo.* Nowe Życie Gospodarcze, nr 39, s. 39-49.
5. Brzeziński, Z. (1998). *Wielka Szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej.* Świat Książki. Warszawa.
6. Czawaga, K. (2019). *Pięciodniowe przejście graniczne* Łubnia–*Wołosate.* Kurier Galicyjski, nr 9 (325), s. 3.
7. *Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa 29-30 sierpnia 2009*. (2009). Pobrane z: http://www.krylow.info/wyspaprzyjazni.html (dostęp: 26.04 2020).
8. *Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa*. (2014). Pobrane z: http://fkdp.pl/europejskie-dni-dobrosasiedztwa-2014-w-zberezuadamczukach.html. (dostęp: 26.04 2020).

9. *Fundacja Kultury Duchowej Pogranicza*. (2013). Transgraniczny Portal Informacji Kulturalnej http://eastculture.lublin.eu/operatorzy/fundacja-kultury-duchowej-pogranicza (dostęp: 24.04 2020).
10. *Granicy 835 Bug połączył Polaków i Ukraińców*. (2009).Transgraniczne Dni Dobrosąsiedztwa 29-30 sierpnia 2009. Pobrane z: http://www.krylow.info/wyspaprzyjazni.html (dostęp: 26.04 2020).
11. *XI Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa Granica 835 Kordon Kryłów – Krecziv 2019*. (2019). Pobrane z: https://www.lubelskie.pl/wydarzenia/xi-europejskie-dni-dobrosasiedztwa-granica-835-kordon-krylow-krecziv (dostęp: 24.04 2020).
12. Kawałko, B. Miszczuk, A. (2005). *Wprowadzenie.* W: B. Kawałko i A. Miszczuk (red.), *Pogranicze polsko-ukraińskie : środowisko, społeczeństwo, gospodarka*. s. 161-171, WSZiA, Zamość.
13. Kuciński, K. (1998). Współpraca transgraniczna jako przesłanka konkurencyjności regionów. W: J. Kitowski (red.), *Czynniki i bariery regionalnej współpracy transgranicznej – próba syntezy*. s. 15-26, Wydział Ekonomiczny Filii UMCS, Rzeszów.
14. Mierosławska, A. (2004). *Czynniki aktywizujące i hamujące rozwój współpracy transgranicznej.* Samorząd Terytorialny, nr *3*, s. 36-48.
15. Mróz, M. (2010). *Ukraina w polskiej polityce wschodniej w latach 1989-2008.* W: M. Winiarski (red.), *Polska i Ukraina na drodze do wspólnej Europy*, s. 79-95, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
16. Orlof, E. (2002). *Geneza i znaczenie polsko-ukraińskiego pojednania*. W: T. Zarecka (red.), *Ukraina a Polska. Partnerstwo strategiczne. Historia. Czas Teraźniejszy. Przyszłość,* s. 30-38. Kijów: Wydawnyctwo Ukrajińskoho fitosociołohicznoho centru.
17. Oświadczenie Gminy Wola Uhruska w sprawie Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa Zbereże-Adamczuki. (2019). Pobrano z: https://wolauhruska.pl/europejskie-dni-dobrosasiedztwa-zbereze-adamczuki-2019-2/ (dostęp: 12.04.2020).
18. Rekordowa liczba odprawionych osób. (2017). Oficjalna witryna Nadbużańskiego Oddziału Straży Graniczne. Pobrane z: http://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/nos/aktualnosci/18542, Rekordowa-liczba-odprawionych-osob.html?search=6764044 (dostęp: 26.04 2020).
19. Strzępka, A. (2008). *Europejski most – granica nr 803.* Niedziela, nr 38, s.1-2. https://www.niedziela.pl/artykul/54424/nd/%E2%80%9EEuropejski-Most---Granica-803%E2%80%9D9 (dostęp: 12.04.2020).
20. Stola, D. (2010). *Kraj bez wyjścia. Migracje z Polski 1949-1989.* IPN, Warszawa.
21. Suduł, R. (2014). *Współpraca transgraniczna Polski i Ukrainy – założenia i strategie.* W: S. Dubaj, R. Suduł, P. Witkowski (red.), *Współpraca transgraniczna w realiach Schengen. Aspekt praktyczny pogranicza polsko – ukraińskiego*,s. 142-180. WSSMiKS, Chełm.
22. Umowa pomiędzy Rzecząpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej, Dz. U. z 1947 r. nr 35, poz.167.
23. Umowa pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o zamianie odcinków terytoriów państwowych, podpisana dnia 15 lutego 1951 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 26 maja 1951 r.), Dz.U. 1952 nr 11 poz. 63.
24. Vidbulis`. (2011). Vidbulys`Yevropeys`ki dni dobrosusidstva. Pobrane z: http://www.nru.lviv.ua/novini/Vidbulis-evYevropeyski-dni-dobrosusidstva-2011.html (dostęp: 26.04 2020).
25. Yevropeys'ki'. (2012). Yevropeys'ki Dni Dobrosusidstva – 2012. Pobrano z: http://sport-oda.lviv.ua/newspost.php?id=2379#.U4HU2FV_t_Y (dostęp: 26.04 2020).

***Ireneusz Thomas***
Uniwersytet Rzeszowski
ireneusz_thomas@op.pl

# Formy wieloetnicznej pomocy społecznej na obszarach największych ośrodków miejskich Euroregionu Karpackiego

**Streszczenie**
Artykuł przedstawia wybrane elementy zorganizowanej pomocy społecznej w największych miastach Euroregionu Karpackiego, na obszarze Polski, Słowacji i Ukrainy. W szczególny sposób podkreślono działalność społeczną mającą na celu pomoc najuboższym i potrzebującym prowadzoną przez organizacje społeczne związane z dominującymi lokalnie ośrodkami religijnymi. Charakterystyczną ich cechą jest jednak dobroczynność nie opierająca się jedynie przynależności do określonych związków religijnych, ale także pomoc dla rodzin „mieszanych" wielonarodowościowych i bez względu na wyznawaną religię. Jest to jednak szczególnie charakterystyczne dla działań stowarzyszeń chrześcijańskich, w tym szczególnie „Caritas". Podkreślenia wymagają także cykliczne akcje zbiórki pieniędzy i „darów serca" dla potrzebujących szczególnie w okresie zimowym, pomoc w kształceniu dzieci i młodzieży, ale także akcje spontaniczne w przypadku wystąpienia lokalnych klęsk żywiołowych. Porównując działalność charytatywną w poszczególnych krajach (miastach) i organizacjach, dostrzegamy wiele cech podobnych, zwłaszcza w przypadku osób starszych i niepełnosprawnych, wymagających stałej opieki. Programy te są często profilowane pod konkretne potrzeby osób ubogich czy niedołężnych, oferując nie tylko wsparcie finansowe, ale także lekarstwa, ubrania, usługi rehabilitacyjne, jak również wsparcie kulturowe oraz integracji społecznej. Wymienione tutaj elementy pomocy społecznej, zwłaszcza na obszarze pogranicza kulturowego wybitnie pozytywnie świadczy o tutejszych społecznościach, które wspierają się bez względu na narodowość i wyznawaną wiarę, gdyż pomoc potrzebującym jest dla nich najważniejsza.

**Słowa kluczowe**: pomoc społeczna, Caritas, Euroregion Karpacki, Przemyśl, Lwów, Prešov, ubodzy, niepełnosprawni, pomoc: dzieciom, starszym, przewlekle chorym

**Summary**
The article presents selected elements of organized social assistance in the largest cities of the Carpathian Euroregion, in the area of Poland, Slovakia and Ukraine. In particular, social activity aimed at helping the poorest and the needy, conducted by social organizations associated with the dominant local religious centers, was emphasized. Their characteristic feature, however, is charity not only based on belonging to specific religious associations, but also help for „mixed" multinational families and regardless of their religion. However,

it is especially characteristic of the activities of Christian associations, especially "Caritas". The cyclical fundraising campaigns and "gifts of the heart" for those in need, especially in winter time, should also be emphasized in educating children and youths, but also spontaneous actions in the event of local natural disasters. Comparing charity activities in individual countries (cities) and organizations, we can see many similar characteristics, especially in the case of older and disabled people, requiring constant care. These programs are often tailored to the specific needs of the poor or infirm, offering not only financial support, but also medicines, clothing, rehabilitation services, as well as cultural support and social integration. The elements of social assistance listed here, especially in the area of the cultural borderland, are very positive evidence of the local communities that support each other regardless of their nationality and faith, because helping those in need is the most important for them.

**Keywords**: social assistance, Caritas, Carpathian Euroregion, Przemyśl, Lviv, Prešov, the poor & the disabled, help support for children, the elderly, the chronic illness

## Wstęp

Opracowanie niniejsze charakteryzować będzie elementy historii, współczesność oraz perspektywy organizacji charytatywnych, pomocy społecznej i filantropii wśród mniejszości narodowych w dużych skupiskach miejskich, wybranych krajów Europy Środkowej na przełomie XX/XXI wieku. Bazując na chrześcijańskich podstawach lokalnych dzieł dobroczynności, których krótka charakterystyka przedstawiona będzie na początku pracy, w części drugiej skupimy się na analizie konkretnych akcji pomocy społecznej realizowanych przez wolontariuszy społeczność polskiej i ukraińskiej w Przemyślu (Polska), a także społeczności polskiej i żydowskiej we Lwowie (Ukraina) oraz w celu ukazania specyficznych kontrastów i różnorodności narodowo-wyznaniowych w Euroregionie Karpackim przedstawiona zostanie pomocniczość społeczności rusińskiej, żydowskiej i węgierskiej w Prešovie (Słowacja).

Zakładamy, że aktualna programowa działalność krajowych ośrodków pomocy społecznej w poszczególnych wymienionych krajach i miastach, jest dosyć dobrze poznana ze względu na możliwości wymiany informacji za pośrednictwem Internetu. Natomiast jej realny obraz i rezultaty działań pracowników pomocy społecznej i wolontariuszy są łatwiejsze do zaobserwowania oraz przedstawienia poprzez analizę oczekiwań, możliwości i zagrożeń. W celu uzupełniania tych ogólnych informacji, ale decydujących niekiedy o poziomie życia co najmniej kilkuset osób z marginesu społecznego ubóstwa, przedstawiono także najważniejsze akcje ośrodków pomocy społecznej dla ludności mniejszości narodowych i religijnych, w największych miejskich ośrodkach przygranicznych w Karpatach. Wieloletnie badania i wizyty studyjne pozwoliły na wyciągnięcie zaprezentowanych w zakończeniu tego opracowania wniosków.

W celu zrozumienia istoty całości kontekstu historycznego, zagadnienia integracji i uspołecznienia pomocy społecznej oraz działalności stowarzyszeń charytatywnych, dobroczynnych i filantropijnych w Europie Środkowej, w tym szczególnie w miastach wojewódzkich południowo – wschodniej Polski, leżących dawniej na obszarach pogranicza Galicji Zachodniej i Wschodniej, oraz na terenie Prešova

na Słowacji, niezbędne będzie przypomnienie epizodów charakterystycznych dla ogólnoeuropejskiego nurtu odnowy duchowej chrześcijaństwa; w tym szczególnie zwrócenia się w kierunku najbardziej potrzebujących oraz pracy nad wychowaniem i wykształceniem młodego pokolenia, bez znacznego zwracania uwagi na narodowość czy wyznanie przez potrzebujących pomocy.

Społeczeństwa wielonarodowościowych miast na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej pełniły zwykle ważną funkcję pomocniczą w kreowaniu społecznych postaw integracji i współpracy, bardziej niż szerzenia konfliktów zbrojnych, których tragicznych skutków, kończących zwykle długotrwałe waśnie religijne, etniczne i narodowościowe znamy dobrze z Europy Zachodniej. Pamiętajmy, że zwłaszcza Galicja, określana jest przez wielu historyków jako Polski Piemont, wytworzyła specyficzny krajobraz kulturowy, będący współcześnie niejednokrotnie wyjątkowo kontrowersyjnym elementem dynamicznej identyfikacji społeczno-kulturowej, środkowo-wschodnio europejskich obszarów specyficznego indoeuropejskiego tygla kulturowego (Buszko, 1989). Dlatego też warto skupić uwagę na kwestii pomocy społecznej ubogim, często zagubionym w wieloetnicznych miastach pogranicza światów i kultur.

U podstaw idei dobra moralnego, typowego dla trzech wielkich religii monoteistycznych Europy i Azji, leżą istotne społeczne i socjalnie jasne rozróżniane czyny ludzkie, określane jako na „dobre" i „złe", dozwolone i niedozwolone, godne i niegodne człowieka; sens tych rozróżnień oraz specyficzny charakter dobra moralnego wyjaśniano w kulturze zachodnioeuropejskiej w powiązaniu z dobrem jako celem nadrzędnym, który rozwija i uszczęśliwia człowieka.

Samo wyróżnienie dobra w jego sensie moralnym nastąpiło już w starożytności u Sokratesa, który w opozycji do relatywistycznego stanowiska sofistów, wskazał na nieuwarunkowany, powszechny charakter i bezwzględną wartość niektórych zalet składających się na ogólnie wówczas rozumianą cnotę; wyodrębniając zalety moralne, wprowadził on nowe pojęcie cnoty, potrzebnej dla osiągnięcia dobra i szczęścia, ale opartej na powszechnym prawie, wywodzącym się z natury, a nie z ludzkiego ustanowienia i mającej wyższość nad innymi dobrami. W kościele katolickim, w tym szczególnie w Polsce, od samego początku działalności prowadzona była praca mająca na celu zmniejszanie i usuwanie wszelkiego niedostatku z życia ludzi potrzebujących (bez względu na ich wyznanie) oraz udzielanie im pomocy do osiągnięcia niezależności materialnej i rozwoju osobowego; objęcie ubogich, chorych, samotnych, uciskanych i pozbawionych praw oraz potrzebujących szczególnej pomocy. Stanowiło to istotny przejaw służebnej postawy kościoła czyli diakonii; jako realizacji posłannictwa chrześcijańskiego w ramach duszpasterstwa, pozostającego w ścisłym związku z jego niektórymi jego dziedzinami w tym duszpasterstwo chorych, emigrantów, więźniów (Bieńkowski, 1985). W Polsce średniowiecznej, oprócz władzy monarszej, ośrodkami dobroczynności były początkowo dwory biskupie i klasztory; od XII w. stały się nimi przede wszystkim szpitale, prowadzone i wspierane przez zakony, m.in. Benedyktynów, którzy utrzymywali infirmiarzy i apteki, Zakon Braci Szpitalnych NMP, Bożogrobców, Joannitów, Templariuszy, które również opiekowali się chorymi i ubogimi,

prowadzili dożywianie, opiekowali się sierotami i ułomnymi, a także kobietami samotnymi (Klaryski i Beginki). Duchowieństwo diecezjalne prowadziło zaś dzieła dobroczynne w ramach działalności każdej parafii doraźnie lub dzięki tzw. fundacjom szpitalnym, wspomaganym przez różne bractwa kościelne.

Na ziemiach polskich, na przełomie XVIII/XIX w. znajdujących się pod panowaniem trzech państw zaborczych, działalność charytatywna, filantropijna i opieka społeczna charakteryzowała się stosunkowo dużym zróżnicowaniem. Początkowo najlepiej zorganizowana była pomocniczość w zaborze pruskim, natomiast najsłabiej w zaborze austro-węgierskim. Na obszerną strefę ubóstwa w Galicji – obejmującą zarówno dzieci, młodzież, dorosłych, jak i ludzi starszych wpływały zarówno uwarunkowania geograficzne, polityczne, a przede wszystkim gospodarcze. Galicja stanowiła wręcz symbol zacofania gospodarczego, pomimo że pod koniec XIX wieku nastąpił tu znaczny rozwój gospodarki kapitalistycznej (Kawalec i in., 2011). Ta opinia o katastrofalnym stanie życia mieszkańców Galicji została szeroko utrwalona przez Stanisława Szczepanowskiego. „*Galicja jest obecnie tem, czem była przed czterdziestu laty Irlandia, to jest krajem najuboższym, najnędzniejszym na całej kuli ziemskiej. Nie byłem w stanie wyszukać czy to w Europie, czy w Azji kraju, w którym by na głowę mniej produkowano, w którym by się gorzej i nędzniej żywiono jak w Galicji. (...) zwyczajne pożywienie większej części ludności galicyjskiej, gorszem jest od pożywienia nędzarzy angielskich w domach przytułku dla ubogich*" (Szczepanowski, 1888).

Realna opieka społeczna na obszarze Galicji Zachodniej, a znacznie później w Galicji Wschodniej, zaczęła się rozwijać intensywniej dopiero po uzyskaniu autonomii, co było konsekwencją wpływu, jaki społeczeństwo polskie uzyskało na organizację swoich praw poprzez wsparcie najpotrzebniejszych spraw społecznych (Kępski, 2002). W rezultacie do działań dobroczynnych, różnych akcji charytatywnych i rozwoju opieki społecznej przywiązywano tutaj stosunkowo dużą wagę, traktując je jako sposób rozwiązania kluczowych kwestii społecznych i skuteczną metodę integracji społeczeństwa pod zaborami. W akcje udzielania pomocy potrzebującym angażowała się wówczas zarówno administracja samorządowa, kościół rzymskokatolicki, cerkiew greckokatolicka, gminy żydowskie, także majętne osoby prywatne. W ówczesnych katolickich publikacjach, dobroczynność ujmowana była w kategorii najwyższej cnoty, łączonej z poświęceniem oraz powinnością pomagania bliźnim znajdującym się w niedostatku (Urbanek, 2003).

Na ziemiach etnicznie polskich, związki różnych towarzystw dobroczynnych powstawały początkowo na przełomie ostatnich stuleci. Jedną z pierwszych informacji w tej sprawie, pochodzącą z 1895 r., kiedy to we Lwowie powstał Związek Katolickich Towarzystw i Zakładów Dobroczynnych, który koordynował pracę stowarzyszeń św. Wincentego a'Paulo oraz innych towarzystw i dzieł charytatywnych. Podobne działania zostały zrealizowane także poprzez Towarzystwo św. Franciszka Salezego, które zostało założone w 1859 r. przez ks. Jana Bosko w celu kontynuowania pracy formacyjnej z młodzieżą i dziećmi z rodzin biednych i bezdomnych, zaś Salezjanie poświęcili swoje życie zakonne pracy z ubogimi dziećmi

i młodzieżą, organizując dla nich oratoria (miejsca nauki, zabawy, modlitwy i pracy), a także szkoły dające zawód i szanse dalszej nauki.

Opisane pokrótce powyżej przykłady to wyjątkowe elementy krucjaty dobroczynnej społeczeństwa chrześcijańskiego. Nawiązując do niezwykle chwalebnych tradycji chrześcijańskiej dobroczynności, również na pograniczu Galicji Zachodniej i Wschodniej rozwinęła się interesująca działalność prospołeczna.

Było to dzieło życia błogosławionego księdza Bronisława Markiewicza, często nazywane eksperymentem wychowawczym lub modelem wychowania chrześcijańskiego. Nieobce były mu systemy wychowawcze stosowane w zakładach dobroczynnych w większych miastach Galicji, jednak najwięcej zasad wychowania przejął od Salezjanów. Uzupełniał je dodatkowo własnymi przemyśleniami i dostosowywał do warunków społecznych i ekonomicznych istniejących w Galicji. Można stwierdzić, że zakłady salezjańskie kształciły wykwalifikowanych rzemieślników, zaś zakłady opiekuńcze ks. Markiewicza wzorowych gospodarzy i nowoczesnych rolników. Podstawową metodą w jego systemie była modlitwa i praca – jako źródło rozwoju osobowości człowieka i źródło utrzymania zakładów pomocowych. Proces włączania wychowanków do sumiennego wykonywania wszystkich czynności dnia codziennego, odbywał się stopniowo, trzeba było dzieciom zezwolić na wybór zajęć, ale równocześnie wskazywać na korzyści płynące z wybranej pracy dla nich samych i dla innych.

Bł. ksiądz B. Markiewicz podkreślał istotne elementy organizacji pracy: respektowanie zasady indywidualnego podziału obowiązków z uwzględnieniem zamiłowań wychowanka, atrakcyjności pracy, a równocześnie takiego jej planowania, by wymagało zespołowego działania. Wychowawcza wartość pracy była ściśle powiązana z rodzinną atmosferą zakładu. Wszyscy pracujący mieli przeświadczenie, że są u siebie i że pracują dla swojego dobra. Natomiast powściągliwość była zarówno zasadą, jak i metodą wychowania. Przejawiała się we wszystkich kategoriach życia zakładu poprzez umiarkowanie, skupienie, pokorę, posłuszeństwo, czystość, wyżywienie; zarówno w sferze działania, jak i myślenia. Powściągliwość wprowadzała ład i harmonię, była odczuciem miary we wszystkim, co wychowankowie przeżywali (Haratyk, 2001).

Metoda świecenia przykładem osobistym była szczególnie istotna dla każdego wychowawcy „Domów markiewiczowskich" w Galicji, którzy byli zobowiązani przede wszystkim do nauczania innych własnym przykładem. Zatem w wychowaniu dzieci i młodzieży szczególnie z rodzin ubogich lub bezdomnych - zdaniem ks. Bronisława Markiewicza - istotne jest stworzenie odpowiedniej atmosfery, wdrażanie do czynności pożytecznych i korzystnych, uwzględnianie indywidualnych cech psychicznych i fizycznych dziecka, stosowanie wzmocnień poprzez pochwałę, uśmiech, odpowiednią barwę głosu i mimikę. Osoba błogosławionego, który w swojej wizji modelu wychowania potrafił przejść ponad przemijaniem czasu i zmiennością nurtów myślenia, zaś jako kapłan i pedagog, umiejętnie dostrzegał to, co najbardziej w sercu niewinnego dziecka narażone jest na utratę ludzkiej godności. Wszystkie jego intuicje pedagogiczne rodziły się z troski o bezbronne

istoty i znajdowały odzwierciedlenie w poszczególnych aktach miłości dnia codziennego.

W kwestii ogólnopolskiej akcji pomocy społecznej warto wspomnieć, że w Poznaniu w 1907 r. zwołane zostało zebranie organizacyjne Związku Polsko-Katolickich Towarzystw Dobroczynnych, wzorujących się w swej organizacji i formach pracy na niemieckim „*Caritas verband*", który odegrał pionierską rolę w stosunku do inicjatyw, które rozpoczęły się już po odzyskaniu niepodległości Polski w 1918 r. Wówczas zostały zawiązane we wszystkich diecezjach katolickich w Polsce, lokalne związki „*Caritas*", które później stanowiły główne punkty pomocy społecznej w okresie okupacji hitlerowskiej.

Dramatyczna zmiana ustroju politycznego w Polsce, po zakończeniu działań II wojny światowej, sprawiła, że Rada Ministrów PRL w 1949 r. wydała uchwałę o upaństwowieniu wszystkich szpitali, znajdujących od wielu setek lat pod nadzorem i organizacją kościoła rzymsko-katolickiego. Szpitale parafialne zostały wówczas nieodpłatnie przejęte na własność skarbu państwa. Ponadto ówczesne władze państwowe ustanowiły nowe, komisaryczne zarządy we wszystkich siedzibach związków diecezjalnych „*Caritas*". Celem działań tych specjalnych komisji była wówczas konieczność ujawnienie i ukrócenia rzekomych nadużyć finansowych i gospodarczych. Wówczas to realną dobroczynną pomoc społeczną sprowadzono wyłącznie do obszaru działalności lokalnych parafii. Jednak zgodnie ze swoim statutem „*Caritas*" udziela pomocy w sposób doraźny i długofalowy, materialny i finansowy wszystkim potrzebującym, osobom bezrobotnym, bezdomnym, chorym, w podeszłym wieku, dzieciom z rodzin ubogich a także imigrantom i uchodźcom. „*Caritas*" zobligowany jest stale do udzielania pomocy humanitarnej ofiarom wojen, kataklizmów i nieszczęść naturalnych, także poza granicami kraju.

Szczególne ożywienie działalność „*Caritas*" w Polsce, to zwłaszcza okres powstania i działalności „Solidarności" oraz aktywizacja zbiórek darów dla internowanych działaczy i ich rodzin, a następnie na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., to głównie dystrybucja darów materialnych otrzymywanych z zagranicy. Współcześnie zaś organizacja ta szybko zmieniła swoją strategię i zajęła się udzielaniem pomocy charytatywnej dzięki środkom finansowym i materialnym pozyskiwanym od ludzi dobrej woli i innych instytucji społecznych. „*Caritas*" utworzyła ostatnio profesjonalne placówki opiekuńczo-wychowawcze: stacje opieki, ośrodki rehabilitacyjne, zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze, domy pomocy społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, domy samotnej matki, oraz kuchnie dla ubogich, świetlice dziennego pobytu dla dzieci i osób w podeszłym wieku, itp. Warto pamiętać, że zwłaszcza postać św. Alberta Chmielowskiego stymulowała pozytywne rozwijanie działalności miłosierdzia chrześcijańskiego w tym stowarzyszeniu. W ciągu swego istnienia, „*Caritas*" w Polsce przygotowała i wdrożyła kilka programów ukierunkowanych zarówno na pomoc krajową, w tym organizację zimowego i letniego wypoczynku dla dzieci z ubogich rodzin, „Wigilijne Dzieło Pomocy Dzieciom", „Jałmużna Wielkopostna", „Kromka Chleba", „Program Skrzydła", „Okno życia" oraz zagraniczną, w tym zwłaszcza „Adopcję na odległość" (http://przemysl.caritas.pl/index.php/ocaritas/sprawozdania).

Powyższy, krótki zarys działalności charytatywnej i dobroczynnej pozwoli lepiej zrozumieć współczesne podstawy tej działalności, zwłaszcza że niemal wszystkie one czerpią z bogatej i chwalebnej tradycji dobroczynności na tych terenach, które regularnie trapiła przysłowiowa „*bieda galicyjska*". Jakość życia na obszarach Rzeczypospolitej na przełomie wieków nie mogła być zatem odzwierciedleniem „*imperialnego rozwoju*" społeczeństw europejskich, w tym głównie trzech państw zaborczych Austrii, Prus i Rosji, gdyż przez ponad 100 lat okupowały one i wykorzystywały ekonomicznie Polskę, w tym niestety także zabijając, zamykając do więzień lub wywożąc na zesłanie znaczne grupy polskiego społeczeństwa, zwłaszcza te będące niezwykle istotne dla prawidłowego rozwoju narodu. Podtrzymanie zatem w Polsce, społecznej solidarności w połączeniu z autentycznym zrozumieniem i praktykowaniem pomocy chrześcijańskiej, pozwoliły przetrwać ten trudny okres i rozwinąć nowe – współczesne formy dobroczynności i wolontariatu.

Informacje te powinny być więc także uzupełnione o szczegóły poznane współcześnie w oparciu o wywiady zebrane podczas wyjazdów studyjnych i rozmów z przedstawicielami opisanych poniżej organizacji pomocy społecznej. Pamiętajmy, że współcześnie, także pozachrześcijańskie organizacje pomocy społecznej niosą również znaczący wkład w rozwój społecznej solidarności, w tym szczególnie w rodzinach mieszanych na obszarze miastach trans-granicznych. Pełen obraz obecnej sytuacji pomocy społecznej powinien zawierać również informacje opublikowane w redagowanych przez współpracowników tych organizacji czasopismach czy drukach ulotnych, a także danymi statystycznymi ze sprawozdań z działalności statutowej przygotowanych na potrzeby administracji państwowej i samorządowej.

## Przemyśl: ukraińska pomoc społeczna

Tutejsza społeczność ukraińska przeżywa obecnie wyjątkowe dla swojej historycznej obecności w Przemyślu chwile, zupełnie unikalne w kontekście sytuacji geopolitycznej, pozwalające jednak z troską, ale i nadzieją patrzeć w przyszłość. Pamiętajmy, że po niezwykle traumatycznych latach II wojny światowej, kiedy to na skutek pochopnych decyzji przywódców mocarstw światowych, w odległości kilkunastu kilometrów od Przemyśla wytyczona została nowa granica pomiędzy Polską i Ukrainą, po której nastąpił masowy exodus wielu dziesiątków tysięcy osób. Tym niemniej pamiętajmy, wielu Polaków zostało jednak we Lwowie, natomiast w Przemyślu znalazła się grupa ukraińska, zdecydowanie mniejsza, w związku z czym, trudniej było im zachować swoją tożsamość narodową i niezależność ekonomiczną, wobec wyłaniających się powojennych problemów społeczno-ekonomicznych ale także religijnych czy kulturowych.

Tradycja zorganizowanej pomocy społecznej sięga w Przemyślu zarówno czasów austro-węgierskich jaki i dwudziestolecia międzywojennego. Wówczas to, rozwinął się kontynuowany do dzisiaj, zwyczaj wspierania funduszu stypendial-

nego prowadzonego przez wybitnych przedstawicieli środowisk inteligencko – artystycznych ludności ukraińskiej.

Pomoc ta została skierowana na ustawiczny rozwój ukraińskiej świadomości narodowościowej młodego pokolenia, oczywiście co należy podkreślić, również z rodzin mieszanych zamieszkujących także wioski z okolic Przemyśla. Dosłowny zapis w statucie umożliwia im bowiem udzielanie pomocy finansowej dla funduszu stypendialnego. Ponadto opracowywane i wysyłane są listy intencyjne do ukraińskich międzynarodowych organizacji pomocy społecznej, fundacji i osób prywatnych z prośbą o wsparcie. Nawiązano także kontakty z rodzinami osób pochodzących z Przemyśla, którzy w wyniku II wojny światowej, jak również późniejszych decyzji politycznych, mieszkają obecnie w diasporach na terenie Kanady, Niemiec i USA. Obecnie to główni i niemal jedyni darczyńcy tego stypendium. Wyrazami wdzięczności dla nich są przygotowywane i przesyłane donatorom filmy relacjonujące główne wydarzenia społeczności ukraińskiej w Przemyślu.

Głównymi stypendystami tego funduszu są uczniowie Szkoły im. Markiana Szyszkiewicza w Przemyślu. Okresowo wsparcie finansowe przekazywane jest tam na wyżywienie dla potrzebujących uczniów oraz drobne kwoty na nagrody i wyróżnienia za naukę i pracę społeczną. Wsparcie przekazywane jest także dla podtrzymywania kontaktów z grupami ukraińskimi w szkołach podstawowych i średnich w województwach północno-zachodniej Polski. Dosyć często fundusz wspiera również wyjazdy lokalnych ukraińskich zespołów artystycznych na festiwale regionalne i międzynarodowe (Huk, 2010).

Wsparcie pomocy społecznej dla osób dorosłych, głównie w podeszłym wieku, spoczywa na wolontariuszach grecko-katolickiego ośrodka „*Caritas*". Pomoc ta polega głównie na sprzątaniu i zakupach, zwłaszcza w okresach świątecznych. Osoby duchowne pełnią również comiesięczną posługę w domach osób obłożnie chorych. „*Caritas*" wspiera również akcje pomocowe wśród ludności potrzebującej na Ukrainie. Szczególnie wspierają pracowników społecznych z DPS w Prałkowicach. Jako społeczność dbają także o czystość i porządek na cmentarzu komunalnym w Pikulicach.

Przypomnijmy, że „*Caritas*" Archidiecezji Przemysko-Warszawskiej obrządku greckokatolickiego został powołany w dniu 19.03.1996 r. dekretem abpa Jana Martyniaka. Już w 1998 r. przeprowadzono pierwszą akcję charytatywną „Wigilijne dzieło pomocy Dzieciom". W lipcu 1998 r. zorganizowano wakacje dla dzieci we Lwowie. W tym samym roku podjęto dzieło uporządkowania i koordynacji pracy charytatywnej w parafiach. Zorganizowano też akcję pomocy powodzianom na ukraińskim Zakarpaciu. W maju 1999 r. skoncentrowano się na udzieleniu wsparcia ofiarom konfliktów w Kosowie, a już miesiąc później potrzebowali go poszkodowani w wyniku trzęsienia ziemi w Turcji. Natomiast lipiec 1999 r. upłynął pod znakiem aktywizacji osób bezrobotnych, kiedy to powołano dla nich „Zakład Pracy Kinderland". Kiedy zaś w styczniu 2001 r. pojawiły się informacje o trzęsieniu ziemi w Indiach, Greckokatolicka Caritas przeprowadziła zbiórki darów i pieniędzy. W tymże roku w maju pomocy potrzebowali też powodzianie na Ukrainie, a pod koniec roku w listopadzie zalane zostało Podkarpacie, więc zorganizowano

pomoc dla jego mieszkańców, szczególnie dla poszkodowanych rodzin z Ciężkowic.

W latach 2002 i 2003 Greckokatolicka Caritas Przemysko-Warszawska podjęła Współpracę z Caritas Ukraińską w organizowaniu akcji „Wigilijne Dzieło Pomocy Dzieciom" na Ukrainie, inicjując tam wspomniane formy działalności charytatywnej. Pomagano też pilotować tę akcję w Diecezjach Tarnopolskiej i Drohobyckiej. Kontynuacją tej wspólnej aktywności była współpraca z Caritas na Ukrainie w organizowaniu wypoczynku dla dzieci. Był to dla tej organizacji czas bardzo pracowity i owocny. W listopadzie 2003 r. dla ofiar wojny w Iraku zorganizowano pomoc finansową, która była przekazana do dyspozycji jako dar dla Ojca Świętego. Utworzono wówczas też magazyn na rzeczy ofiarowane przez ludzi dobrej woli dla poszkodowanych w wyniku tego konfliktu zbrojnego (Archiwum Caritas AW-P, 2003). Ponadto w 2003 r. Caritas Przemysko-Warszawska włączyła się w realizowanie projektu ekonomicznego Domu Opieki Społecznej w Prałkowcach. Wówczas też powstało Polsko-Ukraińskie Akademickie Centrum Caritas w Lublinie, powołane, aby organizować pomoc dla studentów z Ukrainy. Także w tamtym czasie rozpoczęto pracę nad projektem Domu Opieki Społecznej w Henrykowie. Idea ta przybrała imponujący kształt, gdy w 2004 r. zapoczątkowano realizację Centrum Wsparcia Społecznego Caritas w Henrykowie, w skład którego wchodzi warsztat terapii zajęciowej dla 25 osób, Środowiskowy Dom Samopomocy (ŚDS) dla 30 osób i dom pomocy społecznej dla 15 osób. Ruszyły wówczas prace remontowo-budowlane i adaptacyjne. Czasami szukano funduszy na większą doraźną pomoc w wypadku nagłej ciężkiej choroby, ciężkiej sytuacji losowej czy kataklizmu (powodzi, pożaru). W sytuacji takiej ogłaszano zbiórkę w całej parafii.

Podsumowując działalność greckokatolickiego Caritas, można stwierdzić, że polega ona dziś głównie na:

- zbiórkach funduszy na rzecz najuboższych mieszkańców parafii, głównie przed świętami Bożego Narodzenia i Wielkanocy, jak również w czasie wypadków losowych lub klęsk żywiołowych,
- sprzedaży świec wigilijnych, gdzie pozyskane fundusze przekazywane są na rzecz statutowej działalności Caritas,
- zakup węgla dla najsłabiej uposażonych finansowo mieszkańców parafii,
- pomocy przy zakupie żywności dla najuboższych,
- zakup wyprawek szkolnych dla dzieci,
- pomocy dla więźniów ukraińskich osadzonych w Zakładzie Karnym w Przemyślu. Co roku Caritas organizuje dla nich „Pomoc Mikołajkową" w postaci paczek z żywnością, zaś przekazaniem tych paczek zajmuje się kapelan więzienny bezpośrednio współpracujący z więźniami. Caritas przemyski włącza się w akcje ogólnodiecezjalne organizowane przez siedzibę główną dla wszystkich parafii. Taką akcją jest np.: wspomniana powyżej zbiórka na pomoc wigilijną. Fundusze zbierane są we wszystkich parafiach, ale przekazywane wspólnie do siedziby głównej, gdzie są rozdzielane na poszczególne parafie, a następnie w nich dla poszczególnych ubogich wiernych. Caritas przemyski bierze także udział w zbiórkach organizowanych przez Rzymsko-

katolicki Caritas Polska. Są to wspólne akcje głównie na rzecz ofiar wielkich tragedii w Polsce i na świecie. Wówczas fundusze z takich zbiórek przesyłane są na ogólne rachunki bankowe Caritas Polska.

Caritas Archidiecezji Przemysko-Warszawskiej współpracuje z administracją Unii Europejskiej na poziomie dystrybucji żywności na potrzeby najuboższych. Jest podpisana umowa unijna z Caritas Polska, która rozdzielając żywność, część z niej przekazuje dla głównej siedziby Caritas Archidiecezji Przemysko-Warszawskiej, ta zaś rozdziela na poszczególne parafie i potrzebujących wiernych. W parafii przemyskiej liczącej ok. 600 rodzin, z pomocy Caritas korzysta jednak tylko około 20 rodzin (http://www.przemysl-warszawa.caritas.pl/archiwum.html). Pomoc ta, nie zamyka się jednak na samej parafii, gdyż do katedry przemyskiej uczęszczają również wierni z miejscowości położonych wokół Przemyśla i pomoc ta również skierowana jest dla tych rodzin.

Prezentowane tutaj dane nie są zbyt precyzyjne dlatego, że Caritas nie tworzy statystycznych dokumentacji swojej pomocy, ani statystyki darczyńców i obdarowanych. Są to spontaniczne akcje organizowane przez ludzi dla ludzi. Często też obie strony nie chcą żadnego rozgłosu – pomagają anonimowo. Trudno też znaleźć o nich informacje w mediach lokalnych, gdyż akcje te prowadzone są zazwyczaj dyskretnie.

## Lwów: żydowska pomoc społeczna

Jakub Goldberg charakteryzując zjawisko biedy u Żydów oraz działalność bardzo licznych stowarzyszeń charytatywnych w dawnej Rzeczypospolitej, słusznie zauważył, że w przyjętej przez Żydów polskich, hierarchii wartości socjalnych, dobroczynność została wyniesiona na jedno z czołowych miejsc. Jednak zaważyły na tym nie tylko nakazy talmudyczne, ale też tendencja do odśrodkowej samopomocy społeczności żydowskiej oraz rozpowszechnione wówczas w tej wspólnocie poczucie solidarności wynikającej z ich gettoizacji. Cechy te wytworzyły się w specyficznych warunkach życia w diasporze, sprawiając, że Żydzi często byli narażeni na pogromy i destabilizację ekonomiczną, a przez to do konieczność korzystania z pomocy materialnej. Opinię tę odnieść można także do okresu dwudziestolecia międzywojennego w Polsce.

Instytucje finansowe które wspomagały zubożałą ludność żydowską bezprocentowymi lub niskoprocentowymi kredytami, tworzone były z inicjatywy Komitetu Ratunkowego we Lwowie oraz lokalnych Komitetów Ratunkowych powołanych w listopadzie 1918 r., a następnie, podobnie jak w innych regionach kraju, połączyły się na terenie województwa lwowskiego w sieć kas bezprocentowego kredytu „*Gemilas Chesed*". Nie miały one formy spółdzielni kredytowych, ale pod pewnymi względami były do nich zbliżone. Podobnie jak w spółdzielniach obowiązywała w nich dyscyplina przy spłacie zaciąganych pożyczek, a jej przekroczenie groziło utratą możliwości uzyskania kolejnego kredytu. Inne podobieństwo do kas pożyczkowych polegało na możliwości wnoszenia wkładów pieniężnych przez

osoby prywatne, ale w odróżnieniu od kas spółdzielczych w kasach żydowskich, nie były one oprocentowane. Dlatego zamożniejsze jednostki, które się na to decydowały, traktowały wkłady bezprocentowe jako rodzaj filantropii (Wierzbieniec, 2003).

Współcześnie zaś najbardziej aktywną organizacja żydowską we Lwowie udzielająca pomocy społecznej jest „*Hesed-Arieh*". Prowadzi ona bardzo rozbudowane akcje pomocy społecznej zarówno w postaci pomocy materialnej, jak i kulturalnej i duchowej. Organizacja została powołana do istnienia w 1998 r. i od tamtego czasu rozwija swoją działalność dobroczynną. Od pierwszych dni jej istnienia funkcjonuje tam spora liczba programów specjalistycznej pomocy, takich jak: „Jedzenie", „Opieka domowa", „Wolontariat", „Kredyt na sprzęt rehabilitacyjny", „Klub" oraz „*Hesed* na kołach". Dla przykładu Program „Kredyt na sprzęt rehabilitacyjny" wspiera stale około 170 potrzebujących, ponadto zakupiono aż 830 jednostek sprzętu rehabilitacyjnego, które zostały dostarczone potrzebującym osobom. Od 2002 r. Program „Opieka domowa" został stworzony, aby pomóc osobom pozostającym stale w domu i osobom obłożnie chorym. Na początku 1998 r. pomagano w ten sposób jedynie 170 osobom, a dziś ten program pomaga więcej niż 600 osób w całym Lwowie. Ponadto otwarto siedem nowych jadalni, gdzie serwowane są codzienne posiłki i gdzie wydawana jest żywność na szabat. Dla osób tych, które nie mogą same ugotować sobie posiłków i które wymagają specjalnej diety, przygotowano program „Jedzenie do domów". Program „Pralnia" obecnie rozwinął też swoją działalność, teraz zajmuje się również praniem pościeli, bielizny i naprawą butów, zapewnia też inną niezbędną pomoc, taką jak: strzyżenie, kąpiel, czy dezynfekcji w mieszkaniach. W ramach tych akcji prowadzone są też w domach potrzebujących akcje adaptacyjne przystosowujące mieszkanie do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wielu wolontariuszy pracuje stale w *Hesed*, bez ich pomocy działalność ta byłaby niemożliwa. Obecnie działa ich około 350. Niestety, liczba ochotników stale maleje z upływem lat.

Od początku działalności tej organizacji ustanowiono też program „Kuratorzy". To właśnie praca kuratorów pomaga wyraźniej sprecyzować kto i jakiej pomocy pilnie potrzebuje. Prowadzony jest też program „Rozmowa z książką", którego wolontariusze zajmują się osobami niewidomymi oraz słabo widzącymi. Takie osoby są w stanie słuchać książek nagranych na taśmie. Liczba potrzebujących stale wzrasta z 50 do 90 osób rocznie. Natomiast program „*Mazel Tow*" dba o kobiety w ciąży i rodzin z małymi dziećmi. Zaczął on działać od października 2000 r. Natomiast od czerwca 2001 r. rozpoczął działalność program „Dzienne Centrum" czyli przedszkole dla osób starszych. Dziś znajduje tam opiekę około 90 dzieci i młodzieży (Hesed, 2019). Ponadto funkcjonuje program „Medyczny", który zaczął się od jednej apteki we Lwowie, gdzie wskazane osoby mogą dostać leki ze zniżką 50%, a obecnie wzrósł do sporej sieci różnych usług medycznych, a wśród nich konsultacje lekarskie, pomoc stomatologiczna, a nawet operacje i hospitalizacje.

Po pierwszych latach działalności typowo dobroczynnej stało się jasne, że aktywność *Hesed* powinna być przeznaczony nie tylko na potrzeby pomocy spo-

łecznej dla osób starszych, ale także do odrodzenia kultury i tradycji żydowskiej, w sposób atrakcyjny dla młodego pokolenia i przyciągnięcia młodych do żydowskiej gminy wyznaniowej. Młodzież, dzieci i osoby w średnim wieku zaczęły częściej odwiedzić *Hesed*, wykorzystując okazję do komunikowania się ze sobą, studiowania żydowskiej historii, kultury i dziedzictwa religijnego. Żydowska młodzież otwarła wkrótce teatr „Debiut", przedstawiając choreograficzne ensemble i miniatury, działalność rozpoczął żydowski zespół muzyczny Klezmer. Społeczność ta jest szczególnie dumna z otwartego Muzeum „Śladami Żydów galicyjskich". Można też pochwalić ich za coroczną organizację festiwali książek, które odbywają się nieprzerwanie w ciągu ostatnich 12 lat (https://hesed-west.org.ua/?cat=48). Z pewnością, bez wsparcia finansowego JOINT-u nie byłoby możliwe wykonanie tej ogromnej pracy charytatywnej.

We Lwowie w 1899 r., została założona organizacja „*B'nai B'rith Leopolis*" przez grupę przedstawicieli inteligencji żydowskiej Galicji Wschodniej. Przez prawie pół wieku była ważnym duchowym centrum galicyjskich gmin żydowskich. W 1938 r. władze państwowe zakazały dalszej działalności. W okresie okupacji hitlerowskiej, zdecydowana większość jej członków zostało wymordowanych w obozach koncentracyjnych i gettach. Dopiero w 1995 r., *B'nai B'rith Leopolis* została restaurowana dzięki aktywnej pomocy napływającej z Europy Zachodniej w szczególności dzięki wsparciu Josepha Dombergera i dra. Alexandera Schwarza z Monachium (B'nai B'rith Europe, 2019). Obecnie wsparcie skierowane jest do wszystkich potrzebujących potwierdzających kontakty ze społecznością żydowska. Oblicza się że wsparcie otrzymuje około 1300 osób. Na Politechnice Lwowskiej prowadzona jest stołówka z gorącymi posiłkami dla dorosłych, na weekendy przygotowywane są produkty mleczne (50 osób/dziennie).

Organizacja ta udziela też pomocy medycznej osobom przewlekle chorym, co miesiąc są przyjmowane kolejne osoby (450 os./miesięcznie) do pięciu specjalistów, min.: kardiolog, dermatolog, rehabilitant, stomatolog. Do użytku oddano specjalistyczny aparat diagnostyczny dla kardiologii ufundowany przez środowiska z Wielkiej Brytanii. Tutejsi lekarze to głównie wolontariusze. Organizacja wspiera również regularną wymianę dwóch kompletów pościeli na osobę w pralniach (40 os./miesięcznie). Osoby obłożnie chorzy wspierani są przez wolontariuszy, którzy otrzymują od tej Organizacji, niewielkie kwoty przeznaczone na podstawowe zakupy spożywcze i medyczne. Szczególnym wsparciem finansowym wspierane są ośrodki przedszkolne dla dzieci. Opłaceni są wychowawcy i opiekunowie, ferie letnie, wyżywienie, uroczystości. Cześć funduszy przeznaczane są na prace remontowe. Dzieci pochodzą głównie z rodzin żydowskich, mieszanych, niepełnych i wielodzietnych. Lwowski ośrodek wspiera i koordynuje działania medyczne (lekarskie i farmaceutyczne) w trzech obwodach: lwowskich, ivanofrankivski i tarnopilski (500 os./miesięcznie) (https://www.bnaibritheurope.org/humanitarian-aid/). Drugi główny ośrodek znajduje się w Kijowie.

Ponadto Związek Gmin Żydowskich (USCJ) jest jeszcze jedną główną międzynarodową organizacją żydowską wspierającą pomoc społeczną dla najbiedniejszych członków diaspory. Ich działania kierunkują się jednak na wsparciu szerokiego

spektrum pomocy społecznej, również przez działania z pogranicza współtworzenia prawa, czy ochrony dziedzictwa kultury. W latach 90-tych organizacja ta prowadziła we Lwowie koszerną kuchnię dla religijnej społeczności żydowskiej, przy czym przygotowane posiłki były rozwożone do domów potrzebujących. Szczególnie istotne dla tej działalności było przygotowanie odpowiednich, zgodnych z tradycją potraw koszernych z okazji różnorodnych świąt religijnych. Rocznie na tego typu akcję przeznaczano około 40 tys. euro. Obecnie działalność ta ograniczona jest ze względów finansowych jedynie do przygotowania i podania na miejscu posiłków szabasowych i świątecznych (https://www.ucsj.org/blog/2013/04/16/ucsj-accomplishment-lviv-director-meylakh-sheykhet?rq=Lviv).

Współcześnie główna działalność organizacji ma jednak bardziej wymiar pomocy duchowej niż materialnej. Do głównych ich sukcesów należy zaliczyć bowiem skuteczne wnioskowanie w Sądzie Najwyższym Ukrainy w sprawie wstrzymania prac budowlanych na obszarze historycznego kwartału żydowskiego we Lwowie. Administracja i firmy prywatne chciały tam utworzyć nowoczesne centrum handlowe i hotel. Przypomnijmy że w miejscu tym wciąż znajdują się ruiny niegdysiejszego zabytku architektury Synagogi Złota Róża (UCSJ, 2020). Aktywność wolontariuszy i sympatyków tej organizacji skupia się obecnie na odrestaurowaniu zabytków kultury żydowskiej, głównie kaplic cmentarnych (*ohel*) i kirkutów na Ukrainie i Białorusi. Prace prowadzone były miedzy innymi w Żydaczowie i Samborze, gdzie za pomocą specjalistycznej aparatury geofizycznej prowadzono liczne prace badawcze. Dzięki za licznym interpelacjom skutecznie wpływano na zmiany w zapisach wykonawczych prawa administracyjnego i budowlanego dotyczącego zabytków kultury żydowskiej na Ukrainie.

## Prešov – romska, ukraińska, węgierska i żydowska pomoc społeczna

Zupełnie inna sytuacja z pomocą społeczną jest po południowym łuku Karpat. Północno-wschodnia Słowacja zamieszkiwana jest bowiem obecnie przez wyjątkowo liczną mieszankę grup narodowościowych i religijnych. Prowadzona przez poszczególne kraje polityka wspierania własnych organizacji społecznych, często kosztem organizacji pozostałych grup narodowych czy religijnych sprawia, że sytuacja jest tam dosyć trudna i skomplikowana. Powołanie pierwszych grup wolontariuszy greckokatolickich pod patronatem Caritas miało miejsce w Prešowie już w 1992 r., które z czasem przekształciło się w Centrum Pomocy Społecznej w Prešowie. Wówczas organizowano pierwszą pomoc humanitarną w formie ubrania dla potrzebujących na Ukrainy. Od 1993 r. datuje się początek funkcjonowania domu dla bezdomnych w Prešowie oraz organizację pobytu na koloniach dzieci z Czarnobyla, w poszczególnych rodzinach.

Począwszy od 1994 r. rozwijała się akcja zakładania pierwszych charytatywnych działań społecznych w pozostałych miejscowościach regionu: Vranove, Stara Lubovna, Michalovce, Humene, Svidnik. Wówczas rozpoczyna się też akcja obozów

letnich dla dzieci z rodzin społecznie zaniedbanych. W Prešovie i Starej Lubovni przygotowywano też paczki żywnościowe dla potrzebujących rodzin w Chorwacji. Rozpoczęto wspieranie i współpracę z misjonarzami. W kolejnych latach rozwijano lokalne ośrodki pomocy społecznej oraz zwiększano zakres oferowanej pomocy społecznej, w tym w zakresie pralni społecznych, oraz rozwijano działania kulturalne. Rozpoczęto współpracę z ogólnoeuropejskimi organizacjami charytatywnymi oraz rozpoczęto aplikację o granty finansowe Unii Europejskiej (ECHO – pomoc ofiarom powodzi) (https://gkcharita-po.sk/nasu-cinnost-podporuje-aj-mesto-presov/). W 1997 r. otwarto hospicjum w Prešowie. Natomiast od 2000 r. regularnie prowadzone są kursy specjalistyczne, zawodowe, trenerskie i motywacyjne skierowane na wąskie grupy beneficjentów zarówno ze środowisk ubogich jak również personelu i administracji zajmującej się zorganizowaną pomocą społeczną.

Od 2003 r. datuje się zinstytucjonalizowana współpraca między organizacjami podległymi zarówno rzymskokatolickiemu jak i greckokatolickiemu Caritas w regionie Prešova. Zwiększeniu uległa także liczba prac remontowo-adaptacyjnych regionalnych ośrodków pomocy społecznej. W kolejnych latach rozwijano także współpracę z Towarzystwem św. Alberta, oddział we Wrocławiu (Charita Grekokatolicka, 2019).

Dla przykładu w Prešovie mieszka obecnie również około 200 Węgrów, i nie posiadają oni żadnej organizacji społecznej niosącej pomoc charytatywną. Brak jest zatem oficjalnych spotkań, większość spotyka się nieformalnie wyłącznie w gronie rodziny i najbliższych przyjaciół. Najprawdopodobniej ostatnie wspólne uroczystości miały miejsce w latach 60-tych.

W Prešovie jest też sporo mieszanych rodzin, ale typowych rodzin węgierskich jest już bardzo mało. Natomiast zupełnie inaczej sytuacja ta wygląda w Koszycach. Jest tam około 10 tys. Węgrów, są tam zespoły kultury węgierskiej, jest gimnazjum, szkoła węgierska, w latach 90-tych była wydawana gazeta węgierska „Dziennik Wschodni".

Na dzień dzisiejszy jest możliwa pomoc społeczna wyłącznie dzięki organizacji charytatywnej w Kościele, w Prešovie jest więc charytatywna organizacja katolicka, podobna działa również w Diakonii Luterańskiej. Istotne jest że działalność pomocowa organizowana dla wszystkich potrzebujących. Współcześnie Węgrzy mieszkający na Słowacji nie są zamożni. Większość Węgrów zamieszkuje obecnie na wsi, ponieważ miasta się szybciej przyjmowały kulturę słowacką, chociaż w czasach historycznych to Węgrowie stanowili większość w miastach i poszczególnych związkach wyznaniowych (Konya, 2013).

Natomiast niewielka społeczność żydowska w Prešovie prowadzi zorganizowaną pomoc społeczną, na którą przeznaczony jest specjalny fundusz, który zajmuje się starszymi osobami, zatrudniają lekarza, wolontariuszy. Wolontariusze przychodzą do nich do domu, starsze osoby często nie mogą chodzić, wówczas zabezpieczana jest dla nich stała opieka lekarska, zabezpieczany jest też stały socjalny kontakt. Osoby te są zabierane na koncerty, udostępniana jest dla nich też hipoterapia. Pomoc charytatywna odbywa się indywidualnie,

w zależności do tego, kto czego na bieżąco potrzebuje. Gmina żydowska zajmuje się wszystkimi sprawami organizacyjnymi, pomoc otrzymuje zaś około 20 osób na około 60 zarejestrowanych w tej organizacji. Finansowanie działalności pochodzi także ze wsparcia finansowego organizacji niemieckich, które udzielają rekompensaty osobom poszkodowanym w trakcie II wojny światowej. Ogólnie liczba osób pochodzenia żydowskiego w Prešovie to około 150 osób. Poza opisaną działalnością przeprowadzane są akcje kulturowe, koncerty, społeczne dialogi międzykulturowe, spotkania z okazji różnych świąt, takich jak Chanuka czy Nowy Rok. Prowadzone są zajęcia dydaktyczne z języka hebrajskiego. Społeczność prowadzi również muzeum, często przyjeżdżają również studenci, którzy piszą prace naukowe (Eckhausova, 2013).

## Podsumowanie

Poprzez obraz dobroczynności rzymskokatolickiego społeczeństwa, które jest dominującym wyznaniem w Europie Środkowej, dostrzegamy szczególny wyraz humanitarnego utylitaryzmu. Pozwolił on zgodnie koegzystować mniejszościom poszczególnych grup narodowościowo-religijno-etnicznych zamieszkujących obszary wchodzące niegdyś w skład Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

Późniejszy rozwój inicjatyw służących dobroczynności i opiece społecznej znalazł więc wyraz zarówno w powstawaniu zgromadzeń zakonnych poświęcających się pomocy potrzebującym, jak i pomocowych stowarzyszeń świeckich. Typową formę działalności charytatywnej stanowiło w czasach historycznych stworzenie „dzieła pomocy" służącego zaspokajaniu potrzeb biednych i cierpiących. Inicjatywa społeczna była wówczas połączona zazwyczaj z fundacją oraz z przeznaczeniem funduszy na jej funkcjonowanie.

Dla mieszkańców Polski szczególnie pontyfikat papieża Jana Pawła II potwierdził w teorii i praktyce działalność dobroczynną kościoła katolickiego; korzystając z różnych okazji, wielokrotnie apelował on do społeczności światowej, by okazywała pomoc ludziom chorym, biednym i zagubionym, by nie zostawiano tych osób bez środków do życia. Szczególnie uwidacznia się to podczas podróży apostolskich w te regiony świata, gdzie panuje nędza, bieda, choroby i inne dolegliwości życia społecznego (http://www.wikijp2.pl/index.php?title=Dobroczynno%C5%9B%C4%87). Należy zauważyć również, że Jan Paweł II nie tylko w teorii nauczał o dobroczynności, lecz przede wszystkim stosował ją w praktyce. Wielokrotnie za swego pontyfikatu Papież wspierał finansowo ofiary wojen, powodzi czy kataklizmów. Przeznaczał też liczne środki finansowe na realizację projektów prowadzonych przez organizacje charytatywne, dając w ten sposób najlepszy dowód, że zależy mu na każdym człowieku. Modernizował i kupował sprzęt medyczny do szpitali, aby mogły one jak najlepiej służyć ludziom chorym i cierpiącym (WikiJPII - Centrum Myśli Jana Pawła II, 2020).

Pamiętajmy, że także dla sumiennych wyznawców judaizmu i muzułmanów, dobroczynność była i jest jednym z najistotniejszych nakazów i obowiązków

wiary, spełniając przy tym ważne funkcjo religijne oraz społeczne. Obowiązkiem każdej dobroczynności, działalności charytatywnej, datku, jałmużny, gestu miłosierdzia czy sprawiedliwego działania jest połączenie ich z wypowiedzeniem błogosławieństwa.

Prowadząc badania historyczno-socjologiczne nad opieką społeczną, warto byłoby odpowiedzieć także na współczesne pytania, czy opieka publiczna organizowana na szczeblu gminy, miasta i powiatu jest w takim samym stopniu dostępna dla ludności polskiej, ukraińskiej, słowackiej i żydowskiej, czy też w/w instytucje publiczne uwzględniały przede wszystkim interesy ubogich chrześcijan Polaków. Warto również zwrócić uwagę, w jakim stopniu Polacy, Ukraińcy i Żydzi korzystają z przydzielanych subwencji rządowych na cele opieki społecznej. W prowadzonych w przyszłości badaniach należy bliżej przyjrzeć się inicjatywom prywatnym dotyczącym dobroczynności i opieki społecznej, podejmowanym zarówno przez ludność polską, jak i ukraińską, a także żydowską, niemiecką, słowacką czy węgierską, a ponadto trzeba podjąć szczegółowe badania dotyczące inicjatyw podejmowanych w tym względzie przez cerkiew greckokatolicką i cerkiew prawosławną, a także gminy żydowskie. Źródłowo w przypadku Euroregionu Karpackiego jest to możliwe w odniesieniu jedynie do większych ośrodków miejskich dawnej Galicji, takich jak Lwów, Przemyśl, Stanisławów, Drohobycz, w przypadku wyłącznie ludności polskiej oraz żydowskiej w Krakowie i Tarnowie. Warto także zwrócić uwagę na mniejsze ośrodki miejskie oraz niektóre wsie, ale w tym wypadku baza źródłowa jest często niewystarczająca do wnioskowania (Kawalec i in., 2011). Osobnego omówienia wymaga kwestia źródeł i opieki społecznej w Galicji w okresie autonomii w świetle historiografii ukraińskiej, a także austriackiej, niemieckiej, izraelskiej.

Dla osób zainteresowanych tematem, równie w tym przypadku nieodzowne jest sprawdzenie aktualnych informacji na właściwych stronach internetowych poszczególnych organizacji pomocy społecznej oraz wiadomości o licznych organizacjach pomocy ogólnonarodowych czy religijnych, które wspierają główne ośrodki religijne skupione zwykle w najbogatszych krajach. Na szczęście stamtąd zwykle pochodzi też niewielka cześć wsparcia finansowego na bieżącą działalność dobroczynną poszczególnych organizacji regionalnych.

## Literatura


1. Bieńkowski, L. (red.). (1985). *Encyklopedia katolicka*. TN KUL, Lublin.
2. Buszko, J. (1989). *Galicja 1859 – 1914. Polski Piemont*. KAW, Warszawa.
3. Haratyk, A. (2001). *Rozwój opieki nad dziećmi i młodzieżą w Galicji doby autonomicznej.* IP UW, Wrocław.
4. Kawalec, A., Wierzbieniec, W., Zaszkliniak, L. (red.). (2011). *Galicja 1772 – 1918. Problemy metodologiczne, stan i potrzeby badań*. W. URz, Rzeszów.
5. Kępski, C. (2002). *Idea miłosierdzia a dobroczynność i opieka*. W. UMSC, Lublin.
6. Szczepanowski, S. (1888). *Nędza Galicji w cyfrach i program energicznego rozwoju gospodarstwa krajowego*. Lwów.

7. Urbanek, B. (2003). *Towarzystwa dobroczynności na ziemiach polskich w XIX stuleciu*. Medycyna Nowożytna.
8. Wierzbieniec, W. (2003). *Żydzi w województwie lwowskim w okresie międzywojennym*. W. URz, Rzeszów.

## Netografia

9. https://www.bnaibritheurope.org/humanitarian-aid/ (dostęp: 24.12.2020).
10. https://gkcharita-po.sk/nasu-cinnost-podporuje-aj-mesto-presov/ (dostęp: 27.12.2020).
11. https://hesed-west.org.ua/?cat=48 (dostęp: 26.12.2020).
12. http://przemysl.caritas.pl/index.php/ocaritas/sprawozdania (dostęp: 24.12.2020).
13. http://www.przemysl-warszawa.caritas.pl/archiwum.html (dostęp: 22.12.2020).
14. https://www.ucsj.org/blog/2013/04/16/ucsj-accomplishment-lviv-director-meylakh-sheykhet?rq=Lviv (dostęp: 26.12.2020).
15. http://www.wikijp2.pl/index.php?title=Dobroczynno%C5%9B%C4%87 (dostęp: 25.12.2020).

***Arkadiusz Weremczuk, Michał Wielechowski***
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie,
Instytut Ekonomii i Finansów
*arkadiusz_weremczuk@sggw.edu.pl*

# Ryzyko w turystyce europejskiej a metody jego asekuracji

**Streszczenie**
Ubezpieczenia turystyczne stanowią istotny element ochrony finansowej osób korzystających z turystyki europejskiej. Pomimo występowania EKUZ, istnieje konieczność dodatkowego ubezpieczenia. Celem artykułu była ocena produktów ubezpieczeniowych oferowanych w Polsce jako narzędzia ochrony przed skutkami ryzyka w turystyce europejskiej. Dane dotyczące pakietów ubezpieczeń turystycznych sześciu zakładów ubezpieczeniowych pochodziły z kalkulatora ubezpieczeń turystycznych Rankomat.pl. Źródło danych nt. kosztów leczenia ambulatoryjnego, leczenia szpitalnego oraz transportu medycznego w wybranych krajach europejskich stanowiło TUiR Warta S.A oraz Statista. Dane dotyczyły 2019 lub 2020 r. Wyniki badań przedstawiono w formie tabelarycznej. Badanie wykazało zróżnicowanie wysokości kosztów leczenia ambulatoryjnego, szpitalnego oraz kosztów transportu medycznego w analizowanych krajach europejskich. Wysokość składki ubezpieczeniowej uzależniona była od sumy ubezpieczenia kosztów leczenia oraz kosztów ratownictwa, nie zaś od kosztów pobytu w szpitalu. Koszt dziennego pakietu ubezpieczeniowego nie przekraczał 0,005% sumy ubezpieczenia oraz 2,92% kosztu dziennego pobytu w szpitalu.

**Słowa kluczowe:** ryzyko w turystyce, ubezpieczenia turystyczne, turystyka europejska

**Summary**
Travel insurance is an important element of financial protection in international tourism. Despite the existence of EHIC, there is a need for additional insurance. The aim of the paper was to assess insurance products of insurance companies operating in Poland as a tool to protect against the effects of risk in international tourism. Data on travel insurance packages for six insurance companies came from the Rankomat.pl travel insurance calculator. Statista and TUiR Warta S.A. were the sources of data on the costs of outpatient treatment, hospital treatment and medical transport in selected European countries. The adopted research period covered the years 2019 and 2020. Tabular and selected statistical methods were used to present the research results. The study showed a differentiation in the amount of ambulatory, hospitalisation, and medical transport costs in the analysed European countries. The amount of the insurance premium depended on the sum insured for medical and rescue costs, not for hospital stay. The cost of the daily insurance package did not exceed 0.005% of the sum insured for medical costs and 2.92% of the cost of daily hospital stay in analysed European countries.

**Keywords**: tourism risk, tourism insurance, international tourism

## Wstęp

Turystyka jest powszechnie kojarzona z przyjemnością i rekreacją, a ryzyko jest postrzegane głównie jako coś, czego należy unikać. Ryzyko zasadniczo uznaje się za antypatię przyjemności, którą natomiast można uznać za skutek i emanację turystyki (Williams, Balaz, 2015). Ryzyko jest utożsamiane ze znanymi prawdopodobieństwami poszczególnych wyników (Zinn, 2004). Ryzykowna decyzja wiąże się z wyborem spośród szeregu możliwych wyników, zarówno pozytywnych i negatywnych, których prawdopodobieństwa są znane (Knight, 1921; Tversky, Kahneman, 1974; Tversky, Kahneman, 1992). Natomiast badania percepcji ryzyka wiążą ryzyko głównie z wynikami negatywnymi (Pizam i in., 2004).

Ryzyko można podzielić na dwie kategorie, tj. ryzyko systematyczne, które jest wynikiem działania sił zewnętrznych niepodlegających jakiejkolwiek kontroli podmiotu narażonego na ich działanie oraz ryzyko specyficzne, stanowiące część ryzyka całkowitego dla określonego podmiotu. Powyżej wskazaną różnicę należy uznać za istotną w odniesieniu do doboru narzędzia asekuracji przed skutkami realizacji ryzyka (Pritchard, 2002).

Badacze turystyki skupiają się na postrzeganym ryzyku, jako prawdopodobieństwie wystąpienia negatywnych zdarzeń (Boholm, 1996). Według Taylora (1974) ryzyko można definiować w kategoriach możliwej straty, a wszelkie działania ludzi pociągają za sobą możliwość wystąpienia różnego rodzaju straty. Turystyka nie stanowi wyjątku. Poziom ryzyka uzależniony jest od wielu czynników, w tym od wykorzystywanych środków transportu, infrastruktury turystycznej, zwyczajów, czy czynników środowiskowych. Nie można w pełni wyeliminować ryzyka, jednakże należy próbować je minimalizować poprzez wcześniejszą jego ewaluację, Roehl i Fesenmaier (1992) dokonali klasyfikacji ryzyka turystycznego na siedem pozycji, tj. ryzyko: związane z wyposażeniem, finansowe, fizyczne, psychologiczne, zadowolenia, społeczne oraz czasowe. Turystyka podlega także szczególnym rodzajom ryzyka ze względu na jej „niematerialny i empiryczny charakter" (Sirakaya, Woodside, 2005). Ryzyko turystyczne definiuje się również poprzez sposób postrzegania całego procesu podróży realizowanego przez turystę (Tsaur i in., 1997). W opinii Williamsa i Balaza (2015) ocena ryzyka w turystyce jest fragmentaryczna i nierównomierna oraz koncentruje się stosunkowo wąsko na ryzyku jako zestawie negatywnych wyników, których powinny unikać osoby prywatne, przedsiębiorstwa oraz destynacje turystyczne. Turyści europejscy są wrażliwi na występowanie wszelkiego rodzaju ryzyka w wybranych przez nich destynacjach (Kozak i in., 2007).

Proces zarządzania ryzykiem wymaga nie tylko odpowiedniego poziomu świadomości ryzyka i jego finansowych konsekwencji, ale także umiejętności dobrania i wykorzystania odpowiednich instrumentów. Katalog zagrożeń związanych z turystyką europejską jest szeroki oraz dotyczy każdej osoby.

W polskim ustawodawstwie nie ma jednoznacznej definicji ryzyka ubezpieczeniowego. Należy wskazać, że nawet *Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej* nie reguluje tego zagadnienia. Jednakże Komisja ds. Termino-

logii Ubezpieczeniowej (USA) już w 1966 r. podała definicję ryzyka ubezpieczeniowego, wskazując, iż jest to mierzalna niepewność co do określonego zdarzenia w warunkach dwóch lub więcej możliwości, czy zamierzony cel działania zostanie osiągnięty (Dudziak, Szpakowska, 2013). Zakłady ubezpieczeniowe stosują definicję traktującą ryzyko jako podmiot ubezpieczenia, w której założeniach ryzyko może dotyczyć osób, rzeczy lub też zmian w otoczeniu. Realizacja tego ryzyka, a w konsekwencji konieczność wypłaty stosownego świadczenia może być wywołana przez dwie grupy czynników. Pierwszą grupę stanowią te pozostające poza wpływem człowieka, jak. klęski żywiołowe czy epidemie. Drugą grupę czynników reprezentują czynniki, na które człowiek ma wpływ przez swoje działanie lub zaniechanie (Sobczyk, 2013).

Brak ustawowej definicji ryzyka ubezpieczeniowego wpływa negatywnie na interpretację prawną tego zjawiska. Z drugiej strony definicje naukowe funkcjonujące w literaturze określają tę kwestię niejednorodnie w różnych aspektach, często koncentrując się tylko na wybranych obszarach. Powstałą lukę próbują zapełniać zakłady ubezpieczeniowe, które tworzą własne definicje ryzyka ubezpieczeniowego. Jednakże najczęściej tego rodzaju definicje odnoszą się do ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej.

Ubezpieczenia turystyczne mają niebagatelne znaczenie w ochronie finansowej osób korzystających z turystyki europejskiej. W krajach Unii Europejskiej oraz EFTA obywatele mają prawo wystąpienia z wnioskiem o wydanie Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego (EKUZ), która stanowi dowód, że dana osoba jest uprawniona do świadczeń zdrowotnych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego w swoim kraju. Karta jest również dowodem zgody narodowego ubezpieczyciela na pokrycie kosztów niezbędnego leczenia w trakcie pobytu za granicą (Bera, 2008). W Polsce EKUZ przysługuje wszystkim osobom ubezpieczonym w Narodowym Funduszu Zdrowia. Pomimo licznych korzyści EKUZ, należy wskazać na jej słabości względem ubezpieczeń turystycznych, tj. (Głowacki, 2007):

- obszar obowiązywania ograniczony do krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz EFTA;
- uprawnianie do korzystania z opieki tylko placówek działających w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia w danym kraju;
- ograniczony zakres ubezpieczenia, różny dla każdego kraju, o wiele węższy od komercyjnego ubezpieczenia kosztów leczenia.

Dodatkowe ubezpieczenie zdrowotne obejmuje finansowanie bądź zapewnianie przez zakład ubezpieczeń na rzecz ubezpieczonego świadczeń opieki zdrowotnej, związanych z profilaktyką, bądź z terapią następstw choroby lub/i wypadku. Korzystanie ze świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego nie może naruszać praw ani obowiązków świadczeniobiorców, wynikających bezpośrednio z przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Fal, 2013). Ubezpieczenie kosztów leczenia zdrowotnego (KLZ) asekuruje turystę europejskiego przed koniecznością ponoszenia samodzielnie wydatków związanych z leczeniem powypadkowym lub na skutek nagłego zachorowania. Ubezpieczenie turystyczne oferowane

przez komercyjny zakład ubezpieczeniowy zapewnia pokrycie kosztów związanych z leczeniem szpitalnym, leczeniem ambulatoryjnym oraz zwrot wydatków poniesionych na leki, środki opatrunkowe i inne koszty związane ze świadczeniem na rzecz pacjenta (m.in. koszty transportu medycznego). Pokrycie kosztów przez zakład ubezpieczeniowy ma miejsce tylko wtedy, gdy leczenie i użyte środki i medykamenty zostaną zalecone przez lekarzy prowadzących. Turysta korzystający z komercyjnego ubezpieczenia kosztów leczenia winien poddać analizie wysokość sumy ubezpieczenia, czyli maksymalnego limitu odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń na jedno lub/i wszystkie zdarzenia. Suma ubezpieczenia powinna zostać określona na poziomie, który w największym stopniu zabezpiecza pokrycie ewentualnych kosztów leczenia bez konieczności angażowania własnych środków finansowych. Należy zauważyć, że koszty leczenia w poszczególnych krajach Unii Europejskiej lub EFTA mogą okazać się bardzo wysokie. Warto zauważyć, że przekroczenie wartości sumy ubezpieczenia skutkuje koniecznością pokrycia nadwyżkowej kwoty z własnej kieszeni turysty (ang. *out of pocket*), co może okazać się bardzo uciążliwe, a w jednostkowych przypadkach wręcz niemożliwe. Dlatego też, suma gwarancyjna powinna być ustalana w oparciu o wariant pesymistyczny lub bardzo pesymistyczny dla turysty. Zasadne jest rozważanie limitów na poziomie co najmniej równowartości 100 000-150 000 euro. Zakłady ubezpieczeniowe niejednokrotnie stosują zasadę fakturową, która umożliwia zwrot kosztów prowadzonego leczenia za granicą dopiero po przedłożeniu stosownej dokumentacji. Towarzystwa ubezpieczeniowe wprowadzają również minimalny limit (franszyzę integralną), po przekroczeniu, którego zaczyna działać ubezpieczenie, np. 500 zł (Rzecznik finansowy, 2020).

## Przedmiot i cel pracy, materiały i metody badawcze

Celem artykułu była ocena produktów ubezpieczeniowych zakładów ubezpieczeniowych prowadzących działalność w Polsce jako narzędzia ochrony przed skutkami ryzyka w turystyce europejskiej. Dane dotyczące pakietów ubezpieczeń turystycznych sześciu zakładów ubezpieczeniowych pochodziły z kalkulatora ubezpieczeń turystycznych Rankomat.pl i dotyczyła osoby w wieku 35 lat. Źródło danych nt. kosztów leczenia ambulatoryjnego, leczenia szpitalnego oraz transportu medycznego w wybranych krajach europejskich stanowiły Statista oraz TUiR Warta S.A. Ze względu na dostępność danych, informacje dotyczyły dziesięciu krajów europejskich, tj. Austrii, Chorwacji, Francji, Grecji, Hiszpanii, Niemiec, Słowacji, Szwecji, Wielkiej Brytanii oraz Włoch. Wszystkie dane dotyczyły 2019 r. W pracy wykorzystano wybrane metody statystyczne. Wyniki badań przedstawione zostały w formie tabelarycznej.

## Wyniki badań

Właściwe dopasowanie do indywidualnych potrzeb klienta komercyjnego ubezpieczenia kosztów leczenia uzupełnia działanie EKUZ, zapewniając turyście kompleksową ochronę przed finansowymi skutkami realizacji ryzyka podczas zagranicznego wyjazdu turystycznego. Ze względu na dostępność danych w badaniu dokonano analizy kosztów leczenia w dziesięciu krajach europejskich. W tabeli 1 został zaprezentowany poziom kosztów wybranych zabiegów ambulatoryjnych.

**Tab. 1.** Koszty leczenia ambulatoryjnego w wybranych krajach europejskich w 2019 r. (PLN)

| Kraj | Złamanie kończyny | Poparzenie słoneczne | Drobny zabieg chirurgiczny | Zapalenie ucha | Zatrucie pokarmowe |
|---|---|---|---|---|---|
| Austria | 430 - 15043 | 430 - 857 | 1289 - 6447 | 215 - 665 | 430 - 1075 |
| Chorwacja | 215 - 1289 | 64 - 215 | 215 - 2149 | 64 - 215 | 86 - 215 |
| Francja | 430 - 6447 | 215 - 857 | 857 - 4298 | 215 - 665 | 215 - 857 |
| Grecja | 430 - 4298 | 215 - 857 | 215 - 4298 | 30 - 645 | 215 - 1075 |
| Hiszpania | 430 - 4298 | 215 - 857 | 857 - 4298 | 215 - 665 | 215 - 1075 |
| Niemcy | 430 - 4298 | 215 - 857 | 857 - 4298 | 64 - 215 | 215 - 1075 |
| Słowacja | 215 - 860 | 86 - 215 | 215 - 1719 | 64 - 215 | 86 - 215 |
| Szwecja | 430 - 4298 | 215 - 857 | 857 - 4298 | 215 - 857 | 215 - 1075 |
| W. Brytania | 645 - 5158 | 215 - 857 | 857 - 4298 | 215 - 665 | 215 - 1075 |
| Włochy | 322 - 4298 | 215 - 857 | 857 - 4298 | 215 - 665 | 215 - 1075 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zakładu TUiR Warta S.A.

Przeprowadzona analiza wykazała występowanie różnic wysokości kosztów leczenia ambulatoryjnego w badanych krajach europejskich. Jednakże w państwach strefy euro, poza Słowacją, koszty drobnych zabiegów chirurgicznych i innych zabiegów ambulatoryjnych niemalże nie różniły się. Koszty związane z leczeniem ambulatoryjnym złamanej kończyny lub koszty drobnego zabiegu chirurgicznego wynosiły ponad 4000 zł. Najniższy poziom kosztów obserwowany był w Chorwacji i Słowacji. Ponadto należy zauważyć, że z uwagi na brak możliwości standaryzacji usług medycznych obserwowana była istotna rozpiętość kosztów opieki ambulatoryjnej w poszczególnych krajach, oscylująca pomiędzy czterо a dziesięciokrotnością.

Poza ryzykiem wystąpienia konieczności wykonania ambulatoryjnych zabiegów medycznych, turysta, na skutek wystąpienia urazu lub choroby, może być narażony na krótko- lub długoterminową hospitalizację w szpitalu w państwie, w którym realizuje pobyt turystyczny.

**Tab. 2.** Koszty dziennego leczenia szpitalnego w wybranych krajach europejskich w 2019 r. (PLN)

| Kraj | Dobowy koszt pobytu | | | |
|---|---|---|---|---|
| | na oddziale internistycznym | na oddziale chirurgicznym | na oddziale intensywnej terapii | w szpitalu |
| Austria | 2149 - 4298 | 2149 - 6447 | 4298 - 8596 | 2102 |
| Chorwacja | 215 - 1289 | 301 - 2149 | 1289 - 4298 | 585 |
| Francja | 857 - 4298 | 2149 - 6447 | 4298 - 8596 | 1840 |
| Grecja | 430 - 3009 | 860 - 3438 | 1289 - 4298 | 1234 |
| Hiszpania | 860 - 3009 | 1075 - 3438 | 2149 - 4298 | 1427 |
| Niemcy | 2149 - 4298 | 2149 - 6447 | 4298 - 8596 | 1861 |
| Słowacja | 215 - 1074 | 301 - 1289 | 2149 - 3007 | 666 |
| Szwecja | 860 - 3008 | 1289 - 3868 | 4298 - 8596 | 2231 |
| W. Brytania | 1719 - 4298 | 2149 - 6447 | 4298 - 8596 | 1818 |
| Włochy | 860 - 3438 | 1289 - 4298 | 3438 - 6447 | 1569 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Statista oraz zakładu TUiR Warta S.A.

W tabeli 2 zestawiono koszt dziennego leczenia szpitalnego oraz koszty korzystania z interny, chirurgii lub intensywnej terapii w badanych krajach europejskich. Z danych Statista wynika, że dobowy koszt pobytu w szpitalu w badanych krajach był bardzo zróżnicowany, m.in. przez poziom kosztów pracy, czy jakości wykorzystywanego sprzętu. W przypadku Szwecji i Austrii, ten koszt przekraczał 2100 zł, natomiast w Chorwacji i Słowacji był niższy niż 700 zł. Analiza kosztów procedur medycznych wskazuje, że leczenie na oddziałach intensywnej terapii było przynajmniej dwukrotnie droższe niż na oddziałach internistycznych. Wynika to przede wszystkim z konieczności zaangażowania bardzo specjalistycznego sprzętu oraz wysoce wykwalifikowanego personelu.

Koszty transportu chorego lub poszkodowanego nie są rekompensowane w ramach ubezpieczenia EKUZ. Brak dodatkowego indywidualnego produktu ubezpieczeniowego nakłada na poszkodowanego konieczność pokrycia kosztów finansowych związanych z transportem do Polski.

**Tab. 3.** Koszty transportu medycznego w wybranych krajach europejskich w 2019 r. (PLN)

| Kraj | Transport sanitarny | Repatriacja ambulansem | Repatriacja samolotem |
|---|---|---|---|
| Austria | 430 - 3438 | 3000 - 8000 | 2000 - 12000 |
| Chorwacja | 172 - 1289 | 6000 - 12000 | 2000 - 12000 |
| Francja | 430 - 2149 | 6000 - 12000 | 2000 - 12000 |
| Grecja | 215 - 1289 | 7000 - 15000 | 2000 - 12000 |
| Hiszpania | 344 - 1719 | 9000 - 20000 | 2000 - 12000 |
| Niemcy | 344 - 2579 | 1000 - 10000 | 1000 - 10000 |
| Słowacja | 172 - 857 | 1500 - 7500 | 1000 - 7000 |
| Szwecja | 430 - 2149 | 3000 - 15000 | 1000 - 10000 |
| W. Brytania | 430 - 1719 | 5000 - 18000 | 2000 - 12000 |
| Włochy | 344 - 2149 | 6000 - 15000 | 2000 - 12000 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zakładu TuiR Warta S.A.

Rodzaj środka transportu oraz odległość warunkowała wysokość kosztów transportu medycznego we wszystkich dziesięciu badanych krajach europejskich. Koszty transportu sanitarnego do najbliższej placówki medycznej były bardzo zróżnicowane. Transport medyczny z miejsca zdarzenia do placówki medycznej mógł wynosić od 170 zł w przypadku Słowacji, do prawie 3500 zł w Austrii. Koszty repatriacji ambulansem do Polski były uzależnione przede wszystkim od odległości, a także wyposażenia karetki oraz kwalifikacji załogi. Najniższy poziom kosztu repatriacji ambulansem dotyczył transportu osoby korzystającej z turystyki transgranicznej, tj. transportowanej z Niemiec czy Słowacji. Ocena kosztu medycznego transportu lotniczego wskazuje na istotną jego rozpiętość (sięgającą od sześcio-do dziesięciokrotności), występującą we wszystkich badanych krajach.

Dane w tabeli 4. wskazują, że towarzystwa ubezpieczeniowe posiadały szeroką ofertę komercyjnych ubezpieczeń turystycznych, których zakres i dostępne produkty w znaczący sposób przyczyniały się do kompleksowej asekuracji turysty przed finansowymi konsekwencjami realizacji ryzyka w trakcie wyjazdu turystycznego.

**Tab. 4.** Ocena pakietów ubezpieczeń turystycznych dostępnych w Polsce w styczniu 2020 r.

| Nazwa zakładu ubezpieczeń | Suma ubezp. kosztów leczenia (PLN) | Suma ubezp. kosztów ratownictwa (PLN) | Składka ubezpiecze-niowa za 1 dzień (PLN) | Koszty doby w szpitalu (PLN) | Koszty doby w szpitalu w sumie ubezp. kosztów leczenia [%] | Koszty składki w sumie ubezp. kosztów leczenia [%] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Austria** | | | | | | |
| SIGNAL IDUNA | 92256 | 27627 | 3,33 | 2102 | 0,16 | 0,0036 |
| GENERALI | 200000 | 200000 | 5,57 | | 0,26 | 0,0028 |
| ALLIANZ | 500000 | 50000 | 12,85 | | 0,61 | 0,0026 |
| ERGO | 1383846 | 46128 | 20,00 | | 0,95 | 0,0014 |
| **Chorwacja** | | | | | | |
| ERGO | 92256 | brak | 4,00 | 585 | 0,68 | 0,0043 |
| EUROPA UBEZP. | 184513 | 23064 | 6,14 | | 1,05 | 0,0033 |
| ALLIANZ | 500000 | 50000 | 12,85 | | 1,71 | 0,0026 |
| GENERALI | 800000 | 800000 | 12,86 | | 2,20 | 0,0016 |
| **Francja** | | | | | | |
| ALLIANZ | 80000 | 50000 | 3,70 | 1840 | 0,20 | 0,0046 |
| PROAMA | 300000 | 300000 | 5,86 | | 0,32 | 0,0020 |
| ERGO | 461282 | 32290 | 10,00 | | 0,54 | 0,0022 |
| EUROPA UBEZP. | 1383846 | 46128 | 19,43 | | 1,06 | 0,0014 |

| Nazwa zakładu ubezpieczeń | Suma ubezp. kosztów leczenia (PLN) | Suma ubezp. kosztów ratownictwa (PLN) | Składka ubezpiecze-niowa za 1 dzień (PLN) | Koszty doby w szpitalu (PLN) | Koszty doby w szpitalu w sumie ubezp. kosztów leczenia [%] | Koszty składki w sumie ubezp. kosztów leczenia [%] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Grecja** | | | | | | |
| PROAMA | 100000 | 100000 | 3,30 | 1234 | 0,27 | 0,0033 |
| GENERALI | 200000 | 200000 | 5,60 | | 0,45 | 0,0028 |
| EUROPA UBEZP. | 461282 | 32290 | 9,29 | | 0,75 | 0,0020 |
| ERGO | 1383846 | 46128 | 20,00 | | 1,62 | 0,0014 |
| **Hiszpania** | | | | | | |
| SIGNAL IDUNA | 92256 | 27627 | 3,30 | 1427 | 0,23 | 0,0036 |
| GENERALI | 200000 | 200000 | 5,60 | | 0,39 | 0,0028 |
| ALLIANZ | 500000 | 50000 | 12,85 | | 0,90 | 0,0026 |
| EUROPA UBEZP. | 1383846 | 46128 | 19,43 | | 1,36 | 0,0014 |
| **Niemcy** | | | | | | |
| ALLIANZ | 80000 | 50000 | 3,70 | 1861 | 0,20 | 0,0046 |
| PROAMA | 300000 | 300000 | 5,86 | | 0,31 | 0,0020 |
| GENERALI | 800000 | 800000 | 12,86 | | 0,69 | 0,0016 |
| ERGO | 1383846 | 46128 | 20,00 | | 1,07 | 0,0014 |
| **Słowacja** | | | | | | |
| ERGO | 92256 | brak | 4,00 | 666 | 0,60 | 0,0043 |
| GENERALI | 200000 | 200000 | 5,57 | | 0,92 | 0,0028 |
| ALLIANZ | 500000 | 50000 | 12,85 | | 1,93 | 0,0026 |
| EUROPA UBEZP. | 1383846 | 46128 | 19,43 | | 2,92 | 0,0014 |

| Nazwa zakładu ubezpieczeń | Suma ubezp. kosztów leczenia (PLN) | Suma ubezp. kosztów ratownictwa (PLN) | Składka ubezpiecze-niowa za 1 dzień (PLN) | Koszty doby w szpitalu (PLN) | Koszty doby w szpitalu w sumie ubezp. kosztów leczenia [%] | Koszty składki w sumie ubezp. kosztów leczenia [%] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Szwecja** | | | | | | |
| PROAMA | 100000 | 100000 | 3,30 | 2231 | 0,15 | 0,0033 |
| GENERALI | 200000 | 200000 | 5,60 | | 0,25 | 0,0028 |
| PROAMA | 300000 | 300000 | 5,86 | | 0,26 | 0,0020 |
| ERGO | 1383846 | 46128 | 20,00 | | 0,90 | 0,0014 |
| **Wielka Brytania** | | | | | | |
| SIGNAL IDUNA | 92256 | 27627 | 3,30 | 1818 | 0,18 | 0,0036 |
| EUROPA UBEZP. | 138385 | 23064 | 4,30 | | 0,24 | 0,0031 |
| GENERALI | 500000 | 500000 | 8,29 | | 0,46 | 0,0017 |
| GENERALI | 800000 | 800000 | 12,86 | | 1,07 | 0,0016 |
| **Włochy** | | | | | | |
| ALLIANZ | 80000 | 50000 | 3,70 | 1569 | 0,2 | 0,0046 |
| PROAMA | 300000 | 300000 | 5,86 | | 0,37 | 0,0020 |
| EUROPA UBEZP. | 461282 | 32290 | 9,29 | | 0,59 | 0,0020 |
| GENERALI | 800000 | 800000 | 12,86 | | 0,82 | 0,0016 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z kalkulatora ubezpieczeń turystycznych Rankomat.pl

Do analizy pakietów ubezpieczeń turystycznych (składki) wybrano ofertę sześciu zakładów ubezpieczeniowych prowadzących działalność w Polsce. W kalkulacji skoncentrowano się na ofercie ubezpieczenia kosztów leczenia oraz ratownictwa medycznego. Przeprowadzona symulacja została wykonana w styczniu 2020 r. i dotyczyła osoby w wieku 35 lat, planującej podróż zagraniczną na 7 dni we wrześniu 2020 r. w celu wypoczynkowym. Przyjęto, że osoba nie ma żadnych chorób przewlekłych oraz nie jest studentem lub uczniem. Badane zakłady ubezpieczeniowe posiadały w swojej ofercie co najmniej trzy różne pakiety ubezpieczeń turystycznych, w celu dopasowania produktów do potrzeb turystów. W tabeli 4 zaprezentowano tylko wybrane pakiety odnoszące się do każdego z badanych zakładów ubezpieczeniowych. Produkty te różniły się przede wszystkim sumą ubezpieczenia kosztów leczenia i ratownictwa, ale także zakresem ochrony i warunkami dodatkowymi. Wysokość składki ubezpieczeniowej uzależniona była od sumy ubezpieczenia kosztów leczenia oraz ratownictwa, nie zaś od kosztów pobytu w szpitalu. Pomimo różnych koszów pobytu w szpitalu w poszczególnych krajach, wysokość składki nie różniła się znacząco pomiędzy krajami. Koszt dziennego pakietu w sumie ubezpieczenia zmniejszał się wraz ze wzrostem sumy ubezpieczenia kosztów leczenia. Koszt dziennego pakietu ubezpieczeniowego nie przekraczał 0,005% sumy ubezpieczenia kosztów leczenia oraz stanowił nie więcej niż 2,92% kosztu dziennego pobytu w szpitalu w badanych krajach europejskich.

## Podsumowanie

Właściwie dobrane produkty ubezpieczeniowe zapewniają turyście kompleksową ochronę przed finansowymi skutkami realizacji ryzyka podczas zagranicznego wyjazdu turystycznego. Pomimo licznych zalet EKUZ, jej ograniczony zakres ubezpieczenia powoduje konieczność stosowania dodatkowego ubezpieczenia obejmującego finansowanie bądź zapewnianie przez zakład ubezpieczeń na rzecz ubezpieczonego turysty kompleksowego pakietu świadczeń opieki zdrowotnej.

Przeprowadzona analiza wykazała występowanie znaczących różnic w wysokości kosztów leczenia ambulatoryjnego, szpitalnego oraz kosztów transportu medycznego w dziesięciu badanych krajach europejskich. Ocena oferty ubezpieczeń turystycznych wskazała na duże zróżnicowanie tych produktów. Sześć badanych zakładów ubezpieczeniowych posiadało w swojej ofercie co najmniej trzy różne pakiety ubezpieczeń turystycznych. Produkty te różniły się przede wszystkim sumą ubezpieczenia kosztów leczenia i ratownictwa, a także zakresem ochrony i warunkami dodatkowymi. Wysokość składki ubezpieczeniowej uzależniona była od sumy ubezpieczenia kosztów leczenia oraz ratownictwa, nie zaś kosztów pobytu w szpitalu. Koszt dziennego pakietu ubezpieczeniowego nie przekraczał 0,005% sumy ubezpieczenia kosztów leczenia oraz 2,92% kosztu dziennego pobytu w szpitalu w danym kraju europejskim.

## Literatura


1. Bera, A. (2009). *Analiza rynku ubezpieczeń turystycznych. Wybrane aspekty.* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Turystyki, 11, 9-18.
2. Boholm, A. (1996). *Risk Perception and Social Anthropology: Critique of Cultural Theory.* Ethnos, *61(1–2)*, 64-84, https://doi.org/10.1080/00141844.1996.9981528.
3. Dudziak, M., Szpakowska, E. (2013). *Zarządzanie ryzykiem i niepewność w działalności gospodarczej. Podejmowanie decyzji biznesowych.* Zarządzanie i Finanse*, 1(1),* 117-129.
4. Fal, D.M. (2013). *Korzyści z rozwoju rynku dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce.* Wiadomości Ubezpieczeniowe numer specjalny, 4/2013, 47-60.
5. Głowacki, A. (2007). *Turysta na celowniku.* Miesięcznik Ubezpieczeniowy, nr 5, 22.
6. Knight, F. H. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston: Houghton Mifflin.
7. Kozak, M., Crotts, J. C. and Law, R. (2007). *The Impact of the Perception of Risk on International Travellers.* International Journal of Tourism Research, 9(4), 233-242, https://doi.org/10.1002/jtr.607.
8. Pizam, A., Jeong, G.H., Reichel, A., Boemmel, H., Lusson, J.M., Steynberg, L., State-Costache, O., Volo, S., Kroesbacher, C., Kucerova, J. and Montmany, N. (2004). *The Relationship Between Risktaking, Sensation-seeking, and the Tourist Behavior of Young Adults: A Cross-cultural Study.* Journal of Travel Research, 42, 251-60, https://doi.org/10.1177/0047287503258837.
9. Pritchard, C. (2002). *Zarządzanie ryzykiem w projektach.* WIG-Press, Warszawa.
10. Roehl, W.S., Fesenmaier, D.R. (1992). *Risk' Perceptions and Pleasure Travel: An Exploratory Analysis*. Journal of Travel Research, 30(4), 17-26, https://doi.org/10.1177/004728759203000403.
11. Rzecznik finansowy. (2020). *Ubezpieczenia turystyczne*, https://rf.gov.pl/sprawy-biezace/Ubezpieczenia_turystyczne__20788, dostęp: 25.01.2020.
12. Sirakaya, E., Woodside, A.G. (2005). *Building and Testing Theories of Decision-making by Travellers.* Tourism Management, *26(6)*, 815-832, https://doi.org/10.1016/j.tourman.2004.05.004.
13. Sobczyk, M. (2013). *Ubezpieczenia w turystyce i rekreacji*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.
14. Statista. (2020). *Average hospital costs per day in selected countries,* https://www.statista.com/statistics/312022/cost-of-hospital-stay-per-day-by-country/, (dostęp: 25.01.2020).
15. Taylor, J.W. (1974). *The Role of Risk in Consumer Behavior*. Journal of Marketing, 38(2), 54-60, https://doi.org/10.2307/1250198.
16. Tsaur, S.H., Tzeng, G.H., Wang, K.C. (1997). *Evaluating tourist risks from fuzzy perspectives.* Annals of Tourism Research, 24(4), 796-812, https://doi.org/10.1016/S0160-7383(97)00059-5.
17. Tversky, A., Kahneman, D. (1974). *Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Science, 185(4157), 1124-1131, https://doi.org/10.1017/CBO9780511809477.
18. Tversky, A., Kahneman, D. (1992). *Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty.* Journal of Risk and Uncertainty, 5, 297-323, https://doi.org/10.1007/BF00122574.
19. *Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej*. Dz.U. 2003 nr 124 poz. 1151.
20. Williams, A., Balaz, V. (2015). *Tourism, risk and uncertainty: theoretical reflections*. Journal of Travel Research, 54(3), 271-287, https://doi.org/10.1177/0047287514523334.
21. Zinn, JO. (2004). *Literature review: economics and risk.* SCARR Working Paper 2004/2. University of Kent, Canterbury.

***Olga Filipiak***
Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej,
Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Zakład Socjologii
o.filipiak@wp.pl

# System poradnictwa konsumenckiego w Polsce jako istotny czynnik kształtujący bezpieczeństwo konsumentów na rynku

**Streszczenie**
Przedmiotem pracy jest zagadnienie systemu poradnictwa konsumenckiego w Polsce. Celem jest analiza funkcjonowania instrumentów składających się na system poradnictwa konsumenckiego, rozpatrywanych w kontekście kształtowania bezpieczeństwa konsumentów na rynku. Analiza została przeprowadzona na bazie dokumentów wtórnych. W toku przeprowadzonych badań należy uznać, iż poradnictwo konsumenckie stanowi istotny element systemu bezpieczeństwa konsumentów poprzez zwiększanie świadomości konsumenckiej oraz konkretną pomoc w rozwiązywaniu problemów, z którymi spotykają się konsumenci. Poradnictwo konsumenckie realizowane jest w Polsce w ramach działalności instytucji i organizacji działających w zakresie ochrony interesów konsumentów.

**Słowa kluczowe**: bezpieczeństwo konsumenta, system poradnictwa konsumenckiego, ochrona interesów konsumentów

**Summary**
The subject of the work is the issue of the consumer counselling system in Poland. The aim is to analyse the functioning of consumer counselling system instruments, considered in the context of shaping consumer safety on the market. The analysis was conducted based on secondary documents. Research shows that consumer counselling seems to be an essential element of the system of consumer safety by means of growing consumer awareness and specific help in solving problems encountered by consumers. Consumer counselling in Poland is implemented by institutions and organisations operating in the field of protecting consumers' interests.

**Keywords**: consumer safety, consumer counselling system, protection of consumers' interests

## Wstęp

Bezpieczeństwo to jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Dążenie do poczucia bezpieczeństwa wpisane jest w funkcjonowanie porządku społecznego. Bezpieczeństwo dotyczy zarówno jednostki, grup społecznych, jak i całego społeczeństwa. Społeczeństwo konsumpcyjne to typ społeczeństwa charakterystycznego dla rzeczywistości społecznej, w której naczelne miejsce zajmuje konsumpcja. Wiek XX nadał nowe tempo rozwoju społeczeństwa konsumpcyjnego. Obecny jego kształt jest wynikiem oddziaływania wielu czynników: gospodarczych, społecznych, kulturowych i cywilizacyjnych. Rozwój nowych technologii komunikacyjno-informacyjnych zmienił sposoby dotychczasowej konsumpcji, czego przykładem jest coraz większa popularność zakupów dokonywanych poprzez Internet oraz rozwój e-rynku. Współczesny konsument dzięki nowym technologiom ma dostęp do szerokiej gamy dóbr i usług w skali globalnej. Proces globalizacji odcisnął też swoje piętno w sferze konsumpcji. Przestrzenne granice w dostępie do dóbr dla wielu nie stanowią problemu. Nadal istnieją jednak nierówności społeczne w skali globalnej, co widoczne jest także w przestrzeni konsumpcji. Z jednej strony są bogaci, którzy żyją w luksusie, w pełni korzystają z dostępnych dóbr konsumpcyjnych, z drugiej zaś ludzie, których nie stać na zaspokojenie swoich podstawowych potrzeb.

Nowoczesne środki transportu, rozwinięty handel międzynarodowy, szybki rozwój Internetu pozwalają na tworzenie szerokiej oferty na rynku. Konsumenci wobec bardzo zróżnicowanej oferty rynkowej dóbr i usług chętnie korzystają z możliwości, jakie daje im współczesny rynek. Kupowanie wpisało się w codzienną egzystencję człowieka. Konsumpcja nabrała też nowych wymiarów i funkcji. Dla wielu jest sposobem wyrażania siebie, zawiera również pewne kody kulturowe. W społeczeństwie konsumpcyjnym upowszechnił się ponadto konsumpcjonistyczny styl życia, wyrażający się w nadmiernej konsumpcji, który niesie ze sobą szereg negatywnych skutków, takich jak: uzależnienie od zakupów, hedonizm, orientacja na „tu i teraz", infantylizacja konsumentów.

Nowej perspektywy nabiera dzisiaj problem bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Biorąc pod uwagę fakt, iż grupa konsumentów jest bardzo liczna (każdy z członków społeczeństwa do niej należy), również problem bezpieczeństwa powinno się rozpatrywać w tym kontekście. Współczesny konsument spotyka się z wieloma zagrożeniami: ekonomicznymi, ekologicznymi, społecznymi, technologicznymi. W efekcie tego, dochodzi do naruszenia interesów konsumentów oraz zachwiania systemu ochrony jego praw. Bezpieczeństwo konsumenta to zagadnienia o charakterze interdyscyplinarnym, będące tematem badań ekonomistów, socjologów, prawników, specjalistów z zakresu bezpieczeństwa. Należy zatem analizować ten problem, stąd celem niniejszego opracowania jest wskazanie istotnych instrumentów systemu poradnictwa konsumenckiego w Polsce, które pozwalają na zwiększanie poczucia bezpieczeństwa konsumentów. Analizę przeprowadzono na bazie dokumentów wtórnych.

## Bezpieczeństwo konsumentów

W. Kitler (2011, s. 24) wyraźnie podkreśla, iż *„we wszystkich rozważaniach o bezpieczeństwie jego podmiotem jest zawsze człowiek, którego pewność wolności od zagrożeń oraz niezakłóconego bytu i rozwoju wiąże się z wielopoziomowymi i wielowarstwowymi sposobami zabezpieczenia potrzeb w tym zakresie"*. To podmiotowe ujęcie bezpieczeństwa uzupełniane jest przez przedmiotowe, które dotyczy *„zjawisk, procesów i ich rodzajów, wszelkich przejawów bytu, istnienia kogoś lub czegoś, a także wszelkich relacji między nimi"* (Kitler, 2011, s. 24). Dodatkowo, należy mieć na uwadze zmienność w czasie aspektów bezpieczeństwa.

Z kolei według szwajcarskiego badacza D. Frei bezpieczeństwo można postrzegać jako:

1. *„stan braku bezpieczeństwa- wówczas, gdy występuje rzeczywiste duże zagrożenie, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe,*
2. *stan obsesji występuje wtedy, kiedy nieznaczne zagrożenie jest postrzegane jako duże,*
3. *stan fałszywego bezpieczeństwa ma miejsce wówczas, gdy zagrożenie jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie,*
4. *stan bezpieczeństwa występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne, a jego postrzeganie prawidłowe"* (Gierszewski, 2013, s. 56-57).

L. Korzeniowski (2012, s. 77) uważa, iż bezpieczeństwo jest *„zdolnością do kreatywnej aktywności podmiotu i oznacza holistyczną i dynamiczną sytuację obiektywną, polegającą na braku zagrożeń, odczuwaną subiektywnie przez jednostki i grupy społeczne"*. Jednocześnie według polskiego badacza, bezpieczeństwa nie należy traktować jako sumy braku zagrożeń, ale w sposób wielowymiarowy, jako funkcję rożnego rodzaju czynników.

Bezpieczeństwo zależy od środowiska wewnętrznego i zewnętrznego, gdzie ważne są także przygotowania merytoryczne dotyczące zmierzenia się z zagrożeniami. Wynika z tego, iż podstawowym elementem bezpieczeństwa jest gwarancja nienaruszalności podmiotu i swoboda jego rozwoju we wszystkich obszarach, przy czym należy pamiętać o trzech podstawowych komponentach obejmujących bezpieczeństwo: zapewnienie trwania, przetrwania i rozwoju podmiotu (Pokruszyński, 2012).

Analizując kwestie bezpieczeństwa konsumenta na rynku należy podkreślić, iż sytuacja konsumenta wydaję się być sprawą dość skomplikowaną. Pomimo faktu, iż używa się powszechnie określenia rynek konsumenta podkreślając znaczące miejsce konsumenta we współczesnej gospodarce, to pojawia się szereg zagrożeń związanych z jego bezpieczeństwem. Sytuacja jest o tyle trudna z uwagi na fakt, iż decyzje podejmowane przez konsumentów posiadają wiele uwarunkowań, do których w literaturze przedmiotu zalicza się: uwarunkowania ekonomiczne; biologiczne (fizjologiczne); społeczno-demograficzne; geograficzno-przyrodnicze; kulturowo-cywilizacyjne oraz psychologiczne (Janoś-Kresło, Mróz, 2006, Kieżel, 1999, Bywalec, 2007). Rozważając problem bezpieczeństwa nabywców należy każdy z tych determinantów poddawać analizie, gdyż w każdym z tych obszarów

dochodzi często do naruszeń praw konsumenckich. Mówi się coraz częściej o bezpieczeństwie ekonomicznym, społecznym, informacyjnym, ekologicznym. Nowy problem stanowią zagrożenia powstające w cyberprzestrzeni, gdzie konsument staje się często łatwym łupem dla cyberprzestępców. Jest to obszar, w którym powinny zostać wypracowane nowoczesne metody przeciwdziałania niebezpieczeństwom związanym z nadużyciami wobec konsumentów w sieci.

## System poradnictwa konsumenckiego w Polsce




**Ryc. 1.** System poradnictwa konsumenckiego w Polsce
Źródło: opracowanie na podstawie dokumentu UOKiK, https://www.uokik.gov.pl/

W. Kitler (2011) zauważa, iż to państwo stanowi najdoskonalszą formę zabezpieczenia potrzeb jednostki społecznej oraz grup społecznych w zakresie bezpieczeństwa. System poradnictwa konsumenckiego obowiązującego w Polsce został przedstawiony na rycinie nr 1. Na szczeblu administracji państwowej organem właściwym w ochronie interesów konsumentów jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Zadania publiczne należące do ochrony praw konsumenckich wykonywane są także na poziomie samorządu terytorialnego, którym jednym z działań podejmowanych w tym zakresie jest edukacja konsumencka. Na tym poziomie każdy konsument ma prawo skorzystać z bezpłatnej pomocy rzeczników praw konsumenta (miejskich lub powiatowych), do których zadań należą m.in.:

1. zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów;
2. składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów;

3. występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów;
4. współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi;
5. wykonywanie innych zadań określonych w ustawie lub w przepisach odrębnych (Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, 2007, art. 42).

Ponadto Rzecznicy Konsumentów mają prawo występowania jako oskarżyciele publiczni w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów, zaś przedsiębiorcy, do których zwróci się rzecznik z uwagami i opiniami są zobowiązani udzielić wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia (Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, 2007).

Rzecznicy konsumentów, których w Polsce jest 372, w 2018 roku udzielili 475 929 porad (o 8% mniej niż w roku 2017 roku). Jak wynika z aktualnego sprawozdania do czynników wpływających na ten fakt można zaliczyć: zwiększającą się świadomość konsumencką, poszukiwanie samodzielnie informacji w Internecie oraz większy dostęp do pozostałych form bezpłatnego poradnictwa w Polsce. Należy jednak odnotować, iż wzrasta poziom złożoności spraw, jakimi zajmują się rzecznicy. Największa ilość udzielanych porad w konkretnych branżach w 2018 roku przedstawia się następująco: telekomunikacyjne (35 091); sektor energetyczny i wodny (25 749); finansowe (16 969); ubezpieczeniowe (11 710); turystyka i rekreacja (10 467). Przy czym, jak wskazuje raport widoczna jest tendencja spadkowa wśród ilości skarg na usługi telekomunikacyjne i finansowe, zaś wzrostowa na branżę turystyczną. W 2018 rzecznicy korzystali z prawa do interwencji u przedsiębiorców 52 685 razy (około 70% spraw zakończyło się na korzyść konsumenta) (Działania powiatowych i miejskich rzeczników praw konsumentów w roku 2018).

Ochrona praw konsumentów stanowi także obowiązek organizacji konsumenckich i innych instytucji mających na cele realizację zadań związanych z ochroną konsumentów. Działanie te prowadzone są w porozumieniu z administracją rządową i samorządową w ramach prowadzonej polityki konsumenckiej.

Organizacje konsumenckie realizują następujące zadania:

1. wyrażania opinii dotyczących projektów aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących praw i interesów konsumentów;
2. opracowywania i upowszechniania konsumenckich programów edukacyjnych;
3. wykonywania testów produktów i usług a także publikowania ich wyników;
4. wydawania czasopism, opracowań badawczych, broszur i ulotek;
5. prowadzenie nieodpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz udzielania nieodpłatnej pomocy konsumentom w dochodzeniu ich roszczeń, chyba że statut organizacji stanowi, że działalność ta jest wykonywana odpłatnie;
6. udziału w pracach normalizacyjnych;
7. realizowania zadań państwowych w dziedzinie ochrony konsumentów, zlecanych przez organy administracji rządowej i samorządowej;

8. ubiegania się o dotacje ze środków publicznych na realizację zadań określonych w punkcie 7 (Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, 2007, art.46).

W Polsce najstarszą organizacją konsumencką jest Federacja Konsumentów, która realizując m. in. projekty zlecone przez UOKiK w ramach bezpłatnego poradnictwa w 2018 roku udzieliła 65 046 porad prawnych (w tym 4209 wystąpień pisemnych, 4308 porad pisemnych, 56 002 porad bezpośrednich, 527 pism procesowych) (Sprawozdanie z działalności UOKIK – rok 2018).

Poradnictwo konsumenckie realizowane jest na szczeblu Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej, które udzielają m.in. porad indywidualnych konsumentom, a także, co szczególnie ważne rozstrzygają wybrane spory konsumenckie.

Kolejny podmiot realizujący poradnictwo konsumenckie to Konsumenckie Centrum E-porad finansowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Obecnie prowadzone jest przez Stowarzyszenie Aquila, Stowarzyszenie Euro-Concret oraz Stowarzyszenie dla Powiatu. Oferuje ono porady drogą elektroniczną prowadzone przez grupę ekspertów. W 2018 roku udzielono 17 266 porad e-mailowych (o 5,7 % mniej niż 2017 roku) (Działania powiatowych i miejskich rzeczników praw konsumentów w roku 2018). Ponadto istnieje możliwość bezpłatnego włączenia się w pomoc prawną w postępowaniach sądowych.

Ważnym instrumentem poradnictwa konsumenckiego jest infolinia konsumencka prowadzona przez Fundację Konsumentów, gdzie konsumenci mają dostęp do porad prawnych. Jak wynika z danych udostępnionych przez organizację, miesięcznie udzielanych jest ok. 7 tys. porad (https://konsumenci.org/o-nas,kim-jestesmy-i-co-robimy-dla-konsumentow,3,8.html). Ponadto konsumenci mogą skorzystać z portalu prowadzonego w ramach działalności fundacji, gdzie w sposób indywidulny można poszukiwać rozwiązań konkretnych problemów konsumenckich.

Szeroki zakres poradnictwa prowadzony jest przez inne podmioty, takie jak: Biuro Rzecznika Praw Pacjenta, Rzecznik Praw Pasażera, Biuro Rzecznika Finansowego, Oddział Warszawskiego Stowarzyszenia Rzeczoznawców SIMP, Punkt Informacyjny dla Odbiorców Energii i Paliw Gazowych, Centrum Informacji Konsumenckiej (CIK) działającej przy Urzędzie Komunikacji Elektronicznej. Poradnictwo specjalistyczne prowadzone jest również w innych instytucjach i organizacjach branżowych, z którymi można skontaktować się telefonicznie, e-mailowo oraz w sposób bezpośredni.

Ponadto, należy podkreślić fakt tworzenia sieci na rzecz konkurencji i konsumentów, co należy traktować jako podejście systemowe w celu jak najwcześniejszego wykrywania zagrożeń. Sieć na rzecz konkurencji i elementów obejmuje podmioty należące do administracji państwowej, podmioty prywatno-prawne oraz organizacje pozarządowe. Na jej strukturę składają się: UOKiK, Rada Doradcza przy Prezesie UOKiK oraz zewnętrzni eksperci i środowiska naukowe; ministerstwa; regulatorzy sektorowi; rzecznicy, w szczególności rzecznicy konsumentów; inspekcje i organy kontroli państwowej; organy ścigania (Policja, Prokuratura);

inne podmioty administracji państwowej i administracji samorządowej; przedsiębiorcy i ich stowarzyszenia; organizacje pozarządowe, w szczególności reprezentujące interesy konsumentów (Polityka ochrony konkurencji i konsumentów, 2015).

## Poradnictwo konsumenckie w wymiarze transgranicznym

Przepisy dotyczące ochrony konsumentów różnią się w zależności od obowiązującej jurysdykcji w danym kraju, a zabezpieczenia, które przysługują w jednym, mogą nie być takie same w kraju, w którym konsument dokonywał transakcji zakupowych.

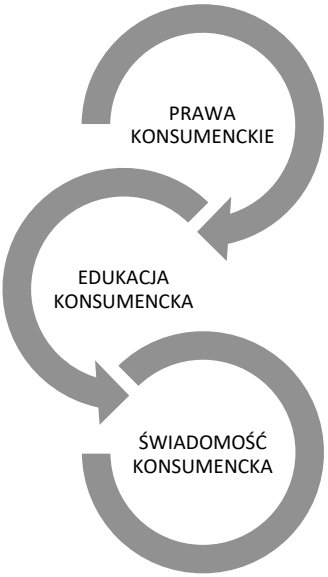
Bezpieczeństwo konsumentów w zakupach transgranicznych dotyczy kilku kwestii. Po pierwszy chodzi o gwarancję bezpieczeństwa produktów nabywanych przez konsumentów oraz odpowiednie ich oznakowanie. Kolejnym ważnym elementem jest utworzenie odpowiedniego transgranicznego systemu dochodzenia roszczeń konsumenckich oraz wzmacnianie świadomości konsumenckiej w tym aspekcie. Problemem, na który zwraca się uwagę jest bezpieczeństwo transgranicznego handlu elektronicznego, który napotyka takie bariery jak: trudności z realizacją zamówienia, reklamacją, płatnością transgraniczną (Malczyńska-Biały, 2018).

Biorąc pod uwagę kwestie zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom w aspekcie transgranicznym, należy zwrócić uwagę na rolę Europejskiego Centrum Konsumenckiego w Polsce, które należy do sieci Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net). Udziela ono bezpłatnych porad konsumentom oraz pomaga w rozwiązywaniu ich transgranicznych sporów wobec przedsiębiorców mających siedzibę w Unii Europejskiej, Wielkiej Brytanii, Norwegii i Islandii, w sposób pozasądowy. Poza tym Europejskie Centrum Konsumenckie realizuje, takie zadania jak: zapewnianie konsumentom informacji; pomoc konsumentom przy rozwiązywaniu skarg i przy rozwiązywaniu sporów; organizowanie działań promocyjnych skierowanych do konsumentów; przyczynianie się do rozwoju ADR (Alternative Dispute Resolution), czyli alternatywnych systemów pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich oraz platformy ODR; współpraca sieciowa: wzajemne kontakty i wymiana informacji; współpraca z organami wykonawczymi; współpraca z przedsiębiorcami (stowarzyszeniami lub organizacjami); zapewnianie ustandaryzowanej obsługi o jednorodnie wysokim poziomie jakości (https://konsument.gov.pl/o-nas/). Jak wynika z raportu udostępnionego przez ECK widać tendencję wzrostową w liczbie udzielanych porad konsumentom: w 2018 roku udzielonych zostało 5321 porad, zaś w 2015 roku 3454. Ponadto, konsumenci w 2018 roku złożyli poprzez Europejskie Centrum Konsumenckie 1982 zapytań oraz 3339 skarg na przedsiębiorców. Sprawy te w badanym okresie dotyczyły najczęściej: usług lotniczych (30%), odzieży i obuwia (13%), portali randkowych (5%), elektroniki (4%). Najwięcej uwag polscy konsumenci mieli wobec przedsiębiorców

z Niemiec, Wielkiej Brytanii i Luksemburga. Z kolei na polskie firmy w 2018 roku najwięcej skarg wpłynęło z Czech, Rumunii i Litwy (Raport ECK za 2018 rok).

Transgraniczny wymiar zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom realizowany jest m.in. przez Międzynarodową Sieć Ochrony Konsumenta (ICPEN), organizacją zrzeszającą instytucje ochrony konsumentów z 65 krajów naszego globu. Spośród kilku celów strategicznych realizowanych przez tę organizację należy zwrócić uwagę na podejmowanie działań w celu zwalczania transgranicznych naruszeń przepisów dotyczących ochrony konsumentów (The International Consumer Protection and Enforcement Network, https://www.icpen.org/). Wymiana informacji na temat rozwoju rynku transgranicznego pozwala na lepszą koordynację i rozwiązywanie problemów pojawiających się w tym aspekcie.

## Czynniki wzmacniające bezpieczeństwo konsumentów




**Ryc. 2.** Elementy zwiększające bezpieczeństwo konsumenta
Źródło: opracowanie własne

Analizując czynniki zwiększające bezpieczeństwo konsumentów na rynku, które związane są z systemem poradnictwa konsumenckiego należy zwrócić uwagę na 3 główne elementy: świadomość konsumencką, prawa konsumenta i edukację konsumencką. Zostały one zaprezentowane na rycinie nr 2. Powiązania wskazanych determinantów mogą stanowić o właściwym bezpieczeństwie konsumentów. Świadomość konsumencka silnie związana jest ze znajomością praw konsumenckich, jakie każdy konsument posiada. Te dwa elementy wzajemnie się uzupełniają. Mówiąc o bezpieczeństwie konsumentów warto zwrócić uwagę na

zapis występujący w Konstytucji RP w art. 76: *„Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (...)"* (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej). Chodzi tutaj o prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa. Ponadto konsumenci posiadają prawo od wyboru i dostępu do dóbr, prawo od rzetelnych informacji, prawo do dochodzenia swoich roszczeń, prawo do wyrażania opinii o polityce konsumenckiej, prawo do edukacji konsumenckiej oraz do życia w zdrowym środowisku naturalnym (Kieżel, 2000). Cały ten katalog praw gwarantowany jest przez odpowiednie przepisy prawne, instytucje państwowe powołane do ochrony konsumentów, organizacje i stowarzyszenia konsumenckie. Świadomość praw konsumenckich pozwala na wzmacnianie pozycji konsumenta na rynku, a odpowiedni poziom ich ochrony ma istotny wpływ na poczucie bezpieczeństwa w społeczeństwie.

Trzeci element to edukacja konsumencka, która pełni wiele funkcji. Po pierwsze, kształtuje styl życia i postawy w szerszym wymiarze, biorąc pod uwagę fakt, iż obecna sfera konsumpcji to nie tylko zaspokajanie potrzeb, ale także wymiar społeczny i kulturowy. Konsumpcja pozwala na manifestację swoich postaw i decyzji. Po drugie, edukacja konsumencka w tak szerokim spojrzeniu na konsumpcję pozwala na ukazanie wpływu konsumpcji zarówno na jednostki (na przykład satysfakcję z życia), jak i całych społeczeństw (między innymi na rozwój gospodarczy i cywilizacyjny). Po trzecie, edukacja konsumencka jest przykładem edukacji obywatelskiej poprzez kształtowanie postaw odpowiedzialności związanej z dokonywanymi wyborami na rynku (Lewicka-Strzałecka, 2005).

Edukacja konsumencka przyczynia się do tworzenia odpowiednich kompetencji społecznych potrzebnych do diagnozowania, a także odpowiedniej reakcji na zagrożenia ograniczające bezpieczeństwo konsumenta na rynku. Kompetencje społeczne nabyte w procesie edukacji pozwalają na większą aktywizację społeczną w wielu sferach życia jednostki, szczególnie w sferze konsumpcji. Chodzi tu między innymi o kształtowanie umiejętności rozumienia i korzystania z informacji dostępnych na rynku, a także kształtowanie postaw świadomej konsumpcji. Budowanie wiedzy konsumenckiej oraz pobudzanie umiejętności krytycznego myślenia wpływa także na zwiększanie niezależności konsumentów.

## Podsumowanie

Poradnictwo konsumenckie jest istotnym elementem budowania świadomości konsumenckiej. To jednocześnie ważny instrument wzmacniający pozycję konsumenta na rynku. Instrumenty poradnictwa konsumenckiego, takie jak infolinia konsumencka, czy e-poradnictwo wpisują się w wymagania, jakie niesie się ze sobą współczesna rzeczywistość społeczna, gdzie nowe technologie informacyjno-komunikacyjne przyczyniają się do rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy. Ponadto dają szerokie możliwości zastosowania i pozwalają na dotarcie do najliczniejszego grona odbiorców. Poradnictwo konsumenckie i edukacja prowadzone

przy pomocy nowoczesnych narzędzi informacyjno-komunikacyjnych wychodzą naprzeciw nowym wyzwaniom pojawiającym się w tym obszarze. Szczególnego znaczenia nabierają te czynniki w kontekście zakupów transgranicznych i problemów z tym związanych.

W Polsce zadania związane z ochroną interesów konsumentów należą do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w ramach administracji rządowej, na szczeblu samorządu terytorialnego funkcje te pełnią miejscy i powiatowi rzecznicy konsumentów. Ponadto istnieją organizacje pozarządowe, które wspierają system ochrony praw konsumentów. Podkreślić także należy, iż wszystkie te elementy składające się na system ochrony konsumentów tworzą sieć kontaktów i powiązań ułatwiających realizację wspólnych celów. Sieć bowiem to istotny czynnik wpływający na efektywności funkcjonowania tego systemu, zaś współpraca pomiędzy wszystkimi podmiotami realizującymi ochronę konsumentów w efekcie może wzmocnić ich bezpieczeństwo. Prowadzenie edukacji konsumenckiej oraz poradnictwo konsumenckie stanowią istotny czynnik w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa wśród konsumentów. Należy założyć, iż kwestie bezpieczeństwa konsumentów na rynku są ważnym elementem zarówno debaty publicznej, jak również analiz naukowych. Interdyscyplinarne podejście do tego zagadnienia pozwala na analizę całokształtu różnorodnych zjawisk składających się na ten problem.

## Literatura


1. Bywalec, Cz. (2007). *Konsumpcja w teorii i praktyce gospodarowania.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
2. *Działania powiatowych i miejskich rzeczników praw konsumentów w roku 2018* (2019). Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, https://www.uokik.gov. pl/rzecznicy.php, (dostęp: 14.07.2020).
3. Gierszewski, J. (2013). *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.
4. Janoś-Kresło, M., Mróz B. (2006). *Konsument i konsumpcja we współczesnej gospodarce*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
5. Kieżel, E. (red.). (1999). *Rynkowe zachowania konsumentów*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
6. Kieżel, E. (red.). (2000). *Rynkowe zachowania konsumentów. Wydanie II*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
7. Kitler, W. (2011). *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System.* Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa.
8. Korzeniowski, L.F (2012). *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.
9. Malczyńska- Biały M. (2018). *Zakupy transgraniczne jako determinanta polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2007 roku.* Krakowskie Studia Międzynarodowe, XV 2018, nr 4, s. 109-119.
10. Lewicka-Strzałecka, A. (2005). *Edukacja konsumencka jako edukacja obywatelska.* Prakseologia, nr145/2005, s. 21-31.

11. Pokruszyński, W. (2012). *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka (podręcznik akademicki).* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi, Józefów.
12. Polityka ochrony konkurencji i konsumentów (2015). Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
13. Raport ECK za 2018 rok, https://konsument.gov.pl/baza-wiedzy/?mdocs-cat=mdocs-cat-8&mdocs-att=Publikacje (dostęp: 14.07.2020).
14. Sprawozdanie z działalności UOKIK – rok 2018, Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, https://www.uokik.gov.pl/publikacje.php?tag=1, (dostęp: 14.07.2020).
15. The International Consumer Enforcement Network, https://www.icpen.org/, (dostęp:14.07.2020).
16. *Ustawa z 16.02. 2007 o ochronie konkurencji i konsumentów*. Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331.
17. https://konsument.gov.pl/o-nas/ (dostęp: 07.05.2020).
18. https://www.uokik.gov.pl/ (dostęp: 07.05.2020).
19. https://konsumenci.org/o-nas,kim-jestesmy-i-co-robimy-dla-konsumentow,3,8.html (dostęp: 14.07.2020).
20. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.mhp-7f46f897-6bc1-4ab-0-9a22-e6e733764e48 (dostęp: 15.07.2020).

***Artur Łuniewski, Stanisław Łuniewski***
Przedsiębiorstwo Usługowo-Asenizacyjne
„ASTWA" Sp. z o.o. w Białymstoku
astwa@astwa.pl

# Wpływ działań inwestycyjnych i doskonalenia jakości usług na liczbę klientów w przedsiębiorstwie turystyki wodnej. Studium przypadku

**Streszczenie**
Proste i powszechnie stosowane definiowanie jakości usług jako stopnia zaspokajania oczekiwań klientów nie wyczerpuje złożoności i skomplikowania pojęcia. Wygenerowanie jednoznacznej definicji, mimo istnienia bardzo wielu, jest bardzo trudne. Jakość usług turystycznych stanowi najwyższą wartość produktu turystycznego, który należy permanentnie doskonalić, aby zaspokoić potrzeby i oczekiwania klienta. Determinuje ona decyzje turystów, co dowodzi zwiększającej się dojrzałości popytu turystycznego. Cena przestaje być podstawowym czynnikiem przewagi konkurencyjnej ważne są także zmiany rynkowe, które wymuszają na przedsiębiorcy właściwe wykorzystywanie jakości produktu turystycznego.
Badane przedsiębiorstwo powstało w 2006 roku i sukcesywnie rozwija swoją działalność. Umożliwia uprawianie turystyki kajakowej (kwalifikowanej), motorowodnej (motorówki, skutery wodne), wędkarskiej, żeglarskiej, rowerowej (rowery wodne), narciarskiej (narty wodne, weakeboard, kneeboard). W 2014 roku firma rozszerzyła działalność o usługi gastronomiczne i edukacyjne, organizując szkolenia motorowodne i przeprowadzając egzaminy, zdanie których daje uprawnienia motorowodne do korzystania z sprzętu motorowodnego (usługa okołoturystyczna).
Celem artykułu jest wskazanie, że przedsięwzięcia inwestycyjne, usługowe, prośrodowiskowe, projakościowe wpływają na zwiększenie liczby klientów. Wykazano to wykorzystując analizę danych zastanych.
Wyzwania współczesności wymagają spełnienia standardów jakościowych. „Turystyfikacja" życia nieodłącznie towarzysząca obecnie niemal każdemu człowiekowi musi im sprostać. Badane małe przedsiębiorstwo jakość usług potraktowało jako priorytetowe wyzwanie. Praktyka wykazała, że było to założenie słuszne i liczba klientów sukcesywnie zwiększa się.

**Słowa kluczowe:** turystyka wodna, jakoś usług turystycznych, przedsiębiorstwo turystyki wodnej, klient

**Summary**
Providing a simple and commonly used definition of service quality as a degree of satisfying customers' expectations does not exhaust the complexity and comprehensibility of the notion. Generating a uniform definition, despite the existence of their large number, is very difficult. The quality of tourism services is the highest value of the tourist product, which must be constantly improved in order to satisfy the needs and expectations of the customer. It determines decisions made by tourists, which provides evidence for increasing maturity of tourism demand. Price is no longer the fundamental factor of competitive advantage. These are market changes that force entrepreneurs to make proper use of the quality of the tourist product. Non-price values of tourism offer in the light of increasing quality of life are of particular importance.
The analysed enterprise was established in 2006 and it continues to develop its business activity with success. Its offer includes such activities as: qualified canoeing, motorboat (motorboats, water scooters), angling, sailing, cycling (water bicycles), skiing (water skiing, wakeboard, kneeboard). The customer using the offered tourist product must be equipped with the knowledge on how to use specific equipment, be a holder of a powerboat licence to use motorboats and water scooters and be mentally and physically prepared for contact with water. In 2014, the company expanded its activity by catering and educational services, organising motorboat courses and conducting exams, where their positive result gives the examinee a powerboat licence to use motorboat equipment (quasi-tourism service).
The aim of the article is to indicate that investment, service, pro-environmental and pro-quality projects increase the number of customers. This has been shown using the analysis of the existing data.
Contemporary challenges require meeting quality standards. The "touristification" of life, currently being an integrative part of almost every single person, must meet this criterion. The studied small enterprise placed broadly understood, and therefore quite rich, quality at the core of its business operation. As practice shows, it was the right assumption since the number of his customers is successively growing.

**Keywords**: nautical tourism, tourism service quality, nautical tourism enterprise, customer

## Wstęp

Jakość[1] usług turystycznych stanowi najwyższą wartość produktu turystycznego, który należy permanentnie doskonalić, aby zaspokoić potrzeby i oczekiwania klienta. Determinuje ona decyzje turystów, co dowodzi zwiększającej się dojrzałości popytu turystycznego. Cena przestaje być podstawowym czynnikiem przewagi konkurencyjnej. Są to zmiany rynkowe, które wymuszają na przedsiębiorcy właściwe zapewnienie jakości produktu turystycznego. Pozacenowe wartości oferty turystycznej wobec zwiększającej się jakości życia mają szczególne znaczenie.

Istotna jest również relacja usługodawca-klient, czyli nawiązanie przyjaznego kontaktu, dostarczenie usługi przez profesjonalny i uprzejmy personel, właściwa, czytelna informacja, w miarę możliwości medialnej wizualizacji usługi, co będzie

[1] Jakość z gr. poiotes, ang. qalit, wł. qalita, stąd znak Q w wielu krajach oznacza wyrób najwyższej jakości.

skutkowało zadowoleniem biorcy usług i zachęci go do ponownego skorzystania z oferowanego produktu turystycznego.

Proste i powszechnie stosowane definiowanie jakości usług jako stopnia zaspokajania oczekiwań klientów nie wyczerpuje złożoności i skomplikowania pojęcia. Wygenerowanie jednoznacznej definicji, mimo istnienia bardzo wielu, jest bardzo trudne ze względu na ich różnorodność, skomplikowanie, złożoność, wieloaspektowość, nietrwałość, sezonowość, subiektywność oceny klientów. Zaspokojenie oczekiwań i potrzeb nabywców usług turystycznych stanowi podstawę ich oceny. Uzyskanie jak najwyższego poziomu zadowolenia usługobiorców jest imperatywem do sukcesywnego podnoszenia jakości usług w przedsiębiorstwie. Usatysfakcjonowany klient wróci i poleci innym dbającą o gości firmę.

Celem artykułu jest wskazanie, że przedsięwzięcia inwestycyjne, usługowe, prośrodowiskowe, projakościowe wpływają na zwiększenie liczby klientów. Wykazano to wykorzystując analizę danych zastanych.

Badane przedsiębiorstwo w biznesplanie i strategii rozwoju wzrostu jakości dostarczanych usług potraktowało jako główną determinantę rozwoju zapewniającą zwiększenie się liczby klientów i uzyskanie ich zadowolenia wraz z zaspokojeniem oczekiwań.

## Jakość usług turystycznych i jej determinanty

Amerykańscy badacze W. E. Deming i J. Juran jako pierwsi odnieśli się do wiedzy o statystycznej kontroli jakości oraz planowaniu jako pierwotnym źródle dobrej jakości produktu. Wielowymiarowość pojęcia jakości skutkuje brakiem jednoznacznej definicji. Deming kładzie nacisk na niezawodność i dostosowanie do oczekiwań rynku definiując jakość jako „przewidywany stopień jednorodności i niezawodności przy możliwie niskich kosztach i dopasowaniu do wymagań rynku". Juran wyjaśniając pojęcie jakości identyfikuje również potrzeby nabywcy podając szerszą definicję. Według tego badacza jakość to:

- cecha charakterystyczna dająca się wyodrębnić (wygląd, sposób wykonania, trwałość, niezawodność, odporność na zużycie),
- stopień, w jakim określany produkt zaspokaja potrzeby określonego nabywcy,
- stopień, w jakim określany produkt znajduje u konsumenta pierwszeństwo przed innym produktem w efekcie przeprowadzenia badań porównawczych (za: Wawak, 2014).

Zaspokojenie potrzeb i spełnienie wymagań odbiorcy wydają się być najistotniejszymi determinantami jakości produktów i usług. W turystyce na jakość produktów składają się jakość usług i jakość obsługi, stanowiące o atrakcyjności produktu. Światowa Organizacja Turystyki Narodów Zjednoczonych wskazała, że jakość produktu turystycznego określa klient, a wynika z jej definicji, że *„jakość w turystyce to spełnienie za ustaloną i przyjętą cenę wszystkich zgodnych z prawem żądań klienta, przy jednoznacznym przestrzeganiu wymagań jakościowych w odnie-*

*sieniu do bezpieczeństwa, higieny i dostępności usług turystycznych oraz harmonii środowiska ludzkiego i przyrodniczego"* (Kachniewska, 2002, za: Gajewska, Kurowska–Pysz, 2012). Należy zwrócić uwagę na wskazanie *„harmonii środowiska ludzkiego i przyrodniczego"*, czyli dwóch składników triady Człowiek-Gospodarka-Środowisko, której harmonijny rozwój wymienionych składników stanowi podstawę zrównoważonego rozwoju. Zatem wzajemne oddziaływanie człowieka i przyrody w duchu jej poszanowania i rozumnego z niej korzystania, aby zachować ją dla przyszłych pokoleń stają się determinantą jakości usług turystycznych.

Przedsiębiorstwa turystyczne znajdują się w trzecim sektorze gospodarki narodowej, sektorze usług, tworzącym najwięcej miejsc pracy i mającym największy udział w tworzeniu PKB. W tym kontekście jakość usług, w tym turystycznych, nabiera szczególnego znaczenia. Najważniejsze determinanty jakości usług turystycznych stanowią:

1. infrastruktura materialna usług (wygoda, estetyka otoczenia, zakwaterowanie):
   - wyposażenie „it", autokary,
   - lokalizacja;
2. niezawodność usług:
   - rzetelność usługodawcy,
   - wiarygodność informacji,
   - dokładność informacji,
   - terminowość oferowanych usług,
   - powtarzalność cech usług (przy każdorazowym ich świadczeniu);
3. wrażliwość usługodawców, gotowość świadczenia usług:
   - szybkość świadczenia usług,
   - czas i odpowiednia reakcja na życzenie klientów,
   - skuteczność spełniania życzeń klientów,
   - dyskrecja i umiejętność dochowania tajemnicy przez usługodawcę;
4. pewność usług, bezpieczeństwo:
   - fachowość usługodawców,
   - kompetencje usługodawców,
   - odpowiedzialność,
   - bezpieczeństwo klienta,
   - zaufanie do usługodawcy;
5. znajomość potrzeb klientów:
   - umiejętność rozpoznawanie potrzeb i oczekiwań klientów,
   - umiejętność łatwego nawiązywania kontaktów przez usługodawców,
   - zrozumienie problemów klientów (Payne, 1997).

Jakość usług kreuje człowiek, czyli usługodawca. Od jego zaangażowania o efektywności pracy zależy satysfakcja usługobiorcy. Żaden z czynników wyznaczających jakość nie zostanie osiągnięty, jeśli w interakcji klient-przedsiębiorca zadziałają negatywne wpływy zewnętrzne i wewnętrzne. Reakcja musi być uczciwa i życzliwa. Usługodawca nie może maksymalizować zysków bez spełnienia oczekiwań usługobiorcy i jego satysfakcji.

Najważniejsze kryteria, którymi się kierują klienci przedsiębiorstw usługowych w ocenie ich jakości trafnie zidentyfikowali badacze amerykańscy. Są to:

- materialność – wygląd placówki, wygląd personelu,
- niezawodność – zdolność świadczenia usług w sposób rzetelny i dokładny,
- reagowanie – wola udzielenia klientom pomocy i zapewnienia szybkiej obsługi,
- kompetencje – wiedza i kwalifikacje personelu, uprzejmość, atmosfera zaufania,
- empatia – indywidualne podejście do klienta, umiejętność rozumienia jego potrzeb, dobra komunikacja (Daszkowska 2005).

W kontekście badanego przedsiębiorstwa szczególnie ważne jest bezpieczeństwo i związane z nim zaufanie do usługodawcy. Świadczenie usług wodnych wiąże się z licznymi procedurami, a ich przestrzeganie jest podstawowym obowiązkiem pracowników. Wiedzę na temat bezpieczeństwa muszą przekazać usługobiorcom i wskazać im zachowania adekwatne do sytuacji oraz dostarczyć im sprzęt zapewniający bezpieczeństwo, a także nauczyć wykorzystania go w sytuacji ekstremalnej. Sprzęt motorowodny może być wykorzystywany przez użytkowników posiadających uprawnienia państwowe. Ich sprawdzenie jest obowiązkiem pracowników firmy.

## Metody badań

Jako metodę badań zastosowano analizę danych zastanych (*desk research*). Przedsiębiorstwo posiada archiwum, w którym przechowuje dokumentację od początku działalności. Udostępniło ją (oprócz dokumentacji finansowej) badającemu. Zgodnie z klasyfikacją Markowskiej (2013) w opracowaniu wykorzystano dane ilościowe, surowe, pierwotne, rejestrowane chronologicznie ciągle, obiektywne, prywatne. Do analizy zestawiono je tabelarycznie. W badaniach wykorzystano literaturę specjalistyczną z zakresu turystyki wodnej.

## Charakterystyka badanego przedsiębiorstwa

Przedsiębiorstwo usytuowane jest na terenie chronionym. Nieopodal znajdują się: puszcza, park narodowy, liczne rezerwaty, pomniki przyrody, tereny Natura 2000. Świadczy usługi z turystyki wodnej. Podstawą jej uprawiania jest znaturalizowany zalew (jezioro) i mające do niego ujście – rzeka. Na takim obszarze możliwe jest uprawianie turystyki kwalifikowanej kajakowej, motorowodnej (motorówki, skutery wodne), wędkarskiej, żeglarskiej, rowerowej (rowery wodne), narciarskiej (narty wodne, weakeboard, kneeboard). Klient korzystający z oferowanego produktu turystycznego musi posiadać umiejętności posługiwania się określonym osprzętem, do używania motorówek i skuterów wodnych musi mieć

uprawnienia motorowodne oraz być przygotowanym psychicznie i fizycznie do kontaktu z wodą.

Przedsiębiorstwo powstało w 2006 roku. Umiejscowione jest w regionie nadgranicznym przy Ośrodku Turystyczno-Rekreacyjnym i Kulturalnym. Nieopodal ma swoja siedzibę Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Początkowo (2006-2014) świadczyło tylko usługi motorowodne i wodne. Sukcesywnie zwiększał się stan posiadania sprzętu i zakres świadczenia usług w tym zakresie. W 2014 roku przedsiębiorstwo rozszerzyło działalność o usługi gastronomiczne i edukacyjne, organizując szkolenia motorowodne i przeprowadzając egzaminy, których zdanie dawało uprawnienia motorowodne do korzystania z sprzętu motorowodnego (usługa okołoturystyczna). Firma specjalizuje się w organizowaniu kursów i szkoleń motorowodnych, po ich zakończeniu i zdaniu egzaminu nadzorowanego przez Polski Związek Motorowodny oraz Ministerstwo Sportu i Turystyki ich uczestnicy uzyskują patent sternika motorowodnego lub licencję na holowanie. Firma swoja ofertę kieruje również do pasjonatów wędkowania wynajmują łódki wędkarskie z pełnym wyposażeniem oraz zapewniając nocleg w ogrzewanych przyczepach i ciepły posiłek. Organizuje również imprezy integracyjne i okolicznościowe. Swoim klientom oraz odwiedzającym i odpoczywającym nad pięknym zalewem zapewnia tanie i smaczne posiłki oraz przekąski i napoje. Posiada i wypożycza najwyższej klasy atestowany sprzęt pływający umożliwiający wypożyczającym urozmaiconą rekreacje na wodzie.

W 2006 roku w przedsiębiorstwie była zatrudniona 1 osoba. W lipcu i sierpniu pracowały 3 osoby. Taki stan osobowy utrzymywał się do 2010 roku. W 2011 w sezonie letnim zaczęło pracować 5 wolontariuszy. Ten stan utrzymywał się do 2016 roku. Od 2017 kadra obejmuje 3 osoby pracujące stale, 10-15 sezonowo i 15-20 wolontariuszy. Z firmą stale współpracują instruktorzy nauki jazdy sprzętem motorowodnym i egzaminatorzy kursów motorowodnych.

Rozwój przedsiębiorstwa i rozszerzenie zakresu usług pozwoliło na wydłużenie czasu działania z dwóch miesięcy w 2006 roku do 10 miesięcy w 2019 roku. Było to możliwe dzięki rozbudowie bazy umiejscowionej na nieruchomości będącej własnością właściciela przedsiębiorstwa (tab. 1).

Najbliższe plany dotyczą zredagowania sekwencji obsługi klienta z zastosowaniem autorskiej instrukcji postępowania. Zgodnie z koncepcją organizacji uczącej się wiedza stanowi niewidzialny, ale najwartościowszy zasób organizacji pozwalający prowadzić gospodarkę oparta na wiedzy, a także zarządzanie oparte na wiedzy. Organizacja oparta na wiedzy musi egzemplifikować w swojej działalności następujące dyscypliny: mistrzostwo osobiste, modele myślowe, wspólna wizja, zespołowe uczenie się, myślenie systemowe (Senge, 2012). Właściciel chce skończyć studia podyplomowe MBA i ze współpracownikami ukończyć szkolenie Service Design i kurs Digital Marketing w Akademii Design Thinking. W związku ze zwiększającą się corocznie liczbą turystów z zagranicy, załoga będzie ciągle doskonaliła znajomość języka angielskiego i niemieckiego, którymi już posługuje się. W weekendy jest również zatrudniona osoba znająca język francuski.

## Usługi wodne w badanym przedsiębiorstwie i usługi je uzupełniające

Zidentyfikowane w 1998 roku przez Ciesielskiego (1998) jakościowe cele przedsiębiorstwa turystycznego, w tym turystyki wodnej, są ciągle aktualne i przedstawiają się następująco:

- podnoszenie jakości produktu, usług turystycznych,
- wprowadzenie innowacji (kreowanie nowych produktów),
- doskonalenie systemu dystrybucji,
- doskonalenie sposobów promocji i reklamy,
- wzrost zaufania do firmy i przedsiębiorstwa,
- poprawa warunków pracy,
- szkolenie i wypoczynek pracowników,
- wprowadzenie przedsięwzięć integrujących rynek,
- utrzymanie dobrych stosunków z otoczeniem (samorząd, dostawcy, firmy współdziałające),
- umacnianie swojej pozycji na rynku turystycznym.

Badane przedsiębiorstwo w pełni z nimi identyfikuje się, uzupełniając je o:

- zapewnienie bezpieczeństwa,
- dostępność usług i.t.,
- dostosowanie do indywidualnych oczekiwań turystów,
- kształtowanie wizerunku firmy,
- samodoskonalenie załogi,
- w perspektywie: system zarządzania przez jakość.

Dane przedsiębiorstwa dotyczące lat i miesięcy pracy, liczby sprzętu, liczby klientów, zakresu usług, działań na rzecz ochrony środowiska i działania na rzecz podnoszenia jakości usług przedstawiono w tabeli 1.

**Tab. 1.** Dane zastane badanego przedsiębiorstwa

| Lata pracy | Miesiące | Liczba sprzętu | Liczba klientów* | Zakres usług | Działania na rzecz ochrony środowiska | Działania na rzecz podnoszenia jakości usług |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2006-2008 | lipiec -sierpień | ▪ 2 motorówki<br>▪ 1 przyczepa kempingowa<br>▪ 1 rower wodny<br>w sumie: 4 | 500 osób rocznie | ▪ rejsy motorówką<br>▪ holowanie jednoosobowego koła wodnego oraz narciarza wodnego | brak | ▪ zakup motorówek przyczepy kempingowej oraz roweru wodnego<br>▪ powstanie logo firmy |
| 2009 | lipiec -sierpień | ▪ 2 motorówki<br>▪ 2 przyczepy kempingowe<br>▪ 2 rowery wodne<br>w sumie: 6 | 500 osób rocznie | ▪ rejsy motorówką<br>▪ holowanie jednoosobowego koła wodnego oraz narciarza wodnego<br>▪ szkolenia z zakresu pływania na nartach wodnych | | ▪ zakup rowerów wodnych<br>▪ remont kajaków |
| 2010-2011 | czerwiec -sierpień | ▪ 2 motorówki<br>▪ 3 przyczepy kempingowe<br>▪ 4 rowery wodne<br>▪ 4 kajaki<br>▪ 1 łódź wędkarska<br>w sumie: 14 | 1000 osób rocznie | ▪ rejsy motorówką<br>▪ holowanie 1 osobowego koła wodnego. narciarza wodnego oraz weakboardzistę<br>▪ wynajem rowerów wodnych kajaków oraz łodzi wędkarskiej | | ▪ zakup nowych nart wodnych oraz deski do weakboardu<br>▪ wprowadzenie dodatkowo szkoleń z zakresu pływania na nartach wodnych<br>▪ zakup małej gastronomii<br>▪ współpraca z organizatorem zawodów pucharu centralnej Europy |

| Lata pracy | Miesiące | Liczba sprzętu | Liczba klientów* | Zakres usług | Działania na rzecz ochrony środowiska | Działania na rzecz podnoszenia jakości usług |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012-2013 | czerwiec -wrzesień | ▪ 2 motorówki<br>▪ 3 przyczepy kempingowe<br>▪ 8 rowery wodne<br>▪ 4 kajaki<br>▪ 1 łódź wędkarska<br>▪ 1 skuter wodny<br>w sumie: 21 | 2500 osób rocznie | ▪ rejsy motorówką<br>▪ holowanie 1 osobowego koła wodnego narciarza wodnego oraz weakboardzistę<br>▪ wynajem rowerów wodnych kajaków oraz łodzi wędkarskiej<br>▪ wynajem skuterów wodnych<br>▪ organizacja rejsów żeglarskich | segregacja śmieci | ▪ współpraca ze służbą ratowniczą w celu organizacji zajęć edukacyjnych z zakresu sportów wodnych dla dzieci<br>▪ współpraca z okręgiem żeglarskim w celu organizacji rejsów żeglarskich dla dzieci młodzieży oraz osób niepełnosprawnych<br>▪ zakup dużej łodzi motorowodnej<br>▪ powstanie witryny internetowej oraz fanpage |
| 2014-2015 | czerwiec -wrzesień | ▪ 2 motorówki<br>▪ 4 przyczepy kempingowe<br>▪ 8 rowerów wodnych<br>▪ 4 kajaki<br>▪ 2 łodzie wędkarskie<br>▪ 3 skutery wodne<br>w sumie: 23 | 5000-6000 osób rocznie | ▪ rejsy motorówką<br>▪ holowanie 1-2 osobowego koła wodnego narciarza wodnego oraz weakboardzistę<br>▪ wynajem rowerów wodnych kajaków oraz łodzi wędkarskiej<br>▪ wynajem skuterów wodnych<br>▪ organizacja rejsów żeglarskich<br>▪ organizacja szkoleń oraz egzaminów na stopnie motorowodne | używanie ekologicznych olei biodegradowalnych | ▪ zakup koła do holowania<br>▪ współorganizacja zawodów światowych<br>▪ organizacja rodzinnej imprezy motorowodnej<br>▪ organizacja egzaminów i szkoleń motorowodnych<br>▪ pozyskiwanie sponsorów<br>▪ zlecenie aktualizacji strony www<br>▪ zakup nowej przyczepy gastronomicznej<br>▪ zakup nieruchomości pod działalność gospodarczą |

| Lata pracy | Miesiące | Liczba sprzętu | Liczba klientów* | Zakres usług | Działania na rzecz ochrony środowiska | Działania na rzecz podnoszenia jakości usług |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2016 | maj -wrzesień | ▪ 2 motorówki<br>▪ 4 przyczepy kempingowe<br>▪ 9 rowerów wodnych<br>▪ 4 kajaki<br>▪ 2 łodzie wędkarskie<br>▪ 4 skutery wodne<br>▪ 1 quad<br>w sumie: 26 | 7000 osób rocznie | ▪ rejsy motorówką<br>▪ holowanie 1-2 osobowego koła wodnego banana narciarza wodnego oraz weakboardzistę i kneeboardzistę<br>▪ wynajem rowerów wodnych kajaków oraz łodzi wędkarskiej<br>▪ wynajem skuterów wodnych<br>▪ organizacja rejsów żeglarskich<br>▪ organizacja szkoleń oraz egzaminów na stopnie motorowodne | używanie środków czystości nieszkodliwych dla wody | ▪ wprowadzenie spływów desantowych kajakami<br>▪ serwis skuterów wodnych<br>▪ zakup sprzętu gastronomicznego<br>▪ współpraca z hurtowniami spożywczymi |
| 2017 | maj-październik | ▪ 3 motorówki<br>▪ 4 przyczepy kempingowe<br>▪ domek holenderski<br>▪ 9 rowerów wodnych<br>▪ 4 kajaki<br>▪ 2 łodzie wędkarskie<br>▪ 2 skutery wodne<br>▪ 2 quady<br>w sumie: 26 | 5000 osób rocznie | ▪ rejsy motorówką<br>▪ holowanie 1-2 osobowego koła wodnego banana narciarza wodnego oraz weakboardzistę i kneeboardzistę<br>▪ wynajem rowerów wodnych kajaków oraz łodzi wędkarskiej<br>▪ wynajem skuterów wodnych<br>▪ organizacja rejsów żeglarskich<br>▪ organizacja szkoleń oraz egzaminów na stopnie motorowodne | poprawa warunków tlenowych wody | ▪ promocja reklamowa typu: banery ulotki plakaty wizytówki<br>▪ zakup domku holenderskiego<br>▪ zakup quada<br>▪ organizacja rejsów dla osób z problemami onkologicznymi<br>▪ wprowadzenie imprez integracyjnych dla firm oraz wieczorów panieńskich/kawalerskich |

| Lata pracy | Miesiące | Liczba sprzętu | Liczba klientów* | Zakres usług | Działania na rzecz ochrony środowiska | Działania na rzecz podnoszenia jakości usług |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2018 | kwiecień-październik | ▪ 3 motorówki<br>▪ 4 przyczepy kempingowe<br>▪ domek holenderski<br>▪ 10 rowerów wodnych<br>▪ 4 kajaki<br>▪ 5 łodzi wędkarskich<br>▪ 4 skutery wodne<br>▪ 2 skutery śnieżne<br>▪ 1 quad<br>w sumie: 34 | 10 000 osób rocznie | ▪ rejsy motorówką<br>▪ holowanie 1-2 osobowego koła wodnego banana narciarza wodnego oraz weakboardzistę i kneeboardzistę<br>▪ wynajem rowerów wodnych kajaków oraz łodzi wędkarskiej<br>▪ wynajem skuterów wodnych<br>▪ organizacja rejsów żeglarskich<br>▪ organizacja szkoleń oraz egzaminów na stopnie motorowodne | używanie płynów eksploatacyjnych do silników nieszkodliwych dla wody | ▪ budowa wiaty<br>▪ zakup nagłośnienia oraz wykup licencji muzycznej<br>▪ zwiększenie miejsc siedzących dla klientów gastronomii<br>▪ zakup nowej motorówki<br>▪ poszerzenie asortymentu gastronomicznego<br>▪ wprowadzenie gier zręcznościowych pod wiatą |
| 2019 | marzec-grudzień | ▪ 3 motorówki<br>▪ 7 przyczep kempingowych<br>▪ domek holenderski<br>▪ 13 rowerów wodnych<br>▪ 4 kajaki<br>▪ 10 łodzi wędkarskich<br>▪ 7 skuterów wodnych<br>▪ 2 skutery śnieżne<br>▪ 1 quad<br>▪ 1 łódź żaglowa<br>w sumie: 49 | 10 000 osób rocznie | ▪ rejsy motorówką<br>▪ holowanie 1-2 osobowego koła wodnego banana narciarza wodnego oraz weakboardzistę i kneeboardzistę<br>▪ wynajem rowerów wodnych kajaków oraz łodzi wędkarskiej<br>▪ wynajem skuterów wodnych<br>▪ organizacja rejsów żeglarskich<br>▪ organizacja szkoleń oraz egzaminów na stopnie motorowodne<br>▪ czarter łodzi żaglowej<br>▪ wprowadzenie doradztwa marynistycznego | | ▪ rozszerzenie menu gastronomicznego<br>▪ współpraca z przedstawicielem deserów mrożonych<br>▪ modernizacja strony www<br>▪ wprowadzenie oferty wędkarskiej<br>▪ zakup echosondy<br>▪ znaczne zwiększenie liczby jednostek pływających<br>▪ rejsy żaglówką<br>▪ organizacja karaoke oraz imprez muzycznych<br>▪ budowa garażu |

* dane szacunkowe
Źródło: archiwalna dokumentacja przedsiębiorstwa

Na początku działalności firma dysponowała 4 sztukami sprzętu wodnego i proponowała dwa rodzaje usług. Sukcesywnie zwiększała liczbę sprzętu i oferowanych usług. Bardzo dbało o jakość zakupowanych przedmiotów i doskonalenie jakości obsługi turystów. Zwiększała także zakres usług, wychodząc naprzeciw oczekiwaniu klientów. Oprócz ofert rekreacyjnych podjęła działania edukacyjno-szkoleniowe. Przedsięwzięcia te służyły powiększeniu bazy i podnoszeniu jakości świadczonych usług przez szkolenie personelu w zakresie kultury obsługi klienta i profesjonalnego kształtowania produktu turystycznego.

Identyfikacja oczekiwań i potrzeb klientów oraz ocena jakości usług przez nich dokonana stanowią wytyczne dla przedsiębiorcy do podnoszenia jakości usług i tym samym zwiększenia przewagi konkurencyjnej. Badane przedsiębiorstwo, ukierunkowane na satysfakcję klienta, założyło, że jakość usług będzie determinowała liczbę klientów i od początku praca służyła podnoszeniu jakości. Postanowiono sukcesywnie zwiększać liczbę sprzętu wodnego i motorowodnego poszerzając jego asortyment (od 4 w 2006 roku do 49 w 2019 roku). Wzbogacona oferta obejmowała motorówki, rowery wodne, kajaki, łodzie wędkarskie skutery wodne, skutery śnieżne, łódź żaglową. Zakupywano sprzęt dobrej jakości, spełniającej normy ochrony środowiska, serwisowano go regularnie. Dostosowywano do potrzeb klientów w miarę możliwości zaspokajając ich oczekiwania. Poszerzano także zakres usług wzbogacając wypożyczanie sprzętu o szkolenia z pływania na nartach wodnych. Wynajem motorówek, skuterów wodnych, kajaków, łodzi wędkarskich uzupełniano o organizację rejsów żeglarskich, holowanie koła wodnego, narciarza wodnego, rejsy motorówką do ujścia rzeki, czarter łodzi żaglowej oraz doradztwo marynistyczne. Wypożyczający i obsługujący sprzęt byli profesjonalnie do tego przygotowani i z dużą empatią nawiązywali kontakty. Skutkowało to powstaniem dużej grupy stałych klientów. Spełniając ich oczekiwania rozszerzono ofertę o organizację imprez integracyjnych oraz wieczorów panieńskich i kawalerskich, a także rejsów dla osób z problemami onkologicznymi (coroczne od 2017 roku) i dla dzieci z domu dziecka.

Wzrastające zainteresowanie sportami motorowodnymi i sprzętem motorowodnym zobligowało przedsiębiorstwo do organizowania szkoleń oraz egzaminów na stopnie motorowodne. Są one przygotowane zgodnie z obowiązującymi standardami oraz stanem prawnym. Ich ukończenie pozwala uzyskać uprawnienia państwowe.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom klientom zaproponowano usługi gastronomiczne o urozmaiconym menu. Liczba klientów poświadcza zasadność wprowadzenia tej usługi. Jej niejako produktem „ubocznym" jest nawiązywanie relacji z klientami. Rozmowy „pod wiatą" pozwalają właścicielowi i współpracownikom identyfikować oczekiwania, wysłuchiwać sugestii, rad, ocen i wykorzystywać je w modyfikacji codziennej pracy na rzecz zadowolenia klienta. Niejako z inicjatywy bywalców zakupiono nagłośnienie i wykupiono licencję muzyczną, co pozwala organizować imprezy muzyczne i karaoke cieszące się dużym zainteresowaniem.

W roku 2006 z usług przedsiębiorstwa skorzystało około 500 osób, a w 2019 roku około 10 000 osób.

## Podsumowanie

Proste i powszechnie stosowane definiowanie jakości usług jako stopnia zaspokajania oczekiwań klientów nie wyczerpuje złożoności i skomplikowania pojęcia. Wygenerowanie jednoznacznej definicji, mimo istnienia bardzo wielu, jest bardzo trudne. Metafora podaje, że „jakość jest jak miłość". Każdy o niej mówi i wie, o czym mówi. Każdy wie i czuł, kiedy przychodzi. Jeśli jednak spróbujemy ją zdefiniować, to pozostajemy z pustymi rękami (Nowaczyk, Kolasiński, 2004) wskazuje na problemy, pogłębiane przez fakt, że ocena klienta jest często subiektywna. Wyzwania współczesności wymagają spełnienia standardów jakościowych. „Turystyfikacja" życia nieodłącznie towarzysząca obecnie niemal każdemu człowiekowi musi im sprostać. Badane małe przedsiębiorstwo u podstaw swojej działalności umieściło jakość bardzo szeroko rozumianą i w związku na swoją złożoność, bardzo pojemną. Praktyka wykazała, że było to założenie słuszne, a liczba klientów sukcesywnie się zwiększała.

## Literatura

1. Ciesielski, B. W. (1998). *Ekonomika i zarządzanie przedsiębiorstwem turystycznym*. Politechnika Koszalińska, Koszalin.
2. Daszkowska, M. (red.). (2005). *Marketing. Ujęcie systemowe*. Politechnika Gdańska, Gdańsk.
3. Kachniewska, M. (2002). *Zarządzanie jakością usług turystycznych*. Warszawa. za: P. Gajewska, J. Kurowska-Pysz (2012). *Jakość jako wyznacznik atrakcyjności usług turystycznych*. Logistyka, nr 5.
4. Nowaczyk, G., Kolasiński, M. (red.). (2004). *Marketing szkół wyższych.* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej. Poznań.
5. Payne, A. (1997). *Marketing usług.* PWE, Warszawa.
6. Senge, P. W. (2012). *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*. Wolters Kluwer, Warszawa.
7. Wawak, S. (2014). *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*. Onepress, Gliwice.




ISBN 978-83-64881-61-9