

# **KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY**

**NR 1 (17)/2016**

Krosno 2016



# **KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY**

**NR 1 (17)/2016**

Krosno 2016

Redaktor naczelny:

**prof. dr hab. Roman Pelczar**

Redaktor prowadzący:

**dr Jacek Cheda**

Sekretarz redakcji:

**dr Joanna Maj**

Rada Programowa:

**prof. dr hab. Pavol Dancák** (Prešovská Univerzita)

**prof. dr hab. n. med. Andrzej Denys** (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi)

**prof. dr hab. Ryszard Henryk Kozłowski** (Politechnika Krakowska)

**prof. dr hab. Pavol Odaloš** (Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici)

**prof. dr hab. Ludwig Selimski** (Velikoturnovski Universitet Sv. Sv. Kiril i Metodii)

**prof. dr hab. Jan Szreniawski** (Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Rzeszowie)

Redaktor naukowy numeru:

**dr Jacek Cheda**

Redaktor językowy:

**dr Renata Gliwa**

**dr Mirosława Świtała-Cheda**

Redaktor statystyczny:

**dr Piotr Oleksiak**

Czasopismo recenzowane

Skład, łamanie:

**Katarzyna Chochołek**

Projekt okładki:

**Jakub Niedziela**

© 2016 KTNiO

© 2016 RUTHENUS

**Wydawnictwo RUTHENUS**

ul. Łukasiewicza 49, 38-400 Krosno

tel. (13) 436 51 00, e-mail: ruthenus@ruthenus.pl

**ISSN 2353-9917**

Nakład 300 egzemplarzy

## SPIS TREŚCI

Od redakcji, <i>Jacek Cheda</i> . . . . .	7
ROZPRAWY NAUKOWE . . . . .	11
Pomoc społeczna państwa i organizacji pozarządowych dla potrzebujących, <i>Zenon Ślusarczyk</i> . . . . .	13
Polityka społeczna Polski na tle Europejskiego Modelu Społecznego, <i>Emilia Szczęсна</i> . . . . .	31
Państwo moralne amerykańskich neokonserwatystów – obszar pomocy społecznej, <i>Marek Makuch</i> . . . . .	49
Znaczenie kultury politycznej w programie społeczno-politycznym Stańczyków, <i>Anna Makuch</i> . . . . .	61
Zarządzanie wiedzą w organizacji (1) – ujęcie teoretyczne, <i>Piotr Oleksiak</i> , <i>Marzena Pytel-Kopczyńska</i> . . . . .	85
Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania sytuacji kobiet na rynku pracy w Polsce w 2015 r. – ujęcie regionalne, <i>Lukasz Kozar, Monika Mazur</i> . . . . .	99
Dopłacze wśród młodzieży gimnazjalnej jako czynnik negatywny w rozwoju i kształtowaniu się modelu młodego pokolenia, <i>Piotr Pacuła</i> . . . . .	117

Status ofiary naruszenia postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, <i>Anna Dąbrowska, Marek Wikiński</i> . . . . .	149
System finansowy samorządu terytorialnego. Decentralizacja zarządzania finansami publicznymi w Polsce – budowa nowego systemu, <i>Radosław Kamiński</i> . . . . .	169
RECENZJE . . . . .	189

## Od redakcji

*Jacek Cheda*

Oddajemy kolejny 17 numer *Karpackiego Przeglądu Naukowego*. Numer ten poświęcony jest przede wszystkim polityce społecznej i polityce zatrudnienia. Zaprezentowane w nim artykuły dotyczą zarówno zagadnień systemowych, jak także praktycznych opartych na badaniach własnych autorów.

Numer otwiera artykuł **Zenona Ślusarczyka**, pt. *Pomoc społeczna państwa i organizacji pozarządowych dla potrzebujących*. Autor zauważył, że w Polsce zagadnieniem pomocy społecznej zajmuje się polityka społeczna. W artykule przedstawił rys historyczny rozwoju pomocy społecznej i uregulowania prawne. Omówił powody przyznawania pomocy, rodzaje świadczeń. Scharakteryzował obowiązki osób i rodzin ubiegających się o pomoc społeczną. Zwrócił uwagę na instytucjonalne zróżnicowanie pomocy społecznej. Przybliżył także rolę, jaką w pomocy społecznej pełnią organizacje pozarządowe. Autorką kolejnego artykułu pt. *Polityka społeczna Polski wobec Europejskiego Modelu Społecznego* jest **Emilia Szczęsna**. Autorka zdefiniowała pojęcie pomocy społecznej. Wskazała na związek systemu socjalnego z polityką gospodarczą. Omówiła Europejski Model Socjalny i na jego tle polską politykę socjalną. **Marek Makuch** jest autorem artykułu pt. *Państwo moralne amerykańskich neokonserwatystów – obszar pomocy społecznej*. W niniejszym artykule Autor przeanalizował te elementy państwa, szczególnie w obszarze filozofii państwa, koncepcji prawa i charakterze jego instytucji, jakie odnajdujemy w doktrynie amerykańskich neokonserwatystów przełomu lat 80-tych i 90-

tych XX wieku. Autor zdefiniował pojęcie „państwo”, określił jego cechy, omówił rodzaje państw. Przybliżył koncepcję państwa opiekuńczego, głoszonego przez amerykańskich neokonserwatystów, i liberalnego. Autorką kolejnego artykułu pt. *Znaczenie kultury politycznej w programie społeczno-politycznym Stańczyków* jest **Anna Makuch**. W artykule Autorka omówiła program krakowskich konserwatystów w obszarze społeczno-politycznym. Zauważyła, że w dużej mierze wsparli oni swój program na zasadach polityki realnej, której wyznacznikiem m.in. jest rzeczowa kalkulacja zysków i strat oraz wybór możliwych do osiągnięcia politycznych celów. Omówiła, wyłoniony przez krakowskich konserwatystów zespół cech demokratycznej kultury politycznej. **Łukasz Kozar** i **Monika Mazur** to autorzy artykułu pt. *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania sytuacji kobiet na rynku pracy w Polsce w 2015 roku – ujęcie regionalne*. Niniejsza artykuł został poświęcony taksonomicznej analizie przestrzennego zróżnicowania sytuacji kobiet na rynku pracy w Polsce w 2015 roku. Autorzy przeprowadzili ocenę zróżnicowania sytuacji kobiet na rynku pracy w regionach na podstawie wielowymiarowej analizy. Badania pozwoliły autorom wyodrębnić grupy województw podobnych do siebie. Przeprowadzone analizy wykazały, iż za pomocą metody Warda można wyodrębnić grupy województw o jak najmniejszym zróżnicowaniu sytuacji kobiet na rynku pracy. **Piotr Oleksiak** i **Marzena Pytel-Kopczyńska**, to autorzy artykułu pt. *Zarządzanie wiedzą w organizacji (1) – ujęcie teoretyczne*. Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych zagadnień teoretycznych, dotyczących zarządzania wiedzą w organizacji. Autorzy wskazali na coraz większe zainteresowanie tą koncepcją zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie. Prowadzi ona do stworzenia kompleksowych narzędzi z gromadzenia i wykorzystywania wiedzy formalnej oraz wiedzy cichej uczestników organizacji. Zauważyli, że ostatecznym celem takich działań jest dążenie do efektywnego wykorzystania wiedzy w funkcjonowaniu każdej organizacji. Autorem artykułu pt. *Dopalacze wśród młodzieży gimnazjalnej jako czynnik negatywny w rozwoju i kształtowaniu się modelu młodego pokolenia* jest **Piotr Pacuła**. Autor scharakteryzował czym są dopalacze, jakie są ich rodzaje. Przybliżył skutki ich działania, szczególnie uzależniające cechy dopalaczy. Następnie wskazał na przyczyny próbowania dopalaczy przez polską młodzież, w tym również młodzież gimnazjalna. Omówił prawne i organizacyjne działania służące walce z dopalaczami oraz skuteczność tych działań. Wskazał na koniecz-



ność uważnej kontroli i ograniczenie dostępu do tych substancji, szczególnie dla młodzieży. Autorami przedostatniego artykułu są: **Anna Dąbrowska**, **Marek Wiśniński**. Tytuł tego artykułu brzmi: *Status ofiary naruszenia postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. Odwołując się do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, autorzy określili uprawnienia skarżącego (ofiary) czyli osoby, w stosunku do której doszło do naruszenia prawa lub wolności gwarantowanych przez Konwencję. Wskazali, że na skarżącym spoczywa ciężar uprawdopodobnienia, że jest on bezpośrednio dotknięty domniemanym naruszeniem Konwencji, będącym rezultatem działania lub zaniechania ze strony państwa. Zauważyli, że istnienie ofiary naruszenia jest warunkiem *sine qua non* dla wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Z przedstawionej analizy wynika, iż ofiarą naruszenia może być osoba bezpośrednio pokrzywdzona, ale również potencjalna, czy pośrednia. Ostatni artykuł dotyczy jednostek samorządu terytorialnego. **Radosław Kamiński** jest autorem artykułu pt. *System finansowy samorządu terytorialnego. Decentralizacja zarządzania finansami publicznymi w Polsce – budowa nowego systemu*. Artykuł przedstawia ewolucję oraz dokonuje analizy tendencji możliwych do zaobserwowania w zakresie polityki finansowej sektora samorządowego w latach 1998-2005.

W drugiej części pisma zamieszczono recenzje publikacji. **Pavol Dancák** przedstawia recenzję książki: Jaroslava Kmecová a kol., *Teória a výskum dobrovoľníckej činnosti v súčasnej praxi*, Instytut Wydawniczy Humanum, Warszawa 2014, ss. 366, natomiast **Eva Kušnírová** prezentuje recenzję publikacji: Pavol Dancák, *Úvod do dejín filozofickej antropológie*, Prešovská univerzita v Prešove, Gréckokatolícka teologická fakulta, Preszów 2015, ss. 110.

Teksty zebrane i prezentowane w tym numerze *Karpackiego Przeglądu Naukowego* są poświęcone bardzo interesującym zagadnieniom, ujętym w aspekcie teoretycznym i praktycznym. Mamy nadzieję, że zarówno rozprawy naukowe, jak i recenzje publikacji, podejmują tematy ważne ze społecznego punktu widzenia, tym samym spotkają się z zainteresowaniem czytelników, skłonią do refleksji i podjęcia dyskusji naukowej.



# **ROZPRAWY NAUKOWE**



# Pomoc społeczna państwa i organizacji pozarządowych dla potrzebujących

Zenon Ślusarczyk<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

W Polsce zagadnieniem pomocy społecznej zajmuje się polityka społeczna. Pomoc społeczna pomaga ludziom przezwyciężać trudne sytuacje życiowe. Pomaga tym ludziom, którzy nie potrafią, bądź nie są w stanie sami sobie z nimi poradzić. Dzięki pomocy społecznej obywatele mogą zaspokoić niezbędne potrzeby życiowe, a co najważniejsze powrócić do godnych warunków funkcjonowania. Pomoc społeczna ponadto pomaga ludziom usamodzielnić się oraz zintegrować się ze środowiskiem. Za organizację pomocy społecznej odpowiedzialne są organy administracji rządowej i samorządowej na poziomie gminnym. Organy te współpracują z organizacjami pozarządowymi i społecznymi, a także związkami wyznaniowymi, kościołem katolickim, innymi kościołami, osobami prawnymi i fizycznymi<sup>2</sup>.

## Rys historyczny rozwoju pomocy społecznej

Pomoc społeczna zaliczana jest do najstarszej metody zabezpieczenia społecznego obywateli. Zanim powstało pojęcie pomocy społecznej mówiono o dobroczynności publicznej i opiece społecznej. W czasach średniowiecza wielką rolę odgrywał Kościół. To właśnie Kościół katolicki udzielał wsparcia osobom potrzebującym. Poprzez klasztory, władze miejskie i organizacje cechowe mógł on sprawnie prowadzić działalność charytatywną. Sytuacja uległa zmianie w 1601 roku, kiedy to za sprawą królowej angielskiej powstało prawo ubogich. Wtedy to gminy miały otoczyć opieką osoby pozbawione opieki ze strony rodziny. Regulacje prawne wydane u schyłku XVIII w. były początkiem dobroczynności w Polsce. W 1923 roku wydano ustawę o piece społecznej. Został w niej ustalony cel i zakres opieki, a także rozgraniczenie obowiązków gmin, samorządu terytorialnego i administracji rządowej. W latach 1945-1990 pomoc społeczna w Polsce działała formalnie w oparciu o tę ustawę.

---

1. Dr hab. Zenon Ślusarczyk, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Siedlcach.

2. J. Kwaśniewski, *Praca socjalna. Pomoc społeczna*, Katowice 1998, s. 12 i n.

Dużą zmianę przyniosła ustawa z 1990 r. Celem jej było niesienie pomocy każdemu potrzebującemu, oparte było to wszystko na obowiązku solidarności społeczeństwa. Wtedy to opiekę społeczną przekształcono w pomoc społeczną. O pomocy mówi się w sytuacji, gdy osoba nie jest w stanie sama sobie poradzić. Do udzielania pomocy powołano państwo jako formę organizacji dla całego społeczeństwa<sup>3</sup>. Rozdzielono także zadania pomocy społecznej na przynależne administracji rządowej i samorządowej. W ten sposób system odpowiadać zaczął paradygmatowi pomagania, wedle którego pomoc społeczna dopełnia sieć bezpieczeństwa socjalnego, do której zalicza się także instytucje i rozwiązania stosowane w polityce rodzinnej, mieszkaniowej, zdrowotnej i zatrudnienia.

### Uregulowania prawne pomocy społecznej

Obecnie system pomocy społecznej w Polsce regulowany jest m.in. przez ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>4</sup>, ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym<sup>5</sup>, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>6</sup>, ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych<sup>7</sup>. Nie wymieniono tu wszystkich bardziej szczegółowych aktów prawnych (np. rozporządzeń). Widać jednak wyraźnie, iż ten obszar rzeczywistości społecznej nie jest regulowany za pomocą tylko jednego aktu prawnego dotyczącego pomocy społecznej.

### Dwukrotność przyznawania pomocy

Ogólnie, pomoc społeczna ma wspomagać osoby i rodziny w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie mogą sobie one poradzić same, tzn.

---

3. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna*, Warszawa 2014, s. 16 i n.; S. Golinowska, *Polityka społeczna w latach 1993-1994 na tle przemian okresu transformacji*, Warszawa 1995, s. 15 i n.

4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 930, zwana dalej w skrócie: ustawą o pomocy społecznej z 2004 r.

5. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. nr 122, poz. 1143 z późniejszymi zmianami.

6. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.

7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. nr 123, poz. 776 z późniejszymi zmianami.

przy wykorzystaniu posiadanych przez siebie zasobów. Zasobów tych nie należy interpretować wyłącznie w kategoriach finansowych. Zasobem takim może bowiem być posiadany majątek rzeczowy, nieruchomości, wykształcenie, kwalifikacje itp. W taki szerszy sposób zasoby interpretowane są w ramach pomocy społecznej. Pomoc społeczna w Polsce jest przyznawana na podstawie spełnienia dwóch kryteriów. Pierwszym jest kryterium dochodowe (popularnie zwane progiem wejścia do systemu pomocy społecznej); drugim zaś jest wystąpienie w odniesieniu do osoby lub rodziny jednego z ryzyk społecznych, wymienionych w ustawie o pomocy społecznej. Oba kryteria muszą być spełnione jednocześnie.

### Powody przyznawania pomocy

Ogólnie biorąc pomoc można otrzymać z 15 powodów, zwanych niekiedy ryzykami społecznymi. Powody te to: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, alkoholizm lub narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna, itp. Nie wszystkie rodzaje ryzyk społecznych występują w tym samym natężeniu. W roku 2007 na przykład samorządy (w ramach wypełniania zadań własnych) przyznały świadczenia z pomocy społecznej dla ponad 2,2 mln osób, co pochłonęło ponad 2 mld złotych. Z powodu bezrobocia pomoc przyznano ponad 432 tys. osób, długotrwałej choroby – blisko 55 tysiącom osób, z powodu niepełnosprawności – blisko 60 tysiącom, w postaci schronienia – ponad 11 tysiącom, posiłku – ponad 1 mln osób. Z pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się skorzystało jednak ledwie 38 osób. Ponad 34 tysiące osób objętych było interwencją kryzysową (ponad 85 tysięcy osób licząc razem z członkami rodzin). Rzeczywistą liczbę osób objętych pomocą społeczną Ministerstwo Pracy w roku 2007 szacowało na blisko 2,4 mln. Z tego najwięcej osób korzystało z pomocy z powodu ubóstwa (blisko 800 tysięcy) i bezrobocia (blisko 700 tysięcy). Najmniej zaś korzystali uchodźcy (ponad 300

osób), uzależnieni od narkotyków (ponad 3,5 tysiąca), osoby dotknięte sieroctwem (blisko 8,5 tysiąca), opuszczające zakłady karne (nieco ponad 13 tysięcy) i bezdomni (blisko 27,5 tysiąca)<sup>8</sup>.

Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom na zasadach określonych w ustawie. w szczególności z powodu:

- ubóstwa,
- sieroctwa,
- bezdomności,
- bezrobocia,
- niepełnosprawności,
- długotrwałej lub ciężkiej choroby,
- przemocy w rodzinie,
- potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności,
- bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych,
- trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego,
- alkoholizmu lub narkomanii, – zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej,
- klęski żywiołowej lub ekologicznej.

## Rodzaje świadczeń

System pomocy społecznej przewiduje dwa rodzaje świadczeń: pieniężne i niepieniężne. Wśród pierwszych popularnie wymienia się dwa świadczenia – zasiłek stały i zasiłek okresowy. Do świadczeń pieniężnych zalicza się jednak także: zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie się, pomoc dla rodzin zastępczych, pomoc na usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki, świadczenie na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla uchodźców. Świadczenia niepieniężne są na ogół

---

8. Patrz: S. Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2002, s. 24 i n.; Raport grupy 3 Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej, *Analiza polityki społecznej państwa w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, Warszawa 2003, s. 10 i n.; I. Topińska (red.), J. Ciecieląg, A. Szukieliójć-Bieńkuńska, *Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie*, Warszawa 2007, s. 12 i n.; [www.mpiss.gov.pl](http://www.mpiss.gov.pl); [www.ipiss.com.pl](http://www.ipiss.com.pl); [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), dostęp dnia 31.03.2016 r.



utożsamiane z usługami świadczonymi w ramach pomocy społecznej na rzecz osób dotkniętych ryzykiem socjalnym. Najpopularniejszą ich formą jest tzw. praca socjalna. Ta forma pomocy może być świadczona osobie lub rodzinie bez względu na osiągnięty przez nią dochód. To ważne, bowiem nie trzeba być ubogim w sensie finansowym by móc zwrócić się o taką pomoc. Praca socjalna jest zresztą jednym z kluczowych obszarów, na których realizowana jest pomoc społeczna, skierowana bowiem winna być nie tylko do osób i rodzin przeżywających trudności, ale także do otaczającej ją społeczności. Wymogiem ustawowym jest zresztą prowadzenie tej pracy w ramach danej społeczności, w której widoczne są osoby potrzebujące wsparcia lub problemy socjalne. Wśród świadczeń niepieniężnych znajdują się także takie działania, jak: opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne, pomoc rzeczowa, sprawienie pogrzebu, zapewnienie schronienia, posiłku, odzieży, świadczenia realizowane w ramach rodzin zastępczych, domów pomocy społecznej, itp.

Występują także działania łączące w sobie szereg różnych aktywności o charakterze usług i wsparcia finansowego. Należy tu wspomnieć o interwencji kryzysowej oraz o indywidualnych programach wychodzenia z bezdomności i tzw. kontraktach socjalnych. Interwencja kryzysowa to zespół różnych (interdyscyplinarnych) działań na rzecz osoby lub rodziny w stanie kryzysu. Stan kryzysu oznacza dysfunkcjonalność danej rodziny. Celem interwencji jest przywrócenie równowagi, tzn. równowagi psychicznej oraz umiejętności radzenia sobie z zaistniałą sytuacją tak, aby jej negatywne konsekwencje nie ulegały pogłębieniu i nie osiągnęły stanu chronicznej niewydolności psychospołecznej. Na interwencję składają się: szybka psychologiczna pomoc specjalistyczna, poradnictwo socjalne lub prawne oraz zapewnienie schronienia (na okres do 3 miesięcy). Warto zauważyć, że w warunkach polskich interwencje takie podejmowane są na ogół w przypadkach przemocy domowej. Z kolei osoby bezdomne mogą korzystać z tzw. indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Program taki tworzony jest wspólnie z osobą bezdomną przez pracownika socjalnego. Głównymi celami takiego programu jest: rozwiązanie problemów osobistych osoby bezdomnej (pomoc w walce z uzależnieniami, uregulowanie sytuacji rodzinnej itp.). Dalszymi celami jest pomoc w uregulowaniu sytuacji mieszkaniowej oraz znalezienia zatrudnienia. Instytucje pomocy społecznej nie zawsze mogą samodzielnie udzielić koniecznej pomocy.

Wówczas taki indywidualny program powinien wskazywać instytucje będące w stanie udzielić bardziej specjalistycznej pomocy. W roku 2007, w ramach programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” realizowanego pod auspicjami Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych, na działalność różnych podmiotów społecznych przeznaczono ponad 13 mln złotych. W roku 2007 Ministerstwo szacowało liczbę osób bezdomnych w Polsce, na podstawie korzystających z różnych form pomocy w ramach programu, na ponad 83 tysiące. W aktywnych programach rynku pracy udział brało jednak niewiele ponad 1 tysiąc osób. Niecałe 3 tysiące objętych było indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności<sup>9</sup>.

Trzecią formą pomocy są kontrakty socjalne (określone w drodze rozporządzenia z dnia 1 marca 2005). Jest to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc próbująca przezwyciężyć swoją trudną sytuację życiową. W ramach umowy określone są różne uprawnienia osoby korzystającej z pomocy, np. pomoc przy zdobyciu nowych kwalifikacji, świadczenia na czas podejmowanych przez nią działań integracyjnych itp. Kontrakt składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera ocenę sytuacji życiowej osoby przystępującej do umowy i jej rodziny. Ocena ta jest formułowana wspólnie przez osobę i pracownika socjalnego. Część ta zawiera również wspólnie sformułowane cele integracyjne oraz termin ich realizacji. Część druga to ocena podejmowanych działań. Umowy mają charakter zobowiązania (np. w dziedzinie abstynencji, przezwyciężenia trudności wychowawczych, podniesienia kwalifikacji). Z kontraktów w Polsce do tej pory najchętniej korzystały osoby bezrobotne.

## Obowiązki osób i rodzin ubiegających się o pomoc społeczną

Osoby i rodziny, korzystające z pomocy społecznej, zobowiązane są do współpracy z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej. Nieuzasadniona odmowa podjęcia pracy przez osobę bezrobotną, marnotrawstwo przyznanych świadczeń, ich celowe niszczenie, bądź też marnotrawstwo własnych zasobów materialnych, a także ich nieracjonalne wykorzystanie mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczeń z pomocy społecznej. |Również

---

9. Patrz: [www.mpiss.gov.pl](http://www.mpiss.gov.pl); [www.ipiss.com.pl/pomoc-spoeczna](http://www.ipiss.com.pl/pomoc-spoeczna), dostęp dnia 31.03.2016 r.

nie wywiązywanie się z uzgodnień zawartych w kontrakcie może spowodować ograniczenie lub odmowę przyznania świadczeń. Osoby i rodziny korzystające ze świadczeń pomocy społecznej są zobowiązane poinformować o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń. Świadome wprowadzenie w błąd pracownika socjalnego może spowodować zmianę decyzji na niekorzyść strony oraz naliczenie nienależnie pobranych świadczeń. Świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi niezależnie od dochodu rodziny. Świadczenia z pomocy społecznej przyznawane są w formie decyzji. Wszystkie decyzje o przyznaniu pomocy, a zwłaszcza decyzje o odmowie przyznania pomocy wydawane są w formie pisemnej. Wyjątek stanowią świadczenia w postaci pracy socjalnej, pośrednictwa – tu pomoc udzielana jest bez konieczności wydania decyzji. Stronom przysługuje odwołanie od decyzji Ośrodka Pomocy Społecznej.

## Realizacja świadczeń

Realizacja świadczeń pieniężnych odbywa się w formie wypłat w kasie Urzędu Gminy w terminach określonych w decyzji.

## Wymagane dokumenty

Osoby i rodziny ubiegające się o pomoc z Ośrodka Pomocy Społecznej są zobowiązane do udokumentowania swojej trudnej sytuacji materialno-bytowej. Wiąże się to z koniecznością dostarczenia przez osoby ubiegające się o pomoc szeregu różnorodnych zaświadczeń, oświadczeń itp. Szczegółowych informacji w każdym indywidualnym przypadku udziela właściwy pracownik socjalny w trakcie zgłaszania się o pomoc lub w trakcie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. W przypadku niemożności dostarczenia danego dokumentu przez klienta, pracownik socjalny ma prawo i obowiązek dołożyć starań do jego zdobycia. Wywiad środowiskowy, dokumenty wymagane przy przyznaniu pomocy społecznej i decyzje administracyjne na podstawie których następuje realizacja zaplanowanych świadczeń, których także inne pisma przychodzące i wychodzące z ośrodka, dotyczące danej osoby (rodziny) przechowuje ośrodek i stanowią one dokumentację klienta od początku jego korzystania z pomocy społecznej.

## Odwołania od decyzji OPS

Stronom przysługuje prawo odwołania od decyzji kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w terminie 14 dni od daty jej otrzymania. Odwołanie należy kierować do Samorządowego Kolegium Odwoławczego za pośrednictwem kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej. Stąd konieczność dobrego orientowania się do kogo i w jakiej formie składać prośby o pomoc.

## Instytucjonalne zróżnicowanie pomocy społecznej

System pomocy społecznej ma w Polsce w dużej mierze charakter samorządowy (w czym nawiązuje do przedwojennej tradycji działań związków komunalnych). Główną instytucją publiczną jest Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych. Na poziomie urzędów wojewódzkich działają Wojewódzkie Zespoły Pomocy Społecznej (WZPS), które współpracują ze swoimi odpowiednikami w Urzędzie Marszałkowskim (Regionalne Ośrodki Pomocy Społecznej – ROPS). Od szczebla wojewódzkiego instytucjonalne pomoc społeczna ma charakter samorządowy. Na poziomie powiatów działają Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie – PCPR, zaś na terenie gmin i miast – Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej – GOPS oraz Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej (MOPS). To kluczowy zestaw instytucji, oprócz nich bowiem istnieje szereg innych, jak; Domy Pomocy Społecznej (DPS), placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, ośrodki wsparcia (noclegownie, dzienne domy pomocy, środowiskowe domy samopomocy), ośrodki interwencji kryzysowej.

## Obecna metoda wyznaczania wysokości świadczeń

Progi dochodowe stosowane przez pomoc społeczną i system świadczeń rodzinnych, zwane niekiedy potocznie progami wejścia do systemu pomocy społecznej, są obecnie wyznaczone poprzez zastosowanie tzw. metody koszykowo-eksperckiej. W polskiej rzeczywistości wedle tej metody wyznaczone są, znane szerzej, kategorie minimum socjalnego i minimum egzystencji. Metoda ta polega na próbie określenia wartości potrzeb podstawowych (stworzenia zbioru zawierającego ceny towarów, dóbr i usług, tzw. koszyka) oraz określenia wzorów konsumpcji i stylów życia (podejście normatywne, zwane także eksperckim). Obecnie w Polsce funkcjonują cztery graniczne kategorie (linie ubóstwa) opracowywane z zastosowaniem tej

metody. Są to – wspomniane wyżej: minimum socjalne, liczone od roku 1981; minimum egzystencji, liczone od roku 1997, oraz próg interwencji socjalnej i wsparcie dochodowe rodzin, liczone od roku 2002.

W takim układzie minimum socjalne jest kategorią oferującą najwięcej (najwyższą linią) i jako takie nie jest w zasadzie uznawane za granicę ubóstwa, lecz próg integracji, poniżej którego naruszone mogą zostać więzi ze społeczeństwem. Niekiedy uznawane jest ono także za górną granicę obszaru ubóstwa. Nie jest natomiast właściwym traktowanie go jako granicy ubóstwa po prostu. Za taką granicę może natomiast uznany być minimum egzystencji, zwane także minimum biologicznym. Wyznacza ono poziom zaspokajania potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka. Jest to kategoria umożliwiająca w zasadzie tylko przeżycie, nie ma zatem w wyznaczającej ją koszyku wydatków związanych z edukacją, transportem czy uczestnictwem w kulturze.

## Próg Interwencji Socjalnej (PIS) oraz Wsparcie Dochodowe Rodzin (WDR) – jako linie ubóstwa i kryteria przyznawania pomocy

Od roku 2002 kryterium przyznawania świadczeń z systemu pomocy społecznej oraz z systemu świadczeń rodzinnych ma charakter progowy, tzn. wysokość progu (dochodowego) określana jest metodą koszykowo-ekspercką. Tym samym dotychczasowe zastosowanie tej metody wyłącznie do obliczania wielkości analitycznych i informacyjnych zyskało nowy wymiar – aplikacyjny. Zarówno PIS, jak i WDR podlegają okresowej weryfikacji. Obie kategorie powstały w roku 2002 i obowiązywały do roku 2003. Okres ich weryfikacji określono ustawowo na co 3 lata. Pierwsza zatem weryfikacja przypadła w roku 2006, zaś druga w roku 2009. Przy niezmiennych warunkach prawnych oraz w miarę stabilnych warunkach społeczno-ekonomicznych następna weryfikacja przypadałaby na rok 2012. Przy działaniach weryfikacyjnych ważną rolę odgrywają dwa elementy kontrolne. Są to dane Głównego Urzędu Statystycznego w zakresie rozkładu dochodów i wydatków gospodarstw domowych, z uwzględnieniem ich podziału na kwintale (od I do V kwintal, tzn. 20 % przedziały rozkładu dochodów i wydatków, gdzie przedział I – pierwszy kwintal – oznacza najuboższe gospodarstwa domowe itd.). Warto

nadmienić, iż jest to rozkład dochodów i wydatków dla gospodarstw pracowni-  
czych i emeryckich. Brak jest natomiast tego typu danych liczonych specyficznie  
dla gospodarstw wiejskich. Drugą daną kontrolną jest inflacja (tzw. wskaźnik CPI).  
PIS weryfikowany jest zatem w oparciu o wskaźnik inflacji oraz dane z I kwintala  
rozkładu dochodów i wydatków. WDR natomiast weryfikowany jest w odniesie-  
niu do wskaźnika inflacji i danych z II kwintala rozkładu dochodów i wydatków.  
W ten sposób można stwierdzić, iż granica, w oparciu o którą kontrolowana jest  
wysokość WDR jest ustawiona wyżej niż ta, w oparciu o którą sprawdzana jest  
wartość PIS. Jest to wyraz preferencji na rzecz polityki rodzinnej w ogólnej polityce  
społecznej państwa.

Nadmienić należy również, że zestaw cen koniecznych do weryfikacji dostępny  
jest zawsze z rocznym opóźnieniem. Oznacza to, iż na przykład przy weryfikacji  
wysokości PIS i WDR obowiązujących od roku 2006 do roku 2009, uwzględnia się  
wysokość cen z roku 2007, weryfikację kończy się na przełomie roku 2008 i 2009,  
a nowe progi obowiązywać będą od listopada 2009 do października 2012. Dwie  
wspomniane dane kontrolne nie wyczerpują jednak działań weryfikacyjnych. Sama  
procedura ma bowiem charakter przede wszystkim jakościowy (o czym mówi roz-  
porządzenie z dnia 7 października 2005 w sprawie progu interwencji socjalnej oraz  
z 25 kwietnia 2005 r. w sprawie sposobu ustalania progu wsparcia dochodowego  
rodzin). Jednocześnie zauważyć trzeba, iż wyliczone przez Instytut Pracy i Spraw  
Socjalnych w Warszawie wartości PIS i WDR dla różnych typów gospodarstw  
domowych nie są dosłownie przenoszone na określoną kwotę wyznaczającą próg  
dochodowy wejścia do systemu pomocy społecznej lub korzystania ze świadczeń  
rodziny, a jedynie stanowią empiryczną bazę dla jego określenia przez Mini-  
sterstwo Pracy i Spraw Socjalnych. Ustalona przez ministerstwo kwota podlega  
dłatego uzgodnieniom z partnerami społecznymi w ramach Komisji Trójstronnej<sup>10</sup>.

---

10. Patrz: P. Wysocki, *Pomoc społeczna w Polsce*, Warszawa 2009, s. 25 i n.; M. Łojko, *Pomoc spo-  
łeczna wczoraj i dziś. Nowe wyzwania – stare problemy*, Warszawa 2011, s. 32 i n.; [www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna](http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna), dostęp dnia 31.03.2016 r.

## Pomoc z organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe to wszystkie podmioty, które nie są organami lub jednostkami podległymi administracji publicznej (rządowej i samorządowej), oraz których działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku. Czasami o organizacjach pozarządowych mówi się jako o „trzecim sektorze”, w odróżnieniu od sektora publicznego oraz sektor przedsiębiorstw. Takie rozumienie organizacji pozarządowej jest zbliżone do definicji prawnej, jednakże zakresy tych pojęć się nie pokrywają. W Polskim prawie definicję ustawową organizacji pozarządowej zawiera art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>11</sup>, zgodnie z którym organizacjami pozarządowymi są:

- niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup> lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi;
- niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- spółdzielnie socjalne;
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia

---

11. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. nr 96, poz. 873 z późniejszymi zmianami.

12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. nr 0, poz. 885 z późniejszymi zmianami.

25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>13</sup>, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Zaś sfera ich zadań publicznych obejmuje zadania w zakresie:

- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa;
- działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- działalności charytatywnej;
- podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- działalności na rzecz integracji cudzoziemców;
- ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>14</sup>;
- działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;
- działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;

---

13. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 715 z późniejszymi zmianami.

14. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 618, 788 i 905 z późniejszymi zmianami.



- działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
- działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży;
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- wspierania i upowszechniania kultury fizycznej;
- ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- turystyki i krajoznawstwa;
- porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;
- ratownictwa i ochrony ludności;
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
- działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
- promocji i organizacji wolontariatu;
- pomocy Polonii i Polakom za granicą;
- działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
- promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;
- działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym<sup>15</sup>.

---

15. Patrz: <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/system-pomocy-spoecznej-w-polsce/zasady-pomocy-spoecznej>, dostęp dnia 31.03.2016 r.; J. Blicharz, A. Huchala, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 10 i n.; S. Nitecki, *Prawa do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s.12 i n.

Organizacje pozarządowe bywają nazywane trzecim sektorem, obok sektora publicznego (władz, administracji publicznej) i rynkowego (przedsiębiorców). Organizacje pozarządowe – w odróżnieniu od organów publicznych, a podobnie jak przedsiębiorcy – są prywatne i powstają z inicjatywy ich założycieli (prywatnych osób), ale – w odróżnieniu od przedsiębiorstw, a podobnie jak władze publiczne – działają w interesie publicznym, a nie prywatnym. Pojęcie organizacja pozarządowa nie jest równoznaczne z pojęciem organizacja społeczna, np. związek zawodowy jest organizacją społeczną, lecz nie jest organizacją pozarządową. W Polsce jest zarejestrowanych 17 tys. fundacji oraz 86 tys. stowarzyszeń (nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych). Aktywnych jest około 70 tys. z nich. Najwięcej organizacji pozarządowych zajmuje się sportem, turystyką, rekreacją i hobby – to podstawowa dziedzina działalności 34 proc. organizacji.

Organizacje, których głównym obszarem aktywności jest edukacja i wychowanie, stanowią 15 proc. sektora pozarządowego. Organizacje zajmujące się kulturą i sztuką to trzecia pod względem liczebności branża sektora – stowarzyszenia i fundacje aktywne przede wszystkim na tym polu stanowią 13 proc. sektora. Usługi socjalne i pomoc społeczna to głównie pole działań 8 proc. organizacji, przede wszystkim ochroną zdrowia zajmuje się 7 proc. sektora, a 6 proc. stowarzyszeń i fundacji koncentruje swoje działania na rozwoju lokalnym. Działania wyłącznie na poziomie najbliższego sąsiedztwa prowadzi 15 proc. organizacji, 32 proc. organizacji jest aktywnych co najwyżej na terenie gminy lub powiatu, a 25 proc. na terenie województwa. 28 proc. działa na skalę ogólnopolską, a 10 proc. międzynarodową. Lokalny zasięg działań jest najbardziej charakterystyczny dla organizacji zajmujących się głównie rozwojem lokalnym – zasięg działania 50 proc. takich organizacji nie wykracza poza powiat. Z kolei działalność ogólnopolską lub międzynarodową najczęściej podejmują organizacje kulturalne (45 proc.) oraz specjalizujące się w ochronie zdrowia (42 proc.). Od 2002 roku obserwujemy wzrost odsetka najstarszych stowarzyszeń i fundacji. W 2015 roku organizacje działające 11 lub więcej lat stanowiły 43 proc. sektora pozarządowego (stan według REGON na dzień 31.12.2014 roku).

Między 2011 a 2014 rokiem przeciętne przychody organizacji pozarządowej wzrosły z 18 tys. zł do 27 tys. zł. W 2014 roku budżety nie większe niż 1 tys. zł miało 14 proc. organizacji, a jednocześnie przychody 6 proc. organizacji wyniosły 1 mln zł

lub więcej. 56 proc. organizacji deklaruje, że posiada jakiś majątek, najczęściej jest to wyposażenie biurowe (ma je 36 proc. organizacji), sprzęt specjalistyczny (32 proc.), dobra niematerialne takie jak oprogramowanie komputerowe (20 proc.) oraz pieniądze, m.in. w formie lokat bankowych (15 proc.). W 2014 roku budżety ponad połowy organizacji były zasilane przez: fundusze na realizację zadań publicznych ze środków samorządowych i administracji publicznej – korzystało z nich 60 proc. organizacji; składki członkowskie – odnotowało je w swoim budżecie 60 proc. organizacji (dotyczy to tylko stowarzyszeń, ponieważ fundacje nie mają członków). Tak więc poważną przeszkodą w funkcjonowaniu organizacji jest duża niestabilność finansowa, na początku marca 2015 roku 51 proc. organizacji miało zapewnione mniej niż połowę budżetu na kolejne 10 miesięcy<sup>16</sup>.

## Podsumowanie

Pomoc społeczna to problem bardzo ważny i aktualny, a zarazem złożony, wieloaspektowy, który wymaga ciągłej analizy i oceny. Dotyczy to także jej organizowania i zarządzania nią, albowiem nieustannie poszerza się katalog zadań socjalnych jednostek samorządu terytorialnego, a obowiązki z zakresu pomocy społecznej sensu stricto uzupełniane są przez zadania z dziedziny świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych i zatrudnienia socjalnego. Niestety, przyrost zadań nie powoduje proporcjonalnego zwiększenia środków finansowych. Wzrost liczby świadczeniobiorców i towarzysząca mu rozbudowa katalogu obowiązków administracji samorządowej wymagają znacznych nakładów i skutecznego systemu pomocy społecznej, tj. systemu, w którym stawia się na aktywizację świadczeniobiorców, ich współdziałanie z pracownikami i jednostkami socjalnymi.

Ocenia się, że system pomocy społecznej w Polsce wymaga podjęcia rozstrzygnięć na co najmniej trzech polach. Po pierwsze, chodzi o bazę informacyjną. W systemie wciąż brakuje kluczowych informacji, które pozwalałyby na ocenę jego efektywności oraz identyfikację źródeł bierności. Trudno zatem jednoznacznie zidentyfikować liczbę osób korzystających z pomocy społecznej (głównie bowiem liczy się osoby, którym przyznano świadczenie, a niektóre z nich mogą korzystać

---

16. Tamże; patrz także: [www.poradnik.ngo.pl/co-to-sa-organizacje-pozarządowe](http://www.poradnik.ngo.pl/co-to-sa-organizacje-pozarządowe), dostęp dnia 31.03.2016 r.

z pomocy więcej niż raz). Trudno także zidentyfikować statystycznie osoby korzystające z systemu bez przerwy od dłuższego czasu, np. od 3 i 5 lat. W obszarze statystyki publicznej brakuje także jednoznacznych źródeł danych, które umożliwiłyby prowadzenie analiz porównawczych w dłuższej perspektywie czasowej.

Pole drugie, to wciąż tocząca się dyskusja o kryteriach uprawniających do otrzymywania świadczeń. Nieodłącznie wiąże się z nią kwestia wysokości świadczeń. Od roku 2002 kryterium to ustalane jest w systemie pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych progowo. Nie stanowi zatem odniesienia procentowego do jakiejś kategorii zewnętrznej oraz na tzw. pomoc do samopomocy, a nie na bierne rozdawnictwo świadczeń. Istotnym problemem w administrowaniu pomocą społeczną jest słaba kontrola wykorzystania przyznanych świadczeń. Pomoc często jest marnotrawiona przez świadczeniobiorców, a środki finansowe przeznaczone na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych wydawane są na inne cele. Wreszcie należy również zwrócić uwagę na tendencję do prywatyzowania zadań z zakresu pomocy społecznej. Niewątpliwie zaletą tego procesu jest obniżenie kosztów świadczenia usług i poprawa ich jakości. Jednakże powierzanie podmiotom prywatnym omawianych zadań może doprowadzić do naruszenia zasady równości obywateli wobec prawa i ograniczenia dostępu do wielu usług. Nie można zapominać, że pomoc społeczna jest zadaniem władz publicznych. Jej beneficjentami są głównie osoby ubogie, będące w trudnych sytuacjach. Wsparcia udzielanego takim osobom nie można całkowicie zastąpić usługami komercyjnymi, zaprzeczają one bowiem ideom i celom pomocy społecznej.

## Streszczenie

### **Pomoc społeczna państwa i organizacji pozarządowych dla potrzebujących**

Autor poruszył w artykule bardzo ważny problem, jakim jest pomoc społeczna. Zauważył, że w Polsce zagadnieniem pomocy społecznej zajmuje się polityka społeczna. W artykule przedstawił rys historyczny rozwoju pomocy społecznej i uregulowania prawne. Omówił powody przyznawania pomocy, rodzaje świadczeń. Scharakteryzował obowiązki osób i rodzin ubiegających się o pomoc społeczną. Zwrócił uwagę na instytucjonalne zróżnicowanie pomocy społecznej. Przybliżył także rolę, jaką w pomocy społecznej pełnią organizacje pozarządowe. W podsumowaniu Autor zwrócił uwagę na fakt, że system pomocy społecznej w Polsce wymaga podjęcia rozstrzygnięć na co najmniej trzech polach. Po pierwsze, koniecznym jest

stworzenie pełnej bazy informacyjnej, umożliwiającej ocenę efektywności systemu oraz identyfikację źródeł bierności. Po drugie należy przemodelować kryteria uprawniające do otrzymywania świadczeń. Nieodłącznie wiąże się z nią kwestia wysokości świadczeń. Wreszcie należy również zwrócić uwagę na tendencję do prywatyzowania zadań z zakresu pomocy społecznej.

**Słowa kluczowe:** polityka społeczna, pomoc społeczna, państwo, organizacje pozarządowe.

## Summary

### **Social state and non-governmental organizations for the needy**

The author moved in the article a very important issue, which is social assistance. He noted that in Poland the issue of social welfare engaged in social policy. The article presented the historical development of social assistance and legal regulations. He discussed the reasons for granting the aid, types of benefits. He described the responsibilities of individuals and families applying for social assistance. He drew attention to the institutional diversity of social assistance. He approached the role they play in social welfare NGOs. In conclusion author he drew attention to the fact that the social welfare system in Poland requires to take decisions on at least three fields. Firstly, it is necessary to create a full information base, enabling the assessment of the effectiveness of the system and identify sources of passivity. Secondly, you should remodel the criteria for entitlement to benefits. Inseparably connected with it the issue of benefits. Finally, it should also pay attention to the tendency to privatize tasks in the field of social assistance.

**Keywords:** polityka społeczna, pomoc społeczna, państwo, organizacje pozarządowe.

## Bibliografia

- Blicharz J., Huchala A., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Golinowska S., *Polityka społeczna w latach 1993–1994 na tle przemian okresu transformacji*, Warszawa 1995.
- Golinowska S., *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2002.
- <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/system-pomocy-spoecznej-w-pol-sce/zasady-pomocy-spoecznej>, dostęp dnia 31.03.2016 r.

- Kwaśniewski J., *Praca socjalna. Pomoc społeczna*, Katowice 1998.
- Łojko M., *Pomoc społeczna wczoraj i dziś. Nowe wyzwania – stare problemy*, Warszawa 2011. [www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna](http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna), dostęp dnia 31.03.2016 r.
- Nitecki S., *Prawa do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Raport grupy 3 Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej, *Analiza polityki społecznej państwa w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, Warszawa 2003.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna*, Warszawa 2014.
- Topińska I. (red.), Ciecieląg J., Szukielojć-Bieńkuńska A., *Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie*, Warszawa 2007.
- [www.mpiss.gov.pl](http://www.mpiss.gov.pl); [www.ipiss.com.pl/pomoc-spoleczna](http://www.ipiss.com.pl/pomoc-spoleczna), dostęp dnia 31.03.2016 r.
- [www.mpiss.gov.pl](http://www.mpiss.gov.pl); [www.ipiss.com.pl](http://www.ipiss.com.pl); [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), dostęp dnia 31.03.2016 r.
- [www.poradnik.ngo.pl/co-to-sa-organizacje-pozarzadowe](http://www.poradnik.ngo.pl/co-to-sa-organizacje-pozarzadowe), dostęp dnia 31.03.2016 r.
- Wysocki P., *Pomoc społeczna w Polsce*, Warszawa 2009.

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 618, 788 i 905 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 715 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. nr 0, poz. 885 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 930.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. nr 122, poz. 1143 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. nr 96, poz. 873 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. nr 123, poz. 776 z późniejszymi zmianami.

# Polityka społeczna Polski na tle Europejskiego Modelu Społecznego

*Emilia Szczęsna<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Jednym z zadań państwa jest ochrona społeczeństwa przed groźbą niemożności zabezpieczenia jego podstawowych potrzeb życiowych. Wśród aktów międzynarodowych koncentrujących się na zabezpieczeniu społecznym należy wyróżnić akty Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy, a także umowy międzynarodowe, w których jedną ze stron jest Polska<sup>2</sup>. Od drugiej połowy XX wieku w państwach Europy Środkowowschodniej zaczęto podkreślać znaczenie praw socjalnych, które z czasem stały się elementem składowym ich konstytucji. W czasach istnienia Polskiej Republiki Ludowej kwestie zabezpieczenia społecznego były regulowane głównie przez akty z okresu międzywojennego, co w praktyce oznaczało, że władze państwowe niechętnie wiązały się obowiązkiem rozdzielania dóbr według potrzeb<sup>3</sup>. Konstytucja z 22 lipca 1952 r. bardzo ogólnie ujmowała kwestie związane z ochroną zdrowia, czy pomocy w razie niezdolności do pracy. Artykuły regulujące kwestie równości, opieki nad rodziną, prawa do wypoczynku były tak obszerne, że nie dawały możliwości wyegzekwowania czegokolwiek od władz. Dopiero Konstytucja z 1997 r. nałożyła na władze publiczne obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej wobec dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych i starszych (art. 68 ust. 3)<sup>4</sup>. Podstawę konkretyzacji zakresu zabezpieczenia społecznego sta-

---

1. Emilia Szczęsna, dziennikarz - *Dziennik Gazeta Prawna*.

2. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturowych, Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102 z 1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego, Europejska Karta Socjalna, art. 51 Traktatu Rzymskiego, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Europy nr 883/2004.
3. Por. G. Szpor, *System Ubezpieczeń Społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004, s. 16-17.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.

nowi ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej<sup>5</sup>, która w art. 31 reguluje za jakie dziedziny w ramach zabezpieczenia społecznego odpowiada Rząd (ubezpieczenie i zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenie rolników, fundusz emerytalny, pomoc społeczna i świadczenia na rzecz rodziny, zatrudnienie, rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych, zabezpieczenie kombatanów i osób represjonowanych, czy też działalność pożytku publicznego). Za realizację zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego poza administracją rządową są odpowiedzialne również samorządy, ale te mają własne cele z tym związane, do których realizacji dążą we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

### Sfery działania i zasady polityki społecznej

Polityka społeczna jest związana ze sferą potrzeb społecznych, do których zalicza się w pracę, warunki bytu, kulturę i ład społeczny. Każdy z tych obszarów wyznacza pole do działania zarówno podmiotom władzy centralnej, samorządowej, jak i organizjom pozarządowym. Przy realizacji polityki społecznej państwo działa według określonych zasad, które nie tworzą katalogu zamkniętego. Pierwszą i jednocześnie uznawaną za podstawową jest zasada pomocniczości (subsydiarności) opierająca się na tym, że państwowa pomoc społeczna powinna być uruchamiana tylko wtedy, gdy inne środki pomocy są zdecydowanie mniej efektywne lub niemożliwe do zastosowania. Powinna uwzględniać możliwe działania podmiotów prywatnych oraz organizacji pozarządowych, które często mogą działać zdecydowanie skuteczniej od instytucji państwowych. Zasada ta odwołuje się do samodzielności opierającej się na tym, iż państwo nie będzie przejmowało zadań, które obywatele mogą zrealizować we własnym zakresie. Państwo nie może ograniczać inicjatywy obywateli, wyręczać ich i przejmować odpowiedzialności, ale w sytuacji, gdy jednostka lub mniejsza wspólnota nie jest w stanie samodzielnie zrealizować danego zadania, ma obowiązek subsydiarnego towarzyszenia (tzw. pomoc w samopomocy). W kontekście omawianej zasady należy zauważyć, że pomocniczość wskazuje na rozwiązywanie problemów w jak najmniejszej wspólnocie, którą jest rodzina. Niektórzy twierdzą, że w Polsce istnienie pomocy wewnątrz rodziny nie znajduje

---

5. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, Dz. U. nr 141, poz. 943 z późniejszymi zmianami.



odzwierciedlenia w ograniczeniu roszczeń wobec instytucji państwowych<sup>6</sup>. Trudno się z tym zgodzić, albowiem czym innym jak nie ograniczeniem roszczenia jest np. brak możliwości uzyskania pomocy ze strony państwa w sytuacji, gdy dorosły człowiek mieszka z rodzicami posiadającymi wysokie dochody, ma nadaną grupę inwalidzką, ale nie przysługuje mu prawo do świadczenia rentowego ze względu na brak wymaganych lat pracy? W rozumieniu przepisów o pomocy społecznej taki niepełnosprawny człowiek nie ma prawa do pomocy ze strony państwa, tylko dlatego, że rodzice którzy nie mają już ustawowego obowiązku opieki nad nim zarabiają zbyt dużo. Państwa nie obchodzi to, że on już jest dorosły i nie mieszka sam tylko dlatego, że nie przysługuje mu żadne świadczenie. Rozsądek podpowiada, że dorosły człowiek nie powinien być łączony z dochodami rodziców, nawet jeśli mają wspólny adres zamieszkania i państwo powinno udzielić wsparcia w sytuacji, gdy niepełnosprawny z orzeczoną I grupą inwalidzką nie otrzymuje świadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tylko dlatego, że za krótko pracował. Ten przykład z życia wzięty – nierzadko spotykany w naszym państwie - pokazuje, iż wewnętrzna sytuacja rodziny i poziom wsparcia osoby słabszej ma wpływ na ograniczenie roszczeń wobec instytucji państwowych, co w niektórych przypadkach może bardzo krzywdzące i niesprawiedliwe. Drugą zasadą jest wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalności, która stanowi, że wszystkie zadania organów państwowych muszą być realizowane w oparciu o ustanowione prawo. Akty normatywne powszechnie obowiązujące muszą być zgodne z aktami wyższego rzędu i muszą być odpowiednio opublikowane. W odniesieniu do pomocy społecznej praworzędność oznacza realizację zadań w oparciu o Konstytucję i ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>7</sup>. Przyznawanie świadczeń lub ich odmowa może następować wyłącznie na podstawie prawa powszechnie obowiązującego. Kolejną zasadą jest decentralizacja wskazująca na brak hierarchicznego podporządkowania organów niższego stopnia organom stopnia wyższego. Zasada ta ma najistotniejsze znaczenie w kwestiach finansowych, albowiem podmiot zdecentralizowany ma obowiązek posiadania własnego źródła dochodu, a co za tym idzie,

---

6. Por. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Zakamycze 2006, s. 53-54.

7. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. nr 64, poz. 593 z późniejszymi zmianami..

sam decyduje o swoich wydatkach. Trzeba jednak zauważyć, że samodzielność finansowa nie oznacza autonomii, ponieważ każdy organ podlega odpowiednim mechanizmom sprawdzającym. Organy wyższego stopnia nie mogą kierować organami stopnia niższego, ale sprawują nad nimi kontrolę<sup>8</sup>. Ostatnią zasadą polityki społecznej jest dualizm. Polski ustawodawca podzielił pomiędzy różne organy realizację zadań będących gwarantem ochrony potrzeb życiowych. Dualizm polega na wprowadzeniu do administracji terenowej dwóch kategorii organów, tj. działających w imieniu państwa (administracja rządowa) oraz działających we własnym imieniu i posiadających odrębną od państwa podmiotowość (administracja samorządowa)<sup>9</sup>. Analizując zadania poszczególnych organów widocznym jest, że większość obowiązków związanych z udzielaniem wsparcia spoczywa na samorządach, które są najbliższe obywateli. Dualizm jest najlepiej widoczny na szczeblu województwa, gdzie jednocześnie działają organy administracji rządowej oraz samorządowej, choć w rzeczywistości dla wykonywania zadań z zakresu polityki społecznej ma to niewielkie znaczenie, albowiem samorządowi województwa powierzono niewiele zadań z tego zakresu. Dużo większe znaczenie ma podział zadań pomiędzy gminy i powiaty, które realizują zadania własne i zlecone<sup>10</sup>.

## Sfery działania polityki społecznej według Europejskiego Modelu Społecznego

Państwa Europy Zachodniej po II wojnie światowej zaczęły w dynamiczny sposób rozwijać swoją gospodarkę, wzrastał w nich poziom zatrudnienia, zakres usług, a także istotnego znaczenia nabierały przywileje pracownicze. To dało początek nowemu modelowi państwa, którego głównym celem miało być zwiększenie funkcji

8. Por. Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, [w:] I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 59.

9. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szłowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 129.

10. Zadania własne są zadaniami publicznymi zmierzającymi do zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Są one realizowane z własnych środków finansowych stanowiących dochody samorządu. Natomiast zadania zlecone wynikają z treści ustawy, która może narzucać na jednostki samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych aniżeli zadania własne.

społecznych realizowanych przez władzę publiczną. „Państwo opiekuńcze” miało w sposób skuteczny zapewnić zrównoważony rozwój gospodarczy oraz postęp społeczny. Taka idea dała początek Europejskiemu Modelowi Społecznemu (*European Social Model*), na który składa się zespół celów i instrumentów polityki społecznej. Jest on oparty na solidarności, sprawiedliwości społecznej, dążeniu do zapewnienia swobodnego rozwoju oraz poszanowania godności człowieka. EMS mieści w sobie trzy znaczenia. Pierwsze jest bardzo szerokie i dotyczy wszystkich europejskich instytucji i regulacji prawnych odnoszących się do społeczeństwa. Nawiązuje do europejskiego rynku pracy, rodziny oraz kultury. Kolejne znaczenie jest węższe i odnosi się do polityki miejsc pracy, zabezpieczenia społecznego oraz społecznej sprawiedliwości. Trzecie znaczenie dotyczy zabezpieczenia ryzyk społecznych, do których zalicza się chorobę, starość, bezrobocie, niepełnosprawność oraz warunki mieszkaniowe. Ostatnie znaczenie jest ściśle powiązane z wewnętrzną polityką państwa. Każdy z tych elementów składa się na całość Europejskiego Modelu Społecznego i nie należy traktować ich oddzielnie<sup>11</sup>. Głównymi cechami ESM jest państwo z szerokim zakresem interwencji i funkcji społeczno-gospodarczych, szerokim zakresem usług społecznych, ochroną środowiska naturalnego; wysokimi i progresywnymi podatkami, a także szerokim zakresem wsparcia dochodowego adresowanym do wszystkich obywateli. Cele społeczne realizowane w ramach EMS to pełne zatrudnienie i ochrona przed ryzykiem rynku pracy, zapewnienie dochodów osobom niezdolnym do pracy, ograniczenie ubóstwa, zmniejszenie nierówności dochodowych, oraz dostęp do usług społecznych. Instrumentami wykorzystywanymi do realizacji powyższych celów jest polityka rynku pracy, polityka zabezpieczeń społecznych, polityka dochodowa, podatkowa oraz polityka dostarczania usług społecznych<sup>12</sup>.

---

11. Por. K. Majdzińska, *Europejski Model Społeczny a rynek pracy*, [w:] J. Osiński (red.), *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, Warszawa 2011, s. 242.

12. Por. D. Rosati, *Europejski Model Społeczny – geneza i ewolucja* [w:] M. Miłka, G. Wilk-Jakubowski (red.), *Stan realizacji polityki społecznej XXI wieku*, Kielce 2009, s. 9.

## Odmiany Europejskiego Modelu Społecznego (*European Social Model*)

Istnieje wiele typologii ukazujących różne sposoby realizacji polityki społecznej. Spośród nich najbardziej rozpowszechnioną jest ta, która wyróżnia cztery wzorce EMS, tj. nordycki, anglosaski, kontynentalny i śródziemnomorski<sup>13</sup>. O odmianach tejże polityki można mówić w dwojakim sensie. Po pierwsze, mogą one odnosić się do rzeczywistej polityki prowadzonej w różnych krajach, po drugie, mogą powstawać w oderwaniu od praktyki, stanowiąc pewne konstrukcje logiczne pożądaných, czy też możliwych do realizacji strategii polityki społecznej<sup>14</sup>. Polityka socjalna jest ściśle powiązana z rozwojem gospodarczym danego państwa, dlatego nie trudno się domyślić, w którym miejscu na mapie Europy będzie ona realizowana najskuteczniej. We wzorcu nordyckim polityka rynku pracy jest aktywna, rola związków zawodowych duża, zakres ochrony socjalnej jest powszechny, a dostępność usług socjalnych jest szeroka. Państwo dobrobytu społecznego gwarantujące wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego i powszechność w dostępie do świadczeń społecznych, uważane jest za jedno z największych osiągnięć w dziejach ludzkości<sup>15</sup>. Model nordycki (skandynawski) charakteryzuje się również tym, że uzyskiwane dochody, wysokość opłacanych składek, czy też dotychczasowe zatrudnienie nie mają wpływu na przyznawanie świadczeń socjalnych – w odróżnieniu do polskiego systemu. Tutaj polityka socjalna państwa jest ukierunkowana na ponoszenie odpowiedzialności za bezpieczeństwo socjalne jednostek, co ma swoje źródło w założeniu, że każdy ma prawo do życia godnego osoby ludzkiej. Tym, co odznacza w sposób szczególny państwa tego modelu (Danię, Szwecję, Norwegię, Holandię) jest nie tylko zabezpieczenie podstawowych potrzeb socjalnych swoich obywateli, ale zagwarantowanie ich na odpowiednio wysokim poziomie. Świadczenia emerytalno-rentowe przysługują wszystkim ludziom starszym i niepełnosprawnym, bez wyjątku. Programy socjalne obejmują wszystkie główne rodzaje ryzyka socjalnego.

---

13. M. Duszczyk, *Europejski model społeczny*, [w:] Urząd Integracji Europejskiej, *Wybrane aspekty konkurencyjności europejskiej. Stan debaty*, Warszawa 2005, s. 66.

14. M. Książkowski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999, s. 89.

15. S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11-12, s. 1.

Występuje tu duży stopień instytucjonalizacji uprawnień socjalnych. Obywatele państw skandynawskich posiadają prawo świadczeń z tytułu obywatelstwa lub zamieszkania w danym kraju. W tym typie polityki społecznej występuje bardzo rozbudowany system publicznych usług dla osób starszych, chorych czy dla rodzin z dziećmi, ale ponieważ nic nie przychodzi za darmo trzeba dodać, że model ten odznacza się wysokimi podatkami i raz jeszcze warto powtórzyć, że nie występuje tu korelacja pomiędzy wkładem własnym jednostki (np. płaceniem podatków), a możliwością otrzymania pomocy ze strony państwa.

W modelu anglosaskim podobnie jak w nordyckim polityka rynku pracy jest bardzo aktywna, ale rola związków zawodowych jest już mniejsza i zakres ochrony socjalnej dotyczy głównie ubogich i bezrobotnych (zakres świadczeń skierowanych do tej grupy osób jest niemalże tak szeroki jak w Szwecji). Dostępność usług społecznych jest niska, a w paprze z tym idą równie niskie podatki. Model ten funkcjonuje w Wielkiej Brytanii i Irlandii. Tym, co odróżnia go od innych wzorców jest to, że głównymi adresatami pomocy społecznej są osoby w wieku produkcyjnym<sup>16</sup>. Trzecim wzorcem polityki społecznej w Europie jest model kontynentalny. Charakteryzuje go pasywna polityka rynku pracy, ale duża rola związków zawodowych. Podobnie jak w pierwszym opisywanym modelu obowiązuje tu powszechny zakres ochrony socjalnej, a także szeroka dostępność usług społecznych z tą różnicą, że podatki są na poziomie średnim, a nie wysokim. Podstawą otrzymania świadczeń socjalnych jest kryterium stażu pracy, zasług i wydajności – decydującą rolę odgrywa więc status jednostki na rynku pracy. Podsumowując ten system można uznać, że nie istnieje w nim partnerstwo społeczne obejmujące administrację systemu świadczeń społecznych. W wielu wypadkach znaczną część zadań z zakresu polityki socjalnej realizują prywatni usługodawcy. W modelu tym można zaobserwować rozwiniętą ochronę zatrudnienia i system gwarancji, mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobom posiadającym stałe i wieloletnie zatrudnienie. Reprezentantami tego modelu są Niemcy, Austria, Belgia, Francja oraz Luksemburg. Ostatnią odmianę Europejskiego Modelu Społecznego stanowi model śródziemnomorski,

---

16. Por. M. Karapuda, *Modele europejskiej polityki społecznej*, <http://uniaeuropejska.org/modele-europejskiej-polityki-spoecznej/>, dostęp dnia 26.03.2016 r.

którego charakteryzuje najsłabiej rozwinięty system polityki społecznej<sup>17</sup>, który jest obecny w Hiszpanii, Portugalii, Grecji oraz we Włoszech. Poziom zaangażowania tych państw w pomoc socjalną jest bardzo niski. W tym modelu największą grupą odbiorców świadczeń są osoby starsze. Nowym elementem na tle innych wzorów socjalnych jest to, iż państwa śródziemnomorskie nie angażują się zbyt mocno w politykę rynku pracy, ale zapewniają silną ochronę socjalną dla osób zatrudnionych przy średniej wysokości podatków. Osoby bez pracy nie mogą liczyć na zbyt duże wsparcie, gdyż system ten przewiduje niski zakres świadczeń z tytułu bezrobocia<sup>18</sup>.

## Polski system opieki socjalnej na tle Europejskiego Modelu Socjalnego

Ostatnie dane statystyczne dotyczące poziomu systemu opieki socjalnej oraz ubóstwa w naszym kraju przypadają na lata 2008 – 2014 r. W tym okresie w Polsce przeprowadzono europejskie badanie dochodów i poziomu życia ( EU- SILC), a polski Główny Urząd Statystyczny przeprowadził badania budżetów gospodarstw domowych. Z danych GUS wynika, że w 2014 r. ok. 43% osób w gospodarstwach domowych żyło poniżej granicy minimum socjalnego, traktowanego jako granica „minimalnie godziwego standardu życia”. Należy jednak podkreślić, że minimum socjalne nie stanowi granicy ubóstwa, lecz próg poniżej którego następuje deprawacja integracyjnych potrzeb człowieka związanych m.in. z uczestnictwem w kulturze, edukacji, itp. Na tle państw Unii Europejskiej w latach 2008-2014 w Polsce zaobserwowano spadek wartości szacowanego wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z 30% do ok. 25 %. Te dane wskazują, iż zasięg ubóstwa polskich gospodarstw domowych w ostatnim dziesięcioleciu kształtował się na poziomie zbliżonym do średniej dla Unii Europejskiej. Trzeba jednak dodać, że granica ubóstwa polskiego społeczeństwa jest najniższa spośród wszystkich

---

17. P. Zwiech, *Wybrane aspekty polityki socjalnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, [http://www.mikroekononomia.net/system/publication\\_files/395/original/4.pdf?1314959706/](http://www.mikroekononomia.net/system/publication_files/395/original/4.pdf?1314959706/), dostęp dnia 26.03.2016 r.

18. M. Karapuda, *Modele europejskiej polityki społecznej*, <http://uniaeuropejska.org/modele-europejskiej-polityki-socjalnej/>, dostęp dnia 26.03.2016 r.

państw członkowskich<sup>19</sup>. W Polsce głównym celem polityki socjalnej jest wsparcie osób i rodzin w przezwyciężeniu trudnej sytuacji życiowej, doprowadzenie – w miarę możliwości – do ich życiowego usamodzielniania i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Ponadto zapewnienie dochodu na poziomie interwencji socjalnej – dla osób nie posiadających dochodu lub o niskich dochodach, w wieku poprodukcyjnym i osobom niepełnosprawnym. Państwo dąży do zapewnienia dochodu do wysokości poziomu interwencji socjalnej osobom i rodzinom o niskich dochodach, które wymagają okresowego wsparcia, a także do zapewnienia profesjonalnej pomocy rodzinom dotkniętym skutkami patologii społecznej, w tym przemocą w rodzinie. Ważnym celem jest integracja ze środowiskiem osób wykluczonych społecznie oraz stworzenie sieci usług socjalnych adekwatnych do potrzeb w tym zakresie<sup>20</sup>. Zaprezentowane dane statystyczne ukazują, że polska polityka społeczna w skali państw Europy wypada na poziomie średnim. Jej rozwój utrzymywał się do tej pory na podobnym poziomie. Trudno w sposób jednoznaczny przypisać Polskę do którego z zaprezentowanych modeli funkcjonujących w Europie, ale nie ma żadnych złudzeń, że nasz sposób prowadzenia polityki społecznej nigdy nie wyda takich owoców, jakimi mogą się cieszyć np. Szwedzi. Jeśli chodzi o model anglosaski, to choć moglibyśmy znaleźć tutaj wspólny mianownik w niektórych kwestiach (zakres socjalny obejmuje głównie ubogich i bezrobotnych), to jednak polityka Wielkiej Brytanii, czy Irlandii skierowana jest do osób wieku produkcyjnym, a w Polsce adresatami takiej pomocy są przede wszystkim osoby w wieku poprodukcyjnym. Na pewno nie jesteśmy też krajem, któremu blisko do państw preferujących śródziemnomorski model polityki społecznej, albowiem wsparcie udzielane przez polską administrację rządową i samorządową jest o wiele szersze i bardziej elastyczne, aniżeli w Hiszpanii, czy Grecji. Nie żyjemy w kraju, w którym pomoc socjalna jest skierowana przede wszystkim do osób starszych. W przeciwieństwie do państw śródziemnomorskich nasze państwo usiłuje angażować się w problemy bezrobocia, o czym przykładowo może

---

19. Por. Główny Urząd Statystyczny, *Ubóstwo w Polsce w latach 2013-2014*, [w:] *Studia i analizy statystyczne*, Warszawa 2015, s. 5.

20. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady pomocy społecznej*, <https://www.mpips.gov.pl/p-omoc-spoleczna/system-pomocy-spolecznej-w-polsce/zasady-pomocy-spolecznej/>, dostęp dnia 26.03.2016 r.

świadczą tendencja spadkowa tego negatywnego zjawiska wśród osób młodych obserwowana od końca 2013 r. Amerykańska agencja rządowa (CIA) zajmująca się pozyskiwaniem i analizą informacji zagranicznych opublikowała dane za 2015 r., które ukazują sytuację socjalną m. in. państw realizujących omówione powyżej wzorce polityki społecznej. Dla przykładu można wykorzystać dane dotyczące Szwecji, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Włoch. Z przeprowadzonych badań wynika, że tam gdzie wsparcie socjalne państwa jest najmniejsze, a bezrobocie największe tam ludzie żyją najdłużej. Przykładem potwierdzającym to zjawisko mogą być Włochy. Średnia długość życia człowieka to 82 lata, podczas gdy przeciętny Polak żyje do ok. 77 lat, a mieszkańiec Wielkiej Brytanii ok. 80 lat.

W tym miejscu należałoby zadać sobie pytanie, czy pomoc socjalna ma wpływ na długość życia obywateli? Odpowiedź jest prosta – nie ma wpływu. Sekret w długości życia osób mieszkających nad Morzem Śródziemnym tkwi w diecie śródziemnomorskiej, a nie w pomocy ze strony państwa. Na tle państw porównywanych w niniejszym artykule bezrobocie we Włoszech jest największe i sięga 17,2 %, podczas gdy w Szwecji w 2015 r. kształtowało się ono na poziomie 7,4%, w Anglii – 5,4%, w Niemczech 4,8%, a w Polsce 10,6%<sup>21</sup>. Uwagę przykuwają dane statystyczne ze Szwecji, albowiem jest to bogaty kraj posiadający zdrową populację, a jednak poziom bezrobocia jest wyższy aniżeli w Niemczech, czy Wielkiej Brytanii. Odpowiedzi można szukać w tym, że szwedzki rynek pracy odznacza się niewielką elastycznością, większość pracowników należy do związków zawodowych, a ponadto podatki są wysokie. Według ekonomistów takie warunki nie sprzyjają wysokiemu zatrudnieniu. Szwecja zmaga się z problemem bezrobocia m. in. wśród niepełnosprawnych i ten element warto porównać z sytuacją w Polsce, gdzie problematyka wprowadzania osób niepełnosprawnych na rynek pracy jest bardzo aktualna. Z danych GUS za IV kwartał 2015 r. wynika, że w naszym kraju jest 1 852 000 osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym<sup>22</sup>, z czego aktywnych zawodowo jest

---

21.

22. Metodologia badań dzieli niepełnosprawnych na dwie grupy: osoby niepełnosprawne biologicznie i prawnie. Opisywana grupa dotyczy osób niepełnosprawnych prawnie, tzn. takich, które mają aktualne orzeczenie o niepełnosprawności wydaje przez organ so tego uprawniony (por. *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport wyników*, GUS, Warszawa 2012).



434 000, co oznacza, że tylko 23,4% niepełnosprawnych bierze aktywny udział w rynku pracy<sup>23</sup>. Mimo znacznego wzrostu zatrudnienia wspieranego ze środków publicznych, większość osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wciąż pozostaje poza rynkiem pracy. Podobny problem jest w krajach skandynawskich. Szwecja jest krajem w wysokim stopniu zbiurokratyzowana, dlatego znaczna część przywilejów, w tym specjalistyczna opieka zdrowotna, a zwłaszcza rehabilitacja osób niepełnosprawnych jest zarezerwowana dla członków organizacji zrzeszających niepełnosprawnych. Ci, którzy się do nich nie zapiszą, są w gorszej sytuacji społecznej. Z analizy danych dostarczanych przez różne źródła nasuwa się wniosek, że udział osób niepełnosprawnych w Polsce jest mniejszy niż przeciętnie w Unii Europejskiej. Trzeba jednak podkreślić, że w ostatnich latach w Polsce zwiększono kontrolę wydawanych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, co znacząco wpływa na wyniki prowadzonych badań<sup>24</sup>.

Innym zagadnieniem odzwierciedlającym stan polityki społecznej danego państwa jest dzietność. Obecnie Europa, a w tym również Polska, zmaga się z problemem zastępowalności pokoleń. Nasz kraj statystycznie znalazł się obok państw śródziemnomorskich, w których odnotowano najniższe parametry dzietności (1,33). Mimo lepszych warunków życiowych problem dzietności wynika m. in. ze zmiany systemu wartości. Współcześnie ludzie młodzi nie są chętni do zakładania rodzin jak było to w czasach, gdy standardy życia były niższe. Młode pokolenie stoi przed wyzwaniem zwanym bezrobociem, kryzysem gospodarczym, a także problemem mieszkalnym – to wszystko sprawia, że pojawiają się problemy z dzietnością. Spośród państw wykorzystujących opisywane wcześniej modele prowadzenia polityki społecznej można uznać, że najwyższym wskaźnikiem dzietności cieszy się Anglia (1,89) i Szwecja (1,88), następnie Niemcy (1,44) i Włochy (1,43). Wielka Brytania i Szwecja przodują również w statystykach urodzeń, które kształtują się na poziomie 12 promili, zaś w państwach śródziemnomorskich na poziomie 8,74<sup>25</sup>.

---

23. Główny Urząd Statystyczny, Kwartalne i roczne dane z BAEL GUS 1993 – 2015, <http://www.niepelnospawni.gov.pl/p,81,bael/>, dostęp dnia 30.03.2016.

24. Por. E. Kryńska, *Analiza sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 59.

25. Por. Central Intelligence Agency, Total fertility rate (TFR) <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html#ca>, dostęp dnia 28.03.2016 r.

Kolejnym elementem odzwierciedlającym stan polityki społecznej danego kraju jest ilość środków przeznaczanych na ochronę zdrowia. Niestety z najnowszych danych CIA wynika, że Polska (na tle prezentowanych w niniejszym opracowaniu państw) wydaje najmniej na ochronę zdrowia, bo tylko 6,7 % PKB (*per capita* według parytetu siły nabywczej), podczas gdy inne państwa znacznie więcej: Niemcy – 11,3% PKB, Szwecja – 9,6% PKB, Anglia – 9,4% PKB, Włochy 9,2% PKB<sup>26</sup>. W Polsce składka zdrowotna jest dostosowana do zarobków, co oznacza, że skoro 2/3 Polaków zarabia mniej niż 2,5 tys. zł netto, to składka do NFZ wynosi 271 zł. Gdyby wydatki na sektor medyczny miały wzrosnąć do poziomu 10% PKB należałoby odprowadzać ok. 520 zł miesięcznie od każdej osoby pracującej, co dla przeciętnego Polaka byłoby niemożliwe do zrealizowania.

## Podsumowanie

Na politykę społeczną Europy składają się takie obszary jak ochrona zdrowia, rodzina, edukacja, polityka demograficzna, migracje, zatrudnienie, ochrona środowiska naturalnego, polityka pomocy społecznej, prewencja i zwalczanie patologii. Każdy z tych obszarów ma istotne znaczenie dla rozwoju polityki gospodarczej państwa, a klasycznym tego przykładem jest polityka zatrudnienia, która kształtuje nie tylko gospodarkę danego państwa, ale ma znaczenie dla całej Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Od pewnego czasu świat mediów poświęca wiele uwagi różnym koncepcjom i propozycjom poprawy funkcjonowania polityki społecznej naszego państwa. Niektórzy uważają, że od strony legislacyjnej koniecznym byłoby wprowadzenie do każdej ustawy lub rozporządzenia dotyczącego polityki społecznej mechanizmu ewaluacji, którego celem byłaby weryfikacja, czy działanie okazało się skuteczne w określonym czasie i czy nie dochodziło do nadużyć. Inne propozycje skupiają się na rozwoju ukierunkowanym politykę społeczną na pomoc z wychodzenia z ubóstwa, a nie jej utrwalanie przez proponowane wsparcie. Założenie takie ma ogromne konsekwencje w sposobie dystrybuowania polityki społecznej. Wysiłek

---

26. Por. Central Intelligence Agency, Country comparison: GDP – per capita (PPP), [https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html#ca, /](https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html#ca,/), dostęp dnia 28.03.2016 r.

27. K. D. Borchardt, *Rozwój polityki socjalnej Wspólnot Europejskich*, [w:] H. Lewandowski, K. Serafin (red), *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne*, Łódź 1998, s. 15.

finansowy państwa powinien umożliwiać ludziom pracę oraz mobilizować ich do podejmowania pracy, a nie utwierdzać w przekonaniu, że nie warto pracować skoro i tak państwo udzieli materialnego wsparcia<sup>28</sup>. Ta koncepcja wydaje się bardzo słuszna, tym bardziej, że taki model funkcjonuje od lat w państwach Europy, zwłaszcza w Skandynawii.

Polska na przełomie lat 2012-2013 zapoczątkowała reformy, które przez rozwiązywanie kłopotów związanych z systemem emerytalnym, systemem edukacji i uwalnianiem zawodów, miałyby obniżyć wysoką stopę bezrobocia. Wyzwania z jakimi ciągle musi się zmagać nasza polityka społeczna to udział w rynku pracy, finanse publiczne, a także zachęcenie sektora prywatnego do inwestowania w badania przy wykorzystywaniu środków publicznych. Komisja Europejska zaniepokojona sytuacją gospodarczą państw członkowskich zainicjowała w 2010 r. program „Europa 2020”, którego celem jest osiągnięcie takiego wzrostu gospodarczego, który byłby inteligentny, zrównoważony i włączający społeczeństwo. Oznacza to, że działania podejmowane w ramach tego programu mają zmierzać do większego inwestowania w edukację, prowadzeniu gospodarki w kierunku niskoemisyjnego i konkurencyjnego przemysłu oraz tworzeniu polityki społecznej odbiegającej od wyłączenia niektórych grup. Komisja przygotowuje dla każdego kraju osobno zalecenia, do których państwo zainteresowane powinno dostosować się w ciągu najbliższych 18 miesięcy. Zalecenia dotyczą problemów, z jakimi zmagają się państwa członkowskie, i obejmują szereg zagadnień: stan finansów publicznych, reformy systemów emerytalnych, działania na rzecz tworzenia miejsc pracy i walki z bezrobociem, edukację, wyzwania związane z innowacyjnością itp. Ostateczne przyjęcie zaleceń dla poszczególnych krajów odbywa się na najwyższym poziomie instytucjonalnym – dokonują go przywódcy państw podczas szczytu Rady Europejskiej<sup>29</sup>. W maju 2015 r. Komisja odniosła się do przeprowadzonych reform, o których wspomniano powyżej i wydała szereg zaleceń, do których polski rząd musi się dostosować do

---

28. A. Chłoń-Domińczak, M. Góra, *Polityka społeczna, podstawowe cele, funkcje i zasady*, <https://webcach.e-go.ogleusercontent.com/search?q=cache:cq9ixLhH7I8J:https://www.e-sgh.pl/niezbednik/plik.php%3Fid%3D2728%2092%26pid%3D2335+%&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl>, pobrano: 20.03.2016.

29. [b.a.], *Europa 2020 w Polsce*, [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/polska/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/polska/index_pl.htm), pobrano: 29.03.2016 r.

końca 2016 r., a są to: osiągnięcie korekty budżetowej w wysokości 0,5% PKB, ustanowienie niezależnej rady budżetowej, ograniczenie stosowania obniżonych stawek podatku VAT, rozpoczęcie procesu dostosowania systemów emerytalnych dla rolników i górników do systemów emerytalnych przeznaczonych dla innych grup zawodowych oraz przyjęcie harmonogramu działań prowadzących do ich ujednoczenia, stworzenie systemu rejestracji i szacowania dochodów rolników, podjęcie działań w celu ograniczenia stosowania umów na czas określony i umów cywilnoprawnych na rynku pracy, a ponadto usunięcie przeszkód utrudniających projekty inwestycyjne w kolejnictwie<sup>30</sup>. Dla pełniejszego obrazu rozwoju polskiej polityki społecznej i jej porównania przyjrzymy się zaleceniom, jakie Komisja skierowała do państw reprezentujących Europejski Model Społeczny. Porównajmy przykładowo dwa skrajne pod względem prowadzenia polityki socjalnej państwa: Włochy i Szwecję. To pierwsze państwo zostało zobligowane do wzrostu PKB o 0,25%, wdrażania programów prywatyzacji i spłacania długu publicznego, a także przeprowadzania reform podatkowych. Ponadto zobowiązano rząd włoski do realizacji przyjętego planu strategicznego dla portów i sieci logistycznych dla rozwoju transportu intermodalnego, poprawy efektywności przepisów prawa cywilnego, a także w zakresie bankowości – redukcja kredytów nieregularnych. W obszarze rynku pracy należy dokonać rewizji umów, przyjąć dekrety ustawodawcze w sprawie stosowania suplementacji płac i wdrażać planowaną reformę szkolną<sup>31</sup>. Szwecja natomiast została zobligowana do działań w sektorze budowlanymi i polityce mieszkaniowej<sup>32</sup>. Tak mała ilość zalecanych zmian jest kolejnym dowodem na to, że model skandynawski bardzo dobrze sprawdza się w praktyce.

---

30. Por. [b.a.], *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r.*, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_poland_pl.pdf), pobrano: 29.03.2016 r.

31. Por. [b.a.], *Recommendation for a council recommendation on the 2015 national Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Italy*, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_italy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_italy_en.pdf), pobrano: 29.03.2016 r.

32. Por. [b.a.], *Recommendation for a council recommendation on the 2015 national Reform Programme of Sweden and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Sweden*, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_sweden\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_sweden_en.pdf), pobrano: 29.03.2016 r.

## Streszczenie

### **Polityka społeczna Polski wobec Europejskiego Modelu Społecznego**

Polityka społeczna jest zespołem działań, których celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych i rozwiązywanie problemów z tym związanych. System socjalny państwa jest nierozzerwalnie połączony z polityką gospodarczą z dwóch powodów. Pierwszym są środki finansowe, które są niezbędne do realizacji celów w zakresie pomocy, zaś drugim jest to, że zakres działań polityki socjalnej ma wpływ na ogólną politykę gospodarczą, co najbardziej jest widoczne w polityce zatrudnienia. Taka wzajemna relacja kształtuje politykę socjalną nie tylko konkretnego państwa, ale również całej Unii Europejskiej. Główną przesłanką stworzenia Europejskiego Modelu Socjalnego było godzenie celów ekonomicznych z jednoczesną poprawą sytuacji bytowej i socjalnej obywateli. Po latach funkcjonowania tego modelu w jego czterech odmianach daje się zauważyć, że bezpieczeństwo socjalne idzie w parze z bezrobociem, co daje sygnał do tego, że konieczna jest zmiana akcentów w polityce społecznej. Na tle państw reprezentujących Europejski Model Socjalny, polska polityka socjalna ciągle ma charakter wyłączający. W Polsce system świadczeń społecznych jest skonstruowany w taki sposób, że osoby, do których jest on skierowany mają pozycję korzystających ze środków finansowych państwa, a nie powiększających ich zasobność, podczas gdy polityka społeczna np. Szwecji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, czy Holandii ma kierunek przeciwny, aktywizujący i celowo włączający pewne grupy do społeczeństwa, aby miały swój udział w budżecie.

**Słowa kluczowe:** polityka społeczna, Europejski Model Socjalny, problemy społeczne, bezpieczeństwo socjalne, sprawiedliwość.

## Summary

### **Poland's social policy in the context of the European Social Model**

Social policy is a set of activities aimed at fulfilling social needs and solving related problems. A country's social system is strictly connected with its economic policy for two reasons: due to funds, which are necessary to perform aid work, and due to the fact that the scope of social policy activities has an impact on general economic policy, which is most visible in labour policy. This mutual relation shapes the social policy of a country, as well as the whole European Union. The main goal of the creation of the European Social Model was to reconcile economic goals with the

improvement of the citizens' welfare and social situation. After years of this model's operation in its four iterations one may observe that social security goes hand in hand with joblessness, which suggests that it is necessary to change the focus of social policy. Compared to the countries representing the European Social Model, Polish social policy continues to be exclusive in nature. In Poland, the social benefits system is developed in such a manner that the persons, for whom it was developed, continue to use the government's funds instead of expanding their capacity, while the social policy of countries such as Sweden, Germany, United Kingdom or the Netherlands follows the opposite direction, motivating and purposefully including certain groups in the society to enable them to participate in the budget.

**Keywords:** social policy, European Social Model, social problems, social security, justice.

## Bibliografia

- *Europa 2020 w Polsce*, [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/polska/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/polska/index_pl.htm), /, dostęp dnia 29.03.2016 r.
- *Recommendation for a council recommendation on the 2015 national Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Italy*, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_italy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_italy_en.pdf), dostęp dnia 29.03.2016 r.
- *Recommendation for a council recommendation on the 2015 national Reform Programme of Sweden and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Sweden*, [http://ec.europa.eu/Europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_sweden\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/Europe2020/pdf/csr2015/csr2015_sweden_en.pdf), dostęp dnia 29.03. 2016 r.
- *Wybrane aspekty konkurencyjności europejskiej. Stan debaty*, Warszawa 2005.
- Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r., [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_poland_pl.pdf), dostęp dnia 29.03.2016 r.
- Central Intelligence Agency, Total fertility rate (TFR) <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html#ca>, dostęp dnia 28.03.2016 r.

- Central Intelligence Agency, Country comparison: GDP – per capita (PPP), <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html#ca>, dostęp dnia 28.03.2016 r.
- Chłoń-Domińczak A., Góra M., *Polityka społeczna, podstawowe cele, funkcje i zasady*, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cq9ixLhH7I8J:https://www.esgh.pl/niezbednik/plik.php%3Fid%3D27285092%26pid%3D2335+%&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl>, dostęp dnia 20.03.2016.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szłowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Główny Urząd Statystyczny, Kwartalne i roczne dane z BAEL GUS 1993 – 2015, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael>, dostęp dnia 30.03.2016.
- Główny Urząd Statystyczny, *Studia i analizy statystyczne*, Warszawa 2015.
- Golinowska S., *Przeszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11-12.
- Karapuda M., *Modele europejskiej polityki społecznej*, <http://uniaeuropejska.org/modele-europejskiej-polityki-spoecznej/>, dostęp dnia 26.03.2016 r.
- Kryńska E., *Analiza sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Książopolski M., *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999.
- Lewandowski H., Serafin K., *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne*, Łódź 1998.
- Miłka M., Wilk-Jakubowski G., *Stan realizacji polityki społecznej XXI wieku*, Kielce 2009.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady pomocy społecznej*, <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/system-pomocy-spoecznej-w-polsce/zasady-pomocy-spoecznej/>, dostęp dnia 26.03.2016 r.
- Osiński J., *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, Warszawa 2011.
- Szpor G., *System Ubezpieczeń Społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Zakamycze 2006.

- Zwiech P., *Wybrane aspekty polityki socjalnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, [http://www.mikroekonomia.net/system/publication\\_files/395/original/4.pdf?1314959706](http://www.mikroekonomia.net/system/publication_files/395/original/4.pdf?1314959706), dostęp dnia 26.03.2016 r.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, Dz. U. nr 141, poz. 943 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. nr 64, poz. 593 z późniejszymi zmianami.



# Państwo moralne amerykańskich neokonserwatystów – obszar pomocy społecznej

Marek Makuch<sup>1</sup>

*Mysł neokonserwatywna jest przekonująca właśnie dlatego, że przedstawia siebie nie jako ideologię, lecz jako moralność – co więcej, moralność przesyconą optymizmem – Suzanne Moore*

## Wprowadzenie

Przełom lat 70. i 80. tych XX wieku przyniósł pojawienie się aktywnej intelektualnie grupy wywodzącej się z Partii Demokratycznej, której pierwotnym celem było powstrzymanie demokratów przed skrętem w lewo, objawiających się wiarą w możliwość partnerskich relacji z ówczesnym blokiem komunistycznym w polityce zagranicznej i realizacji lewicowych recept na bolączki społeczne w obszarze wewnętrznym. Funkcjonując jako opozycja wewnętrzna po nieudanej próbie reform ostatecznie grupa w większości znalazła się w obozie republikańskim, wspierając dojście do władzy R. Reagana. Jej przedstawiciele znaleźli się w konserwatywnych think tankach takich jak: American Enterprise Institute, Center for Strategic and International Studies, Heritage Foundation czy Hoover Institute. I choć sami unikali określenia mianem neokonserwatystów, by uniknąć zaszkladkowania, to jednak w powszechnym odbiorze taka nazwa się przyjęła. Wybitni przedstawiciele tacy jak Daniel Bell, Michael Novak czy Norman Podhoretz wskazywali na konieczność zachowania wartości demokratycznych na świecie i obecności Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej jako gwaranta ich przestrzegania, w obszarze społecznym zakładali zaś świadomą obecność państwa wspierającego słabsze grupy społeczne.

W niniejszym artykule przeanalizowane zostaną te elementy państwa, szczególnie w obszarze filozofii państwa, koncepcji prawa i charakterze jego instytucji, jakie odnajdujemy w doktrynie amerykańskich neokonserwatystów przełomu lat 80. i 90. XX wieku. Okres ten cechowała duża aktywność polityczna i publicystyczna ówczesnego pokolenia neokonów, której wyraz odnaleźć można zarówno w obszarze działalno-

---

1. Mgr M. Makuch, politolog, absolwent wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Prezes Towarzystwa Miłośników Lwowa i Kresów Południowo-Wschodnich o/stołeczny.

ści i wpływu na bieżącą politykę Stanów Zjednoczonych, jak i intelektualnej debaty. W pierwszych dekadach XX wieku impet ten znacznie zmalał, przede wszystkim w obszarze realnego oddziaływania na politykę, co wynika z wyborów amerykańskiego społeczeństwa, niemniej jednak, nie oznacza to braku aktywności w przygotowaniach do powrotu do władzy amerykańskiej prawicy, w obszarze zaś publicystyki nadal pozostaje źródłem polemik. Warto tu wspomnieć chociażby takie tytuły jak *Potęga i Raj*, które wciąż wzbudzają wiele emocji i komentarzy, zwłaszcza w obszarach dotyczących relacji Stany Zjednoczone-Unia Europejska. Istotnym polem aktywności są również media społecznościowe, m.in. Twitter, na których aktywność konserwatystów (Bill Kristol, Dinesh d' Souza) jest zauważalna, a bieżące komentarze nie są wolne od emocji i zaangażowania w opisach wydarzeń bieżącej polityki Białego Domu.

Objętość niniejszego artykułu z założenia definiuje go jedynie jako szkic, podstawę do dalszych pogłębionych badań i studiów. Ma stanowić przyczynek do weryfikacji, na ile podstawowe kanony i katalog wyznaczników, „kamieni milowych” amerykańskiego państwa uległ modyfikacjom lub też przemianom pod wpływem myśli neokonserwatystów lat 80. i 90. XX wieku.

Podstawę źródłową stanowią teksty programowe i okolicznościowe amerykańskich neokonserwatystów, wśród których za najważniejsze wypada uznać nazwiska I. Kristola, G. Himmelfarb, W. Kristola, R. Kagana, J. Kickparick, J. Muravczika. Analityczną pracę ułatwi przyjęta metoda interpretacjonizmu, czerpiąca z dziedzictwa hermeneutyki. Wśród najbardziej wnikliwych patronów hermeneutyki wypada przywołać przede wszystkim H-G Gadamera, M. Oakeshotta i L. Straussa (duchowego ojca neokonserwatystów, co warto zaznaczyć). Hermeneutyka jako sztuka rozumienia wyraża „podstawowy charakter jestestwa”, włączając subiektywizm doświadczenia jednostki w ogół doświadczenia ludzkości.

## Państwo – istota i cechy, rodzaje

W niniejszym artykule przyjęto następującą definicję pojęcia *państwo*: *jest organizacją polityczną, czyli taką, w której władza publiczna jest czynnikiem organizującym współpracę dużych grup społecznych (np. warstw, grup etnicznych, zawodowych) i wybierającym sposoby rozwiązywania konfliktów między grupami i między jednostkami (...)*<sup>2</sup>.

---

2. W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1993, s. 9; por też następujące definicje państwa: S. Paczos, *Państwo i naród w myśli politycznej polskich konserwatystów do 1939 roku*, Kraków 2009,

A. Heywood wyróżnia pięć cech państwa: suwerenność, publiczny charakter instytucji państwowych, potencję legitymizacyjną, monopol na stosowanie uzasadnionej przemocy w wypadku nieprzestrzegania prawa i terytorialność<sup>3</sup>. *Środek, za pomocą którego władza legalna jest stosowana*<sup>4</sup>, oznacza, że państwo jest pojęciem szerszym niż pojęcie rząd. Jego wielowymiarowa hierarchia pozostaje niejako poza rządem z jego tymczasowością, skłonnością do reorganizacji i zmian dyktowanych, w przypadku demokracji, kaprysem *demosu*. Dzisiejsze państwo by funkcjonować potrzebuje neutralnej bezosobowej biurokracji, gwarantującej sprawną pracę jego mechanizmu dla realizowania głównego interesu jakim jest dobro wspólne. Rządy czy reprezentacje parlamentarne to elementy przejściowe stanowiące ważny, ale zaledwie jeden z wielu trybów całości hobbesowskiego „Lewiatana”<sup>5</sup>.

Trudno wszakże wyczerpać katalog odmian państwa. Autorzy, np.: A. Heywood, wskazują na przestrzeni wieków państwa kolektywne, totalitarne, minimalne, kompromisu etc. Cechą współczesności jest próba wyparcia państwa przez globalizację, jak twierdzi Fukuyama, ale jednocześnie można zaobserwować rosnące grono obrońców państwa jako fundamentu bezpieczeństwa współczesnego świata<sup>6</sup>. Wg D. Robertsona, próba zdefiniowania jest trudna, a samo pojęcie państwa jawi się jako *zadziwiająco niejasne*<sup>7</sup> i bardziej właściwa zdaje się definicja negatywna – państwo więc nie jest tożsame z rządem i społeczeństwem obywatelskim; sytuowane jest jako funkcja czy bardziej zespół funkcji określanych przez Robertsona jako dyscyplina, kontrola i organizacja. M. Oakeshott określa pewne podobieństwo państw europejskich twierdząc, że każde z nich *powstało w wyniku ludzkich decyzji, ale żadne nie było owocem zamysłu*<sup>8</sup>.

---

s. 10; P. Dunleary, *Państwo*, [w:] R.E. Goodin (red.), P. Petiw (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, Warszawa 1998; A. Antoszewski (red.), R. Herburt (red.) *Leksykon politologii*, Wrocław 1998, D. Robertson, *Państwo*, [w:] *Słownik polityki*, Warszawa 2008.

3. A. Heywood, *Klucz do politologii*, Warszawa 2008, s. 19.

4. Tamże, s. 20.

5. Por. W. Lamentowicz, *Państwo współczesne ...*, s. 11.

6. Por. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.

7. D. Robertson, *Słownik polityki ...*, s. 300.

8. M. Oakeshott, *O postaci nowożytnego państwa europejskiego*, [w:] *O postępowaniu człowieka*, Warszawa 2008, s. 211.

Konserwatysta traktuje państwo jako gwaranta legalizmu władzy i zachowania porządku. Jest elementem organicznej wspólnoty narodowej posiadającej czynniki integrujące takie jak język, historia, wspólna kultura, rzadziej terytorium, choć istotny bywa jako element wspólnej świadomości. Państwo konserwatywne dalekie jest od neutralności światopoglądowej, choć ze względu na szacunek do człowieka zachowuje światopoglądową polaryzację. Nie mniej jednak zgodnie z helleńską tradycją przypisuje sobie prawo i obowiązek strzeżenia moralności obywateli<sup>9</sup>.

Państwo amerykańskie, jak przytacza F. Fukuyama, od siedemnastego wieku przejęło na trwałe wzorce instytucji brytyjskich, które S. Huntington określił jako „tudoriańskie”. Cechują się one poszanowaniem zasady prawa powszechnego (*common law*) ponad władzę wykonawczą, silną pozycją sądów i samorządów<sup>10</sup>. Do integrującego dziedzictwa kulturowego należy też (tradycyjnie w Europie konserwatywny – E. Burke, de Maistre) antyetycyzm, znajdujący społeczne wsparcie w niechęci wobec tendencji redystrybucyjnych. Redystrybucja dóbr w społeczeństwie, w którym nie istniała struktura feudalna, nie liczyła się jako kapitał polityczny, do momentu, w którym przeciw ograniczeniom zaczęła organizować się jedyna protestująca przeciw wykluczeniu grupa – Afroamerykanów. Miało to, jak zobaczymy, istotny wpływ na przemodelowanie obowiązujących obecnie funkcji instytucji państwa.

Rewolucja jacksonowska utrwaliła tendencje decentralizacyjne, rozwijając instytucje wspierające ograniczenie wpływu państwa. Tendencje socjalistyczne, które znalazły wyraz nawet w Wielkiej Brytanii, w Stanach się nie zakorzeniły – robotnicze postulaty znalazły podglebie w partiach republikańskiej i demokratycznej w postaci krótkoterminowych zobowiązań. Jako że poziom i funkcja administracji lat 80. XIX wieku były nie najwyższe, nie przejęła ona obowiązku regulacji i sterowania gospodarki. Na dwudziestowieczny kształt państwa amerykańskiego wpłynęły procesy industrializacji i społeczne procesy, których efektem był wzrost grup domagających się wzrostu redystrybucji. Amerykańscy przedsiębiorcy domagali się reformy administracji państwowej, działacze społeczni – lepszego wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na poprawę bytu biednych i wykluczonych.

---

9. D. Robertson: Dla Platona (i później Arystotelesa) cel państwa to zapewnienie przyzwoitego życia, aktywne popieranie moralności i religii, a nie zaspokojenie wymagań ludności czy choćby utrzymywanie prawa i porządku w celu dania wolności, [w:] tegoż: *Słownik polityki...*, s. 321.

10. F. Fukuyama, *Ład polityczny i polityczny regres. Od rewolucji przemysłowej do globalizacji demokracji*, Poznań 2015, s.160.

Jest współcześnie oczywiste, że zagubiony wymiar państwowości – według określenia F. Fukuyamy<sup>11</sup> – należało pielęgnować, mając w pamięci jego kluczowy wpływ na efektywność instytucjonalną państwa. Wolny rynek, obywatelskie prawa, bezpieczeństwo – określone minimum państwa jest wysokim kosztem, którego nie można uniknąć. (Na ten temat powstała również świetna praca autorstwa S. Holmesa i C. S. Sunsteina, *Koszt praw. Dlaczego wolność zależy od podatków*, Warszawa 2003) Ograniczanie środków w wyżej określonych obszarach nie wpłynie na stabilizację i wzrost swobód obywatelskich, przeciwnie: przyczyni się do niewypełniania priorytetów i upadku prestiżu administracji. Prawa i państwo – kosztują; normy wymagają form prawnej i instytucjonalnej, szybkości, sprawności i efektywności.

## Państwo opiekuńcze a liberalne

Warunki państwa minimum obejmują dziś znacznie szerszy zakres spraw, biorąc pod uwagę przemiany rynku w kierunku globalizacji i kwestie obronności – wymagające również perspektywy ogólnoswiatowej. Stojąc wciąż na straży wartości ograniczających wszechwładzę państwa, amerykańscy neokonserwatyści oficjalnie i dobitnie zaakceptowali formułę państwa opiekuńczego – w jego moralnym wymiarze, preferującym promocję konkretnych wzorców życia społecznego. Jak zaznaczył I. Kristol: *Przed wszystkim zakładam, że państwo opiekuńcze zdomowiło się u nas na dobre i na złe, i że konserwatyści powinni spróbować uczynić je raczej lepszym niż gorszym*<sup>12</sup>. Tradycyjnie konserwatywny antyetycyzm uległ tutaj znaczącemu przesunięciu: instytucje państwa pozostają z obywatelem w przyjacielskiej relacji. Nie oznacza to jednak kierunku uzależnienia obywatela od państwa, jak też utrwalania wzorców przesadnego wpływu instytucji państwa na obywateli. Można powiedzieć, że wręcz przeciwnie. Symultanicznie neokonserwatyści budowali strategię odnowienia społeczeństwa własności, społeczeństwa, które nawiązując do podstaw nakreślonych przez Tocqueville'a, w oddolnych ruchach i stowarzyszeniach będzie skutecznie bronić własnych praw i zrzeszać się w formacjach, których celem będzie realizacja lokalnych interesów.

Opiekuńczość państwa nosi piętno moralnych przekonań neokonserwatystów i wpisane jest weń nie tylko przeciwdziałanie wykluczeniu oraz działanie na rzecz

---

11. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.

12. I. Kristol, *Konserwatywne państwo opiekuńcze* [w:] *Neokonserwatyzm*, opr. I. Stelzer, Warszawa 2007, s. 180.

wyrównania szans. Integralną częścią jest – krytykowana – dyskryminacja tych grup społecznych, które perspektywicznie działają na szkodę wspólnoty, trwałości narodowej i życia społecznego Stanów Zjednoczonych. Chodzi tu o grupy społeczne, o których pisała G. Himmelfarb w pracy *Jeden naród, dwie kultury* czy Ch. Murray w *Bez korzeni* a które trwale i z pokolenia na pokolenie są beneficjentami pomocy społecznej i kosztownych programów pomocowych. Z punktu widzenia czystej rachuby ekonomicznej pieniądze przeznaczane na programy socjalne nie przynoszą pozytywnych efektów: bariera wykluczenia nie zostaje znoszona, środowiska patologii społecznej raczej mają tendencję do poszerzania się liczebnego i skupiania w miejskich gettach. Efektywność programów jest znikoma i faktowi temu nie sposób zaprzeczyć. Stąd, jest dla neokonserwatystów słuszne z ekonomicznego punktu widzenia, by przyjąć kierunek eliminujący przyrost grup patologicznych przez wsparcie i promocję środowiska rokującego pozytywnie, jeśli idzie o zmniejszenie środków na pomoc społeczną. Jak pisze Dinesh d'Souza: *Wielcy pisarze zachodni (...) rozumieją, że życie rodzinne jest z natury trawione napięciami, ale nie ma poważnej alternatywy dla tego rozwiązania. Mieli świadomość, że rodzina jest instytucją niedoskonałą, ale wiedzieli również, że jest niezastąpiona. A dzieci wychowywane przez jednego rodzica z większym prawdopodobieństwem będą biedniejsze, mniej zdyscyplinowane, gorsze w nauce i mniej zrównoważone psychicznie niż dzieci z pełnych rodzin*<sup>13</sup>. Należy wspomnieć, że powyższe przekonanie i wnioski sformułowane zostały również w przytoczonych pracach G. Himmelfarb i Ch. Murraya.

Mimo że neokonserwatyści nie mają problemu z istnieniem deficytu budżetowego, jednak ich celem jest zachowanie kierunku rozwoju gospodarczego, stąd pomoc ukierunkowana ma być na wsparcie rodzin znajdujących się w przejściowo trudnej sytuacji, preferując inwestycje w przeciwieństwie do np. matek samotnych, znajdujących się w tej sytuacji w wyniku lekkomyślności. Wsparcie finansowe przeznaczone może być trwale dla samotnych matek-wdów, opuszczonych przez małżonków, natomiast znacznie zmniejszone dla młodych kobiet, dla których zasiłki stają się sposobem uniezależnienia od rodziców. Te pierwsze *jako obywatele nie stwarzają problemów i zasługują na nasze hojne wsparcie i współczucie, tym drugim to właśnie zasiłek pozwala uciec z domów, które często znajdują się w oplakanym stanie (...)*<sup>14</sup>. Obniżając

---

13. D. D'Souza, *Listy do młodego konserwatysty*, Poznań 2006, s. 186-187.

14. I. Kristol, *Konserwatywne ...*, s. 183.

komfort tej grupy beneficjentów, program neokonserwatystów w zamierzeniu wspiera środowiska rodzin, słusznie uznając, że stanowią one inkubatory pełnowartościowych odpowiedzialnych obywateli, którzy włączają się w rynek pracy, przekazując korzystne społecznie nawyki dbałości o bliskich w wymiarze materialnym i kulturowym. W ten sposób neokonserwatyści założyli ograniczanie *hojnej rewolucji*, wedle określenia Ch. Murraya, nadto zaś sprzeciwili się poszerzaniu sfery strukturalnego ubóstwa na rzecz wspierania najmniejszej komórki życia społecznego, jaką jest rodzina. Jest to strategia w pełni zgodna z priorytetem budowania struktur narodowych, które na początku prezydentury nie budziły przychylności George`a W. Busha. Jej priorytetami pozostają *dyscyplina i wstrzemięźliwość*, które nawiązują do ideałów wiktoriańskich, przedstawionych w jednej z prac G. Himmelfarb. *Współczujący konserwatyzm* nie realizuje zasady Johnsona *żadnych pytań, żadnych wymagań*, przeciwnie, pomocniczość stanowić ma przejściowe wsparcie ze świadomością korzystania ze środków publicznych. Wiktoriańskie współczucie jest jednocześnie wymogiem i wezwaniem do wysiłku, pracy i późniejszego zwrotu społeczeństwu udzielonej pomocy materialnej. Ma ono więc regulujący kierunek i kieruje środki publiczne tam, gdzie mają one wszelkie prawdopodobieństwo być „jednorazowo” wykorzystane. W ten sposób poszerza się przestrzenie miejsc prywatnych i publicznych, w których *jakość życia*, przywołując termin Jamesa Q. Wilsona i George`a L. Kellinga, odpowiada wartościom demokratycznym, przyczyniając się do poczucia społecznego bezpieczeństwa. Neokonserwatyści troskę o własny interes pozostawiają jednostkom, lecz troskę o wspólny interes – wszystkim obywatelom, nakładając obowiązek czujności i dbałości o całość wszystkich okien, zgodnie z programowym artykułem. W ten sposób wspierają też tendencje wypierające postawy egocentryzmu i skupienie na wąsko pojętym interesie własnym. Warto stwierdzić tu pewne podobieństwo z postawą J.S. Milla, który zalecał pracę nad osobistym rozwojem, traktując ją jako przekroczenie pokusy przeciętności demokracji i zwrot społeczeństwu otrzymanych wcześniej dóbr.

Trzeba jednak zaakcentować istotne rozróżnienie między zwolennikami egalitarnej redystrybucji a zasadą pomocniczości wg neokonserwatystów; jest ona zakorzeniona głęboko w tradycji amerykańskiej i odwołuje się do mechanizmu opisanego przez A. de Tocqueville`a w *Raporcie o pauperyzmie*. O Ile zwolennicy redystrybucjonizmu uważają za obowiązek państwa szeroki zakres pomocniczości a samą pomoc za obowiązkowe świadczenie przysługujące każdemu obywatelowi, o tyle neokonserwatyści mają głębokie przekonanie, że należy obywatelowi stworzyć warunki do

pracy na rzecz własnej rodziny a pomoc ma charakter przejściowy i można określić ją mianem moralnej pożyczki, którą należy zwrócić do wspólnej dla wszystkich obywateli państwowej kasy. Jest to – pomijając kwestie światopoglądowe – znacznie mniej kosztowny kierunek, którego głównym argumentem politycznego oponenta pozostaje, że pomoc w ten sposób świadczona jest upokarzająca, podczas gdy dla samych neokonserwatystów – niekomfortowa. I taki status pomocy uznają za właściwy, aby nie stwarzać sytuacji zachęty do postaw roszczeniowych. Silne przekonanie co do moralnego uzasadnienia prezentowanych poglądów nie sprzyja modyfikacji stanowiska – neokonserwatyści pozostają konsekwentni i niechętni kompromisom (Europejski sojusznik polityki neokonserwatystów, T. Blair, płacił za tę konsekwencję polityczną cenę). W istocie rzeczy, neokonserwatyści uważali, że liberalny model pomocniczości jest moralnie szkodliwy dla przyjmujących pomoc, ponieważ przyczynia się do niekontrolowanego rozrastania się *podklas*, jak pisał I. Kristol. System rodzi *liczne patologie – zbrodnie, przestępczość nieletnich, nieślubne dzieci, uzależnienie od narkotyków i alkoholizm – oraz prowadzi do destrukcji niegdyś sprawnego systemu szkół publicznych*<sup>15</sup>. Ten argument wspiera tezę, zgodnie z którą neokonserwatyści określani byli mianem *twardych idealistów*.

Wydaje się, że najbardziej radykalną propozycją w omawianym obszarze jest odmowa jakiegokolwiek prawa do zasiłku zdrowym i sprawnym fizycznie oraz umysłowo dorosłym mężczyznom. Zobowiązującą zasadę sformułował I. Kristol: *jeśli twoje własne zachowanie sprawiło, że wylądowałeś na zasiłku, to nie będziesz go otrzymywał lub otrzymasz zasiłek bardzo niewielki*<sup>16</sup>. Potrzebującym zaleca pracę lub pomoc organizacji charytatywnych. Jakkolwiek neokonserwatyści mają świadomość pozoru – jak piszą - okrucieństwa swoich propozycji, jednocześnie sformułowanie i uzasadnienie swoich propozycji uznają za moralny obowiązek. Uważają, że koncepcja państwa liberalnego jest dostatecznie obszernie reprezentowana i obecna w przestrzeni publicznej, podczas gdy propozycji ze strony konserwatywnej brakowało. W imię wolności wyboru Amerykanów dotyczącej wizji państwa tę lukę filozofowie i publicyści konserwatywni zobowiązani byli wypełnić spójną i konsekwentną doktryną.

*Soft power* amerykańskich konserwatystów wzbudzała dosyć silną niechęć w środowiskach światopoglądowo przeciwstawnych. Wyrazem tej postawy była znaczą-

---

15. I. Kristol, *Konserwatywne ...*, s. 182.

16. Tamże, s. 184.



co liczna liczba teorii spiskowych, o których pisał choćby D. Brooks w artykule *Neokonserwatywny spisek i inne wymysły*. Co ciekawe, zakres twórców – czy też samozwańczych demistyfikatorów – teorii obejmował poważne pisma obu stron Atlantyku. Dominowało w nich przekonanie o działalności ukrytych agentów wpływu działających na rzecz Izraela.

Zasada pomocniczości objęła także poprawę jakości życia w zakresie bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych. W programowym artykule Jamesa Q. Wilsona i George'a L. Kellinga pt. *Wybite okna. Policja a bezpieczeństwo w społecznościach lokalnych* zwrócono uwagę na dwie istotne kwestie: dbałość o najmniejszy, pozornie nieważny element, jak jedno wybite okno, i współpracę obywateli w zakresie czujności nad bezpieczeństwem z pieszymi patrolami mobilnej policji. Była to konsekwentna propozycja, wynikająca z moralnie ugruntowanego przekonania dotyczącego odpowiedzialności za dobro wspólne. Reprezentanci instytucji państwa redelegowani w zagrożone rewiry nie są obarczeni wyłącznie odpowiedzialnością za bezpieczeństwo środowiska. Nie do zastąpienia jest naturalna czujność lokalnych mieszkańców, jako że *Wandalizm może się jednak przydarzyć wszędzie, gdy bariery społeczne – poczucie wzajemnego szacunku i wymogi stosownego zachowania – zostają obniżone w wyniku działań, które wydają się sygnalizować, że nikogo to nie obchodzi*<sup>17</sup>. Te działania wspierają naturalne lokalne więzi, którymi połączeni mieszkańcy stają się więcej niż sąsiadami, tylko sojusznikami w imię stworzenia i przekazania dzieciom miejsca wartego strzeżenia i dbałości. Wspólnota wartości i wzajemny szacunek stanowią najsilniejszą broń przeciw potencjalnym przestępstwom: *W bostońskim osiedlu komunalnym największe obawy wyrażali ludzie mieszkający nie w budynkach, gdzie obserwowano największy współczynnik przestępczości, lecz tam, gdzie odczuwano brak porządku i wzajemnego szacunku*<sup>18</sup>. To przekonanie wywodziło się również z początków formowania się państwa amerykańskiego, gdzie funkcje państwa ograniczone były do straży nocnej, zaś przeciwdziałania problemowi przestępstw pozostawiano zakresowi odpowiedzialności prywatnej obywateli. Również warto w tym kontekście przywołać fragmenty eseju J. S. Milla, który w odniesieniu do postaw moralnych obywateli wyraźnie przedkłada perspektywę horyzontalną nad wertykalną, podkreślając skuteczność wpływu obywatela na obywatela, a także rozważania A. de Tocqueville'a,

---

17. J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *Wybite okna. Policja a bezpieczeństwo w społecznościach lokalnych*, [w:] *Neokonserwatyzm ...*, s. 189.

18. Tamże, s. 191.

prywatnym stowarzyszeniom nadającym wagę i znaczenie przynajmniej tak istotne, jak autorytetom formalnych instytucji. W związku z tym współcześnie, „zasadniczy problem pozostaje ten sam: jak policja może wzmocnić nieformalne mechanizmy kontroli społecznej naturalnych społeczności w celu zminimalizowania strachu w miejscach publicznych?”<sup>19</sup> Neokonserwatyści stale akcentują potrzebę związków społecznych, więzi, które M. Oakeshott określał mianem „rozwodnionej przyjaźni” między obywatelami. Zachowanie poczucia wspólnoty jest również opłacalne z punktu widzenia kalkulacji ekonomicznej; czujność sąsiedzka w połączeniu z siłą policji owocuje znacznie niższymi nakładami na sektor bezpieczeństwa wewnętrznego, oszczędzając środki z podatków i nie wymagając od obywateli dodatkowych nakładów na firmy ochroniarskie np. w rejonach zamkniętych osiedli. Czasy nowożytne nie wymagają od obywateli cnot heroicznych; zmiana ta nastąpiła z chwilą dominacji relacji handlowych i rozwoju warstwy mieszczańskiej. Pożyteczne i pożądane cechy obywatelskie wiążą się więc z trybem życia mieszczaństwa - albo też warstwy średniej - jako filaru społecznego demokracji. Nie są one imponujące i nie przyczyniają się do postaci formatu starożytnych herosów, lecz mają decydujące znaczenie dla wykształcania się „cnot republikańskich”, które bezpośrednio przekładają się na utrwalanie wartości społeczeństwa samorządnego. Istnieje w tym określonym typie społecznym obawa dominacji przeciętności, czemu wyraz dawał J.S. Mill, i A. de Tocqueville, B. Constant, lecz jednocześnie mechanizmy przeciwdziałające społecznej ekskluzji umożliwiają karierę jednostkom przedsiębiorczym, ambitnym i wyróżniającym się pracowitością, talentami i wytrwałością. W tym względzie neokonserwatyści pozostawali egalitarystami, czerpiąc nie tyle z dziedzictwa europejskiego renesansu, lecz z doświadczeń początków państwowości amerykańskiej. Przyjmując zmiany związane z przemianami społeczno-cywilizacyjnymi, mieli jednakże zawsze w bliskiej perspektywie zachowanie trwałości dziedzictwa kultury amerykańskiej, w którym widzieli silny integrujący społeczeństwo komponent państwowotwórczy.

## Podsumowanie

Myśl neokonserwatystów znalazła w społeczeństwie amerykańskim pozytywny odzew i wsparcie – mimo wielu głosów krytycznych, pochodzących z liberalnej strony. Być może dlatego, że nawiązała do żywej tradycji podstaw życia społecznego,

---

19. Tamże, s. 199.

przekazywanej z pokolenia na pokolenie. Trudno bowiem sukces przypisać obecnej w przestrzeni publicznej perswazji, skoro neokonserwatywne think tanki dysponują nieporównanie mniejszym budżetem od liberalnych. Neokonserwatyści, zachowując charakter dosyć swobodnego ruchu intelektualnego, być może żywotność myśli zawdzięczają ożywcemu wewnętrznemu pluralizmowi myśli, stymulującemu na wymianę poglądów. Na tę wartość zwrócił uwagę J. S. Mill w eseju *O wolności*, w którym podkreślał rolę swobodnej wędrowki argumentów w osiągnięciu społecznego i intelektualnego konsensusu, ukierunkowanego na rozwój. O ile jednak przesłanie eseju J. S. Milla jest w istocie rzeczy dosyć pesymistyczne, o tyle amerykańscy neokonserwatyści w przyszłość patrzą z przekonaniem o słuszności własnych założeń – oraz z niezachwianym optymizmem, pozostając w zgodzie z przesłaniem preambuły Konstytucji: *My, Naród Stanów Zjednoczonych, w celu umocnienia Unii, ugruntowania sprawiedliwości, zapewnienia ładu wewnętrznego i środków na wspólną obronę, stworzenia warunków sprzyjających powszechnemu dobrobytowi, zabezpieczenia dla nas i dla potomnych błogosławieństw wolności.*

## Streszczenie

### **Państwo moralne amerykańskich neokonserwatystów – obszar pomocy społecznej**

W niniejszym artykule Autor przeanalizował te elementy państwa, szczególnie w obszarze filozofii państwa, koncepcji prawa i charakterze jego instytucji, jakie odnajdujemy w doktrynie amerykańskich neokonserwatystów przełomu lat 80. i 90. XX wieku. Autor zdefiniował pojęcie *państwo*, określił jego cechy, omówił rodzaje państw. Przybliżył koncepcję państwa opiekuńczego, głoszonego przez amerykańskich neokonserwatystów, i liberalnego. W podsumowaniu przedstawił, która z tych koncepcji znalazła pozytywny odzew i wsparcie w społeczeństwie amerykańskim w kontekście pomocy społecznej.

**Słowa kluczowe:** państwo, państwo moralne, państwo opiekuńcze, neokonserwatyści, neoliberalowie, pomoc społeczna.

## Summary

### **Moral state of American neo-conservatives - the area of social assistance**

In this article, author analyzed those elements of the state, especially in the area of the philosophy of the state, the concept of law and the nature of its institutions, we find the doctrine of the American neo-cons turn of the 80s and 90s

of the twentieth century. The author defined the concept of "state", described its characteristics, discussed the types of states. He brought the concept of the welfare state, proclaimed by the American neo-conservatives and liberal. In the summary presented, which of these ideas found a positive response and support of the American society in the context of social assistance.

**Keywords:** state, state moral welfare state, neo-conservatives, neo-liberals, social assistance.

## Bibliografia

- Antoszewski A. (red.), R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1998.
- D' Souza D., *Listy do młodego konserwatysty*, Poznań 2006.
- Dunleary P., *Państwo*, [w:] R.E. Goodin (red.), P. Petiw (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, Warszawa 1998.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.
- Fukuyama F., *Ład polityczny i polityczny regres. Od rewolucji przemysłowej do globalizacji demokracji*, Poznań 2015.
- Heywood A., *Klucz do politologii*, Warszawa 2008.
- Holmes S., Sunstein C. S., *Koszt praw. Dlaczego wolność zależy od podatków*, Warszawa 2003.
- Kristol I., *Konserwatywne państwo opiekuńcze*, [w:] *Neokonserwatyzm*, opr. I. Stelzer, Warszawa 2007.
- Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1993.
- Oakeshott M., *O postaci nowożytnego państwa europejskiego*, [w:] *O postępowaniu człowieka*, Warszawa 2008.
- Paczos S., *Państwo i naród w myśli politycznej polskich konserwatystów do 1939 roku*, Kraków 2009.
- Robertson D., *Państwo*, [w:] *Słownik polityki*, Warszawa 2008.
- Wilson J. Q., Kelling G. L., *Wybite okna. Policja a bezpieczeństwo w społecznościach lokalnych*, [w:] *Neokonserwatyzm*, opr. I. Stelzer, Warszawa 2007.

# Znaczenie kultury politycznej w programie społeczno-politycznym Stańców

Anna Makuch<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Celem niniejszego szkicu jest przeanalizowanie kluczowych założeń doktryny społeczno-politycznej przedstawicieli krakowskich konserwatystów tzw. Stańców, którzy pod względem idei wiele zawdzięczali postulatowi krakowskiej szkoły historycznej<sup>2</sup>, w tym szczególnie Walerianowi Kalince. Za najważniejszych przedstawicieli stronnictwa krakowskiego uznaje się: Stanisława Tarnowskiego (1837-1917), Józefa Szujskiego (1835-1883), Stanisława Koźmiana (1836-1922), Ludwika Wodzickiego (1834-1894), oraz – nazwanego „ostatnim Stańczykiem” – Michała Bobrzyńskiego (1849-1935)<sup>3</sup>. Pierwszym manifestem wspólnego stanowiska krakowskich konserwatystów była *Teka Stańczyka*, publikowana na łamach „Przeglądu Polskiego” a redagowana przez Stanisława Tarnowskiego, Józefa Szujskiego, Stanisława Koźmiana i Ludwika Wodzickiego. Niniejszą publikacją krakowskie środowisko wypowiedziało wojnę apologetom historiografii romantycznej, za najistotniejszą przyczynę upadku Polski uznając wewnętrzne słabości państwa, nie zaś splot niezależnych okoliczności. Stanowisko krakowskiej formacji w swych założeniach pozostało niezmiennie przez wszystkie lata pracy naukowej i politycznej: krytyka *liberum veto* i *liberum conspiro*, tendencji skrajnie indywidualistycznych podważających powagę rządu prowadzić miała do wyrwania spo-

- 
1. Dr Anna Makuch, adiunkt na Wydziale Politologii Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.
  2. Obszerne analizy dotyczące zagadnień związanych z krakowską szkołą historyczną i krakowskim stronnictwem zawiera m. in. praca: C. Bobińska (red.), J. Wyrozumski (red.), *Spór o krakowską szkołę historyczną*, Warszawa 1972, również.: J. Kloczkowski: *Konserwatyści a realizm polityczny w XIX wieku. Przypadek konserwatyzmu krakowskiego*, [w:] J. Kloczkowski, M. Szuldrzyński (red.), *Patriotyzm i zdrada. Granice realizmu i idealizmu w polityce i myśli polskiej*, Kraków 2008.
  3. W. Łazuga, *Ostatni Stańczyk: Michał Bobrzyński - portret konserwatysty*, Toruń 2005.

leczeństwa polskiego z kwietyzmu i postawy biernego oczekiwania na wyzwolenie za sprawą państw europejskich i wiary w prawdę romantycznego hasła *za wolność naszą i waszą*<sup>4</sup>, lub też z iluzji wiary w sensowność powstań. Stąd ukierunkowanie Stańczyków na politykę realną, która w skuteczniejszy sposób od przedsięwzięć romantycznych koryfeuszy gwarantować miała wymierne korzyści obywatelom polskim. Opierała się ona na czynniku i działaniach legalnych, które z jednej strony gwarantowały prawną moc negocjowanych ustępstw, z drugiej zaś mobilizowały rzesze polskich działaczy do aktywności na rządowym forum Austro-Węgier. Te kroki skłaniać miały polityków austriackich do przychylności wobec koncepcji federacyjności i podniesienia Polski do rangi partnera. W zamierzeniu Stańczyków osiągnięcie tego statusu stanowiłoby duży krok w kierunku pełnej niezależności politycznej, do której zawsze – wbrew zarzutom politycznych oponentów – dążyli. Niebagatelną rolę odgrywała w koncepcji Stańczyków dziedzina, którą dziś określa się *kulturą polityczną*.

### Pojęcie „kultury” i „kultury politycznej” – rozważania wstępne

Różnorodność naukowych podejść do pojęcia kultury wynika z wielości dyscyplin, które przyjmując własną perspektywę, tę dziedzinę badają. Jak podaje *Encyklopedia PWN*, kultura to *jeden z najbardziej popularnych terminów nauk humanistycznych i społecznych (określanych przez niektórych teoretyków jako nauki o kulturze w odróżnieniu od nauk o przyrodzie), a także języka potocznego, w którym jednak ma zwykle inne znaczenie i silne zabarwienie wartościujące. W znaczeniu najszerszym kultura obejmuje to wszystko, co w zachowaniu się i wyposażeniu członków społeczeństw ludzkich stanowi rezultat zbiorowej działalności. Mówi się też o kulturze jako tym, co w zachowaniu się ludzkim jest wyuczone — w odróżnieniu od tego, co*

---

4. Por. R. Zieghart, [Polacy] wszyscy bez różnicy kierunków partyjnych wierzą mocno w odbudowę wszechpolskiego państwa. Ta idea była ich ideałem. Tymczasem mieszkali w Austrii jak w wynajętym mieszkaniu, a że zmieniające się rządy wygodnie urządziły im mieszkanie, czuli się jak u siebie w domu i byli stale gotowi do wzajemnych usług, [w:] R. Zieghart, *Die letzten Jahrzehnte einer grossmacht. Mencher. Volker. Problem des Habsburger Reichs*, Berlin 1932, s.137, cyt. za: A. Kosicka-Pajewska, *Zachowawcza myśl polityczna Galicji w latach 1864-1914*, Poznań 2002, s. 22.

*biologicznie odziedziczone. W zastosowaniach pierwotnych słowo cultura odnosiło się głównie do uprawy roli, dość wcześnie jednak zaczęło być stosowane metaforycznie (np. przez Cycerona, który pisał również o „kulturze duszy”) do innych dziedzin, w których starania ludzkie prowadzą do poprawy stanu wyjściowego. (...) W XX w. upowszechniła się tendencja do ujmowania kultury przede wszystkim jako zespołu wzorów rozwiązywania problemów charakterystycznego dla danego społeczeństwa, wzorów postępowania. W ramach badań nad pojęciem kultury można przyjąć perspektywę wartościującą, opisową, szeroką bądź też wąską. Odrębną, choć przecież czerpiącą z pokrewnych dziedzin, jest kultura polityczna, która rozwinęła się w XX wieku jako samoistna i ważna kategoria badawcza.*

Pojęcie kultury przez badaczy i filozofów poddawane jest analizom i kategoryzacji w odniesieniu i opozycji do pojęcia „natury” (które też skądinąd jest pojęciem problematycznym)<sup>5</sup>. G. Simmel określa naturę jako stan, w którym wyrażają się wyłącznie *sily popędowe*<sup>6</sup>, kulturę zaś jako *ludzką działalność celową*, stanowiącą rozwinięcie i dopełnienie natury. T. S. Eliot formułuje rzecz przewrotnie i prosto: *Kulturę można by nawet określić jako po prostu coś, co nadaje wartość życiu*<sup>7</sup>. i wykracza poza proste zaspokajanie elementarnych potrzeb życiowych. R. Ingarden uważa kulturę za quasi-rzeczywistość, w której człowiek urzeczywistnia wartości moralne i estetyczne: *Dzięki szczególnej umiejętności przewidywania ich jakości wytwarza na podłożu świata realnego (...) nowy świat – świat kultury ludzkiej, w którym te wartości się ukazują*<sup>8</sup>, co odpowiada najgłębszej potrzebie natury ludzkiej. Według J. Deweya *nie ma może lepszej definicji kultury niż ta, że jest to zdolność do ciągłego rozszerzania zakresu i dokładności ujmowania znaczeń*<sup>9</sup>.

W wyżej przywoływanych definicjach wspólnym trzonem pojęcia kultury pozostaje przekonanie o istnieniu natury ludzkiej, skłaniającej człowieka do rozwinięcia potrzeb poznawczych, które szczególnie wyraz znajdują w społecznym charakterze relacji łączącym jednostki. Na ten – wiążący - wpływ dziedzictwa kulturowego zwraca uwagę J. O. y Gasset: *człowiek jako osoba lub jako zbiorowość*

5. Por. np. G. Simmel, *O istocie kultury*, [w:] *Filozofia kultury. Wybór esejów*, Kraków 2007, s. 15.

6. Tamże, s. 16.

7. T. S. Eliot, *Ku definicji kultury*, [w:] *Chrześcijaństwo–kultura–polityka*, Warszawa 2007, s. 130.

8. R. Ingarden, *O naturze ludzkiej* [w:] *Książeczka o człowieku*, Kraków 1974, s. 23.

9. J. Dewey, *Demokracja i wychowanie*, Warszawa 1964, s. 135.

jest zawsze równaniem między swym bytem bezwolnym – nastawionym na odbiór, tradycyjnym – a swym bytem rzutkim, czynnym, podejmującym problemy. Jednostka w niepoddający się kontroli sposób nasiąka kulturą i sposobem bycia, który nadaje mu cechy Polaka, Francuza, Niemca. Problemy, które wyrastają z życia aktywnego, życia społecznego, jednostka skłonna jest rozwiązywać w oparciu o wzorce tradycyjne, traktując je jako *modus vivendi*, a więc receptę nakierowaną na przyszłość. Owe mechanizmy zachowań niezwykle trudno skierować w drugą stronę, jako że zwyczaje, slogany, opinie stanowią największą siłę w społeczeństwie<sup>10</sup>. Pozytywną siłę przesądów dla trwałości społeczeństwa dostrzegają E. Burke (*Rozważania o rewolucji we Francji*) jako wydatnie wspomagającą utrzymać konsensus w państwie. Wymienione aspekty znaczenia i wpływu kultury na funkcjonowanie społeczeństwa ujmuje również definicja kultury A. Kłoskowskiej, akcentująca istnienie pewnych zakorzenionych wzorów społecznych zachowań<sup>11</sup>. Ujęcie F. Znanieckiego podkreśla kulturę jako ustalony system wartości, sytuując ją tym samym w ramach pewnej wspólnoty aksjologii.

Termin *kultura polityczna* jest pojęciem, które interpretować można w wąskim bądź szerokim znaczeniu<sup>12</sup>. Słownikowe pojęcie kultury politycznej oznacza *całość idei i postaw związanych z władzą, dyscypliną, obowiązkami i uprawnieniami rządu oraz odnośnymi wzorami przekazywania kulturowego (jak system edukacji czy nawet życie rodzinne). Ważność tych czynników (i zarazem powód ich łączenia w jednym zbiorczym pojęciu) polega na możliwości tworzenia ogólnego profilu, określającego, jak ludzie zareagują w sprawach publicznych*<sup>13</sup>. Badania nad kulturą obywatelską, prowadzone w ramach studiów nad kulturą polityczną wykazują, że wzorcem są *idee i wartości polityczne obywateli (...) zharmonizowane z równością polityczną*

10. J. O. Gasset, *Rozważania o Europie*, Warszawa 2006, s. 52.

11. Por. J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004, s. 11-16.

12. Por.: J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna...*, s. 18-23; I. Kamińska-Szmaj, *Co to jest kultura polityczna?* [w:] *Język a kultura*, t. 11, J. Anusewicz (red.) i B. Siciński (red.), *Język polityki a współczesna kultura polityczna*, Wrocław 1994; W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1993, 61-64; R.R. Ludwikowski, *Polska kultura polityczna. Mity tradycje i współczesność*, Kraków 1980, s. 3-9; G. Meyer (red.), S. Sulowski (red.), W. Łukowski (red.), *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech: wybrane problemy*, Warszawa 2007, s. 10-13.

13. D. Robertson, *Kultura polityczna* [w:] *Słownik polityki*, Warszawa 2009, s. 206-209.



*i uczestnictwem, gdzie rząd jest postrzegany jako wiarygodny i działający w interesie publicznym*<sup>14</sup>. Za rozwój kultury politycznej wg G. Meyera, referującego koncepcję K. Rohego, odpowiadają główni aktorzy sceny politycznej<sup>15</sup>. W ramach kultury politycznej istotną rolę odgrywa pojęcie wzajemnego zaufania aktorów przestrzeni politycznej i obywatelskiej, współcześnie określane mianem kapitału społecznego<sup>16</sup>.

Dla potrzeb niniejszego szkicu, którego celem jest usystematyzowanie poglądów krakowskiego stronnictwa w określonej tytułem dziedzinie, przyjmuje się definicję regulująco-projektującą, której komponenty posłużyć mogą przyjętemu celowi badawczemu: *Kultura polityczna to – zmienny w czasie, wytworzony głównie pod wpływem tradycji historycznej oraz struktury instytucji politycznych i zasad funkcjonowania danego systemu – całokształt orientacji społeczeństwa, grupy społecznej, jednostek wobec polityki. Jest to sfera subiektywna polityki (wewnętrzne przekonania) znajdująca wyraz w zachowaniach konkretnych i werbalnych. Składają się na nią: 1) zainteresowania polityką, wiedza o niej i znajomość faktów politycznych; 2) wartości uznane i pożądane dotyczące systemu politycznego i mechanizmów funkcjonowania jego instytucji; 3) ocena zjawisk politycznych i sądy wartościujące na temat instytucji politycznych; 4) uznawane wzory zachowań w sferze polityki i wypróbowane typy działań politycznych*<sup>17</sup>.

Według J. A. Gierowskiego immanentną cechą polskiej kultury politycznej jest jej dynamika, pozostająca w bezpośrednim powiązaniu z meandrami dziejów Polski. T. Żyro zwraca uwagę na przewagę czynnika etycznego nad państwowym<sup>18</sup>, co w istotny sposób wpłynęło na utrwalenie postaw indywidualistycznych, pozostając w trwałym konflikcie z czynnikiem współpracy i współdziałania. J. Garlicki wyróżnia dominujące tradycje polskiej kultury politycznej, *nacechowane pluralizmem, indywidualizmem, doświadczeniami słabego lub traktowanego jako obce państwa,*

---

14. D. Robertson ..., s. 206; J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna...*, s. 59-61.

15. G. Meyer, *Kultury polityczna i demokratyzacja...*, s. 14.

16. D. Robertson, *Słownik polityki...*, s. 167.

17. J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna...*, s. 44-45. Por też: G. Meyer, *Kultura polityczna i demokratyzacja...*, s. 11-13.

18. T. Żyro, *Respublica mixta czy hybryda?* [w:] T. Żyro, *Wola polityczna*, Warszawa 2008, s. 265.

slabego w zakresie obywatelskiej aktywności<sup>19</sup>, zwracając uwagę na pozytywne znaczenie pierwszej wymienionej cechy w odniesieniu do funkcjonowania demokracji. R. R. Ludwikowski rekonstruuje dominujące modele polskiej kultury politycznej, wskazując na trwałość mitu *romantycznego*<sup>20</sup>, który łączy z cechami natury polskiej. Równie trwały mit określa mianem *szlacheckiego anarchizmu*, akcentując aspekt walki o szerokie uprawnienia i wolności stanu<sup>21</sup>. M. Szułdrzyński podkreśla zaś prawidłowość: *Gdy udawało się wykształcić rządy efektywne, oparte o sprawne instytucje i dobrze zakorzenione w kulturze politycznej rozwiązania ustrojowe – wówczas Polska rosła w siłę i znaczenie*<sup>22</sup>. Według S. Kieniewicza wiek XIX – *in toto* – cechował wielki rozkwit kultury politycznej<sup>23</sup>. Wiązało się to z zasadniczymi przemianami społeczno-cywilizacyjnymi: dominacją mieszczaństwa, rozwojem przemysłu, prasowych środków przekazu. W Polsce jednak kultura polityczna kształtowała się w specyficznych warunkach ograniczonej płaszczyzny oficjalnej, z udziałem dominującego pod względem formalnoprawnym wpływem państw zaborczych, oraz na płaszczyźnie nieoficjalnej, zakonspirowanej, postrzeganej jako właściwa przestrzeń polskiego życia politycznego. Stąd, jak pisze J. Buszko, dopiero w II połowie XIX wieku ustąpiło upośledzenie Galicji a autonomia umożliwiła rozwój regionu, dzięki któremu stała się ona *główną szkołą polityczną dla Polski międzywojennej*<sup>24</sup>. I. Ihnatowicz definiuje kulturę polityczną jako rodzaj *prakseologii politycznej*, której obecności i rozwoju w większej części społeczeństwa omawianego okresu nie ma podstaw odnotować, choć jak pisze: *znowu w każdym z zaborów sprawa przedstawiała się nieco inaczej, najgorzej w rosyjskim, lepiej w pruskim, najlepiej chyba jednak w austriackim*<sup>25</sup>. W ocenie A. Bocheńskiego pokolenie stań-

19. J. Garlicki, *Tradycje i dynamika kultury politycznej społeczeństwa polskiego*, [w:] J. Błuszkowski, *Dylematy polskiej transformacji*, Warszawa 2007, s. 163.

20. R. R. Ludwikowski, *Polska kultura polityczna...*, s. 18-26.

21. Tamże, s. 32.

22. M. Szułdrzyński, *Władza – odwieczna słabość Polaków*, [w:] J. Kloczkowski (red.) *Władza w polskiej tradycji politycznej. Idee i praktyka*, Kraków 2010, s. 7.

23. S. Kieniewicz, *Polska kultura polityczna w XIX wieku*, [w:] J. A. Gierowski, *Dzieje kultury politycznej w Polsce*, Warszawa 1977, s. 137.

24. J. Buszko, *Kultura polityczna Galicji*, [w:] *Dzieje kultury politycznej w Polsce...*, s. 161.

25. I. Ihnatowicz, *Kultura polityczna*, [w:] *Spółczesność polskie od X do XX wieku*, Warszawa 1988, s. 573-577.

czykowskie podniosło Polskę w dziedzinie kultury umysłowej i politycznej tak wysoko, jak nigdy od XVI wieku nie stała!<sup>26</sup> Można więc przyjąć, że w ocenie charakteru polskiej kultury politycznej wśród badaczy zjawiska nie występują istotniejsze rozbieżności we wnioskach.

## Rekonstrukcja modelu kultury politycznej w myśli społeczno-politycznej stronnictwa krakowskiego

T. S. Eliot twierdzi, że *zrozumieć kulturę (...) to zrozumieć ludzi*, choć w ten sposób ujęte zadanie staje się w istocie syzyfowym wysiłkiem. Krakowscy konserwatyści, przyjmując tzw. metodę organiczną, dążyli do tego, by odkryć arystotelesowski złoty środek, prowadzący do politycznego rozwiązania szeregu problemów, które w interpretacji środowiska doprowadziły do regresu państwowości i utraty suwerenności. Ważną grupą zagadnień, pozostającą w centrum zainteresowań stronnictwa krakowskiego, współcześnie określa się przedmiotem kultury politycznej. Analiza wyodrębnionej tematyki zostanie dokonana w oparciu o przywołaną wyżej klasyfikację J. Garlickiego i A. Nogi-Bogomilskiego.

W rozważaniach poprzedzających warto jeszcze raz podkreślić wartościujący stosunek krakowskiego środowiska wobec wszelkich zjawisk, również i tych, które włącza się w obszar kultury politycznej. W polskim dziedzictwie krakowskie stronnictwo notowało silny wpływ elementu destrukcyjnego, dezintegrującego tkankę narodu i instytucję państwa, stanowiącego skutek sprzeniewierzenia się – głównie arystokracji – etyce chrześcijańskiej, tworzącej rdzeń kulturowej tożsamości narodu. Stąd deklarowana nie raz celowość wszelkich przedsięwzięć w obszarze działalności politycznej, publicystycznej i naukowej, wyrażająca się w realizacji postulatu społecznej stabilizacji, integracji, bezpieczeństwa, lecz wyłącznie w duchu wierności zasadom Kościoła katolickiego.

## Zainteresowanie polityką, wiedza o niej i znajomość faktów politycznych

Ocena stanu świadomości społeczeństwa doby popowstaniowej w opinii krakowskiego środowiska wypadła znacznie gorzej niż dwa pokolenia wcześniej, w epoce

---

26. A. Bocheński, *Dzieje głupoty w Polsce. Pamflety dziejopisarskie*, Warszawa 1996, s. 101.

polskiego Oświecenia. Z jednej strony krakowscy konserwatyści odnotowywali aktywność środowisk, które sami określali jako *pseudodemokratyczne*, z drugiej – obserwowali rozprzestrzenianie się w społeczeństwie postaw permissywnych, związanych także z szeroko występującym zjawiskiem społecznej ekskluzji. W pierwszej grupie zainteresowanie polityką i wiedzę o mechanizmach działań politycznych określali jako z gruntu fałszywą, wynikającą z nieprawidłowej oceny faktów i pozostającą pod wpływem szkodliwych politycznie historiozofii np. Lelewela, lub też – jako efekt manipulacji politycznych demagogów, dążących po podtrzymywaniu w narodzie polskim gotowości do powstań. Stąd, w pracy S. Tarnowskiego – *Pisarze polityczni XVI wieku* – prezentowane poszczególne postacie uznane za wzór intelektualnego i obywatelskiego zaangażowania, w czynniku legalnym znajdowały naturalną realizację interesów. Obecność trzech komponentów, wymienionych w niniejszym punkcie – zainteresowanie polityką, wiedza o niej i znajomość faktów politycznych – krakowskie środowisko klasyfikowało konsekwentnie jako występujące w stopniu nikłym lub ukierunkowanym na fałszywe tropy, kontynuujące wszelkie błędy *liberum veto* i *liberum conspiro*. Alarmującą była duża obecność części społeczeństwa wykluczonego z powodu biedy i braku wykształcenia.

Dlatego też, odpowiedzią na wspierające powyższe postawy polityki zaborców miało być zaktywizowanie środowisk, które w strukturach samorządowych, działalności społecznej i dobroczynnej powinny utrwałać polską kulturę, obyczaj, wspierać rozwój edukacji oraz czytelnictwa, przeciwdziałać niepożądanemu, wynaradawiającemu przeszczepowi obcych praw. W Galicji, pod każdym względem w I połowie XIX wieku zacofanej, zadanie to jawiło się jako podwójnie trudne, jako że – przywołując zdanie S. Kieniewicza – nieudany i niedojrzały próbom działań wyzwoleniczych towarzyszył zanik kultury politycznej<sup>27</sup>. Galicja straciła również wielu działaczy, aktywistów i ludzi nauki. Stąd, krakowscy historycy i konserwatyści mieli świadomość wagi przełomu, jaki stanowiła przegrana Austrii po wojnie z Prusami i osiągnięta dzięki temu liberalizacja regionu.

---

27. S. Kieniewicz, *Polska kultura polityczna w XIX wieku...*, s. 137.

## Wartości uznane i pożądane dotyczące systemu politycznego i mechanizmów funkcjonowania jego instytucji

Realizując Burke'owski model konserwatyizmu zastosowania wartości w podlegającym zmianom świecie, krakowskie stronnictwo podjęło wyzwanie *wychowania* narodu polskiego do sprostania próbie nowoczesnej formuły demokracji (jakkolwiek nie była to ocena w pełni afirmatywna, co w szczególności dotyczyło się doświadczeń Francji). Wartości przysługujące demokratycznej kulturze politycznej w związku z powyższym stanowią tu najważniejszy punkt odniesienia.

Kultura polityczna jest jednym z niezbędnych uwarunkowań prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznego; tradycja kultury politycznej wpływa na fundamentalną zasadę demokracji, zakładającą udział i aktywność społeczeństwa w mechanizmach sprawowania i kontroli władzy. Stąd wskazanie *kultury politycznej uczestnictwa* jako dominującej i praktykowanej w nowożytnych systemach demokratycznych<sup>28</sup>. Obecność kultury politycznej społeczeństwa obywatelskiego wymaga ustabilizowanych praw wolnościowych, poszanowania pluralizmu politycznego i pokojowej gry sił politycznych oraz tradycji legalnej legitymizacji władzy politycznej. Analiza cech kultury politycznej J. Garlickiego<sup>29</sup> w demokratycznym systemie za preferowane wartości uznaje: 1) nastawienie obywateli do systemu politycznego oraz zaufanie do systemu politycznego, 2) pluralizm w sferze wartości i orientacji politycznych społeczeństwa, 3) nastawienie obywateli wobec pluralizmu, 4) polityczne „ego” obywateli ( otwarte-zamknięte; racjonalizm–emocjonalizm), 5) nastawienie na współdziałanie w grupie lub indywidualizm, 6) podejście do rozwiązywanych problemów (pragmatyzm–ideologizm), 7) aktywność w sferze społecznej, a w szczególności publicznej, 8) niepodatność na lęki lub skłonność do ulegania im (zaufanie do ludzi – nieufność w stosunkach społecznych; poczucie bezpieczeństwa – podatność na lęki).

Promowanie wartości wspierających demokratyczny kierunek rozwoju społeczeństwa polskiego krakowskie środowisko podjęło w oparciu o wnikliwe analizy

---

28. J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna...*, s. 52.

29. J. Garlicki, *Tradycje i dynamika kultury politycznej społeczeństwa polskiego*, [w:] J. Błuszkowski, *Dylematy polskiej transformacji*, Warszawa 2008, s. 160.

szkodliwości moralnej i politycznej inicjatyw współczesnych stronnictw demokratycznych. Stanowiły one dla Stańczyków wykładnię źle pojętego interesu Polski, błędną drogę działania oraz chaos celów i metod. Środkiem służącym zrozumieniu dziejów Polski było określenie stałych konstytutywnych okoliczności, składających się na indywidualny rys polityki Polski. Wynikały one z położenia i natury polskiej, ukształtowanej w dużej mierze przez układ ziem etnicznych zachodniej Słowiańszczyzny. Dla J. Szujskiego cechą polskiej kultury była misyjność i przekazanie czynnika chrześcijańskiego na wschód. W tym wymiarze pogląd powyższy łączy Szujskiego z Bobrzyńskim, Tarnowskim i Koźmianem. Szujski i Tarnowski analizują dwa aspekty kultury – politycznej i religijnej, dziedzictwu chrześcijańskiemu i kulturze Europy Zachodniej nadając decydujące znaczenie. Za W. Kalinką przyjmują, że prawidłowy pod względem moralnym i korzystny z uwagi na interes państwa kierunek polityki utrzymywano w Polsce, zachowując żywotny kontakt z bezkompromisową moralnością Dekalogu. Stanowisko Bobrzyńskiego ograniczało się do uznania konieczności pokrewieństwa rozwoju ustrojowo-prawnego wszystkich państw Europy zachodniej.

Polska tradycja demokratycznej kultury politycznej wzorce postaw, zachowań łączy z początkami polskiego systemu parlamentarnego w XVI i XVII wieku. Za wymierne osiągnięcia uznać można niezależność stanu szlacheckiego, stanowiącego jedyną warstwę pełnoprawnych obywateli, gdzie partycypacja miała charakter dobrowolny<sup>30</sup> Formuła *republice mixtae*<sup>31</sup> ukształtowała polską kulturę polityczną, która *oparta była na przewadze pierwiastka etycznego nad legalnym*<sup>32</sup>. Stąd – sprawdziła się w wiekach, gdzie powszechnie akceptowana i zwyczajowo dominująca etyka i moralność tworzyła spójny system towarzyszący monarchii. Wartości, do których historycznie Polacy przywiązywali wielką wagę – indywidualizm, walka o wolności - na etapie parlamentaryzmu stanowiły przeszkodę w praktyce politycznej, ponieważ *wolność pozytywna – uczestnictwo w życiu publicznym – nie była już interpretowana jako decydowanie o sobie i ochrona wolnego państwa, ale wyłącznie*

30. Por. M. Szuldrzyński, *Władza...*, s. 10.

31. Por. U. Augustyniak: *ustrój monarchia mieszana (...) uważany za optymalny zgodnie z twierdzeniem Arystotelesa*, [w:] U. Augustyniak, *Granice wolności obywatela Rzeczypospolitej*, [w:] J. Kloczkowski (red.), *Wolność i jej granice. Polskie dylematy*, Kraków 2007, s. 17.

32. T. Żyro, *Respublica mixta czy hybryda? ...*, s. 265.

*jako obrona indywidualnych wolności obywateli*<sup>33</sup>. Jak by można było więc interpretować, punkty klasyfikacji odnoszące się do tolerancji i pluralizmu wartości dla Stańczyków mogłyby stanowić rozwinięcie zagrożeń, jakie niesie indywidualizm polityczny. Po drugie zaś, w formule demokracji nie widzieli miejsca dla wartości innych jak katolickie, we wszelkich odstępstwach i odłamach upatrując potencjalne zagrożenie dla tożsamości narodowej lub możliwość wpływu współczesnego materializmu.

## Ocena zjawisk politycznych i sądy wartościujące na temat instytucji politycznych

Tradycja myślenia o narodowym życiu politycznym definiowała demokrację szlachecką w kategoriach wzorcowej realizacji zasad ustroju, wyznaczając na długie lata kanony i wzorce postępowania, obyczaj zachowań parlamentarnych oraz praktyki zachowań w przestrzeni publicznej. Tenże kanon na długie lata wykluczył wpływ i wprowadzanie innego modelu. Sarmacki, zmitologizowany typ szlachcica-obywatela Rzeczypospolitej przemawiał do wyobraźni narodowej, artystycznej, wykluczając obiektywną analizę zjawiska *złotej wolności*, tym bardziej próby jakiegokolwiek krytyki. Wedle konstatacji Józefa Szujskiego demokracja szlachecka wydobyła istniejącą w naturze narodu polskiego skłonność do ulegania politycznym ułudom i utopiom. W ten sposób idea wolności polskiej była *dla ojców naszych duchem Rzeczypospolitej (...)* *Troskliwość ta o ideę doszła do niepraktykowanych nigdzie bajecznych rozmiarów, bo wyrodziła absolutyzm jednostki politycznej liberum veto. Utopia ta polityczna rozrosła się w duchu narodowym w miarę, jak kultowi wolności nie dopisywał rozum polityczny i potęga narodowa.* Ten szczególnie irrealizm zachowań trwałość po utracie niepodległości, w czasie gdy, wydawałoby się, dokonać należało narodowego rachunku sumienia błędów przeszłości: *patriotyzm polski stał się niepodległości patriotyzmem. Wady pierwszego udzieliły się drugiemu, a liberum veto znalazło się w liberum conspiro*<sup>34</sup>. Michał Bobrzyński zaś wskazuje jasno degradację kultury politycznej i postawy bliskie zdradzie stanu – *złota wolność służyć miała*

---

33. U. Augustyniak, *Granice...*, s. 40.

34. J. Szujski, *Dumania samotną godziną. Niepoemata i nierozprawy* [w:] J. Szujski (red.), *O fałszywej historii jako mistrzyni fałszywej polityki*, Warszawa 1991, s. 163.

tylko za płaszczyznem dążeniu, powiedzmy wprost – materializmowi i prywatnie; Złota wolność pozwalała usuwać się od obowiązków wobec ojczyzny (...) Nie ideały zgubiły nas, lecz prywatnie. Prawa jednostki w tym wymiarze egzekwowane były *ad absurdum*, ius wyparło lex, zaś złota wolność pozwalała usuwać się od obowiązków, od wojska, od podatków, a resztki skarbu publicznego obdzierać. Jednocześnie wolność doprowadzona do samowoli – uniemożliwiała działania na rzecz dobra publicznego: złota wolność udaremniała wszelki śmielszy poryw ku wznioslejszym, idealnym celom<sup>35</sup>. Tak znoszono równowagę sił w państwie, odbierając kompetencje królowi, siłę parlamentowi, paraliżując cały aparat państwowy, podporządkowany wąskiej grupie wpływu – magnaterii. Od tego czasu utrwała się znamienita cecha polskiej kultury politycznej, zgodnie z którą ośrodki decyzyjne usytuowane zostały w przestrzeni prywatnej, nie instytucjonalnej. Zachowanie równowagi zaś – wedle Arystotelesa – między częściami składowymi, stabilność i stałość praw, stanowiły fundament państwa. Kulturę polityczną stanowiącą najsilniejsze dziedzictwo i najwyraźniejszy wpływ na powszechnie powielane wzorce zachowań cechowały więc zachowania skrajnie indywidualne, ponad wspólne działania wynoszące osobiste cele i stanowisko, nieposzanowanie instytucji państwa, prawa, królów i parlamentu. Tenże wzorec utrwał wady narodowe, które nakreślił m. in. Bobrzyński<sup>36</sup>, odnoszące się do odejścia od poszanowania prawa, karności i zgody. Szujski, odnosząc się do postawy Polaka na przestrzeni wieków, pisze: *duch przekory – wierny towarzysz wolności polskiej*. O utrwalonych wzorcach pisze w innym miejscu: *Czy nie pozostał nam wstręt do wszystkiego, co się urzędowym nazywa? A nie mówimy tu o władzach rządu, pod którym jesteśmy, ale o tych, na których utworzenie sami wpływamy. Czy nie pojmujemy naszych instytucji autonomicznych zbyt często jako obowiązanych przede wszystkim do zwolnienia rygoru prawa, podczas gdy powinniśmy od nich żądać najskrupulatniejszego onegoż wykonania i okazywać im najsumienniejsze posłuszeństwo dlatego, że są nasze?*<sup>37</sup> Przywołując terminologię M. S. Lipseta<sup>38</sup>, krakowscy konserwatyści byli zdania, że czynnik konfliktu dominuje nad czynnikiem

35. M. Bobrzyński, *Dzieje Polski w zarysie*, [w:] *Zasady i kompromisy*, Kraków 2001, s. 19.

36. M. Bobrzyński, *Dzieje Polski w zarysie*, Warszawa 1974, s. 85.

37. J. Szujski, *Dawna Rzeczpospolita a jej pogrobowce. Ustęp w obszerniejszego studium*, [w:] J. Szujski (red.), *O fałszywej historii...*, s. 288.

38. M. S. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998.



konsensusu w narodzie polskim, stanowiąc jednocześnie przeszkodę w ewolucji na poziom dojrzałego do mechanizmów demokratycznych społeczeństwa.

Kod romantyczno-demokratyczny utrwalił poetycki ton prowadzenia publicznej dysputy na tematy polityczne, przyjmując perspektywę mesjanistyczną oraz misyjny determinizm dziejów Polski. To, co Stańczycy określali *idealizującym* spojrzeniem i co w ich pojęciu stanowiło istotne ograniczenie, miało być wynikiem dwóch czynników: właściwego naturze polskiej ubarwiania rzeczywistości i ucieczki od realności problemów – co szczególnie krakowskich konserwatystów skłaniało do ostrej krytyki. W istocie więc rzeczy na polskiej scenie politycznej królowały antywartości kultury politycznej, i do tego braku odnosi się krytyka i naciski krakowskiej formacji: ogólnie i milcząco akceptowane normy i zasady postępowania, pozwalające na przeciwstawienie indywiduum wspólnotcie, skutecznie uniemożliwiające realizowania zasady demokratycznego celu państwa.

Powyższa konstatacja stanowiła wyzwanie dla konserwatywnego szacunku wobec dziedzictwa przeszłości – krakowskie stronnictwo w ostatnich dwóch wiekach niewiele wartościowego pragnęło ocalić i uznać za cenne dla narodu polskiego. Sporadyczne wyrazy uznania dla polityki oświatowej Stanisława Augusta nie miały wystarczającej siły, by służyć za trwałe odniesienie. W zamierzeniu krakowskich działaczy zaproponowany wzorzec miał stanowić odpowiednio wpływową odpowiedź na sarmatyzm i jej pokłosie w postaci *liberum conspiro*. Oto racjonalny wywód Bobrzyńskiego: *Jeżeli historia nasza ma nam być nauczycielką życia, jeżeli w dzisiejszych naszych przedsięwzięciach mamy się posługiwać argumentem, że tak nasi czynili ojcowie, to zapatrujmyż się na naszych wielkich przodków z jagiellońskich czasów, a te skarłowaciałe późniejsze pokolenia, których ciężkie brzemie grzechów dotychczas dźwigamy, posłużą nam jako przykład ostrzegawczy*<sup>39</sup>. Dalej Bobrzyński przekonuje: *Spółczeństwo dzisiejsze jest już na to przygotowane, że tradycja przekazana nam przez ostatnie pokolenia, w której jeszcze po części tkwimy, jest tradycją powstałą w wiekach upadku, że umysł polski obejmował niegdyś szersze poglądy, że pierś nasza karmiła wznioślejsze dążenia od tych, w które nas zakuła ciemnota i krótkowidzenia XVII lub XVIII stulecia*. Staranna i logiczna argumentacja Stańczyków przebudować gruntownie miała świadomość Polaków i spowodować głęboką, nie

---

39. M. Bobrzyński, *Dzieje Polski w zarysie...*, s. 46.

powierzchniową *przemianę duchową*<sup>40</sup>. Nie miała się ona ograniczyć wyłącznie do zmiany języka, choć ten aspekt stał się istotny z innego względu i przyczyny – język polityki polskiej ukształtowany został przez kod romantyczny. Nowy język sfery polityki miał oddawać zmiany paradygmatu uprawiania polityki; jak pisze J. Koziński: *Wypracowanie nowego języka politycznego nie jest drobnostką. (...) Epoka nowych początków wymaga nowego kodu*<sup>41</sup>. W typologii, którą przytacza Koziński, Polskę przyporządkować wypada do szeregu narodu *kulturowych*, których spoiwem jest język, obyczaje, religia i dziedzictwo kulturowe. Intencją krakowskich konserwatystów było uczynienie ze społeczeństwa polskiego narodu *politycznego*, scalanego przez historię państwa, porządek prawny i system instytucjonalny<sup>42</sup>.

### Uznawane wzory zachowań w sferze polityki i wypróbowane typy działań politycznych

W zakresie wzorców osobowościowych lub stronnictw politycznych służących jako przykład działania słusznego i skutecznego, krakowscy konserwatyści odwoływali się do historii Polski, rzadziej – państw ościennych. Dla Michała Bobrzyńskiego wzorcami osobowościowymi władców prowadzących skuteczną politykę byli: Mieszko, Bolesław Krzywousty, Władysław Łokietek i Kazimierz Wielki. Bobrzyński klasyfikuje działania polityczne władców wedle oceny sytuacji, ustalania priorytetów i kalkulacji sił w stosunku do zamiarów. Kazimierz Wielki – *Chwyciwszy też po śmierci ojca za ster rządów, postanowił sobie epocę walki za jaką bądź cenę położyć koniec, a podnieść kraj i społeczeństwo polskie na ten stopień gospodarstwa, oświaty i cywilizacji, na jakim podówczas stanęła Europa*<sup>43</sup>. Polityka Kazimierza Wielkiego stanowiła *mądre użycie sił własnych, roztropność, znajomość stosunków*<sup>44</sup>, kierując uwagę na *trzeźwe rozpatrzenie się w stosunkach politycznych Polski*<sup>45</sup>. Józef Szujski np. w *Historii polskiej...* również formułuje oceny panowania monarchów polskich, w niektórych wypadkach polemizując z obiegowymi opiniami. Ceni ostrożność

40. Por. T. S. Eliot, *Chrześcijaństwo – kultura – polityka*, Warszawa 2007, s. 28.

41. J. Koziński, *Koniec wieku nieodpowiedzialności. Eseje humanistyczne*, Warszawa 1995, s. 131.

42. Tamże, s. 137.

43. M. Bobrzyński, *Dzieje Polski w zarysie...*, s. 183.

44. Tamże, s.188.

45. Tamże, s. 183.

Kazimierza Jagiellończyka, pierwszą połowę panowania Zygmunta I i próby reform Władysława IV. Jana Kazimierza zalicza do *najwybitniejszych postaci historii ówczesnej Europy*<sup>46</sup>. W Sobieskim docenia umiejętność pogodzenia pewnej podległości polityce francuskiej z realizacją interesu Polski. Największe jednak uznanie budzą w Szujskim monarchowie, którzy w trudnych warunkach potrafili nie tylko zachowywać *status quo*, lecz i odnotować sukcesy. Osobowość Sobieskiego stanowi tu istotny kontrast ze społeczeństwem, które *podniecone do nienaturalnego stopnia fantazją i uczuciem*<sup>47</sup>, Sobieskiego uczyniło ofiarą swojego upadku politycznego i moralnego<sup>48</sup>. Szujski ponadto wyróżnia lata 1775-1788 jako okres, w którym efektywnie wcielano zadania polityki realnej, gdzie *de iure rządził król i Rada Nieustająca, de facto ambasador rosyjski. Pomimo tego lata owe były bardzo korzystne dla narodu. Jakakolwiek była Rada Nieustająca, była ona zawsze rządem i dała narodowi długie wieki anarchicznemu wyobrażeniu o rządzie. (...) Starano się więc o porządek skarbu, postęp przemysłu, a nade wszystko o rozwój oświaty. (...) Był to więc okres ucisku na zewnątrz, pracy organicznej na wewnątrz*<sup>49</sup>. Efektem tych tendencji stała się też Konstytucja 3 Maja, w burke`owskim duchu modelująca projekt zmian. Pisze Szujski: *Rzeczpospolita francuska była porodem nowej idei wolności, monarchia polska, Konstytucja 3 maja przetworzona, była odrodzeniem się tejże idei na starym szczepie. (...) Dzień 3 Maja był rewolucją naszą, świetną, wielką, szlachetną, szlachetniejszą od francuskiej, bo bezkrwawą. On nakreślił nam drogi przyszłego żywota, on wskazał, jak tradycję ojców przechować, a winy ich odplacić mamy. Tradycją tą była wolność – grzechem jej uszczuplenie w granicach kasty, (...) jej zboczenie aż do despotyzmu jednostki*<sup>50</sup>.

Rozważania na temat zachowań i działań w obszarze polityki warto uzupełnić o wnioski, jakie zawiera praca Koźmiana poświęcona osobie i polityce Bismarcka. Z rozprawy poświęconej pruskiemu kanclerzowi wyłania się obraz polityka wzor-

---

46. J. Szujski, *Historii polskiej treściwie opowiedzianej ksiąg dwanaście*, posł. P. Matusik, Poznań 2005, s. 317-318.

47. M. Bobrzyński, *Dzieje...*, s. 415.

48. J. Szujski, *Historii polskiej...*, s. 320.

49. J. Szujski, *Stare książki i dawni ludzie. Postrzeżenia historyczno-literackie*, [w:] *O fałszywej historii jako mistrzyni fałszywej polityki*, Warszawa 1991, s. 138.

50. Tamże, s. 147.

cowo stosującego zasady skutecznej i celnej polityki. Jak pisze Koźmian, wierny naczelnej zasadzie budowania potęgi państwa niemieckiego, Bismarck nie kierował się *ani zasadami, ani stałością zdania* – tworząc sojusze ze środowiskami liberalnymi, centralnymi lub konserwatywnymi<sup>51</sup>. Wizja Bismarcka, jakkolwiek wymagała wygrania przezeń sporu w kręgach politycznych, zjednoczyła naród pruski i w sporej większości elity polityczne. Uznanie Koźmiana – nie bez zapewne ukrytej aluzji do spraw polskich – budził fakt współpracowników, *doskonałych technicznych wykonawców, pozbawionych ambicji walki o władzę*<sup>52</sup>. A przecież *Bismarck przyjął w interesie państwa spór z większością i zwyciężył*<sup>53</sup>. Koźmian podkreśla, że – przekraczając dzielnice polskie w kierunku prusko-niemieckim – Bismarckowska polityka wydatnie przyczyniła się do stworzenia silnego i bezpiecznego państwa, którego stabilności nie zagrażają stronnictwa i opozycja. Istotą pomyślności państwa pruskiego była polityka rządu, oparta na dobrobycie społeczeństwa, obejmującego całą ludność<sup>54</sup>. Przystawano jednocześnie zdobycze nowoczesności w zakresie rozwiązań socjalnych, ekonomicznych, technicznych. W ten sposób w Prusach – jaki pisał Koźmian – wytworzył się duch prawdziwie demokratyczny. Szlachta zachowała swoje miejsce, lecz istotną rolę odgrywały stanowiska zajmowane przez ludzi pracowitych lub uzdolnionych: *Tym sposobem państwo to przyswajając sobie wszystko, co nowożytnie, nie wyzulo się całkiem z tego, co dawne czasy miały dobrego, i dlatego zaplanowały w nim czynność i życie nowoczesnych demokracji połączone z hartem i siłą krzyżacką*<sup>55</sup>. Administracja i armia – żadne z tych narzędzi w ocenie Koźmiana nie zdobyło przewagi w państwie, a tworząc równowagę organizacyjną, nie uczyniły z Prus ani państwa zbiurokratyzowanego, ani militarno-despotycznego. W odniesieniu do Polaków Bismarck celnie zidentyfikował największe zagrożenia dla swoich celów i właściwie dobrał środki działania. Jak pisze Weber: *Polski problem stanowił jeden z kluczowych punktów polityki Bismarcka. (...) Bismarck, podobnie jak Rosjanie od czasów Mikołaja I, uważał Polaków po prostu za zdrajców*

---

51. S. Koźmian, *O działaniach i dziełach Bismarcka*, [w:] *Bezkarność...*, s. 292-293.

52. Tamże, s. 304.

53. Tamże, s. 309.

54. Tamże, 235-236.

55. Tamże, s. 237.

stanu, gdyż nie pozwalali oni na zniszczenie swojej odrębności<sup>56</sup>. Realizacja założeń politycznych przeprowadzana była planowo i konsekwentnie. Mimo że nie dopuszczano się metod, które praktykowano w Rosji (Kozmian nazywa je *katowaniem duchowym i fizycznym narodu*), cechowały się znacznie większą skutecznością. Wedle jego określenia: *Prusy przemieniają Polskę w Niemcy*<sup>57</sup>. Działanie pruskiej administracji wykorzystywało znajomość stron słabych i silnych Polaków – *Tym sposobem Prusy miały za sprzymierzeńców wszystkie nasze wady, Rosja za przeciwników wszystkie nasze zalety*<sup>58</sup>. Polityka *łagodna a podstępna* nie budziła w Polakach podejrzeń, nie zachęcała do działań – koncentrując się na zagadnieniach związanych z rozwojem ekonomicznym i pomijając kwestie języka, kultury, Prusy budowały atmosferę dobrobytu i wygody. Jaki był interes Prus w zagarnięciu terenów Polski? Kozmian wskazuje na gargantuiczną pożądlivość natury pruskiej<sup>59</sup>. Imperializm pruski w religijności polskiej zidentyfikował największą broń Polaków i źródło oporu – stąd jedyny inwazyjny projekt – *Kulturkampf*. Atak na polskich jezuitów w ocenie Kozmiana był realizacją polityki francuskiej rewolucji, która pozostawić miała chaos, bezwyznaniowość i rozmycie podstawowych wartości.

Wzorzec Bismarckowski jest Kozmianowi bliski z uwagi na podkreślaną wielokroć umiejętność realizacji stałych zadań – w nieustannie zmieniających się okolicznościach społecznych i politycznych. Kozmian wskazuje również na niezbędne poczucie racji stanu i powagę państwa, którego interesy politycy zobowiązują się reprezentować. Poczucie dobra wspólnego narodu i instytucji państwa, instrumentalizowane i redukowane do interesu partykularnego w dziejach Polski szlacheckiej, powraca w rozprawie Kozmiana jako czynnik zbyt często przez elitę polityczną Polski zbywany, lekceważony bądź świadomie usuwany. Kultura i mentalność szlachecka, o silnej cesze rustykalizmu<sup>60</sup>, niosła ugruntowaną tendencję do wzmacniania indywidualizmu i podejmowania decyzji, sądów jednostkowych. Wspólnota

---

56. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1989, s. 106.

57. S. Kozmian, *O działaniach i dziełach Bismarcka*, [w:] *Bezkarność Wybór pism*, Kraków 2001, s. 226.

58. Tamże, s. 228.

59. Tamże, s. 231.

60. J. Tazbir, *Próba określenia kultury szlacheckiej z Polsce przedrozbiorowej*, [w:] Z. Stefanowska, *Tradycje szlacheckie w kulturze polskiej*, materiały sesji naukowej zorganizowanej przez Zespól

państwowa wymaga umiejętności wykroczenia poza lokalność i ustalania konstelacji interesów w optyce tak regionalnej, jak ogólnopaństwowej. I w tym aspekcie polityka Bismarckowska w ocenie Koźmiana stanowiły wzór dla polskich elit.

Mimo że *dziewiętnastowieczny polski konserwatyzm nie przetrwał ideowo powstania, wielkich, masowych, nowoczesnych partii politycznych*<sup>61</sup>, uznać można, że dokonał jednak pewnego przewrotu intelektualnego, nadto zaś – uzyskał wymierny wpływ na kierunek polityki krajowej i udział w administracji wysokiego szczebla państwa zaborczego (*casus* J. Dunajewskiego, którego postać stanowiła wzór polityczny dla młodego Bobrzyńskiego). Śmiałym, choć uzasadnionym pomysłem była koncepcja dążenia do federacji z Austrią, z dalekosiężnym celem zmarginalizowania wpływów Węgier<sup>62</sup> a znacznie bliższym i w sporym stopniu zrealizowanym – liberalizacji Galicji. Jak pisze badacz zagadnienia: *Konserwatyzm Stańczyków był najwyraźniejszą bodaj artykulacją opcji niedocenianej, a przecież obecnej przez kilka dziesięcioleci w polskiej myśli zachowawczej. Zmierzał do zachowania resztek narodowego życia roztrwonionego w nieudanych powstaniach, odrzucał irredentyzm, negował politykę uczuciową, szczepiąc w jej miejsce poczucie powinności kierowanych politycznym rozumem*<sup>63</sup>. Jak warto podkreślić, S. Tarnowski i M. Bobrzyński – obok intensywnej pracy naukowej i dydaktycznej – brali udział w pracach sejmu krajowego i w Radzie Państwa. Program pozytywny stronnictwa zawierał się w kilku istotnych punktach, wśród których za wiodące uznaje się: 1) ustrój federacyjny, 2) reformę gminną, której ośrodkiem był program oświaty i edukacji, 3) porozumienie z Rusinami honorujące ich odrębną narodowość<sup>64</sup>, 4) ustanowienie krajowej rady edukacyjnej i zaprowadzenie języka polskiego jako wykładowego<sup>65</sup>.

---

Psychosocjologii Literatury Instytutu Badań Literackich PAN w dniach 23-24 listopada 1973 r. w Warszawie, Warszawa 1976, s. 24.

61. M. Król, *Konserwatyści a niepodległość. Studia na polską myślą konserwatywną XIX wieku*, Warszawa 1985, s. 184.
62. W. Feldman, *Dzieje polskiej myśli politycznej 1864-1914*, Warszawa MCMXXXIII, s. 62.
63. B. Szlachta, *Konserwatyzm. Z dziejów tradycji myślenia o polityce*, Kraków – Warszawa 1998, s. 208.
64. Por. M. Głuszko, *Kwestia ruska w prasie obydwu stronnictw*, [w:] M. Głuszko, *Walka konserwatystów krakowskich z demokratami na łamach ich organów prasowych w okresie 1867-1895*, Toruń 2007, s. 93-120.
65. B. Szlachta, *Z dziejów polskiego konserwatyzmu*, Kraków 2003, s. 140.

Był to więc projekt, ukierunkowany na wspieranie kultury i tożsamości polskiej w oparciu o założenia pracy organicznej i pracy u podstaw, przeciwdziałający polityce wynaradawiania i wykluczenia na rzecz aktywizowania środowisk gminnych i miejskich. W latach 1879 i 1885 program ów zapewnił krakowskim konserwatywom kontrolę nad życiem politycznym regionu Galicji<sup>66</sup>. Oznaką uznania osoby Szujskiego i programu politycznego stronnictwa stało się członkostwo Izby Panów (1879), lecz także wcześniejsza działalność naukowa, wysoko oceniona przez rząd wiedeński<sup>67</sup>. Za największy sukces działalności M. Bobrzyńskiego można uznać kierowanie Radą Szkolną Krajową i znaczne osiągnięcia na polu walki z analfabetyzmem z zastosowaniem specjalizacji programowej i szkolnej<sup>68</sup>. W późniejszym okresie – namiestnikstwo Galicji, obejmowane w sytuacji napięcia politycznego po zabójstwie poprzednika, hr. Andrzeja Potockiego, oraz w realiach politycznych, których wyznacznikiem była wielka liczba przeciwników politycznych (ludowcy, socjaliści, nacjonaści ukraińscy, endecja polska)<sup>69</sup>. W ocenie badacza: *Bobrzyński w swoisty sposób widział i rozumiał nowego ducha czasu, kształtującego się pod wpływem burzliwego rozwoju wydarzeń u progu pierwszej wojny światowej*<sup>70</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując rozważania podjęte w niniejszym artykule, można stwierdzić, że w doktrynie Stańczyków kultura polityczna pełniła w pewnym sensie kluczową funkcję, będąc fundamentem trwałości państwa i wspólnoty narodowej. Za jej komponenty uznać można zasadę obywatelskiej odpowiedzialności za dobro wspólne, wymagającą udziału społeczeństwa w mechanizmach sprawowania władzy, poszanowanie dla legalizmu i instytucji państwa, prymat racji stanu i interesu narodowego nad partykularyzmami oraz wierność narodowej tradycji i tożsamości, uosabiającej się w dziedzictwie chrześcijaństwa i kultury Zachodu.

---

66. M. Głuszko, *Walka konserwatystów...*, s. 163-171.

67. Por. J. Buszko, *Historycy krakowscy jako politycy*, [w:] *Spór o krakowską szkołę historyczną...*, s. 197.

68. W. Łazuga, *Michał Bobrzyński. Myśl historyczna a działalność polityczna*, Warszawa 1982, s. 99.

69. Por. J. Buszko..., s. 201-203.

70. Tamże, s. 204.

## Streszczenie

**Znaczenie kultury politycznej w programie społeczno-politycznym Stańczyków** Krakowscy konserwatyści, których najwybitniejszymi przedstawicielami są: Stanisław Tarnowski (1837-1917), Józef Szujski (1835-1883), Stanisław Koźmian (1836-1922), Ludwik Wodzicki (1834-1894) oraz Michał Bobrzyński (1849-1935), swój naprawczy program w obszarze społeczno-politycznym w dużej mierze wsparli na zasadach polityki realnej, której wyznacznikiem m.in. jest rzeczowa kalkulacja zysków i strat oraz wybór możliwych do osiągnięcia politycznych celów. Istotną rolę w koncepcji odgrywała dziedzina określana współcześnie mianem *kultury politycznej*, stanowiąca pewien całokształt zachowań w sferze spraw publicznych. Krytycznie odnosząc się do polskiej tradycji, krakowscy konserwatyści wyłonili zespół cech demokratycznej kultury politycznej, wśród których za najistotniejsze uznali: 1) poczucie odpowiedzialności za wspólnotę narodu i państwo, obligujące wszystkich obywateli do 2) udziału w procesach sprawowania i kontroli mechanizmów władzy, przy czym dotychczasowa dominacja czynnika indywidualistycznego (liberum veto, liberum konspiro) powinna ustąpić czynnikowi współpracy, określanego również mianem czynnika konsensusu społecznego.

**Słowa kluczowe:** polska kultura polityczna, Stańczycy, konserwatyści krakowscy, demokratyczna kultura polityczna, kultura polityczna uczestnictwa.

## Summary

### **The importance of political culture in the Stańczyks' socio-political programme**

In large extent, the Cracow conservatives, whose the most outstanding representatives are: Stanisław Tarnowski (1837-1917), Józef Szujski (1835-1883), Stanisław Koźmian (1836-1922), Ludwik Wodzicki (1834-1894) and Michał Bobrzyński (1849-1935), supported their repair program in the socio-political field on the principles of realpolitik. Its indicator is a material calculation of profit and loss, as well as, the choice of the most possible political goals to achieve. The first fiddle in that concept was played by the filed called 'political culture' which constituted a certain behaviour pattern in the public sphere. Critically relating to Polish tradition, the Cracow's conservatives revealed a set of democratic political culture features. As the most important they acknowledged: 1) a sense of responsibility for community of the nation obliging all citizens to 2) participate in the process exercising



and controlling the mechanisms of power, whereas, the previous dominance of an individualistic factor (the *Liberum Veto*, the *Liberi Conspiro*) should give way to the cooperation factor, also referred as a factor of social consensus.

**Keywords:** polish political culture, the *Stańczyks*, the Cracow conservatives, democratic political culture, the political culture of participation.

## Bibliografia

- Augustyniak U., *Granice wolności obywatela Rzeczypospolitej*, [w:] J. Kloczkowski (red.), *Wolność i jej granice. Polskie dylematy*, Kraków 2007.
- Błuszkowski J., *Dylematy polskiej transformacji*, Warszawa 2008.
- Bobińska C. (red.), J. Wyrozumski (red.), *Spór o krakowską szkołę historyczną*, Warszawa 1972.
- Bobrzyński M., *Dzieje Polski w zarysie*, Warszawa 1974, s. 85.
- Bocheński A., *Dzieje głupoty w Polsce. Pamflety dziejopisarskie*, Warszawa 1996, s. 101.
- Buszko J., *Kultura polityczna Galicji*, [w:] J. A. Gierowski (red.), *Dzieje kultury politycznej w Polsce*, Warszawa 1977.
- Dewey J., *Demokracja i wychowanie*, Warszawa 1964, s. 135.
- Eliot T. S., *Chrześcijaństwo – kultura – polityka*, Warszawa 2007.
- Eliot T. S., *Ku definicji kultury*, [w:] *Chrześcijaństwo–kultura–polityka*, Warszawa 2007.
- Feldman W., *Dzieje polskiej myśli politycznej 1864-1914*, Warszawa MCMXXXIII.
- Garlicki J., Noga-Bogomilski A., *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004.
- Garlicki J., *Tradycje i dynamika kultury politycznej społeczeństwa polskiego*, [w:] J. Błuszkowski, *Dylematy polskiej transformacji*, Warszawa 2007.
- Gasset J. O., *Rozważania o Europie*, Warszawa 2006.
- Głuszko M., *Walka konserwatystów krakowskich z demokratami na łamach ich organów prasowych w okresie 1867-1895*, Toruń 2007.
- Ihnatowicz I., *Kultura polityczna*, [w:] *Spoleczeństwo polskie od X do XX wieku*, Warszawa 1988, s. 573–577.
- Ingarden R., *O naturze ludzkiej* [w:] *Książeczka o człowieku*, Kraków 1974.

- Kamińska- Szmaj I, *Co to jest kultura polityczna?* [w:] *Język a kultura*, t. 11. J. Anusewicz (red.) i B. Siciński (red.), *Język polityki a współczesna kultura polityczna*, Wrocław 1994.
- Kieniewicz S., *Polska kultura polityczna w XIX wieku*, [w:] J. A. Gierowski, *Dzieje kultury politycznej w Polsce*, Warszawa 1977..
- Kloczkowski J., Szuldrzyński M. (red.), *Patriotyzm i zdrada. Granice realizmu i idealizmu w polityce i myśli polskiej*, Kraków 2008.
- Kosicka-Pajewska A., *Zachowawcza myśl polityczna Galicji w latach 1864-1914*, Poznań 2002.
- Koziński J., *Koniec wieku nieodpowiedzialności. Eseje humanistyczne*, Warszawa 1995.
- Koźmian S., *O działaniach i dziełach Bismarcka* [w:] *Bezkarność. Wybór pism*, Kraków 2001.
- Król M., *Konserwatyści a niepodległość. Studia na polską myślą konserwatywną XIX wieku*, Warszawa 1985.
- Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1993.
- Lipset M. S., *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998.
- Ludwikowski R., *Polska kultura polityczna. Mity tradycje i współczesność*, Kraków 1980.
- Łazuga W., *Michał Bobrzyński. Myśl historyczna a działalność polityczna*, Warszawa 1982.
- Łazuga W., *Ostatni Stańczyk: Michał Bobrzyński - portret konserwatysty*, Toruń 2005.
- Meyer G. (red.), Sulowski S. (red.), W. Łukowski (red.), *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech: wybrane problemy*, Warszawa 2007.
- Robertson D., *Kultura polityczna* [w:] *Słownik polityki*, Warszawa 2009.
- Simmel G., *O istocie kultury*, [w:] *Filozofia kultury. Wybór esejów*, Kraków 2007.
- Szlachta B., *Konserwatyzm. Z dziejów tradycji myślenia o polityce*, Kraków – Warszawa 1998.
- Szlachta B., *Z dziejów polskiego konserwatyzmu*, Kraków 2003.
- Szujski J., *Dumania samotną godziną. Niepoemata i nierozprawy* [w:] J. Szujski (red.), *O fałszywej historii jako mistrzyni fałszywej polityki*, Warszawa 1991.

- Szujski J., *Historii polskiej treściwie opowiedzianej ksiąg dwanaście*, posł. P. Matusik, Poznań 2005.
- Szujski J., *O fałszywej historii jako mistrzyni fałszywej polityki*, Warszawa 1991.
- Szuldrzyński M., *Władza – odwieczna słabość Polaków*, [w:] J. Kloczkowski (red.) *Władza w polskiej tradycji politycznej. Idee i praktyka*, Kraków 2010.
- Tazbir J., *Próba określenia kultury szlacheckiej z Polsce przedrozbiorowej*, [w:] Z. Stefanowska, *Tradycje szlacheckie w kulturze polskiej*, materiały sesji naukowej zorganizowanej przez Zespół Psychosocjologii Literatury Instytutu Badań Literackich PAN w dniach 23-24 listopada 1973 r. w Warszawie, Warszawa 1976.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1989.
- Zieghart R., *Die letzten Jahrzehnte einer grossmacht. Mencher. Volker. Problem des Habsburger Reichs*, Berlin 1932.
- Żyro T., *Respublica mixta czy hybryda?* [w:] T. Żyro, *Wola polityczna*, Warszawa 2008.



# Zarządzanie wiedzą w organizacji (1)

## – ujęcie teoretyczne

Piotr Oleksiak<sup>1</sup>, Marzena Pytel-Kopczyńska<sup>2</sup>

### Wprowadzenie

W obecnych uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych funkcjonowania każdej organizacji na rynku istotnym elementem jej efektywnego działania stają się posiadane przez nią zasoby wiedzy, rozumianej jako zespół wiarygodnych informacji o otoczeniu organizacji oraz umiejętności jej wykorzystania w praktyce. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest wdrażanie przez przedsiębiorstwa koncepcji zarządzania, jaką jest zarządzanie wiedzą, które jest sposobem kierowania organizacją polegającym na wdrażaniu procesów, dzięki którym możliwe jest tworzenie, upowszechnianie i wykorzystanie wiedzy do realizacji celów rozwojowych przedsiębiorstwa. Odpowiednie wykorzystywanie zgromadzonej wiedzy (w szczególności chodzi tu o kapitał intelektualny czyli m.in. pracowników dysponujących daną wiedzą) staje się elementem oddziaływującym na pozycję konkurencyjną organizacji na rynku czy jej wartość rynkową.

### Pojęcie i rodzaje wiedzy/zarządzania wiedzą

Wiedza według *Słownika Języka Polskiego* określana jest jako *ogół wiadomości zdobytych dzięki badaniom, uczeniu się, itp.*<sup>3</sup> Z kolei według *Encyklopedii* opracowanej przez Wydawnictwo Naukowe PWN wiedza jest definiowana w ujęciu węższym i szerszym. W pierwszym z nich oznacza *ogół wiarygodnych informacji o rzeczywistości wraz z umiejętnościami ich wykorzystania*. Natomiast w ujęciu szer-

- 
1. Dr Piotr Oleksiak, adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Instytutu Ekonomik Stosowanych i Informatyki Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego.
  2. Dr Marzena Pytel-Kopczyńska, Katedra Regionalistyki i Zarządzania Ekorozwojem, Wydział Zarządzania Politechniki Częstochowskiej.
  3. *Słownik Języka Polskiego poc-żyz*, Warszawa 2007, s. 706.

szym wiedza to wszelki zbiór informacji, poglądów, wierzeń, którym przypisuje się wartość poznawczą lub praktyczną<sup>4</sup>.

W odniesieniu do sfery zarządzania wiedzą w organizacji dzieli się ona na:

- wiedzę jawną (jest to wiedza formalna, udokumentowana w postaci dokumentów, baz danych, patentów, certyfikatów, opracowań czy badań);
- wiedzę ukrytą (nieujawnione dotychczas możliwości pracownika, związane z jego wiedzą, umiejętnościami czy doświadczeniem)<sup>5</sup>.

Odnosząc się do definicji wiedzy należy także powiedzieć o definicji zarządzania wiedzą. Pojęcie zarządzania wiedzą można definiować w czterech wymiarach<sup>6</sup>:

- **Funkcjonalnym** – zarządzanie wiedzą obejmujące realizację cyklicznych i ciągłych funkcji zarządzania, skupiające się na zasobach spersonalizowanej, skodyfikowanej i ugruntowanej wiedzy i procesach z jej udziałem, a także warunkach realizacji przebiegu tychże procesów w sposób umożliwiający osiągnięcie celów rozwojowych organizacji;
- **Procesowym** – postępowanie normujące i dyspozycyjne, którego celem jest stworzenie środowiska umożliwiającego sprawne wdrożenie strategii wiedzy i zarządzania ją, a także wdrożenie systemów organizacyjnych, optymalizujących głównie procesy związane z wiedzą, klimatem, kulturą i strukturą organizacyjną, nakierowane na rozwijanie wiedzy i dzielenia się nią;
- **Instrumentalnym** – odpowiedni dobór i wykorzystanie instrumentów, których celem jest stworzenie odpowiedniego przebiegu głównych procesów z udziałem wiedzy na wszystkich poziomach organizacji. Instrumenty te obejmują narzędzia ekonomiczno-finansowe, prawne, społeczne, organizacyjne i techniczne. W skład tych instrumentów można włączyć systemy organizacyjne (system informacyjny, motywacyjny czy controllingu), strategie różnych poziomów organizacji (Internet, intranet, ekstranet, bazy danych) oraz metod (obrazy, koła jakości, burze mózgów);

---

4. *Encyklopedia*, T. 19, Mediasat Poland, Warszawa 2006, s. 657-658.

5. M Juchnowicz, *Zarządzanie kapitałem ludzkim. Procesy – narzędzia – aplikacje*, Warszawa 2014, s. 214.

6. *Istota zarządzania wiedzą w organizacji*, s. 19, <http://janek.uek.krakow.pl/~kzzo/rozd%201.pdf>, dostęp dnia 14.06.2016 r.

- **Instytucjonalnym** – system stanowisk i zespołów pracowniczych, które będą realizować funkcje i zadania odnoszące się do zarządzania wiedzą w organizacji.

## Strategie i modele zarządzania wiedzą

Istnieje szereg modeli odnoszących się do zarządzania wiedzą, spośród których można wyodrębnić: model zasobowy, japoński i procesowy. W pierwszym z nich, modelu zasobowym (powstałym w I połowie lat 90.) przyjmuje się założenie, iż wiedza stanowi najważniejszy zasób firmy, a jej źródłem jest przedsiębiorstwo lub jego otoczenie. Podstawą skutecznego zarządzania wiedzą w tym modelu jest wzajemne współdziałanie poniższych pięciu elementów:

- pozyskiwaniu wiedzy z otoczenia;
- implementacji i integracji nowych narzędzi i technologii;
- eksperymentowania;
- wspólnego rozwiązywania problemów;
- kluczowych umiejętności, do których należą systemy fizyczne i techniczne, systemy zarządzania, wiedza i umiejętności pracowników oraz normy i wartości<sup>7</sup>.

Z kolei w drugim z modeli (opracowanym przez dwoje japońskich badaczy – I. Nonaka, H. Takeuchi) – japońskim – przyjęte jest założenie o podziale wiedzy na jawną i ukrytą. Model ten zakłada, iż wiedza ludzka jest generowana i przekazywana za pomocą społecznych interakcji oraz, iż wiedza pracowników jest podstawą tworzenia wiedzy organizacyjnej<sup>8</sup>. Tworzenie tej wiedzy jest procesem spiralnym i powtarzającym się cyklem czteroelementowym, na który składa się:

- socjalizacja czyli zdobywanie/dzielenie się doświadczeniem przy pomocy świadomego obserwowania i naśladownictwa;
- eksternalizacja czyli możliwość wyrażania wiedzy ukrytej za pomocą dostępnych definicji i znanych pojęć;

---

7. A. Sopińska, P. Wachowiak, *Modele zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie*, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/14/id/275>, dostęp dnia 14.06.2016 r.

8. *Podejście japońskie w zarządzaniu wiedzą*, [http://infonomika.uek.krakow.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26:podejcie-japoskie-w-zarzdzaniu-wiedz&catid=14:funkcja-zarzdzanie&Itemid=4](http://infonomika.uek.krakow.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=26:podejcie-japoskie-w-zarzdzaniu-wiedz&catid=14:funkcja-zarzdzanie&Itemid=4), dostęp dnia 14.06.2016 r.

- kombinacja czyli proces systematyzacji wiedzy, poprzez udostępnienie jej dzięki dokumentacji o różnej formie i z różnych dziedzin;
  - internalizacja czyli możliwość interpretacji nabytych doświadczeń<sup>9</sup>.
- Natomiast w ostatnim z modeli (wynikającym z praktyki firm konsultingowych)
- procesowym - zarządzanie wiedzą traktowane jest jako zespół procesów umożliwiających tworzenie, upowszechnianie i wykorzystywanie wiedzy do realizacji celów organizacji. Model ten wyróżnia trzy główne fazy tego procesu, a mianowicie
  - tworzenie wiedzy, dzielenie się wiedzą oraz przekształcanie wiedzy w decyzje.
- Z kolei McAdam i McCredy wymieniają następujące modele zarządzania wiedzą<sup>10</sup>:
- Modele kategorii wiedzy;
  - Modele intelektualnego kapitału;
  - Modele ukierunkowane społecznie.

## Korzyści z zarządzania wiedzą dla organizacji

Według Maiera do podstawowych celów biznesowych zarządzania wiedzą można zaliczyć<sup>11</sup>:

- Redukcję kosztów w organizacji;
- Polepszenie wydajności [produktywności] procesu pracy;
- Zwiększenie szybkości przebiegu procesów innowacyjnych;
- Możliwość rozwoju nowych dziedzin działalności gospodarczej;
- Redukcje ryzyka prowadzenie działalności gospodarczej;
- Poprawę poziomu motywacji pracowników i ich satysfakcji z wykonywanej pracy;
- Doskonalenie jakości produktów/usług;
- Poprawę możliwości rozwojowych organizacji;

- 
9. Kowalczyk, A. & Nogalski, B., *Zarządzanie wiedzą. Koncepcja i narzędzia*, Warszawa 2007, s. 51-52
  10. R. McAdam, S. McCredy, *A critical review of knowledge management models*, The Learning Organization, nr 3, 1999, ss. 91-101.
  11. M. Wyskwarski, *Zarządzanie wiedzą w małych i średnich przedsiębiorstwach – wykorzystanie urzędzeń NAS*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i zarządzanie z. 68, 2014, s. 429, [http://www.woiz.polsl.pl/znwoiz/z68/WyskwarskiM\\_po\\_recenzjach.pdf](http://www.woiz.polsl.pl/znwoiz/z68/WyskwarskiM_po_recenzjach.pdf), dostęp dnia 14.06.2016 r.



- Poprawę satysfakcji klienta;
- Poprawę w zakresie planowania, czy optymalizacji procesu pracy.

Aby organizacja uzyskiwała wymierne korzyści z zarządzania wiedzą konieczna jest jej koncentracja na następujących obszarach<sup>12</sup>:

- Innowacje – celem innowacji jest wytworzenie lub nabycie nowej wiedzy, której brakuje organizacji w celu podniesienia jej konkurencyjności na rynku (innowacje możemy podzielić na innowacje procesowe – sposób funkcjonowania firmy czy innowacje produktowe – w odniesieniu do nowych produktów);
- Transfer wiedzy – dzielenie się wiedzą w organizacji w momencie gdy między jej członkami występuje asymetria tej wiedzy. Można tu mówić o transferze popytowym – inicjatywa pojawia się ze strony pracownika, który potrzebuje tej wiedzy i transfer podaży – kiedy transfer wychodzi od tego, który dysponuje tą wiedzą;
- Utrzymanie jakości wiedzy – ponoszenie nakładów na utrzymanie jakości posiadanej wiedzy poprzez regularne weryfikowanie, przeglądanie i aktualizację wiedzy;
- Dydaktyka – stały rozwój posiadanej wiedzy i nieustanny proces uczenia się pracowników;
- Cykl życia członka organizacji – zarządzanie systemami klasy Human Capital Management;
- Organizacja w zarządzaniu wiedzą – wspieranie i realizowanie przez organizację różnego rodzaju inicjatyw z zakresu zarządzania wiedzą;
- Pomiar i raportowanie – pomiar efektów zarządzania wiedzą w organizacji, np. poprzez wyliczanie korelacji pomiędzy poziomem wiedzy pracowników a jakością ich pracy w kluczowych obszarach;
- Motywacja – motywowanie do dzielenia się wiedzą i samorozwoju;
- Wycena kapitału intelektualnego – dążenie do wykazania iż podstawowym rezultatem zarządzania wiedzą jest wzrost poziomu kapitału intelektualnego;

---

12. M. Żmigrodzki, *Metodyka zarządzania wiedzą*, E-mentor nr 1 (13), <http://www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/13/id/247>, dostęp dnia 14.06.2016 r.

- Wdrażanie zarządzania wiedzą – sprowadza się to do czterech etapów: budowy świadomości w zakresie zarządzania wiedzą, audytu wiedzy, pilotażu i rozszerzenia wdrożenia;
- Szczególne metodyki – na podstawie udanych wdrożeń w zakresie zarządzania wiedzą możliwe jest stworzenie wzorców odnoszących się do procesów biznesowych – sprzedaży, obsługi klienta czy produkcji.

Mówiąc o korzyściach wynikających z przyjęcia filozofii zarządzania opartej na zarządzaniu wiedzą warto także wymienić typowe błędy wprowadzania takiej koncepcji zarządzania (tabela 1).

**Tabela 1.** Typowe błędy w zarządzaniu wiedzą

Rodzaj błędu	Opis błędu
Brak roboczej definicji wiedzy	Problemy z rozróżnieniem wiedzy, informacji i danych Brak refleksji nad celami inicjatyw zarządzania wiedzą
Nacisk na zasoby wiedzy, lekceważenie przepływów wiedzy	Kodyfikacja a nie personalizacja wiedzy Gromadzenie, archiwizacja, pomiar – a nie dzielenie czy wykorzystywanie
Postrzeganie wiedzy jako istniejącej poza głowami jednostek	Gromadzenie zasobów wiedzy, kontrolowanych przez organizację Niedoceniecie roli pracowników w zarządzaniu wiedzą
Niezrozumienie, że fundamentalnym celem zarządzania wiedzą jest dzielenie się nią	Brak zachęt do dzielenia się wiedzą Niewłaściwa atmosfera pracy, ograniczone zaufanie, konflikty międzyludzkie
Lekceważenie wiedzy ukrytej	Niedoceniecie doświadczeń pracowników i znaczenia personalizacji wiedzy

Rodzaj błędu	Opis błędu
Oderwanie wiedzy od jej zastosowań	Inicjatywa zarządzania wiedzą staje się celem samym w sobie; budowa archiwum, pomiar wartości kapitału intelektualnego, badania rynku Zapominanie, iż wiedza powinna być wykorzystywana w działaniu
Lekceważenie myślenia i wnioskowania	Dopiero analiza posiadanych zasobów wiedzy pozwala na podejmowanie lepszych decyzji
Koncentracja na przeszłości a nie przyszłości	Przeszłe doświadczenia nie zawsze podpowiadają, co zrobić w nowych sytuacjach
Niedocenianie znaczenia eksperymentowania	Inicjatywa zarządzania wiedzą jako samodzielny, odrębny program – a nie zestaw wielu technik, wprowadzanych metodą prób i błędów
Zastąpienie kontaktów międzyludzkich technologiami informatycznymi	Przekonanie, iż system informatyczny rozwiąże wszystkie problemy zarządzania wiedzą
Stosowanie niewłaściwych mierników wiedzy	Pomiar wiedzy w oparciu o liczbę dokumentów, wyszukiwań, odbytych szkoleń czy wdrożonych inicjatyw Zapominanie, iż najważniejsze mierniki dotyczą wymiernych efektów wykorzystywania wiedzy

**Źródło:** Klinkiewicz K., *Wyzwania zarządzania wiedzą*, s. 3, <http://www.wz.uw.edu.pl/pracownicyFiles/id7627-Wyzwania%20zarzadzania%20wiedza.pdf>, dostęp dnia 14.06.2016 r.

## Kapitał intelektualny jako podstawy element i źródło wiedzy w przedsiębiorstwie

We współczesnym przedsiębiorstwie opartym na zarządzaniu wiedzą rośnie rola kapitału intelektualnego<sup>13</sup> jako głównego elementu i źródła wiedzy. Dzięki temu organizacja może konkurować na rynku i jednocześnie dynamicznie rozwijać się. Czynniki niematerialne, w tym kapitał intelektualny, pozwalają na zdobycie przewagi konkurencyjnej poprzez<sup>14</sup>:

- Tworzenie i utrzymanie dobrych stosunków czy efektywną i wydajną obsługę nowych grup klientów i obszarów rynku;
- Wprowadzanie innowacyjnych produktów czy usług, pożądaných przez docelowe grupy klientów;
- Szybkie i efektywne kosztowo wytwarzanie produktów/świadczenie usług o wysokiej jakości, dostosowanych do indywidualnych potrzeb klientów;
- Motywowanie pracowników do podnoszenia kwalifikacji, ciągłego doskonalenia procesów, poprawy jakości i skrócenie czasu reakcji na potrzeby rynku;
- Rozwój technologii informatycznych, baz danych czy systemów informatycznych.

Według Paliszkiewicza główne korzyści z wprowadzenia przez organizację strategii zarządzania kapitałem intelektualnym<sup>15</sup> to<sup>16</sup>:

13. Kapitał intelektualny organizacji jest sumą trzech elementów – kapitału ludzkiego (wiedza aktualnie posiadana i potencjalna, która posiada pracownik i używa jej pracodawcy na podstawie określonych stosunków pracy), kapitału organizacyjnego (wiedza mająca postać zinstytucjonalizowaną – regulaminy, procedury, bazy danych, patenty, znaki towarowe, oprogramowanie czy struktura organizacyjna) oraz kapitału relacji (wiedza wynikająca z relacji wewnętrznych i zewnętrznych organizacji).
14. R. S. Kaplan, D. P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*. Artur Andersen, Warszawa 2001, s. 23.
15. W celu sprawnego zarządzania kapitałem ludzkim niezmiernie ważne są także metody jego pomiaru. Najpopularniejsze z nich to - Navigator firmy Scandia, Monitor Aktywów Niematerialnych, Strategiczna (Zintegrowana) Karta Wyników oraz Intellectual Capital Rating. Dzięki takim pomiarom można zidentyfikować podstawy wyceny przedsiębiorstwa zorientowanego na wartości niematerialne, skierować uwagę kadry menedżerskiej na najważniejsze czynniki generujące wartość firmy, pokazać i ustalić faktyczne korzyści z inwestycji w działania wynikające z zarządzania wiedzą oraz przekazać pełniejsze informacje akcjonariuszom.
16. J.O. Paliszkiewicz, *Rozwój organizacji poprzez zarządzanie kapitałem intelektualnym*, Ostrołęka 2005, s. 35-36.

- Zwiększenie wartości kapitału intelektualnego;
- Określenie wymagań w zakresie wiedzy, doświadczenia i kwalifikacji na podstawie przyjętej strategii;
- Wylimitowanie możliwości popełnienia ponownie tych samych błędów, jak i zachęcenie do innowacyjności;
- Wykorzystanie dotychczas zgromadzonej w organizacji wiedzy;
- Lepsze dostosowanie tematów szkoleń do potrzeb firmy i jej pracowników;
- Lepsze wykorzystanie posiadanych środków informacyjno-technicznych, zapewnienie rozwoju, utrzymania i zabezpieczenia zasobów intelektualnych i wiedzy w organizacji;
- Promowanie tworzenia wiedzy oraz wprowadzenie innowacji przez każdego pracownika organizacji;
- Stosowanie wiedzy i ekspertyz do planowania oraz realizacji zadań i celów;
- Udostępnianie tej wiedzy i jej dystrybucji do odpowiednich miejsc działania;
- Modyfikowanie działalności i restrukturyzacji organizacji w taki sposób, aby stosowała wiedzę efektywniej, miała korzyści z wykorzystywania zasobów wiedzy, minimalizowała istniejące braki wiedzy i rozwijała ją;
- Zarządzanie, tworzenie i kontrolowanie przyszłej i bazującej na realizacji długoterminowych celów wiedzy, szczególnie w zakresie inwestowania, stosowania innowacji, wyników badań i rozwoju, aliansów strategicznych czy zdobywania nowej wiedzy.

Należy pamiętać iż istotnym elementem kapitału intelektualnego jest kapitał ludzki czyli każdy pracownik organizacji wraz ze swymi szeroko pojętymi kompetencjami (wiedza, umiejętności, predyspozycje i postawy). W przypadku wdrażania strategii zarządzania wiedzą w organizacji, podstawowe działania w tym zakresie w odniesieniu do zarządzania kapitałem ludzkim to m.in. wdrażanie odpowiedniej strategii szkoleniowej (w tym stosowanie *coachingu* i *mentoringu*) czy motywowanie pracowników do ponoszenia swoich kwalifikacji (poprzez różnego rodzaju studia czy wyjazdy na konferencje).

Istnieje szereg modeli zarządzania kapitałem ludzki. Według Borkowskiej najistotniejsze z nich to<sup>17</sup>:

- Model sita ludzkiego – jego podstawą jest selekcja pracowników oraz kandydatów do pracy. Pracodawca dobiera sobie najlepszych pracowników oraz stopniowo rezygnuje z tych gorszych. Stosowana jest przede wszystkim w przypadku nadwyżki podaży siły roboczej, oraz w odniesieniu do zawodów atrakcyjnych, gdzie ma miejsce duża konkurencja. Rezultatem stosowania takiego modelu jest awansowanie pracowników najlepszych, a zwalnianie najgorszych i jednocześnie przyjmowanie na ich miejsce pracowników nowych;
- Model przypadku – polega na dowolności i samowoli kadry menadżerskiej w działaniach personalnych. Jej skutkiem jest w zarządzaniu jest prywata czy kumoterstwo, mające zgubne skutki dla organizacji. Metoda stosowana jest z reguły w małych firmach w początkowych fazach ich rozwoju;
- Model kapitału ludzkiego – w jej przypadku często organizacja konkuruje wysoką jakością i marką produktu a pracownicy realizują założone zadania. Metoda ta realizowana jest w dużych przedsiębiorstwach, które posiadają własną markę. Organizacje takie inwestują w rozwój pracownika;
- Model potencjału kadr – polega na konieczności zaangażowania pełnej sprawności psychicznej i fizycznej pracownika w działalność firmy oraz jego pełną lojalność i identyfikację z firmą. W modelu tym stosowana jest zmienność pracy oraz rotacja działań.

Firma chcąc uzyskać odpowiednie zespoły inwestuje w pracowników, zapewnia im warunki socjalne i bezpieczeństwo pracy a także rozwój, awanse oraz godziwe warunki płacowe. Podstawą udanego zarządzania wiedzą w organizacji w odniesieniu do jej zasobów ludzkich jest stworzenie przez kadrę kierowniczą odpowiedniego modelu kultury organizacji poprzez<sup>18</sup>:

- przyjęcie przez kierownictwo roli rzecznika norm i wartości kreujących strategię rozwoju uwzględniającą wiedzę, jako źródło osiągnięcia przewagi konkurencyjnej na rynku;

---

17. S. Borkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2006, s. 44.

18. E. Karamalla-Gaiballa, K. Matouk, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie a jego potencjał ludzki*, [http://www.swo.ae.katowice.pl/\\_pdf/352.pdf](http://www.swo.ae.katowice.pl/_pdf/352.pdf), dostęp dnia 14.06.2016 r.

- propagowanie przez kierownictwo takich wartości jak: kreatywność, przedsiębiorczość, profesjonalizm, dążenie do doskonalenia się i rozwoju czy zaufanie we wzajemnych relacjach interpersonalnych;
- promowanie dialogu i partnerstwa na wszystkich płaszczyznach działania organizacji;
- jednoczenie wszystkich pracowników wokół wizji rozwoju firmy.

## Podsumowanie

Obecnie w coraz większym stopniu kierownictwo firm dostrzega strategiczne znaczenie wiedzy jako podstawowego zasobu organizacji (oprócz zasobów materialnych czy finansowych) i podejmuje szereg działań w kierunku jego powiększenia. Szczególnie w sytuacji gdy gospodarka oparta na wiedzy będzie bazować na zasobach wiedzy i jej wykorzystywaniu, a tym samym wiedza stanie się strategicznym czynnikiem rozwoju organizacji.

## Streszczenie

### **Zarządzanie wiedzą w organizacji(1) – ujęcie teoretyczne**

Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych zagadnień teoretycznych, dotyczących zarządzania wiedzą w organizacji. Tematyka artykułu wynika z coraz większego zainteresowania tą koncepcją zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie, która prowadzi do stworzenia kompleksowych narzędzi z gromadzenia i wykorzystywania wiedzy formalnej oraz wiedzy cichej uczestników organizacji. Ostatecznym celem takich działań jest dążenie do efektywnego wykorzystania wiedzy w funkcjonowaniu każdej organizacji.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie, wiedza, organizacja, zarządzanie zasobami ludzkimi.

## Summary

### **Knowledge management in the organization(1) - theoretical background**

The aim of this article is presenting the basic theoretical issues related to knowledge management in the organization. The subject of the article due to the increasing interest in the concept of human resource management in the enterprise, which leads to the creation of comprehensive tools from the collection and use of formal knowledge and know-how quiet the participants of the organization. The ultimate

aim of such actions is striving for the effective use of knowledge in the functioning of any organization.

**Keywords:** management, knowledge, organization, human resource management.

## Bibliografia

- Borkowska S., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, 2006.
- *Encyklopedia*, t. 19, Mediasat Poland, Warszawa 2006.
- <http://www.wz.uw.edu.pl/pracownicyFiles/id7627-Wyzwania%20zarzadzania%20wiedza.pdf>, dostęp dnia 14.06.2016 r.
- *Istota zarządzania wiedzą w organizacji*, <http://janek.uek.krakow.pl/~kzso/rozd%201.pdf>, dostęp dnia 14.06.2016 .
- Juchnowicz M., *Zarządzanie kapitałem ludzkim. Procesy – narzędzia – aplikacje*, Warszawa 2014.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*. Artur Andersen, Warszawa 2001.
- Karamalla-Gaiballa E., Matouk K., *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie a jego potencjał ludzki*, [http://www.swo.ae.katowice.pl/\\_pdf/352.pdf](http://www.swo.ae.katowice.pl/_pdf/352.pdf), dostęp dnia 14.06.2016 r.
- Klinkiewicz K., *Wyzwania zarządzania wiedzą*, <http://www.wz.uw.edu.pl/pracownicyFiles/id7627-Wyzwania%20zarzadzania%20wiedza.pdf>, dostęp dnia 14.06.2016 r.
- Kowalczyk, A. & Nogalski, B., *Zarządzanie wiedzą. Koncepcja i narzędzia*, Warszawa 2007.
- McAdam R., McCreedy S., *A critical review of knowledge management models*, The Learning Organization, nr 3, 1999.
- Paliszkievicz J.O., *Rozwój organizacji poprzez zarządzanie kapitałem intelektualnym*, Ostrołęka 2005.
- *Podejście japońskie w zarządzaniu wiedzą*, [http://infonomika.uek.krakow.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26:podejcie-japoskie-w-zarzadzaniu-wiedz&catid=14:funcja-zarzdzenie&Itemid=4](http://infonomika.uek.krakow.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=26:podejcie-japoskie-w-zarzadzaniu-wiedz&catid=14:funcja-zarzdzenie&Itemid=4), dostęp dnia 14.06.2016 r.
- *Słownik Języka Polskiego poc-żyz*, Warszawa 2007.
- Sopińska A., Wachowiak P., *Modele zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie*, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/14/id/275>, dostęp dnia 14.06.2016 r.



- Wyskwarski M., *Zarządzanie wiedzą w małych i średnich przedsiębiorstwach*
  - wykorzystanie urzędzeń NAS, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i zarządzanie z. 68, 2014, [http://www.woiz.polsl.pl/znwoiz/z68/WyskwarskiM\\_po\\_recenzjach.pdf](http://www.woiz.polsl.pl/znwoiz/z68/WyskwarskiM_po_recenzjach.pdf), dostęp dnia 14.06.2016 r.
- Żmigrodzki M., *Metodyka zarządzania wiedzą*, E-mentor nr 1 (13), <http://www.e-mentor.edu.pl/artypkul/index/numer/13/id/247>, dostęp dnia 14.06.2016 r.



# Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania sytuacji kobiet na rynku pracy w Polsce w 2015 r. – ujęcie regionalne

Łukasz Kozar<sup>1</sup>, Monika Mazur<sup>2</sup>

## Wprowadzenie

Analiza sytuacji na rynku pracy na szczeblu regionalnym pozwala na stwierdzenie, iż w Polsce mamy do czynienia z wysokim stopniem terytorialnego zróżnicowania bezrobocia. Według badaczy przedmiotu wpływ na taką sytuację ma nierównomierny rozwój społeczno-gospodarczy regionów, a także ich położenie geograficzne<sup>3</sup>. Wśród osób bezrobotnych jedną z najliczniejszych grup społecznych stanowią kobiety, które są powszechnie zaliczane do grupy będącej w trudnym położeniu na rynku pracy, czyli grupy zagrożonej wykluczeniem zawodowym, bądź też defaworyzowanej<sup>4</sup>. Sytuacja kobiety, jak wynika z licznych analiz i opracowań, na rynku pracy cechuje się długotrwałym pozostawaniem bez pracy, mniejszymi zarobkami oraz niską aktywnością zawodową. Niemniej jednak należy zauważyć, iż grupa ta jest znacząco zróżnicowana wewnątrz różnymi czynnikami, z których najważniejszym jest kryterium wieku<sup>5</sup>.

Ze względu na specyficzną rolę w życiu społeczno-gospodarczym kobiet do grupy tej kierowane są specjalne programy aktywizacyjne. Mają one przede wszystkim na celu wspieranie młodych matek, które bez wsparcia państwa w postaci kreowania

- 
1. Mgr Łukasz Kozar, doktorant w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Instytutu Ekonomik Stosowanych i Informatyki Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego.
  2. Mgr Monika Mazur, doktorantka w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Instytutu Ekonomik Stosowanych i Informatyki Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego.
  3. J. Wojnar, *Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w latach 1998-2011*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, 2012, Nr 24, s. 404-408.
  4. B. Pokorska, B. Słomińska, *Wybrane aspekty kształtowania rynku pracy w Polsce w świetle nowej strategii gospodarczej „Europa 2020”*, „Handel Wewnętrzny”, 2013, Vol. 2, Nr 343, s. 21-33.
  5. S. Kalinowski, *Aktywność ekonomiczna jako wyznacznik poziomu życia*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2013, Nr 30, s. 200-206.

odpowiedniego ustawodawstwa mogłyby nie poradzić sobie z pogodzeniem życia rodzinnego z zawodowym. Niemniej jednak zauważalna jest niska efektywność takiego wsparcia, która według badawczy przedmiotu skutkuje odkładaniem na później decyzji o założeniu rodziny z powodu braku stabilizacji zawodowej. Ponadto gro programów, których celem jest wspieranie kobiet na rynku pracy ukierunkowanych jest do kobiet z grupy 50+<sup>6</sup>.

Aktywizacja zawodowa ludności stanowi istotny cel Strategii Europa 2020, w myśl której w 2020 roku w UE powinno być zatrudnionych 75 proc. osób w wieku 20-64 lat. W przypadku Polski wskaźnik ten został ustalony na poziomie 71 proc. Niemniej jednak analizując sytuację regionalną w Polsce należy zauważyć, iż dotychczasowe rezultaty w osiągnięciu tego założenia są niewystarczające. Jedynie woj. mazowieckie od roku 2012 cechuje się wskaźnikiem równym, bądź wyższym niż docelowa wartość ustalona dla obszaru całej Polski jaka ma być osiągnięta w 2020 roku. Główną przyczynę takiego stanu rzeczy można upatrywać w niskim wskaźniku zatrudnienia kobiet. Tak więc aktywizacja zawodowa tej grupy społecznej będzie kluczowa dla osiągnięcia zamierzonych rezultatów Strategii Europa 2020 ustalonych dla Polski.

Poniższe opracowanie ma na celu wskazanie regionów (województw) w Polsce charakteryzujących się podobną sytuacją kobiet na rynku pracy. W tym też celu została zastosowana celowo wybrana metoda porządkowania nieliniowego (metoda aglomeracyjna) wielowymiarowej analizy porównawczej (WAP).

## Wskaźniki sytuacji kobiet na regionalnym rynku pracy

Dla właściwego zdiagnozowania sytuacji kobiet na regionalnych rynkach pracy, która powszechnie uznawana jest za gorszą od sytuacji mężczyzn, niezbędne jest dobranie odpowiednich wskaźników. Stąd też wytypowano takie dane statystyczne dotyczące rynku pracy, które charakteryzują się nie tylko aktualnością (analizowane dane obejmują 2015 rok) ale i odpowiednim pochodzeniem. W przytaczanych dalej

---

6. B. Urbaniak (red.), E. Kryńska (red.), J. Krzyszkowski (red.), J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013, s. 65-83; B. Urbaniak (red.), J. Wiktorowicz (red.), *Raport z analizy programów skierowanych do osób 50+ zrealizowanych w Polsce w latach 2004-2009*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2011, s. 55-207.

analizach jedynym źródłem używanych danych jest GUS. Po przeanalizowaniu literatury przedmiotu oraz sprawdzeniu kompletności danych dotyczących sytuacji kobiet na rynku pracy dla 16 województw pod koniec 2015 roku wybrano 10 kluczowych wskaźników mających na celu objaśnienie analizowanego problemu. Przy tym wyborze autorzy sugerowali się dokładnością oraz integralnością danych z poruszonym tematem. Ponadto wzięto pod uwagę kluczową zasadę doboru danych do WAP, która wskazuje na to, że zarówno niewłaściwy w takich analizach jest nadmiar informacji jak i ich niedobór<sup>7</sup>. Wskaźnikami tymi były:

- $X_1$  – wskaźnik zatrudnienia,
- $X_2$  – współczynnik aktywności zawodowej,
- $X_3$  – proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych w ogóle osób bezrobotnych,
- $X_4$  – stopa bezrobocia kobiet,
- $X_5$  – proc. udział kobiet bezrobotnych zarejestrowanych i pozostających bez pracy dłużej niż rok,
- $X_6$  – proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym,
- $X_7$  – proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych wg poziomu wykształcenia – wyższe,
- $X_8$  – proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych wg poziomu wykształcenia – średnie,
- $X_9$  – proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych wg poziomu wykształcenia – zasadnicze zawodowe,
- $X_{10}$  – proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych wg poziomu wykształcenia – policealne, średnie zawodowe.

Pośród przytoczonych powyżej wskaźników znalazły się dwa, które bardzo często są przywoływane w analizach mających na celu określenie sytuacji kobiet na rynku pracy. Są nimi wskaźnik zatrudnienia ( $X_1$ ) oraz współczynnik aktywności zawodowej ( $X_2$ ). W przypadku tego pierwszego można stwierdzić, co też potwierdzają dane statystyczne, iż istnieją znaczące dysproporcje jego wartości między płciami.

---

7. T. Grabiński, A. Malina, A. Zeliaś, *Metody analizy danych empirycznych na podstawie szeregów przekrojowo-czasowych*, Kraków 1990, s. 41-43.

Przy czym wskaźnik zatrudnienia w przypadku kobiet cechuje się niższymi wartościami (tabela 1). Wskazana zależność występuje we wszystkich województwach w Polsce. Najmniejszym zróżnicowaniem wskaźnika zatrudnienia między płciami, jak wynika z dostępnych danych dotyczących osób w wieku 20-64 lat za IV kwartał 2015 roku, cechuje się woj. lubelskie i woj. łódzkie. Z kolei w przypadku woj. dolnośląskiego i woj. opolskiego obserwuje się największe dysproporcje pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia kobiet i mężczyzn. Wartość opisywanej dysproporcji dla całego obszaru Polski wynosi 14,3 pkt. proc. (jedynie siedem województw charakteryzuje się mniejszą lub równą wartością).

Z kolei pod względem wskaźnika zatrudnienia kobiet woj. mazowieckie i woj. łódzkie zajmują odpowiednio pierwszą oraz drugą pozycję wśród województw w skali kraju. Najgorszą sytuacją pod względem omawianej kwestii cechuje się woj. warmińsko mazurskie i woj. podkarpackie.

**Tabela 1.** Wskaźnik zatrudnienia wg płci osób w wieku 20-64 w Polsce i w województwach w 2015 r.

Województwo/Polska	wskaźnik zatrudnienia [% osób w wieku 20-64]			dysproporcja pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia kobiet i mężczyzn
	mężczyzn	kobiet	ogółem	
dolnośląskie	78,0	59,3	68,5	18,7
kujawsko-pomorskie	74,8	58,4	66,5	16,4
lubelskie	71,9	61,9	67,0	10,0
lubuskie	74,0	61,6	67,7	12,4
łódzkie	75,8	65,3	70,5	10,5
małopolskie	75,9	60,2	68,0	15,7
mazowieckie	79,8	68,5	74,1	11,3
opolskie	77,9	60,5	69,0	17,4
podkarpackie	71,3	56,3	63,8	15,0

Województwo/Polska	wskaźnik zatrudnienia [% osób w wieku 20-64]			dysproporcja pomiędzy wskaźnikami zatrudnienia kobiet i mężczyzn
	mężczyzn	kobiet	ogółem	
podlaskie	74,6	63,6	69,2	11,0
pomorskie	77,5	62,0	69,8	15,5
śląskie	72,6	59,5	65,9	13,1
świętokrzyskie	74,6	61,8	68,4	12,8
warmińsko-mazurskie	71,1	54,5	62,8	16,6
wielkopolskie	78,2	61,4	69,8	16,8
zachodniopomorskie	73,0	56,8	64,7	16,2
Polska	78,0	59,3	68,5	14,3

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS, <https://bd1.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp dnia 20.06.2016 r.

W przypadku współczynnika aktywności zawodowej, podobnie jak przy wskaźniku zatrudnienia kobiety znacznie gorzej wypadają od mężczyzn (tabela 2). Tylko w przypadku jednego województwa współczynnik aktywności zawodowej kobiet przekraczał w IV kwartale 2015 roku 50 proc. (woj. mazowieckie). Drugim województwem pod tym względem w omawianym okresie było woj. łódzkie. Omawiając współczynnik aktywności zawodowej również należy zwrócić uwagę na dysproporcję pomiędzy płciami. W omawianym okresie województwem, które charakteryzowało się największą różnicą między współczynnikami aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn było woj. dolnośląskie (19,9 pkt. proc.). Wartość opisywanej dysproporcji dla całego obszaru Polski wynosi 16,4 pkt. proc. (połowa województw charakteryzowała się mniejszą lub równą wartością). Najmniejszym zróżnicowaniem współczynnika aktywności zawodowej między płciami, jak wynika z dostępnych danych za IV kwartał roku 2015, cechowało się woj. lubelskie i woj. podlaskie.

**Tabela 2.** Współczynnik aktywności zawodowej wg płci ogółem w Polsce i w województwach w 2015 r.

Województwo/Polska	współczynnik aktywności zawodowej [% osób]			dysproporcja pomiędzy współczynnikiem aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn
	mężczyzn	kobiet	ogółem	
dolnośląskie	65,8	45,9	55,2	19,9
kujawsko-pomorskie	65,7	46,3	55,5	19,4
lubelskie	62,9	49,2	56,0	13,7
lubuskie	62,1	47,2	54,5	14,9
łódzkie	65,0	49,8	56,9	15,2
małopolskie	65,0	47,8	56,0	17,2
mazowieckie	69,8	55,0	62,1	14,8
opolskie	64,0	46,0	54,4	18,0
podkarpackie	62,5	46,7	54,4	15,8
podlaskie	62,3	47,7	54,8	14,6
pomorskie	66,4	49,2	57,5	17,2
śląskie	62,0	46,5	53,8	15,5
świętokrzyskie	66,4	49,3	57,7	17,1
warmińsko-mazurskie	61,2	44,9	52,8	16,3
wielkopolskie	66,8	49,2	57,7	17,6
zachodniopomorskie	61,5	43,6	52,2	17,9
Polska	65,0	48,6	56,5	16,4

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS, <https://bd1.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp dnia 20.06.2016 r.



Jak wynika tylko z tych dwóch przytoczonych i zanalizowanych bardziej szczegółowo zmiennych można wskazać na regionalne zróżnicowanie sytuacji kobiet na rynku pracy. Niemniej jednak autorzy zauważają, iż zmienne te mogą nie w pełni odzwierciedlać zróżnicowanie regionalne. Stąd też w dalszych analizach wykorzystano znacznie szersze spektrum zmiennych, czyli wszystkie 10 wyżej zidentyfikowanych oraz wymienionych wskaźników.

## Transformacja zmiennych diagnostycznych

W zbiorze 10 wytypowanych podczas analizy teoretycznej wskaźników określających sytuację kobiet na regionalnych rynkach pracy, cechy  $X_3, X_4, X_5, X_6, X_7, X_8, X_9, X_{10}$  mają charakter destymulant, pozostałe są stymulantami. Zmienne te przed zastosowaniem metod porządkowania nieliniowego zostały poddane normalizacji dla zapewnienia ich porównywalności. W omawianym przypadku zastąpiono różne zakresy zmienności poszczególnych zmiennych zakresem stałym oraz wyeliminowano z obliczeń ujemne wartości zmiennych<sup>8</sup>. W pierwszej kolejności została przeprowadzona stymulacja zmiennych. Polegała ona na przekształceniu różnicowym destymulant w stymulanty (1).

$$x_{ij}^s = a - bx_{ij}^d \quad \begin{array}{l} i=1,2,\dots, n; \\ j=1,2,\dots, m; \end{array} \quad (1)$$

$b > 0,$

gdzie:

$x_{ij}^s$  – wartość j-tej zmiennej po przekształceniu w stymulantę w i-tym obiekcie,

$x_{ij}^d$  – wartość j-tej zmiennej destymulanty w i-tym obiekcie,

a – stała przyjmowana w sposób arbitralny, w tym wypadku  $a = 0$ ,

b – stała przyjmowana w sposób arbitralny, w tym wypadku  $b = 1$ .

W efekcie przeprowadzenia stymulacji destymulant zbiór zmiennych diagnostycznych został ujednoczony pod względem ich preferencji. Uzyskano więc zbiór

---

8. T. Grabiński, S. Wydimus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa 1989, s. 27; T. Panek, J. Zwierzchowski, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej. Teoria i zastosowanie*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2013, s. 33-39.

zmiennych diagnostycznych charakteryzujący się następującą zależnością – im wskaźnik liczbowy opisujący daną zmienną był wyższy tym jego wartość przyczyniała się do korzystniejszej oceny sytuacji kobiet na danym regionalnym rynku pracy na tle pozostałych tego rodzaju struktur w Polsce. Następnie ze względu na to, iż wybrane do badań zmienne charakteryzowały się różnymi jednostkami miar przeprowadzono normalizację zakresu zmienności dla wszystkich 10zmiennych diagnostycznych. W tym celu zostało zastosowane przekształcenie normalizacyjne w oparciu o klasyczną standaryzację (2).

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s(x_j)} \quad \begin{array}{l} i=1,2,\dots, n; \\ j=1,2,\dots, m; \end{array} \quad (2)$$

gdzie:

$z_{ij}$  – znormalizowana wartość  $j$ -tej zmiennej w  $i$ -tym obiekcie,  
 $\bar{x}_j$  – średnia arytmetyczna wartości  $j$ -tej zmiennej, przy czym:

$$\bar{x}_j = \frac{\sum_{i=1}^n x_{ij}}{n} \quad (3)$$

$s(x_j)$  – odchylenie standardowej  $j$ -tej zmiennej, przy czym:

$$s(x_j) = \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_{ij} - \bar{x}_j)^2 \right]^{-\frac{1}{2}} \quad (4)$$

Znormalizowane zmienne w ostatnim kroku transformacji poddano procedurze wyeliminowania ujemnych wartości zmiennych (5). Dzięki stałej  $\varepsilon$ , która powodowała przesunięcie na skali w górę wartości wszystkich zmiennych o jednakową wielkość została zachowana wzajemna relacja między badanymi zmiennymi.

$$z_{ij} = \begin{array}{l} z_{ij} \quad \text{gdy } \min_{i,j} \{z_{ij}\} > 0 \\ z_{ij} + \varepsilon \quad \text{gdy } \min_{i,j} \{z_{ij}\} \leq 0. \end{array} \quad \begin{array}{l} i=1,2,\dots, n; \\ j=1,2,\dots, m, \end{array} \quad (5)$$

przy czym:

$$\varepsilon = - \min_{i,j} \{z_{ij}\} + \frac{1}{3}s(z), \quad (6)$$

gdzie:

$S(z)$  – odchylenie standardowe obliczone ze wszystkich elementów macierzy znormalizowanych danych wejściowych.

Przeprowadzona w wyżej opisany sposób transformacja zmiennych diagnostycznych przyczyniła się do odpowiedniego ich wystandaryzowania tak, aby mogły zostać poddane w dalszym etapie jednej z wybranych metod porządkowania nieliniowego (metodę aglomeracyjną).

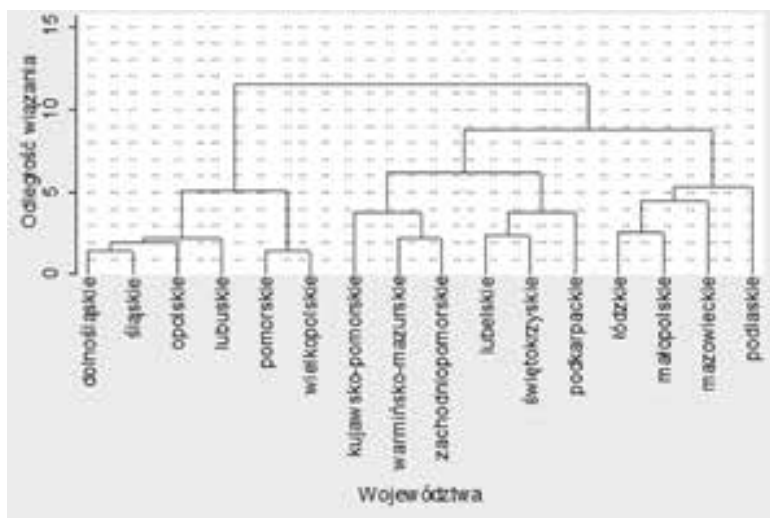
## Badanie właściwe

W niniejszym badaniu ze względu na konieczność wskazania stopnia podobieństwa badanych obiektów (województw) pod względem sytuacji kobiet na rynku pracy zastosowano metodę Warda. Uzasadnieniem wyboru właśnie tej metody porządkowania nieliniowego do przeprowadzonego badania stanowi jej bardzo wysoka efektywność potwierdzana przez badaczy w literaturze przedmiotu<sup>9</sup>. Ponadto metoda ta umożliwia pełną kontrolę nad wynikową liczbą otrzymanych grup. Pozwala ona na tworzenie grup obiektów o najmniejszym zróżnicowaniu ze względu na opisujące je zmienne. Tak więc za pomocą metody Warda można uzyskać najbardziej naturalne skupiska elementów. Stosowane obliczenia do przeprowadzenia tej metody wykonano w programie Stata. Dendrogram dla metody Warda z wykorzystaniem odległości euklidesowej przedstawia rysunek 1. Przy przyjęciu odległości wiązania nie większej niż pięć badane województwa można podzielić na sześć grup. Szczegółowe dane charakteryzujące poszczególne grupy przedstawiają tabele 3, 4, 5, 6, 7 oraz 8. Są one prezentowane zgodnie z zapisem na dendrogramie od lewej do prawej strony.

---

9. T. Panek, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Warszawa 2009, s. 83-114.

Rysunek 1. Dendrogram – porządkowanie nieliniowe województw metodą Warda



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS, <https://bd.stat.gov.pl/BDL/start>, dsotep dnia 20.06.2016 r. przy wykorzystaniu programu Stata.

W pierwszej grupie znalazły się cztery województwa (tabela 3). Grupa ta charakteryzuje się wskaźnikiem zatrudnienia kobiet w przedziale od 59,3 proc. do 61,6 proc. Współczynnik aktywności zawodowej kobiet kształtował się tutaj od 45,9 proc. do 47,2 proc. Należy wskazać, iż w tej grupie województw najbardziej zbliżoną do siebie sytuację kobiet na rynku pracy mają woj. dolnośląskie i woj. śląskie.

**Tabela 3.** Dane (wskaźniki) grupy 1 w grupowaniu metodą Warda

Województwo	Wskaźnik									
	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>	X <sub>8</sub>	X <sub>9</sub>	X <sub>10</sub>
dolnośląskie	59,3	45,9	51,60	7,5	38,0	6,0	67,62	68,27	41,79	57,24
śląskie	59,5	46,5	54,32	6,1	39,8	6,0	67,13	68,97	43,83	61,04
opolskie	60,5	46,0	54,60	6,6	37,8	6,6	68,28	70,46	46,17	53,22
lubuskie	61,6	47,2	54,04	6,0	34,1	7,1	67,65	72,23	44,77	61,3
zróznicowanie zmiennych (X <sub>i max</sub> -X <sub>i min</sub> )	2,3	1,3	3	1,5	5,7	1,1	1,15	3,96	4,38	8,08

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS, <https://bd.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp dnia 20.06.2016 r.

Przy grupie pierwszej należy podkreślić również, iż najmniejsze różnice między województwami zachodziły tutaj w przypadku wskaźnika opisującego proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym oraz proc. udziału bezrobotnych kobiet zarejestrowanych wg poziomu wykształcenia – wyższe. Z kolei zmienna wskazująca na proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych wg poziomu wykształcenia – policealne, średnie zawodowe w największym stopniu różnicowała omawianą grupę województw. Do drugiej grupy województw zostało zaliczone woj. pomorskie i woj. wielkopolskie (tabela 4). Grupa ta charakteryzowała się jedną z najmniejszych liczb obiektów w przeprowadzonej analizie. Należy podkreślić, iż obserwuje się tutaj brak (wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia kobiet), bądź też niewielkie różnice (wskaźnik zatrudnienia, proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych w ogóle osób bezrobotnych) zmiennych opisujących sytuację kobiet na rynku pracy między badanymi obiektami. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, iż woj. wielkopolskie jak i woj. pomorskie spośród wszystkich województw charakteryzowały się największymi wartościami dla zmiennej wskazującej na proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych w ogóle osób bezrobotnych oraz najniższą stopą bezrobocia kobiet. Podobnie jak w grupie pierwszej zmienna wskazująca na proc. udział bezrobotnych kobiet za-

rejestrowanych wg poziomu wykształcenia – policealne, średnie zawodowe w największym stopniu różnicuje wskazaną grupę województw.

**Tabela 4.** Dane (wskaźniki) grupy 2 w grupowaniu metodą Warda

Województwo	Wskaźnik									
	$X_1$	$X_2$	$X_3$	$X_4$	$X_5$	$X_6$	$X_7$	$X_8$	$X_9$	$X_{10}$
pomorskie	62	49,2	57,39	5,5	40,0	6,6	68,77	69,97	48,57	63,29
wielkopolskie	61,4	49,2	57,66	5,5	37,9	5,2	69,94	70,99	50,09	66,88
zróżnicowanie zmiennych ( $X_{1max} - X_{1min}$ )	0,6	0	0,27	0	2,1	1,4	1,17	1,02	1,52	3,59

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS, <https://bd.l.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp dnia 20.06.2016 r.

Na podstawie przeprowadzonych analiz do grupy trzeciej zostały zaliczone trzy województwa (tabela 5). Wskaźniki opisujące województwa znacząco się tutaj od siebie różnią. Najmniejsze zróżnicowanie między badanymi obiektami zachodzi przy zmiennej opisującej proc. udział bezrobotnych kobiet zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym. W ogóle badanych województw w kraju wchodzące w skład trzeciej grupy regiony wyróżniają się najniższymi wartościami wskaźników zatrudnienia oraz współczynnika aktywności zawodowej. Woj. warmińsko-mazurskie i woj. zachodniopomorskie wyróżniają się tutaj najsilniejszym podobieństwem sytuacji kobiet na rynku pracy.

**Tabela 5.** Dane (wskaźniki) grupy 3 w grupowaniu metodą Warda

Województwo	Wskaźnik									
	$X_1$	$X_2$	$X_3$	$X_4$	$X_5$	$X_6$	$X_7$	$X_8$	$X_9$	$X_{10}$
kujawsko-pomorskie	58,4	46,3	56,28	7,6	45,6	9,8	69,68	70,76	49,26	54,58
warmińsko-mazurskie	54,5	44,9	52,79	8,8	42,5	10,3	67,77	66,12	43,40	67,55

Województwo	Wskaźnik									
	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>	X <sub>8</sub>	X <sub>9</sub>	X <sub>10</sub>
zachodniopomorskie	56,8	43,6	54,01	6,7	40,2	8,5	68,61	68,86	42,46	62,91
zróżnicowanie zmiennych (X <sub>i max</sub> -X <sub>i min</sub> )	3,9	2,7	2,27	2,1	5,4	1,8	1,91	4,64	6,80	12,97

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS, <https://bd.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp dnia 20.06.2016 r.

Grupa czwarta, do której zaliczono trzy województwa charakteryzuje się małym zróżnicowaniem proc. udziału bezrobotnych kobiet zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, (tabela 6). Dodatkowo należy wskazać, iż województwa wchodzące w skład tej analizowanej grupy cechowały się w badanym okresie jednymi z najniższych proc. udziałów bezrobotnych kobiet zarejestrowanych w ogóle osób bezrobotnych. Z kolei woj. lubelskie i woj. świętokrzyskie wykazują tutaj się dużym podobieństwem pod względem sytuacji kobiet na rynku pracy.

**Tabela 6.** Dane (wskaźniki) grupy 4w grupowaniu metodą Warda

Województwo	Wskaźnik									
	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>	X <sub>8</sub>	X <sub>9</sub>	X <sub>10</sub>
lubelskie	61,9	49,2	48,72	9,0	47,0	8,5	66,74	60,76	38,08	61,76
świętokrzyskie	61,8	49,3	49,43	10,1	40,3	9,1	68,78	64,30	37,46	65,59
podkarpackie	56,3	46,7	51,48	12,1	49,2	10,1	69,59	64,71	41,42	63,90
zróżnicowanie zmiennych (X <sub>i max</sub> -X <sub>i min</sub> )	5,6	2,6	2,76	3,1	2,2	1,6	2,85	3,95	3,96	3,83

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS, <https://bd.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp dnia 20.06.2016 r.

W skład przedostatniej, czyli piątej grupy wchodzi woj. łódzkie, woj. małopolskie i woj. mazowieckie, przy czym należy wskazać, iż dwa pierwsze wymienione są bardzo zbliżone do siebie pod względem sytuacji kobiet na rynku pracy. Grupa ta charakteryzuje się, tym, iż będące w niej województwa cechują się wśród wszystkich regionów w Polsce wysokimi wartościami wskaźników przyjętych w badaniu jako stymulanty oraz niskimi wartościami dla destymulant.

**Tabela 7.** Dane (wskaźniki) grupy 5w grupowaniu metodą Warda

Województwo	Wskaźnik									
	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>	X <sub>8</sub>	X <sub>9</sub>	X <sub>10</sub>
łódzkie	65,3	49,8	49,77	6,5	44,5	7,6	67,97	63,45	40,22	53,56
małopolskie	60,2	47,8	53,67	6,8	43,9	6,4	69,15	65,26	43,28	58,49
mazowieckie	68,5	55,0	48,35	6,5	46,4	6,7	65,36	60,98	38,97	50,99
zróżnicowanie zmiennych (X <sub>i max</sub> -X <sub>i min</sub> )	8,3	7,2	5,32	0,3	2,5	1,2	3,79	4,28	4,31	7,50

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS, <https://bd1.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp dnia 20.06.2016 r.

W skład ostatnie wyłonionej w badaniu grupy województw charakteryzujących się podobną sytuacją kobiet na rynku pracy wchodzi tylko jedno województwo (tabela 8). Woj. podlaskie jest silnie powiązane z wyłonioną grupą piątą i charakteryzuje się podobnymi cechami województwa na tle kraju. Nie mogło być zaliczone jednakże do tamtej grupy ze względu na przyjętą w badaniu odległość wiązania.



**Tabela 8.** Dane (wskaźniki) grupy 6 w grupowaniu metodą Warda

Województwo	Wskaźnik									
	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>7</sub>	X <sub>8</sub>	X <sub>9</sub>	X <sub>10</sub>
podlaskie	63,6	47,7	45,34	6,2	46,5	7,1	63,82	58,11	33,91	66,22
zróżnicowanie zmiennych ( $X_{i\max} - X_{i\min}$ )	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>,  
dostęp dnia 20.06.2016 r.

Otrzymany i zaprezentowany podział na grupy województw ze względu na sytuację kobiet na rynku pracy, jak wynika z przytoczonych wskaźników różnicujących w sposób wyraźny te grupy jest wysoce uzasadniony.

## Podsumowanie

Przeprowadzone badanie wykorzystujące jedną z metod nieliniowego porządkowania WAP jaką jest metoda Warda potwierdziło, iż za pomocą wskazanej metody można wyodrębnić grupy województw o jak najmniejszym zróżnicowaniu sytuacji kobiet na rynku pracy. Z obliczeń wykonanych wynika, że podobne pod względem sytuacji kobiet na rynku pracy województwa to:

- grupa 1: woj. dolnośląskie, woj. śląskie, woj. opolskie, woj. lubuskie,
- grupa 2: woj. pomorskie, woj. wielkopolskie,
- grupa 3: woj. kujawsko-pomorskie, woj. warmińsko-mazurskie, woj. zachodniopomorskie,
- grupa 4: woj. lubelskie, woj. świętokrzyskie, woj. podkarpackie,
- grupa 5: woj. łódzkie, woj. małopolskie, woj. mazowieckie,
- grupa 6: woj. podlaskie.

Dodatkowo dane użyte w celu grupowania województw pod względem sytuacji kobiet na rynku pracy potwierdzają, iż jest ona znacznie gorsza od sytuacji mężczyzn. Tak więc kobiety stanowią grupę społeczną na rynku pracy do której powinna być kierowana specjalna pomoc mająca na celu wzrost ich udziału w rynku pracy. Zdaniem autorów osiągnięcie zakładanych celów związanych m.in. ze Strategią

Europa 2020 powinno być ściśle powiązane w przypadku Polski z zaangażowaniem się w aktywizację zawodową kobiet. Zastosowana zaś metoda Warda, jak wykazuje analiza wykonana w artykule, mogłaby umożliwić podział województw na grupy pod względem sytuacji kobiet na rynku pracy. Do tak wyodrębnionych obszarów można byłoby stosować odpowiednio przemyślane i ukierunkowane programy, a tym samym przyczynić się do wzrostu ich efektywności. Należy dodać również, iż proponowany w artykule przez autorów zestaw zmiennych branż pod uwagę przy omawianiu sytuacji kobiet na rynku pracy może stanowić wskazówkę przy konstruowaniu tego rodzaju zestawień w przyszłości.

## Streszczenie

### **Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania sytuacji kobiet na rynku pracy w Polsce w 2015 roku – ujęcie regionalne**

Niniejsza artykuł został poświęcony taksonomicznej analizie przestrzennego zróżnicowania sytuacji kobiet na rynku pracy w Polsce w 2015 roku. Celem badania było przeprowadzenie oceny zróżnicowania sytuacji kobiet na rynku pracy w regionach na podstawie wielowymiarowej analizy, co pozwoliło na wyodrębnienie grup województw podobnych do siebie. Przeprowadzone analizy wykazały, iż za pomocą metody Warda można wyodrębnić grupy województw o jak najmniejszym zróżnicowaniu sytuacji kobiet na rynku pracy. W omawianym przypadku wyodrębniono aż sześć grup województw. Niniejsza analiza może posłużyć do efektywniejszego ukierunkowania obszarowego programów dotyczących aktywizacji zawodowej kobiet.

**Słowa kluczowe:** rynek pracy, analiza taksonomiczna, aktywizacja zawodowa kobiet.

## Summary

### **Taxonomic analysis of spatial differentiation of the situation of women in the labour market in Poland in 2015 – the regional approach**

This article was devoted to the taxonomic analysis of spatial differentiation of the situation of women in the labour market in Poland in 2015. The aim of this research was to evaluate the differences in the situation of women in the labour market in the regions on the basis of multivariate analysis, which permitted to separate similar

voivodeships groups. The conducted analysis showed that using the method of Ward's can be distinguished group of voivodeships with the least diversity of the situation of women in the labour market. In this case distinguished as many as six groups of voivodeships. This analysis can be used to effectively focus of area programs for professional activation of women.

**Keywords:** labour market, taxonomic analysis, professional activation of women.

## Bibliografia

- Grabiński T., A. Malina, A. Zeliaś, *Metody analizy danych empirycznych na podstawie szeregów przekrojowo-czasowych*, Kraków 1990.
- Grabiński T., S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, Warszawa 1989.
- GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [data dostępu 20.06.2016].
- Kalinowski S., *Aktywność ekonomiczna jako wyznacznik poziomu życia*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2013, Nr 30.
- Panek T., J. Zwierzchowski, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej. Teoria i zastosowanie*, Warszawa 2013.
- Panek T., *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Warszawa 2009.
- Pokorska B., B. Słomińska, *Wybrane aspekty kształtowania rynku pracy w Polsce w świetle nowej strategii gospodarczej „Europa 2020”*, „Handel Wewnętrzny” 2013, Vol. 2, Nr 343.
- Urbaniak B. (red.), E. Kryńska (red.), J. Krzyszkowski (red.), J. Wiktorowicz (red.), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013, s. 65-83;
- Urbaniak B. (red.), J. Wiktorowicz (red.), *Raport z analizy programów skierowanych do osób 50+ zrealizowanych w Polsce w latach 2004-2009*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2011, s. 55-207.
- Wojnar J., *Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w latach 1998-2011*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu” 2012, Nr 24.



# Dopalacze wśród młodzieży gimnazjalnej jako czynnik negatywny w rozwoju i kształtowaniu się modelu młodego pokolenia

Piotr Pacuła<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Zadaniem każdego społeczeństwa jest troska o to, by jego młodzież rozwijała się harmonijnie, mogąc realizować swoje potrzeby bez większych zakłóceń. Zakłócenia psychologiczne wprowadzają w swoje życie młodzi ludzie, ale i dorośli. Młodzież nie jest tylko biernym przedmiotem socjalizacyjnego oddziaływania dorosłych, wywiera ona wpływ na dynamikę życia społecznego, na kierunek przebiegu procesów społecznych i jest istotnym podmiotem przemian społecznych<sup>2</sup>. W obecnych czasach młodzi szybciej dojrzewają, lecz coraz później dorastają. Szybciej wyglądają na dorosłych ludzi, wciąż mentalnie pozostając niedojrzałymi. Ich hierarchia wartości jest wciąż nieuksztalowana lub mało stabilna. Problemy i dylematy, z jakimi muszą się zmagać, są problemami ludzi dorosłych. Wymóg sukcesu na polu naukowym i osobistym, posiadanie idealnego ciała, modnego telefonu komórkowego, markowych i modnych ubrań, a także radosnego usposobienia (nie jest ważne, czy wynikającego z pogody ducha, czy z zażywania środków farmakologicznych bądź psychoaktywnych) niewątpliwie wyznacza kierunek działań współczesnej młodzieży, która w związku z tym nie ma prawa i czasu na pomyłki<sup>3</sup>.

Aby dotrzymać kroku pędzącemu światu, młodzież często musi i chce wspomagać się farmakologią, obojętne, czy jest to napój energetyzujący, preparat na odporność i stres, papieros, alkohol czy narkotyki. Pojawiają się różnego rodzaju patologie, które jednocześnie zaliczane są do problemów społecznych: alkoholo-

---

1. Dr Piotr Pacuła, dr nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce.

2. M. Filipiak, *Młodzież – próba definicji*, [w:] G. E. Kwiatkowska, M. Filipiak (red.), *Psychologiczne i społeczne dylematy młodzieży XXI wieku*, Lublin 2009, s. 15.

3. A. Biała, *Młodzież w kulturze instant*, [w:] G. E. Kwiatkowska, M. Filipiak (red.), *Psychologiczne i społeczne dylematy młodzieży*, Lublin 2009, s. 23.

lizm, uzależnienia, politoksykomania, prostytutka<sup>4</sup>. Od kilku lat obserwuje się w środowisku młodzieży wzrost popularności środków, zwanych dopalaczami. Są to substancje chemiczne, bądź mieszanki ziołowe, które mogą powodować groźne skutki dla zdrowia, jednakże to nie odstrasza młodych ludzi przed ich braniem. Zastanawiające jest, dlaczego, mimo kampanii społecznych i programów profilaktycznych, młodzi ludzie wciąż uważają, że dopalacze są nieszkodliwymi substancjami, pozwalającymi na „wyluzowanie się”, zapomnienie o stresach dnia codziennego. Niepokoi fakt, że uczniowie szkół podstawowych, gimnazjalnych i licealnych przyjmują dopalacze jako bezpieczną formę narkotyków, każdy bowiem z tych, którzy przyjmują dopalacze, nie uważa siebie za uzależnionego, a dyskusja na ten temat prowadzi do rozdrażnienia młodego człowieka. Dla potrzeb niniejszego artykułu warto wskazać na zjawisko narkomanii i politoksykomanii wśród młodzieży gimnazjalnej w literaturze przedmiotu, a dotyczące w znacznej mierze młodego pokolenia.

### Pojęcie uzależnienia i politoksykomanii

Współczesny świat gwarantuje młodemu człowiekowi nie tylko dostęp do najnowszych osiągnięć cywilizacyjnych, oglądanie wydarzeń politycznych, społecznych i kulturalnych, daje on również możliwość brania udziału w tych wszystkich zjawiskach. Może to spowodować poczucie, że jest się kimś ważnym, wielkim, znaczącym, ale jednocześnie może też sprawić, że młody człowiek poczuje się zagubiony, wystraszony, będzie poszukiwał czegoś lub kogoś, kto pomoże mu przejść przez czas poszukiwań. Okres nauki w gimnazjum to czas, kiedy młodzież zadaje sobie pytania o sens życia, o to, kim są i kim chcą być w przyszłości. Tylko niewielu z nich zdaje sobie sprawę, że ich powołaniem jest na przykład praca w szkole, działalność artystyczna czy sportowa. Większość młodych ludzi „miota się” pomiędzy problemami w szkole, spowodowanymi przeładowaniem podstaw programowych i wymaganiami nauczycieli, a konfliktami z rówieśnikami i rodzicami. W tak trudnym okresie młodzi chętniej niż zwykle mogą sięgać po substancje, które, w ich mniemaniu, pomogą im przetrwać trudny okres. Jeśli w pogoni dnia codziennego

---

4. F. W. Wawro, *Środowiskowe tło patologicznych zachowań młodzieży*, [w:] F. W. Wawro (red.), *Problemy współczesnej młodzieży w ujęciu nauk społecznych*, Lublin 2007, s. 91.

dziecko sięgnie po alkohol, nikotynę czy narkotyki lub inne substancje uzależniające, będzie mogli mówić o uzależnieniu lub politoksykomanii.

W literaturze przedmiotu znajdziemy mnóstwo opracowań i definicji dotyczących wyżej wymienionych pojęć. Uzależnienie jako dotyczące wielu aspektów indywidualnej osoby jest jednak zjawiskiem na tyle złożonym, że nie można go ująć w ramy precyzyjnej definicji, która zostałaby powszechnie zaakceptowana. Autor książki „Nowe uzależnienia” Cesare Guerreschi mówi: *Dotyka człowieka na wielu poziomach: na poziomie behawioralnym ujawnia się poprzez poszukiwanie pewnych substancji czy powtarzanie określonych zachowań. Jednocześnie uzależniony jest tak pochłonięty przedmiotem uzależnienia, że nie może się bez niego obejść i zaniebduje inne sprawy, od relacji uczuciowych po kwestie zawodowe. Negatywne skutki takiej sytuacji wpływają na całe jego życie i stają się przyczyną cierpienia, również w kontekście przynależności do określonych grup. Na przykład w przypadku osoby uzależnionej od narkotyków obserwuje się stopniowy rozpad jej relacji społecznych, emocjonalnych, zawodowych i rodzinnych, spowodowany zdominowaniem różnych dążeń przez jedno główne — zdobycie danej substancji psychoaktywnej. Widać zatem, że definicja uzależnienia niebiorąca pod uwagę jego złożoności i konkretnych odniesień będzie zawsze niepełna. Nie należy rozpatrywać problemu narkomanii, skupiając się przede wszystkim na cechach przyjmowanego narkotyku i jego właściwościach uzależniających organizm pod względem chemicznym i fizjologicznym, nie biorąc pod uwagę wpływu substancji na psychikę uzależnionego. Tym bardziej nie można badać osobowości jednostki, by odnaleźć w niej skłonności do popadania w uzależnienia, próbując de facto stworzyć model swego rodzaju „osobowości uzależnionej”<sup>5</sup>. Autor stwierdza, że uzależnienie to nie „nałóg” ani choroba, ale proces rozpoczynający się w chwili, kiedy osoba dzięki kontaktowi z pewnym wyjątkowym przedmiotem – na przykład dopalaczem, marihuaną czy amfetaminą – odbiera siebie w sposób inny – zawsze lepszy! niż dotychczas i postrzega zmianę wizerunku samej siebie jako coś pozytywnego. Wrażenie to powoduje, że osoba ta po prostu musi powrócić do zażycia tej substancji, aby poczucie to trwało. Z tego wynika,*

---

5. C. Guerreschi, *Nowe uzależnienia*, [http://www.opoka.org.pl/biblioteka/I/IP/salwator\\_2010\\_no-weuz\\_02.html#1](http://www.opoka.org.pl/biblioteka/I/IP/salwator_2010_no-weuz_02.html#1), dostęp dnia 15.12.2015 r.

że człowiek uzależnia się nie tyle od samej substancji, co od uczuć i wrażeń, które w nim wywołuje dopalacz, narkotyki, alkohol.

Podobnie rzecz traktuje Ustawa o zapobieganiu narkomanii z roku 1997: *uzależnienie od środków odurzających lub substancji psychotropowych to zespół zjawisk psychicznych lub fizycznych wynikających z działania tych środków lub substancji na organizm ludzki, charakteryzujący się zmianą zachowania lub innymi reakcjami psychofizycznymi i koniecznością używania stale lub okresowo tych środków lub substancji w celu doznania ich wpływu na psychikę lub dla uniknięcia następstw wywołanych ich brakiem*<sup>6</sup>. Dodatkowo, uzależnienie w odniesieniu do narkotyków czy substancji odurzających to całkowite zaangażowanie się w ich zażywanie, zdobywanie jego wystarczających ilości i silna skłonność do wznowienia zażywania po przerwie w używaniu. Autorzy *Profilaktyki uzależnień i przemocy w rodzinie* dzielą też uzależnienie od substancji psychoaktywnych na zależność fizyczną i zależność psychiczną<sup>7</sup>. Ta pierwsza jest nieuniknionym rezultatem chemicznego oddziaływania określonych substancji psychoaktywnych, podczas gdy zależność psychiczna, chociaż związana z oddziaływaniem chemicznym, objawia się w postaci szczególnej, indywidualnej reakcji i różni się zarówno u poszczególnych jednostek, jak i przy stosowaniu różnych środków. Światowa Organizacja Zdrowia, która w latach sześćdziesiątych dwudziestego stulecia zastąpiła słowo „uzależnienie” wyrazem „zależność”, wskazywała, że zależność psychiczna jest określona przez to, jak dalece użycie substancji jest ważnym czynnikiem, wokół którego jest zorganizowane życie i czy stało się dominującym sposobem radzenia sobie w życiu. Ten sposób rozumienia nadaje się do opisu nawykowego używania –oprócz alkoholu – także nikotyny, kofeiny, środków uspokajających i nasennych.

Z kolei Stanton Peele formułuje nieco inną definicję uzależnienia: *uzależnienie jest odpowiedzią na uwarunkowaną społecznie i osobowościowo potrzebę uzyskania specyficznych doznań czy stanów psychofizjologicznych*<sup>8</sup>. Z tego wynika, że stosowa-

---

6. Ustawa o zapobieganiu narkomanii, Dz.U.z 1997 r. Nr 75, poz. 468.

7. M. Szpringer, E. Laurman – Jarząbek, A. Drapała, *Profilaktyka uzależnień i przemocy w rodzinie*, Kielce 2005, s. 10.

8. *Jak rozumieć uzależnienie? Koncepcja Stantona Peele'a*, <http://www.psychologia.edu.pl/czytelnia/62-wiat-problemow/199-jak-rozumiec-uzaleznienie-koncepcja-stantona-peeel-a.html>, dostęp dnia 20.12.2015 r.



ne obecnie terapie wspomagające wyjście z uzależnienia niekoniecznie muszą się udawać. Peele widzi szansę jedynie w realistycznym pokazywaniu konsekwencji używania substancji psychoaktywnych i propagowaniu zdrowego stylu życia, który nigdy nie idzie w parze z narkotykami – choć, wedle definicji – sport czy spożywanie zdrowej żywności również może stać się przyczynkiem do uzależnienia od nich.

Warto też wspomnieć o zjawisku, które wciąż nasila się na terenie Europy Zachodniej i z całą pewnością możemy je zaobserwować także w Polsce – szczególnie wśród bardzo młodych ludzi. Zjawisko politoksykomanii rozszerza problemowo i zjawiskowo zakresy dotychczasowych pojęć i definicji w bibliografii dotyczącej uzależnienia. Problem ten wiąże się z produkcją i sprzedażą na szeroką skalę przez przemysł farmaceutyczny syntetycznych preparatów o działaniu uzależniającym. Politoksykomanie poprzedziła powszechna dostępność syntetycznych środków o działaniu przeciwbólowym, nasennym i uspokajającym, a następnie substancji o działaniu psychostymulującym i środków psychodysleptycznych o działaniu halucynogennym<sup>9</sup>. Istotą politoksykomanii jest okazjonalne bądź względnie stałe używanie wielu rozmaitych środków syntetycznych. Może to być używanie zamienne różnych środków w krótkim czasie, choć częściej dotyczy jednoczesnego używania minimum trzech środków psychoaktywnych – na przykład marihuany, alkoholu i środków nasennych – przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy<sup>10</sup>. Bardzo często dotyczy ona osób, które we wczesnym okresie rozwoju przeżywają odurzające i uzależniające intoksykacje (np. wążania klejów) połączone ze skutkami palenia papierosów oraz spożywania alkoholu.

W literaturze rozpatrywany jest aspekt emocjonalny zjawiska politoksykomanii. Przyjmuje się, że głównym celem tego zjawiska jest potrzeba doznawania silnych emocji, niesamowitych wrażeń. Te osoby, które mają potrzebę stymulacji, kochają ryzyko, są podatne na nudę, będą częściej ofiarami politoksykomanii, a do tego chętniej będą zmieniały środki i zwielokrotniały ich użycie, by wzmacniać swoje wrażenia. Te właśnie osoby będą poszukiwały też nowych możliwości, innych środków, będą mieszać substancje i tworzyć nowe, by przeżyć coś, czego nie przeżył

---

9. Z. Madeja, *Neurochemiczne, psychobiologiczne i neuropsychologiczne aspekty uzależnienia*, [www.ptzn.org.pl/kwartalnik/Biu11-06.doc](http://www.ptzn.org.pl/kwartalnik/Biu11-06.doc), dostęp dnia 01.01.2016 r.

10. I. Siudem, *Psychospołeczny kontekst narkomanii młodzieży*, [w:] G.E. Kwiatkowska, M. Filipiak (red.), *Psychologiczne i społeczne dylematy młodzieży XXI wieku*, Lublin 2009, s. 142.

jeszcze nikt. Dzięki temu człowiek może zaspokajać swoje potrzeby społeczne – wymieniając się doświadczeniami na przykład na forach internetowych, młodzi ludzie tworzą pewną grupę, która może im dawać złudne poczucie wspólnoty i bezpieczeństwa, namiastkę przyjaźni.

Politoksykomania dyktowana jest często względami ekonomicznymi – ponieważ jednocześnie użycie tańszych (leki, syropy, kleje, farby i rozpuszczalniki, gaz do zapalniczek), a czasem zupełnie bezkosztowych środków (na przykład grzyby halucynogenne) daje często efekty podobne, a nawet – jak można przeczytać na wielu forach internetowych – mocniejsze niż narkotyki takie, jak LSD, marihuana, heroina czy kokaina. Podobnież zażycia dopalacza, który może kosztować kilkanaście złotych, popicie go nawet niewielką ilością mocnego alkoholu może być nieodpartą pokusą dla spragnionego wrażeń młodego człowieka, którego utwierdzono w przekonaniu, że koktajl taki jest tani, bezpieczny i przede wszystkim efektywny. Ostatni aspekt politoksykomanii to aspekt prawny. Jak będzie tu wielokrotnie podkreślone, prawo polskie, jak i europejskie nie nadąża i nigdy nie nadąży za producentami dopalaczy. Świadomość, że zażywa się substancje legalne – na przykład pali mieszankę ziołową i pije alkohol daje złudne uczucie, że bierze się czy pali środki bezpieczne. Podobnie jest z zażywaną ostatnimi czasy przez młodzież gimnazjalną tabaką – używana często i w połączeniu z innymi środkami może rodzić poważne konsekwencje zdrowotne, a także prowadzić do uzależnienia<sup>11</sup>.

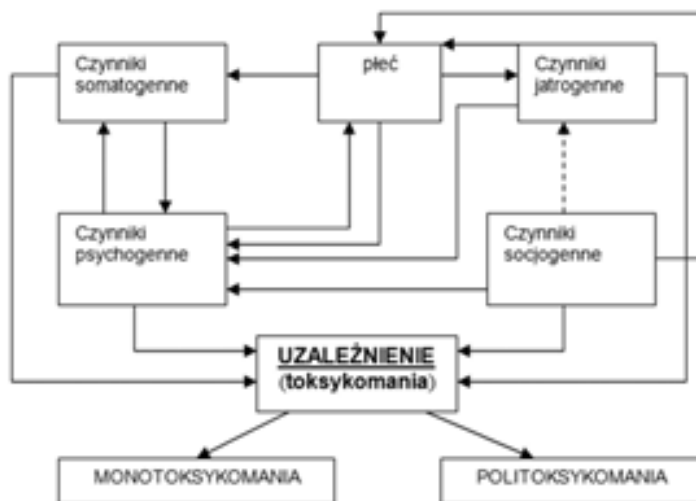
Na rycinie 1 przedstawiono przyczyny powodujące powstanie uzależnienia. Między nimi możemy zauważyć wiele relacji, dzięki którym prawdopodobieństwo wystąpienia uzależnienia u człowieka znacznie się potęguje. Na uzależnienie człowieka ma więc wpływ jego płeć (dokładnie chodzi o specyficzną budowę mózgu kobiety i mężczyzny), czynniki jatrogenne (*Latros* – lekarz, *genesis* – pochodzący. Znaczy to: pochodzący od lekarza lub innego specjalisty czyli też od innego pracownika szpitala. *Jatrogenne dolegliwości, schorzenia to choroby wywołane przez autosugestię pacjenta na skutek źle zrozumianych, nieopatrznych słów czy działania lekarza lub przez uboczne działanie leków*<sup>12</sup>), czynniki somatyczne czyli powstałe

11. I. Siudem, *Psychospołeczny kontekst...*, s. 142-143.

12. *Rola pielęgniarki wobec czynników jatrogennych w radiologii*, <http://www.su.krakow.pl/html/gazetka/13/4.htm>, dostęp dnia 01.01.2016 r.

w związku z chorobami somatycznymi (np. depresją), czynniki psychogenne (np. stres), czynniki socjogenne (role społeczne, ideały wychowawcze).

**Rycina 1.** Czynniki powodujące powstawanie uzależnienia.



**Źródło:** Z. Madeja, *Neurochemiczne, psychobiologiczne i neuropsychologiczne aspekty uzależnienia*, [www.ptzn.org.pl/kwartalnik/Biul1-06.doc](http://www.ptzn.org.pl/kwartalnik/Biul1-06.doc), dostęp dnia 01.01.2016 r.

Także Polsce można obserwować w ostatnim czasie zwiększenie liczby bardzo młodych ludzi zażywających dopalacze, popijając je alkoholem. Konsekwencje takich zachowań bywają tragiczne – w latach 2010 do 2015 można było usłyszeć o zgonach nastolatków, którzy przed śmiercią pili alkohol i przyjmowali substancje zwane dopalaczami lub narkotyki. Problem ten jest niezwykle ważny, stąd uzależnienie trzeba rozpatrywać już nie tylko w kontekście monotoksykomanii, ale i politoksykomanii.

## Przyczyny sięgania przez uczniów gimnazjów po substancje psychotropowe

Jak już było wspomniane, okres dorastania to chyba najtrudniejszy czas w życiu człowieka. Wychodzi się wtedy z wieku, w którym wierzyło się w bajki, świętego Mikołaja, upadają ideały, człowiek często gorzkniej i dowiaduje się, że świat niekoniecznie jest dobry. To okres konfrontacji wyobrażeń i marzeń z bolesną rzeczywistością. Ta rzeczywistość okazuje się zbyt trudna. Rodzice okazują się tyranami, ograniczającymi – wedle mniemania dziecka – wolność i swobodę obyczajów młodego. Szkoła pełna jest pracowników, którzy nie dostrzegają talentów i możliwości jednostki, wtłaczając do głowy jedynie regułki i ucząc zachowań wedle utartych od lat schematów. Do tego pojawiają się zmiany biologiczne – dziecko zmienia się w młodego mężczyznę lub młodą kobietę, często z agresją reagując na przyrost masy ciała, zmiany skóry, wszystkie te przypadłości wieku młodzieńczego, które każdemu z nas spędzały sen z oczu. Dołączając do tego wyczynające z mediów gładkie twarze i wiotkie sylwetki prezenterek, dziennikarzy i aktorów, mamy gotową receptę na kryzys wieku dojrzenia, przejawiający się agresją, lenistwem, zmiennością nastrojów, ale i poszukiwaniem akceptacji.

Socjologowie podkreślają w tym miejscu rolę rodziny i szkoły. To od ojca i matki młody człowiek powinien słyszeć słowa aprobaty i zrozumienia. To w szkole powinien znaleźć swoje środowisko, grupę o podobnych zainteresowaniach, wspieraną przez nauczycieli i pedagogów, którzy w odpowiednim momencie mogliby zahamować zachowania destrukcyjne jednostki czy grupy. Każdy człowiek potrzebuje akceptacji – jeśli nie odnajdzie jej w swoim środowisku, poszuka jej w grupie biorącej narkotyki. Jest to jeden z najczęstszych powodów rozpoczęcia zażywania środków odurzających przez młodzież.

Kolejnym powodem wkroczenia w toksykomanie jest moda. *Jeżeli w grupie zaczyna brać się narkotyki, bo na przykład taka nastaje moda, muszą to robić wszyscy. Gdy ktoś odmawia, automatycznie jest odrzucony. Nie wszyscy niestety potrafią powiedzieć: nie. Nawet kiedy nie ma się ochoty na narkotyki, bierze się je i wpada w sidła uzależnienia. Młody człowiek zaczyna ćpać, by nie zostać odrzuconym, wyśmianym – co naprawdę oznacza, by nie zostać samotnym*<sup>13</sup>. Grupa może także zachęcić do wzięcia narkotyku, wykorzystując naturalną chęć dziecka do spróbowania czegoś

13. M. Malewska, *Narkotyki w szkole i w domu. Zagrożenie*, Warszawa 1995, s. 17.

nowego, ekscytującego. W sytuacji, gdy lider grupy zachęci swoich kolegów do spróbowania narkotyku, który według niego daje niesamowite doznania, a do tego nie powoduje skutków ubocznych, nikt nie odważy się odmówić wzięcia – ciekawość bowiem i zaręczenie osoby, do której ma się zaufanie, jest niezwykle ważna i decydująca w tym względzie.

Kolejną ważną przyczyną jest niedojrzałość emocjonalna młodego człowieka, a także pewna niedojrzałość domu rodzinnego. Często rodzice nie dostarczają dziecku tego, czego potrzebuje ono do harmonijnego rozwoju, nie są wzorcem do naśladowania. Z rodziny, w której nie ma się oparcia i zrozumienia, w pewnym momencie odchodzi się, poszukując tego w innej grupie – najprędzej znajdzie się ją w subkulturze, grupie, która często – w przeciwieństwie do rodziców - akceptuje zachowania uważane za naganne. Zrozumienie znajdzie się w alkoholu, niktynie i narkotykach.

W Polsce przeprowadza się coraz więcej badań poświęconych używaniu przez młodzież substancji psychoaktywnych. W latach siedemdziesiątych dwudziestego stulecia do brania różnych środków narkotycznych przyznawało się od 6 do 8% uczniów szkół średnich. Badania zrealizowane na początku lat dziewięćdziesiątych dwudziestego stulecia wykazały, że w Warszawie około 255 uczniów szkół średnich zażyło choćby raz różne środki narkotyczne, a 3% musi zażywać je stale. Przyczyny używania przez młodzież narkotyków pokazują wyniki badań przeprowadzonych przez Grażynę Rudkowską na dziewięćdziesięciu sześciu uczniach liceów ogólnokształcących w Krakowie w roku 2000. Uzyskane wyniki wskazują, że uczniowie krakowskich liceów jako najczęstszą przyczynę używania przez młodzież środków psychoaktywnych podają „ucieczkę od problemów” (40%). Do grupy tej zaliczono także takie wypowiedzi jak „uciec przed presją otoczenia”, „zapomnieć o konfliktach”, „gdy nie umie się pokonać trudności”, „gdy kłopoty przerastają człowieka”. Stwierdzono, że odpowiedź tę częściej podawali starsi uczniowie, mający przed sobą maturę i wybór kierunku studiów. Autorka badań podkreśliła, że *zbyt często nie potrafią radzić sobie w sytuacjach trudnych. Prawdopodobnie nikt ich tego nie uczy, nie znajdują oparcia ani w domu, ani w szkole. Sądzą, że oni sami lub ich rówieśnicy mogą uciekać od problemów sięgając po substancje psychoaktywne*<sup>14</sup>. Około 20% zyskały kolejne dwie

---

14. G. Rudkowska, *Opinie młodzieży licealnej o przyczynach brania substancji psychoaktywnych oraz jej wiedza o ich działaniu i mechanizmach uzależnienia*, [w:] A. Margasiński, B. Zajęcka (red.), *Psychopatologia i psychoprophylaktyka*, Kraków 2000, s. 558.

odpowiedzi, mianowicie „oderwanie od rzeczywistości” i „poprawa samopoczucia”. Badani nie akcentowali zagrożenia i ucieczki od trudnych sytuacji, a jedynie tendencję do przeżycia czegoś niezwykłego. Niepokoi fakt, iż adrenaliny i ekscytujących przeżyć poszukują młodzi właśnie w narkotykach, nie zaś w poszukiwaniu hobby i rozwijaniu zainteresowań. Wyraźnie rzadziej (7,3%) podawane są przyczyny zaklasyfikowane jako „dostosowanie do grupy” oraz „ciekawość”<sup>15</sup>. Autorka, podsumowując badania i porównując je z innymi, podkreśla, że z czasem coraz więcej osób podaje ucieczkę od problemów jako główną motywację zażywania narkotyków.

### Przyczyny popularności dopalaczy wśród młodzieży

Termin „dopalacze” nie ma charakteru naukowego, a jest określeniem używanym w potocznym języku dla określenia grupy substancji czy produktów pochodzenia naturalnego lub syntetycznego, które posiadają psychoaktywne właściwości i oddziałują na ośrodkowy układ nerwowy. Równocześnie uważa się, że ich używanie może wiązać się z ryzykiem zdrowotnym, w szczególności zaś z uzależnieniem. Ich nazwa wzięła się stąd, że podobnie jak dopalacze samolotowe, zwiększające ciąg silnika maszyny, mogą nienaturalnie zwiększyć wydolność ludzkiego organizmu. Zdaniem specjalistów z Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, niektóre z dopalaczy i substancji wchodzących w ich skład, działają podobnie do narkotyków. Przy długotrwałym i niekontrolowanym ich zażywaniu niemal pewne jest nie tylko uzależnienie, ale i wyniszczenie organizmu łącznie z zaburzeniem funkcjonowania układu nerwowego oraz pracy serca, wątroby i nerek<sup>16</sup>.

*Historia nowej generacji syntetycznych substancji psychoaktywnych, tak zwanych designer drugs, czyli projektowanych przez człowieka, zaczyna się od MDMA, potocznie ecstazy, oraz jej odmian – tłumaczy Michał Kidawa z Krajowego Biura do spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Gdy metylenodioksymetamfetamina została zakazana, narkobiznes rozpoczął prace nad jej modyfikacją. Z tragicznymi skutkami. Na początku mijającej dekady głośno było o serii zgonów w Europie spowodowanych nowym narkotykiem UFO przypominającym w działaniu ecstazy. To rzeczywiście*

---

15. Tamże, s. 562.

16. Z. Smoleńska, *Dopalacze wypalają*, <http://adonai.pl/uzaleznienia/?id=84>, dostęp dnia 01.01.2016 r.

była substancja na bazie metylenodioksymetamfetaminy poddanej lekkiej modyfikacji. Ta „chemiczna kosmetyka” jednak wystarczyła, by zmienić sposób oddziaływania narkotyku na człowieka. Po jego spożyciu znacznie dłużej trzeba było czekać na efekty. Zniecierpliwieni sięgali zatem po kolejne pastylki. Rzecz w tym, że różnica między dawką dającą efekt psychoaktywny a dawką śmiertelną była mniejsza. Taka sytuacja może się powtórzyć, ponieważ producenci wciąż wprowadzają na rynek nowe odmiany już zakazanych popularnych substancji. Nie tak dawno przebojem wśród dopalaczy był mefedron. Uznany za niebezpieczny, trafił w końcu na indeks, interes jednak nadal się kręci, dostawcy bowiem oferują „mefedron modyfikowany w najczystszej postaci”, „polecany tym, którzy tęsknią za mefedronem”. Do tego garść innych wariacji na temat o podobnych nazwach. Z obligatoryjnym dopiskiem: „Wszystkie oferowane produkty są legalne na terenie RP. Produkty nie nadają się do spożycia przez ludzi!”.

Ta schizofreniczna retoryka jest typowa dla handlarzy dopalaczami. Z jednej strony starają się przekonać, że oferują używki bezpieczne (*Jakość oferowanych nie jest nam obojętna, dlatego starannie dobieramy je pod kątem asortymentu; Wszystkie nasze produkty zostały przebadane w laboratoriach EU pod kątem dostosowania do nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 20 marca 2009 roku*), z drugiej odcinają się od wszelkiej odpowiedzialności. Trzymać w miejscu niedostępnym dla dzieci. *W razie przypadkowego połknięcia skontaktować się z lekarzem. Ich dopalacze nie nadają się do spożycia. Do czego zatem? Określane są jako: euforyczno-energetyzująca sól do kąpielii, kadzidła, nawóz do roślin, artykuły kolekcjonerskie. Te artykuły kolekcjonerskie można kupować w detalu, ale pomyślano też o kolekcjonerach bardziej zaangażowanych: Od 1 kilograma – ceny indywidualne*<sup>17</sup>.

Co roku na rynek trafia wiele nowych substancji działających na ośrodkowy układ nerwowy, które szybko znajdują swoich użytkowników. Są one produkowane często z legalnych, naturalnych ziół występujących w Ameryce Południowej czy Azji. Produkty te reklamowane są jako środki wspomagające funkcje poznawcze

---

17. O. Szewczyk, *Świnki morskie na haju*, [http://www.przekroj.pl/cywilizacja\\_spolnoczenstwo\\_artykul,7624.html?print=1](http://www.przekroj.pl/cywilizacja_spolnoczenstwo_artykul,7624.html?print=1) [dostęp 2 stycznia 2016 roku].

(ułatwiający zapamiętywanie), pozwalający na zrelaksowanie się czy też pobudzający, dostarczający nowych doznań czy wrażeń<sup>18</sup>.

Inną grupą substancji są te, które powstają w laboratoriach związanych z nielegalną produkcją narkotyków. Możliwości zsyntetyzowania nowych substancji chemicznych są praktycznie nieograniczone. Tak było w przypadku benzylopipezrazyny (BZP), której mechanizm podobny jest do amfetaminy, choć siła działania jest mniejsza. BZP do czasu wydania decyzji Rady Unii Europejskiej w marcu 2008 roku zobowiązującej kraje członkowskie UE do objęcia jej kontrolą prawną była legalna we wszystkich krajach Unii<sup>19</sup>.

Grupą najbardziej narażoną na dostęp do dopalaczy jest młodzież od 15 do 25 lat. Najczęściej są to bywalcy klubów i dyskotek, którzy chętnie eksperymentują z nowymi środkami psychoaktywnymi. Dopalacze w tych środowiskach nazywane są smart dragami lub prywatkowymi tabletkami. Do listopada 2010 roku – czyli do wprowadzenia ustawy karzącej za sprzedaż dopalaczy – bez problemu można je było kupić w stoiskach na przykład na plażach i w kurortach wakacyjnych, przez Internet, w sklepikach zwanych smartshopami lub funshopami. Były także dostępne w klubach i dyskotekach. Po zmianie prawa są mniej dostępne, ale wciąż, za pośrednictwem Internetu, można je nabyć za granicami Polski i przesyłkę odebrać już w kraju. Na pewno są też łatwo dostępne od dilerów, którzy pojawili się po wejściu w życie ustawy.

Dostępność i niska cena dopalaczy (jedno opakowanie tańszych dopalaczy kosztuje nawet 20-30 złotych) do nie jedyne przyczyny niezwyklej popularności dopalaczy wśród młodzieży gimnazjalnej. Magda Wójcik w artykule w czasopiśmie „Remedium” podaje opinię młodej dziewczyny, która zażywała dopalaczy: *Najpierw spaliłam skręta, który momentalnie poprawił mi nastrój i nieco oderwał od rzeczywistości. Potem wzięłam cztery tabletki i po ich zadziałaniu podjęłam życiową decyzję: nigdy więcej zwykłych narkotyków. Nie dość, że efekty są o wiele lepsze i wchodzą stopniowo, a nie walą w beret, to brak też przysłowiowego zjazdu.* Można więc stwierdzić, że najważniejszą przyczyną brania dopalaczy przez nawet bardzo młodych ludzi jest powszechna świadomość, że substancje te są pochodzenia roślinnego, a więc

---

18. B. Bukowska, M. Kidawa, D. Chojecki, *Dopalacze*, „Remedium” 2009, nr 1 (191), s. 30.

19. Tamże, s. 31.



zupełnie nieszkodliwe. Jest to przekonanie błędne, mimo iż producenci reklamują je jako alternatywę dla niebezpiecznych i pochodzących z niewiadomego źródła narkotyków. Zdaniem lekarzy zażywanie tych substancji powoduje poważne konsekwencje fizjologiczne<sup>20</sup>. Jednakże powstało mylne przekonanie, że dopalacze – do niedawna zupełnie legalne – są bezpieczne. Brak było informacji o szkodliwym działaniu tych substancji. W tej sytuacji nie można było mówić o świadomym wyborze zażywającym. Dopiero lawinowo napływające informacje o problemach zdrowotnych i zgonach młodych ludzi, którzy przed śmiercią zażywali dopalacze i najczęściej popijali je alkoholem, spowodowała akcje informacyjne skierowane do rodziców, szkół i samych młodych ludzi.

Interesujące podejście prezentuje też Wojciech Krzyżaniak w felietonie na stronie www „Gazety”. Zadaje on pytanie, dlaczego, mimo podniesionych krzyków, lamentów i debat społecznych, i politycznych, młodzież wciąż nie boi się dopalaczy. Odpowiada on sam na swe pytanie: *A nie boi się, bo według reklam pojawiających się we wszystkich mediach dopalanie się jest tyleż oczywiste, co wręcz społecznie pożądane. Chce ci się spać, nie dajesz rady? To pamiętaj, że „kopa ma ta kawa”. Zażyj, będziesz rześki i ze zdwojoną siłą wrócisz do pracy. Padłeś? – pyta reklama – Powstań, napij się, a będziesz miał siłę. Nie możesz spać? Weź procha, to zaśniesz i w dodatku po raz pierwszy od lat naprawdę odpoczniesz. Ile może twoja kobieta? Nieskończenie długo? Ty też będziesz mógł, tylko zażyj. Wszystko w formie, która nie pozostawia złudzeń ani co do zasadności stosowania wspomagaczy, ani niestosowności ich niestosowania. Dopalacze w reklamach dopasowane są do każdego wieku, postury i pozornego problemu. Są tabletki lub płyny na urojone kłopoty z pamięcią, na odchudzanie, na to, żeby jeść więcej, na to, żeby noga ruszała się lepiej, na to, żeby móc bawić się z dziećmi, i na to, żeby dzieci mogły się bawić same. Generalnie chodzi o to, że jako tako skutecznie możemy funkcjonować wyłącznie po zażyciu. Absolutne przeciwieństwo zapomnianego już hasła: „Zażywasz – przegrywasz”. Czy ktoś to jeszcze pamięta?*<sup>21</sup>. Przemyślenia autora to krótkie podsumowanie do debaty o dopalaczach – aby skutecznie walczyć z nimi, trzeba zmobilizować nie tylko poli-

20. M. Wójcik, *Dopalacze mogą cię wypalić*, „Remedium” 2009, nr 1 (191), s. 20.

21. W. Krzyżaniak, *Kopa ma ta kawa, czyli nie dopalaj, miła, nie dopalaj*, [http://wyborcza.pl/1,75968,8583999,Kopa\\_ma\\_ta\\_kawa\\_\\_czyli\\_nie\\_dopalaj\\_\\_mila\\_\\_nie\\_dopalaj.ht-ml#ixzz1AvJl6hyN](http://wyborcza.pl/1,75968,8583999,Kopa_ma_ta_kawa__czyli_nie_dopalaj__mila__nie_dopalaj.ht-ml#ixzz1AvJl6hyN). [dostęp 2 stycznia 2016 roku].

tyków, rodziców, ale też kreatorów wizerunku, speców od reklamy, trzeba zmienić prawo tak, by chroniło nie tylko przez samymi substancjami, ale też przed tymi, którzy dorabiając dopalaczom atrakcyjne dla młodych oblicze, najlepiej zarabiają na uzależnieniu dzieci.

## Typologia i charakterystyka dopalaczy

*Nie sposób stworzyć rzetelnej klasyfikacji dopalaczy. „Jedne substancje znikają z rynku, inne nań wchodzą” – mówi Michał Kidawa z Krajowego Biura do spraw Przeciwdziałania Narkomanii. „Często oferowane dopalacze to mieszanki różnych substancji. Nie można przewidzieć, jak dany zestaw wpłynie na jakąś osobę. Ogólnie można podzielić dopalacze na stymulanty mające w założeniu przypominać w działaniu ecstasy i na tak zwane mieszanki ziołowe działające podobnie jak kannabinoły<sup>22</sup>. Dopalacze obejmują szeroką gamę substancji o różnym działaniu na człowieka. Sugerując się sposobem działania dopalaczy na organizm, można dokonać następującego podziału:*

- Pobudzacze – wszystkie dostępne legalnie substancje, których zadaniem jest pobudzenie organizmu do wzmożonego wysiłku. Pobudzenie to polega między innymi albo na sztucznym przyspieszeniu działania organizmu lub na zmniejszeniu (bądź „zaćmieniu”) uczucia zmęczenia. Mowa tu także o napojach energetyzujących, zawierających taurynę, kofeinę i guaranę, które często mieszane są z alkoholem i pite w ilościach znacznie przekraczających dozwoloną dawkę;
- Wzmacniacze – wszystkie dostępne legalnie substancje, których zadaniem jest wzmocnienie możliwości psychofizycznych organizmu. Tą grupę tworzą przede wszystkim leki wspomagające uczenie się, reklamowane jako wspomagacze podczas sesji egzaminacyjnych;
- Środki popędowe – wszystkie dostępne legalnie substancje, których właściwości wpływają na zwiększenie energii seksualnej biorcy;
- Psychodeliki – wszystkie substancje, których celem jest zmiana stanu psychofizycznego biorcy. Modyfikacja ta polega między innymi na takim oddziaływaniu

---

22. O. Szewczyk, *Świnki morskie na hajaju*, [http://www.przekroj.pl/cywilizacja\\_spoleczenstwo\\_artikul,7624.html?print=1](http://www.przekroj.pl/cywilizacja_spoleczenstwo_artikul,7624.html?print=1) [dostęp 2 stycznia 2016 roku].

na organizm, dzięki któremu możliwe jest zaburzenie stanu świadomości lub niekontrolowana zmiana zachowania człowieka;

- Sterydy – wszystkie dostępne legalnie substancje, których zadaniem jest taki wpływ na człowieka, pozwalający na modyfikację budowy ciała, zwykle przyrost masy mięśniowej<sup>23</sup>.

Można też dokonać podziału ze względu na postać dopalacza:

- Ziola – często sprzedawane jako „nawóz dla roślin”. To syntetyczne odpowiedniki marihuany i haszyszu (kanabinoidy). Można je palić w skrętach albo małych fajkach - są również do kupienia w sklepach z dopalaczami. Działanie: niekontrolowane napady śmiechu, rozluźnienie, stan błogości. Kosztują 20-30 zł za saszetkę.
- Sole – biały proszek, odpowiednik amfetaminy. Zwykle wciąga się je przez nos. Można też zrobić roztwór i wstrzykiwać. Działanie stymulujące, energetyzujące. Cena za jedną saszetkę oscyluje w granicach do trzydziestu złotych.
- Pigułki energetyczne – działają stymulująco, podobne do amfetaminy. Sprzedawane w saszetkach po dwie-trzy sztuki, kosztują 25-30 zł za saszetkę.
- Pigułki euforyczne – przypominają w działaniu kokainę – dają poczucie euforii, wielkiej mocy, ich cena kształtuje się od 15 do 70 zł za saszetkę.
- Pigułki psychodeliczne – odpowiednik LSD - powodują halucynacje. Ich cena wynosi 40 zł za saszetkę z dwoma pigułkami<sup>24</sup>.

Krajowe Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii na swojej stronie internetowej, która firmuje akcję edukacyjną mającą na celu przeciwdziałanie zażywaniu substancji psychoaktywnych, dzieli dopalacze na syntetyczne i naturalne i to ten podział przedstawiony zostanie poniżej.

### **Substancje syntetyczne**

- BZP – (benzylpiperazyna) po raz pierwszy została zsyntetyzowana w 1944 roku Wielkiej Brytanii, jako potencjalny środek zwalczający pasożyty u zwierząt. BZP należy do grupy arylopodstawionych pochodnych piperazyny, tej

---

23. J. Korczak, *Dopalacze – czyli nie idź na skróty*, <http://www.zesportembezpiecznie.pl/dopalacze-czyli-nie-idz-na-skroty,0,74,pl.html#7.1.2>, dostęp dnia 01.01.2016 r.

24. W. Staszewski, *Chronmy dzieci przed dopalaczami*, [http://wyborcza.pl/1,76842,8528871,Chronmy\\_dzieci\\_przed\\_dopalaczami.html?as=1&startsz=x#ixzz1AvKwWMqt](http://wyborcza.pl/1,76842,8528871,Chronmy_dzieci_przed_dopalaczami.html?as=1&startsz=x#ixzz1AvKwWMqt), dostęp dnia 01.01.2016 r.

- samej, do której należą mCP, TFMPP, pMeOPP, PPPP, DBZP, i MDBP. Wszystkie te substancje zaliczane są do grupy tak zwanych benzynopiperazyn. BZP i jej pochodne występujące w wielu dopalaczach, to substancje wyłącznie syntetyczne, produkowane w laboratoriach. Najczęściej występuje w dwóch formach chemicznych: chlorowodoru (biały proszek) lub wolnej zasady (jasna żółtozielona ciecz). Sprzedawana jest głównie w formie tabletek lub kapsułek. Ponieważ od kilku lat rośnie popularność tej substancji, Unia Europejska zareagowała na rosnące jej spożycie zlecając ocenę zagrożeń dla zdrowia i ryzyka społecznego stworzonych przez te substancję. Od 2009 roku substancja ta jest zabroniona w sprzedaży. BZP jest stymulantem centralnego układu nerwowego. Jej działanie jest podobne do działania amfetaminy, tylko jest 10-krotnie słabsze. Jednocześnie badania wykazały, że mieszanka BZP i TFMPP wykazuje podobne działanie jak MDMA (ecstasy). Przy średnich dawkach, oscylujących w granicach pomiędzy 75 mg a 150 mg, powoduje uczucie euforii, zwiększenie czujności, subiektywnie poprawia samopoczucie i powoduje samozadowolenie. W dawkach większych lub w połączeniu z innymi substancjami może wywołać bardzo niebezpieczne następstwa. Osoby używające BPZ narażone są na: potęgujące się poczucie niepokoju, problemy ze snem, ogólne osłabienie, „czarne myśli”, zmienność nastroju od uczucia radości po przygnębienie, dezorientacja, osłabiony apetyt, uderzenia na zmianę ciepła i zimna, nadmierna potliwość, mdłości, bóle głowy, drżenie mięśni i dreszcze, pokrzywkę na skórze. Przyjmowanie BZP i pochodnych powoduje poważne konsekwencje fizjologiczne, m.in. zaburzenia funkcjonowania mózgu czy układu krążenia. Opisywano również uszkodzenia nerek po zażywaniu tego typu środków odurzających.
- TFMPP – (3-Trifluorometylofenylpiperazyna) jest syntetyczną substancją psychoaktywną, wykazującą stymulujące działanie. Występuje w postaci białego proszku, który łączy się z BZP w formie tabletek. Działania niepożądane związane z zażywaniem preparatów zawierających TFMPP to: bóle głowy i migreny, brak apetytu, bezsenność, wymioty. Podobnie jak w przypadku BZP, skutki długotrwałego przyjmowania TFMPP nie są do tej pory dokładnie znane, lecz istnieją przesłanki mówiące, że substancja ta może uzależnić. Wiadomo

też, że obciąża układ krążenia, powoduje bowiem odwodnienie organizmu i kołatanie serca<sup>25</sup>.

- JWH 018 – (nazwa to skrót nazwiska odkrywcy, chemika Johna W. Huffmana) nielegalne we Francji, Holandii, Niemczech. W Polsce od maja 2009 roku według przepisów Ustawy o Przeciwdziałaniu Narkomanii JWH-018 jest pod kontrolą prawną, podobnie w Austrii. Inna nazwa to metanon - grudkowata, twarda i lepka substancja przypominająca haszysz. Głównym jej producentem są Chiny, zazwyczaj dodawana jest do mieszanek ziołowych. Substancja wywołuje podobne efekty, jak palenie marihuany czy haszyszu. Najprawdopodobniej powoduje wzrost ciśnienia tętniczego krwi, przekrwienie gałek ocznych, zaburzenia uwagi, zaburzenia równowagi ciała, wysuszenie śluzówek. Podobnie jak w przypadku wielu substancji określanych jako dopalacze, ich działanie jest wciąż zbadane dość słabo. Wiadomo, że tak jak w przypadku THC, przedawkowanie substancji jest trudne lub niemożliwe. Działanie uzależniające jest podobne do uzależnienia od marihuany, ale słabsze. Niemniej opisano przypadki silnych uzależnień na przykład od JWH-018 u pacjenta, który zażywał ten dopalacz codziennie przez 8 miesięcy.
- Mefedron – (RS)-1-(4-metylofenylo)-2-metyloaminopropan-1-on (inne nazwy: 4-metylometykatynon, 4-MMC, M-CAT, 2-metylamino-1-p-tolylopropan-1-on), został wprowadzony na rynek przez izraelską firmę Neorganics. Jest zakazany w wielu krajach, w tym w Izraelu, Szwecji, Norwegii i Danii, od 25 sierpnia 2010 roku także w Polsce. W większości pozostałych państw, gdzie nie zdelegalizowano mefedronu, substancja ta jest pod ścisłą kontrolą. Dotychczas nie prowadzono systematycznych badań toksykologicznych nad mefedronem, dlatego wielu skutków jego działania można się jedynie domyślać. Te, którymi dysponujemy, powstają na podstawie opisów osób, które przyjmowały mefedron, i lekarzy ratujących ludzi, który wcześniej prawdopodobnie przedawkowali tę substancję, powoduje zaburzenia pamięci, halucynacje, wymioty, pobudzenie i nadpobudliwość. „Zejszciu” po zażyciu mefedronu towarzyszy fatalne samopoczucie, uczucie pustki, bezradności, a także bezsenność, szybkie bicie serca czy drgawki. W kilku krajach Europy odnotowano przypadki śmier-

---

25. *Dopalacze mogą cię wypalić*, [www.dopalaczeinfo.pl](http://www.dopalaczeinfo.pl), dostęp dnia 01.01.2016 r.

ci, prawdopodobnie po popiciu mefedronu alkoholem, z którym pod żadnym pozorem nie wolno go mieszać. Ponadto, substancja ma najprawdopodobniej silne działanie uzależniające. Sprzedawany jako kryształki, tabletki, kapsułki lub proszek, na przykład w formie rozpuszczalnej w wodzie soli do kąpieli lub w postaci proszku do wdychania<sup>26</sup>.

### **Substancje naturalne**

Tak zwane substancje naturalne (psychoaktywne) możemy podzielić na:

- Mieszanki ziołowe – występują w postaci skretów, suszu roślinnego. Działają podobnie jak w przypadku konopi indyjskich, stymulująco, uspokajająco lub relaksująco. Występują działania niepożądane, gdyż mieszanki ziołowe można łatwo przedawkować.
- Szałwia wieszczą – salwinoryna A, otrzymywana z szalwii wieszczej (znanej lepiej pod łacińską nazwą *salvia divinorum*), Mieszanka ziołowa, susz - drobno posiekane listki w atrakcyjnym opakowaniu; rzadziej sprzedawane w postaci grudek przypominających haszysz. Szałwia wieszczą to bylina, z której otrzymuje się opisywaną substancję psychoaktywną, w naturze występuje wyłącznie w jednym rejonie świata - w południowym Meksyku, na terenie stanu Oaxaca, w rejonie gór Sierra Madre. Salwinoryna A jest jedną z działających substancji psychoaktywnych, które występują w przyrodzie. Działa aż 400 razy silniej od meskaliny. Nie uzależnia, ale wymienione wyżej skutki nawet jednorazowego zażycia mogą być tragiczne (opisano przypadek zabójstwa ojca z ręki syna podczas doznawanych halucynacji). Od 8 maja 2009 roku na mocy nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii posiadanie szalwii wieszczej jest w Polsce nielegalne. Większość państw nie zabrania jednak posiadania tej rośliny i substancji z niej otrzymywanych. Legalna jest także w większości stanów Ameryki. W większości państw znajduje się jednak pod kontrolą - w Europie, a także w Australii czy Japonii. W lecznictwie, podawana w małych dawkach może mieć działanie antydepresyjne, w przypadku większych dawek - zupełnie odwrotne. W przypadku zażywania jako dopalacz: bardzo silne działanie psychoaktywne i halucynogenne, prowadzące do zaburzeń równowagi, utraty

---

26. *Encyklopedia dopalaczy*, [http://www.se.pl/technologie/nauka/encyklopedia-dopalaczy-syntetyczne-kannabinoidy-cz\\_151781.html](http://www.se.pl/technologie/nauka/encyklopedia-dopalaczy-syntetyczne-kannabinoidy-cz_151781.html), dostęp dnia 01.01.2016 r.

kontakty z rzeczywistością, realistycznych wizji, snów na jawie. Wywołuje omamy, psychozy, urazy mechaniczne po upadkach wywołanych zaburzeniami równowagi; w skrajnych przypadkach, przy bardzo dużych dawkach - zaburzenia psychiczne, napady agresji czy samobójstwo w wyniku wizji doznawanych po zażyciu substancji<sup>27</sup>.

- Fly agaric – substancja uzyskiwana z muchomora czerwonego. Postać fizyczna tej rośliny to susz kapelusza grzyba w postaci kawałków o różnym rozdrobnieniu. Żucie świeżych lub wysuszonych owocników oraz wypijanie wywaru z nich wywołuje stan odurzenia, występują halucynacje wzrokowe, słuchowe, napady szału, wściekłości. Po zastosowaniu tej substancji może wystąpić szereg działań niepożądanych, na przykład wzrost temperatury ciała (nawet do 40 stopni Celsjusza), wymioty, biegunka, suchość w ustach. Przy ciężkim zatruciu może dojść nawet do głębokiej śpiączki.
- Kratom – nazwa drzewa liściastego, MITRAGYNA SPECIOSA. Dopalacz występuje w postaci wysuszonych lub sproszkowanych liści albo jako sproszkowany ekstrakt w formie kapsułek (złoty kratom). Kratom stymuluje i działa depresyjnie na ośrodkowy układ nerwowy. Uważany jest za łagodniejszą formę opium. W Polsce substancja pod kontrolą.
- Argyreia nervosa – (LSA) - powój hawajski; w postaci naturalnej występuje jako pnącze z liśćmi o kształcie sercowatym. Po spożyciu pojawiają się halucynacje wzrokowe, słuchowe, bezsenność, odurzenie. W Polsce substancja pod kontrolą od 29.07.2005 r.
- Calea zacatechichi – roślina, krzew występujący w Meksyku i Kostaryce. Najczęściej występuje w postaci suszu, świeżych liści albo też w mieszkankach ziołowych. Roślina najczęściej jest palona lub pita w postaci wywaru. Posiada działania zbliżone do marihuany. Roślina objęta w Polsce kontrolą od 29.07.2005r.
- Lion – roślina występująca w Afryce, gdzie znana jest pod nazwą „dzika marihuana”. Najczęściej występuje jako susz, lub ekstrakt z liści. Pojawia się jako składnik mieszanek ziołowych. Roślina objęta w Polsce kontrolą od 29.07.2005 r.<sup>28</sup>

---

27. *Encyklopedia dopalaczy*, [http://www.se.pl/technologie/nauka/encyklopedia-dopalaczy-syntetyczne-kannabinoidy-cz\\_151781.html](http://www.se.pl/technologie/nauka/encyklopedia-dopalaczy-syntetyczne-kannabinoidy-cz_151781.html) [dostęp 1 stycznia 2016 roku].

28. *Dopalacze mogą cię wypalić*, [www.dopalaczeinfo.pl](http://www.dopalaczeinfo.pl), dostęp dnia 01.01.2016 r.

Oprócz wymienionych i zaklasyfikowanych substancji przez Krajowe biuro ds. przeciwdziałania narkomanii istnieje jeszcze wiele środków, które, mimo iż nie „dopalają”, to jednak działają halucynogenie. Zwykle są to leki, które mają zupełnie inne przeznaczenie. Wymienia je farmakolog, profesor Jolanta B. Zawilska, w rozmowie z reporterem „Gazety Wyborczej”: *Wino duszy, czyli tzw. ayahuasca. Jego domem jest znów Meksyk oraz Ameryka Południowa. Przez wieki Indianie z doliny Amazonii stosowali je do celów religijnych i leczniczych. Wino duszy tradycyjnie pili się zawsze we dwójkę – pełniący funkcję przewodnika i objaśniający wizje szaman (curandelo) plus osoba, która chciała być leczona lub zobaczyć swoją przyszłość. Po wypiciu „ayahuasca” początkowo chce się wymiotować, ale efekt ten mija i potem ma się najrozmaitsze wizje. Często są to obrazy zwierząt: staje się tygrysem, lwem, jaguarem, wężem (gorzej, jeśli widzę pająki wielkości jaguara). (...) polskie halucynogenne nasiona. Wystarczy rozgryźć kilka takich nasionek, by odpłynąć na cztery-osiem godzin. Widzi się wtedy plastry miodu, labirynty, szachownice, tunele, witraże. Przedawkowanie może prowadzić do bardzo intensywnych omamów, spadku ciśnienia krwi, zwolnienia akcji serca, bezsenności, nasilenia wcześniejszych bądź utajonych zaburzeń psychicznych. (...) tzw. narkotka, czyli preparat do irygacji pochwy. Po jednej saszetce można nie spać dwie doby. Potem co prawda małolat przez trzy dni przysypia, ale jak widać nie budzi to czujności ani rodziców, ani nauczycieli, bo saszetki do irygacji pochwy sprzedają się w Polsce coraz lepiej (...) aviomarin<sup>29</sup>.*

Można przypuszczać, że takich substancji jest o wiele więcej, gdyż inwencja twórcza młodych ludzi nie ma ograniczeń. Fora internetowe dostarczają informacji o tym, jak wiele istnieje legalnych substancji, sprzedawanych w aptekach czy zwykłych sklepach, które mogą odurzać.

## Uregulowania prawne

W Polsce problem handlu niebezpiecznymi substancjami psychoaktywnymi reguluje ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>30</sup>. Ustawa

29. *Groźne dopalacze czyli uwaga na boską szalwię*, [http://zdrowie.gazeta.pl/Zdrowie/1,105804,7409088,Grozne\\_dopalacze\\_\\_czyli\\_uwaga\\_na\\_boska\\_szalwie.html?as=2&startsz=x](http://zdrowie.gazeta.pl/Zdrowie/1,105804,7409088,Grozne_dopalacze__czyli_uwaga_na_boska_szalwie.html?as=2&startsz=x), dostęp dnia 01.01.2016 r.

30. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. nr 179, poz. 1485 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii.



dość precyzyjnie stanowi, że przeciwdziałanie narkomanii realizuje się m.in. poprzez nadzór oraz zwalczanie niedozwolonego obrotu, wytwarzania i posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii (art. 2 ust. 1 pkt. 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii). Jednak, w świetle przepisów w niej zawartych ściganie i karanie sprzedaży narkotyków jest możliwe w odniesieniu do tych substancji, które znajdują się na listach stanowiących załączniki do ustawy (art. 56 w zw. z art. 4 pkt. 25,26 i zał. nr 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii) ewentualnie na liście prekursorów sklasyfikowanych w załączniku rozporządzenia organów UE w sprawie prekursorów narkotykowych<sup>31</sup> (art. 4 pkt. 16 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii).

Mimo deklaracji ówczesnej minister zdrowia Ewy Kopacz, prawodawstwo polskie nie jest i nie było nigdy krok przed handlarzami dopalaczami. Owszem, na listę substancji zakazanych wpisuje się nowe środki, jednak proces legislacyjny trwa tak długi, że chemicy, pracujący w laboratoriach, bardzo szybko zastępują substancję zakazaną nową, podobną w działaniu. Szczególnie wiosną i latem notowano wzrost hospitalizacji młodzieży, która traciła przytomność, bądź miała poważne problemy ze zdrowiem po zażyciu dopalaczy. Nie można było jednak zastosować wobec producentów i sprzedawców art. 165 § 1 pkt. 2 kodeksu karnego przewidującego odpowiedzialność karną wobec osoby, która sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób *wyrabiając lub wprowadzając do obrotu szkodliwe dla zdrowia substancje, środki spożywcze lub inne artykuły powszechnego użytku lub też środki farmaceutyczne nie odpowiadające obowiązującym warunkom jakości*<sup>32</sup>. Niestety, problem legislacyjny polega na tym, iż sprzedawcy i producenci zabezpieczyli się przed ewentualnymi problemami, umieszczając na opakowaniach zastrzeżenie, że produkt ma charakter kolekcjonerski i nie nadaje się do spożycia przez ludzi lub że środki sprzedawane są dla celów *naukowych, edukacyjnych czy obrzędowo-religijnych*, a nawet jako nawóz do roślin pokojowych. Zastrzeżenie tego rodzaju formalnie uniemożliwia wszczęcie odpowiedniej procedury administracyjnej czy karnej.

---

31. Rozporządzenie (WE) Nr 273/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych.

32. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. nr 88, poz. 553 z późniejszymi zmianami.

Wraz z alarmującymi danymi o zatruciach, omdleniach, a nawet zgonach, których przyczyną mogły być dopalacze, ale mimo braku możliwości wstrzymania działalności fun-shopów na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, organy administracji publicznej podjęły działania zmierzające do ograniczenia dystrybucji dopalaczy na gruncie tych obszarów, na których prawo im zezwalało.

Jak podaje dr Filip Ciepły w swym referacie *Niebezpieczne substancje. Dopalacze: Kontrolę pierwszego sklepu z dopalaczami w Łodzi zapowiedziały już w sierpniu 2008 r. sanepid i policja. W styczniu 2009 r. rozpoczęto w 40 sklepach kontrolę skarbową, w ramach której we współpracy z funkcjonariuszami izb celnych sprawdzano legalność pochodzenia sprzedawanych towarów, prawidłowość wypełniania zobowiązań podatkowych w zakresie podatku dochodowego i VAT, a także zgodność postępowania z ustawą o cenach. Kontrolę koordynowały urzędy kontroli skarbowej w całym kraju na polecenie Ministerstwa Finansów. Wstępne wyniki kontroli pokazały zaniżanie podatku VAT o setki tysięcy zł.*

*Po kontroli budowlanej zleconej przez wojewodę mazowieckiego powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nakazał zaprzestać działalności sklepu w Warszawie, ze względu na fakt, iż działalność prowadzona w lokalu oraz sposób jego użytkowania były sprzeczne z ich przeznaczeniem. Inspektorzy budowlani przeprowadzili kontrole także w Pruszkowie, Płocku czy Radomiu. W Lublinie sanepid nakazał zamknięcie sklepu z dopalaczami stwierdzając, iż sprzedawano tam bez pozwolenia artykuły spożywcze zawierające mikroelementy i witaminy. Było to możliwe jedynie dlatego, iż importer pozostawił na opakowaniu napis w języku angielskim, że produktu nie mogą spożywać kobiety w ciąży. W badanie próbek zaangażowała się także prokuratura. Prokuratura zajęła się badaniem dopalaczy w Poznaniu po zawiadomieniu prezydenta miasta. Do kontroli sklepów włączyły się także Państwowa Inspekcja Handlowa oraz straż pożarna. Inne metody stosowane przez władze samorządowe by zabezpieczyć społeczność lokalną przed otwartym handlem dopalaczami to utrudnienie sprzedaży np. przez utworzenie parkingu obok sklepu czy stoiska, a także przekonywanie sprzedawców, by zrezygnowali z pracy.*

Jak już było wspomniane, 3 marca 2008 roku, Rada Unii Europejskiej wydała decyzję nr 2008/206/WSiSW, która zobowiązała państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków, zgodnych z prawem krajowym, w celu objęcia benzylopiperazyny, jako głównego składnika dopalaczy, środkami kontroli proporcjonalnymi

do zagrożenia związanego z tą substancją, jak również sankcjami karnymi. Do października 2008 r. administracyjną kontrolę preparatów zawierających m.in. benzylopiiperazynę zapewniły sobie ustawowo takie państwa Unii Europejskiej jak Belgia, Szwecja, Dania, Grecja i Malta, a poza tym kilkanaście innych państw spoza Wspólnoty. Po pojawieniu się sklepów z dopalaczami w Polsce pracę nad nowelizacją Ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii rozpoczęły Krajowe biuro ds. przeciwdziałania narkomanii oraz rządowa Rada ds. Przeciwdziałania Narkomanii. Główny Inspektorat Farmaceutyczny powołał specjalny zespół w celu oceny substancji, które mogą być niebezpieczne i opracowania metod zapobiegania ich rozprzestrzenianiu<sup>33</sup>.

Dnia 20 marca 2009 roku Sejm ostatecznie, uchwalił ustawę o nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>34</sup>, dzięki której podstawowe składniki dopalaczy, w tym benzylopiiperazyna, trafiły na listę substancji psychotropowych, których nie można sprzedawać ani nawet posiadać (na owej liście znalazło się w sumie 17 nowych substancji). Prezydent RP podpisał ustawę nowelizacyjną 6 kwietnia 2009 roku, która weszła w życie 8 maja 2009 roku. Listę dodanych do ustawy substancji stworzył na zlecenie Ministra Zdrowia Główny Inspektorat Farmaceutyczny, a zaopiniował Warszawski Uniwersytet Medyczny.

Jak już jednak było wspomniane, prawo nie nadało za produkcją nowych substancji psychotropowych. W roku 2010 konieczne stało się kolejne znowelizowanie prawa. Rząd RP przygotował je bardzo szybko, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się sieci funshopów i smartshopów, a także szalejącej sprzedaży dopalaczy w Internecie. Zgodnie z uchwaloną w październiku ustawą, zakazano wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terenie Polski jakichkolwiek substancji (niezależnie od ich stanu fizycznego i źródła pochodzenia, w tym roślin, grzybów oraz ich części) lub produktów, które mogą być używane jak środki odurzające lub substancje psychotropowe, czyli tzw. środków zastępczych, którymi określono dopalacze. Wprowadzono też zapis zakładający, że inspektorzy sanitarni w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że produkt, np. dopalacz, stwarza zagrożenie życia lub

33. F. Ciepły, *Niebezpieczne substancje. Dopalacze*, <http://www.kul.pl/files/19/Dorobek/FCiepły-Dopalacze.pdf>, dostęp dnia 01.01.2016 r.

34. Ustawa z 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. nr 63, poz. 520.

zdrowia ludzi, będą mogli wstrzymywać obrót, a nawet zamykać obiekty, w których jest on wytwarzany lub sprzedawany na okres do 18 miesięcy. Zgodnie z poprawką mogą to robić, o ile ten produkt nie jest objęty innymi regulacjami prawnymi i normami użytkowania. Ma to uniemożliwić sytuację, w której sanepid wycofywałby z obrotu np. alkohol lub wyroby tytoniowe, gdyż zasady sprzedaży tych produktów określone są w odrębnych aktach prawnych<sup>35</sup>. Za złamanie zakazu grozi kara od 20 tysięcy do miliona złotych grzywny.

Niestety, podkreśla się, że walka z dopalaczami jest całkowicie bezradna. Piotr Bratkowski z „Newsweeka” zauważył: *Tyle tylko że informacja, iż lekiem na całe zło miałyby być wpisanie benzylopiperazyny (lub jakiejś innej substancji) na listę substancji zakazanych, wywołuje pusty śmiech. Nie tylko terapeutów, lecz także właściciele sklepów z dopalaczami. – Zakaz niczego nie zmieni – mówi Dawid Bratko z firmy Golden Union, właściciela sklepów Smartshop. – Firmy wiedzą, co będzie ustawowo zakazane. Już wyprodukowano największy hit rynkowy - diablo bez chemii i BZP. Składa się tylko z roślinnych składników, a działa tak samo. Tak to wygląda: stanowione przez polityków prawo próbuje dogonić życie. Nie ma jednak szans w wyścigu ze współczesną chemią i farmacją. Owszem, można dopisywać kolejne preparaty do listy substancji zakazanych. Tyle że taka strategia jest dziś kompletnie bezużyteczna. Nieznacznie tylko modyfikując skład chemiczny i proces produkcji, można bez większego trudu stworzyć specyfik o nowej nazwie, całkowicie legalny, a działający tak samo jak ten, który dopiero co został zdelegalizowany. Taka zabawa w policjantów i złodziei może trwać w nieskończoność, a złodzieje i tak zawsze będą o jeden krok do przodu*<sup>36</sup>. Obawy te są słuszne – mimo zmasowanych kontroli, okazuje się, że większość dopalaczy nie zawiera substancji zakazanych, producenci zapowiadają więc pozwy zbiorowe, przy okazji znajdując nowe sposoby na dotarcie do potencjalnych klientów. Niedawno w mediach głośno było o automatach zwanych „Czeski kredens”, w których znajdowały się paczki z dopalaczami, za które

---

35. *Koniec z dopalaczami w Polsce. Sejm uchwalil nowe przepisy*, [http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/457121,koniec\\_z\\_dopalaczami\\_w\\_polsce\\_sejm\\_uchwalil\\_nowe\\_przepisy.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/457121,koniec_z_dopalaczami_w_polsce_sejm_uchwalil_nowe_przepisy.html), dostęp dnia 01.01.2016 r.

36. P. Bratkowski, *Walka z dopalaczami a prawo: Kto będzie górą?*, <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/spoleczenstwo/walka-z-dopalaczami-a-prawo-kto-bedzie-gora,65725,3>, dostęp dnia 01.01.2016 r.

klienci płacili firmom czeskim – w Czechach bowiem nie obowiązuje restrykcyjne prawo o zakazie sprzedaży dopalaczy. Wystarczyło wysłać płatny sms, a potem za pomocą specjalnego kodu odebrać paczkę w automacie. Nie ustala też sprzedaż w Internecie, mimo iż prowadzona jest już nie za pomocą serwisów aukcyjnych, a poprzez fora i grupy dyskusyjne, gdzie łatwiej zachować anonimowość. Z rozmów z młodzieżą wynika, że bardzo łatwo jest kupić odpowiednią tabletkę na przykład na dyskotecce czy w klubie, gdyż zawsze znajdzie się tam człowiek, który ją sprzeda. Inwencja sprzedawców nie ustaje, chodzi tu bowiem o ogromne pieniądze, zarabiane na naiwności młodych ludzi. Nie odnosi też skutku zapowiadany zakaz reklamy dopalaczy i podobnych substancji – dla producentów jest to wręcz doskonała wiadomość. Najlepsza bowiem w takich przypadkach jest tak zwana reklama szeptana, polegająca na przekazywaniu informacji i opinii o środku „z ust do ust”. Młodzież, z natury buntownicza i poszukująca wrażeń, chętnie sięgnie po zakazany owoc, tym bardziej, że wciąż upewnia się ją w przekonaniu iż dopalacze są pochodzenia naturalnego, nie uzależniają i nie powodują skutków ubocznych.

Także inne państwa europejskie starają się dostosować swoje prawo do tego, by jak najskuteczniej walczyć z plagą dopalaczy. W roku 2009 Szwajcaria, Niemcy, Austria i Holandia zakazały substancji psychoaktywnej JWH-018, Irlandia zakazała produkcji i używania takich środków, jak mefedron, metylon czy MDPV, za złamanie tego zakazu grozi nawet 7 lat więzienia<sup>37</sup>. W październiku 2010 roku Komisja zdrowia i środowiska w Parlamencie Europejskim zapowiedziała: *Zabiegamy w Parlamencie Europejskim o unijny zakaz produkowania i sprzedaży środków psychoaktywnych. Problem handlu tymi substancjami ciągle narasta, przekracza granice. Brakuje ram wspólnego zarządzania problemem. Czekamy na propozycje Komisji Europejskiej*. Wiceszef tej komisji, Bogusław Sonik dodał, że *według zapewnień KE, nowe prawo ma zakazać całych grup molekularnych, a nie tylko indywidualnych substancji. Mefedron to używany w dopalaczach organiczny związek chemiczny, pochodna katynonu. Stosowany jako stymulant i empatogen. Zdaniem Sonika, potrzebna jest też europejska kampania informacyjna. Są legalne, bo są nowe i stanowią dość świeży problem* – przekonuje. Innym problemem jest sprzedaż

---

37. J. Pawlicki, M. Szaniewski, A. Wawrzyński, *Jak Europa walczy z miau-miau*, [http://wyborcza.pl/1,75478,8465127,Jak\\_Europa\\_walczy\\_z\\_miau\\_miau.html](http://wyborcza.pl/1,75478,8465127,Jak_Europa_walczy_z_miau_miau.html), dostęp dnia 01.01.2016 r.

przez Internet. *Niektórzy donoszą, że niemal połowa obrotów pochodzi ze sprzedaży via Internet – dodał*<sup>38</sup>.

Jak dotąd walka z producentami dopalaczy, to walka nierówna, niektórzy zwą ją „walką z wiatrakami”. Nie wolno jednak ustawać w niej, a oprócz skupiania się na aktualizacji prawa europejskiego, trzeba pamiętać o akcji edukacyjnej, która powinna objąć wszystkich mieszkańców Eurolandii.

## Podsumowanie

Sprzedawcy, oferujący w swoich sklepach, czy stoiskach dopalacze, zachwalają je jako bezpieczną alternatywę dla uzależniających narkotyków. Posuwają się do umieszczania na swoich stronach internetowych zachęce skierowanych do młodzieży, na przykład: *Zapraszamy do świata niezapomnianej zabawy. Wyostrz zmysły, poczuj moc i ciesz się z nowych doznań dzięki naszej ofercie*<sup>39</sup>. Popierają swe zachęty twierdzeniami, iż sprzedawane przez nich preparaty są pochodzenia roślinnego i od setek lat zażywają je ludy z Ameryki Południowej czy Azji. Nie jest to prawda – dopalacze zawsze, prócz ziół, zawierają w sobie środki farmakologiczne, a to, że zażywali je i wciąż zażywają mieszkańcy innych kontynentów, nie znaczy, że nie powoduje to uzależnienia i skutków ubocznych dla zdrowia. Skala zjawiska próbowania dopalaczy przez polską młodzież jest duża i niestety wciąż rośnie. Mimo podejmowanych kroków dla usprawnienia systemu prawnego, mimo organizowanych kampanii społecznych dla młodzieży, nauczycieli i rodziców, wciąż brak jest spójnego programu, który trafiłby do umysłów tych, którzy zażywają lub mają zamiar zażyć dopalacz. Brak jest rzetelnych badań i wynikających z nich danych, które mogłyby uświadomić potencjalne zagrożenia dla młodzieży. Zbyt mało mówi się o uzależniających cechach dopalaczy. Razi tu pewna opieszałość Biura ds. przeciwdziałania narkomanii, które od 2008 roku nie posiada aktualnych danych dotyczących zażywania dopalaczy przez Polaków, mimo iż zjawisko to wciąż rośnie w siłę i ma za sobą pierwsze ofiary śmiertelne. Internet pełen jest wpisów zrozpaczonych młodych ludzi, którzy proszą o poradę psychologiczną, gdyż nie są

38. *Parlament Europejski: zakazać dopalaczy w całej UE*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/304230,parlament-europejski-zakazac-dopalaczy-w-calej-ue.html>, dostęp dnia 01.01.2016 r.

39. [www.funnytabs.com](http://www.funnytabs.com) [dostęp 1 stycznia 2016 roku].

w stanie powrócić do zdrowia i normalnego funkcjonowania po zażyciu dopalaczy. Niewątpliwie niezbędne jest więc stworzenie dobrej kampanii prewencyjnej, która będzie miała działanie długofalowe, przy współpracy wszystkich urzędów i jednostek lokalnych, i centralnych. Wzorem może być kampania zorganizowana przez podkarpackie miasto Mielec, po serii przypadków zatrucia się dopalaczami przez nastolatków<sup>40</sup>.

Przed wszystkim jednak ze względu na brak dostępnych badań naukowych nad działaniem dopalaczy, w tym ich wpływu uzależniającego, konieczna jest uważna kontrola i ograniczenie dostępu do tych potencjalnie najbardziej niebezpiecznych, szczególnie dla młodzieży.

Jeśli chodzi o ocenę samych substancji psychoaktywnych, zwanych dopalaczami, młodzież dzieli się w tej ocenie na dwie grupy. Osoby niezażywające w przeważającej ilości (prawie 75%) negatywnie oceniają dopalacze oraz prawodawstwo, które od końca 2010 roku obowiązuje w Polsce. Odwrotnie osoby, które brały dopalacze – sądzą, że są one nieszkodliwe, urozmaicają imprezy, a nowe prawo, dotyczące dopalaczy, jest zbyt surowe.

Ta ocena ma bezpośredni wpływ na dalsze zażywanie dopalaczy – uczniowie, uważając, że mieszanki ziołowe czy psychoaktywne pigułki gwarantują dobrą zabawę, nie szkodzą zdrowiu, a pedagodzy jedynie straszą groźnymi skutkami, na pewno nie zrezygnują z zażywania. Wnioski nasuwają się więc same – młodzież nie przestraszyła się negatywnych skutków brania dopalaczy. Programy profilaktyczne, kampanie medialne, które już zostały przeprowadzone nie wpłynęły na zaprzestanie zażywania dopalaczy przez młodzież, a same skutki spożywania tych substancji, o których uczniowie wspominali w ankiecie, zupełnie ich nie przestraszyły. Nie można też wykluczyć, że ankietowani, którzy nie brali dopalaczy, nie wezmą ich w przyszłości. Spora bowiem grupa spośród nich przyznaje się do nadużywania napojów energetyzujących, leków bez recepty, preparatów z kofeiną, guaraną czy tauryną. Zdaje się też, że nie widzą oni w tym niczego szkodliwego ani niebezpiecznego.

---

40. J. Tarnowska, *Janek Dopalcacz ostrzega młodzież. Mielec rozpoczął walkę*, <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20101007/MIELEC/312439135>, dostęp dnia 01.01.2016 r.

Przed pedagogami i rodzicami więc duże wyzwanie – jak uczyć młodzież dobrej zabawy bez dopalaczy, jak pokazać, że rozwiązanie ich problemów jest dużo prostsze, kiedy jest się trzeźwym? To zadanie na lata, na razie trzeba przyjąć do wiadomości fakt istnienia problemu zażywania dopalaczy także w małych miasteczkach i wsiach, i jak najszybciej zacząć z nim efektywnie walczyć.

## Streszczenie

### **Dopalacze wśród młodzieży gimnazjalnej jako czynnik negatywny w rozwoju i kształtowaniu się modelu młodego pokolenia**

Skala zjawiska próbowania dopalaczy przez polską młodzież jest duża i niestety wciąż rośnie. Mimo podejmowanych kroków dla usprawnienia systemu prawnego, mimo organizowanych kampanii społecznych dla młodzieży, nauczycieli i rodziców, wciąż brak jest spójnego programu, który trafiłby do umysłów tych, którzy zażywają lub mają zamiar zażyć dopalacz. Brak jest rzetelnych badań i wynikających z nich danych, które mogłyby uświadomić potencjalne zagrożenia dla młodzieży. Zbyt mało mówi się o uzależniających cechach dopalaczy. Razi tu pewna opieszałość Biura ds. przeciwdziałania narkomanii, które od roku 2008 nie posiada aktualnych danych dotyczących zażywania dopalaczy przez Polaków, mimo iż zjawisko to wciąż rośnie w siłę i ma za sobą pierwsze ofiary śmiertelne. Internet pełen jest wpisów zrozpaczonych młodych ludzi, którzy proszą o poradę psychologiczną, gdyż nie są w stanie powrócić do zdrowia i normalnego funkcjonowania po zażyciu dopalaczy. Niewątpliwie niezbędne jest więc stworzenie dobrej kampanii prewencyjnej, która będzie miała działanie długofalowe, przy współpracy wszystkich urzędów i jednostek lokalnych, i centralnych. Przede wszystkim jednak ze względu na brak dostępnych badań naukowych nad działaniem dopalaczy, w tym ich wpływu uzależniającego, konieczna jest uważna kontrola i ograniczenie dostępu do tych potencjalnie najbardziej niebezpiecznych, szczególnie dla młodzieży.

**Słowa kluczowe:** dopalacze, narkotyki, przeciwdziałanie, unormowania prawne.



## Summary

### **Dope among junior high school students as a negative factor in the development and formation of the young generation people**

The scale of the phenomenon of trying dope by Polish youth is high and unfortunately still growing. Despite the steps taken to improve the legal system, despite the organized social campaigns for young people, teachers and parents, there is still no coherent program that would go to the minds of those who use or intend to take dope. There is no reliable research and the resulting data, which could realize the potential risks for young people. Too little is said about the addictive qualities dopes. strikes here a certain sluggishness Office. Counteracting drug addiction, which since 2008 has no current data on the use of legal dope by the Poles, despite the fact that this phenomenon continues to grow from strength to strength and has had a first fatalities. The Internet is full of entries desperate young people who ask for psychological advice, because they are not able to return to health and normal functioning after taking legal highs. Undoubtedly, it is therefore necessary to create a good prevention campaign, which will have a long-term action, in cooperation with all agencies and units of local and central. Above all, however, due to the lack of available research on the effects of legal dope, including their impact addictive, it is necessary to carefully monitoring and restricting access to these potentially most dangerous, especially for young people.

**Keywords:** dope , drugs, prevention, legal regulations.

## Bibliografia

- Biała A., *Młodość w kulturze instant*, [w:] G.E. Kwiatkowska, M. Filipiak (red.), *Psychologiczne i społeczne dylematy młodzieży*, Lublin 2009.
- Bratkowski P., *Walka z dopalaczami a prawo: Kto będzie górą?* <http://www.new-sweek.pl/artykuly/sekcje/spoleczenstwo/walka-z-dopalaczami-a-prawo--kto--bedzie-gora,65725,3>.
- Bukowska B., Kidawa M., Chojecki D., *Dopalacze*, „Remedium”, 2009, nr 1 (191).
- Cieply F., *Niebezpieczne substancje. Dopalacze*, <http://www.kul.pl/files/19/Dorobek/FCieplyDopalacze.pdf>.
- *Dopalacze mogą cię wypalić*, [www.dopalaczeinfo.pl](http://www.dopalaczeinfo.pl).

- *Encyklopedia dopalaczy*, [http://www.se.pl/technologie/nauka/encyklopedia-dopalaczy-syntetyczne-kannabinoidy-cz\\_151781.html](http://www.se.pl/technologie/nauka/encyklopedia-dopalaczy-syntetyczne-kannabinoidy-cz_151781.html) .
- Filipiak M., *Młodzież – próba definicji*, [w:] G.E. Kwiatkowska, M. Filipiak (red.), *Psychologiczne i społeczne dylematy młodzieży XXI wieku*, Lublin 2009.
- *Groźne dopalacze czyli uwaga na boską szalwię*, [http://zdrowie.gazeta.pl/Zdrowie/1,105804,7409088,Grozne\\_dopalacze\\_czyli\\_uwaga\\_na\\_boska\\_szalwie.html?as=2&startsz=x](http://zdrowie.gazeta.pl/Zdrowie/1,105804,7409088,Grozne_dopalacze_czyli_uwaga_na_boska_szalwie.html?as=2&startsz=x) .
- Guerreschi C., *Nowe uzależnienia*, [http://www.opoka.org.pl/biblioteka/I/IP/salwator\\_2010\\_noweuz\\_02.html#1](http://www.opoka.org.pl/biblioteka/I/IP/salwator_2010_noweuz_02.html#1).
- *Jak rozumieć uzależnienie? Koncepcja Stantona Peele'a*, <http://www.psychologia.edu.pl/czytelnia/62-wiat-problemow/199-jak-rozumiec-uzaleznienie-konceptja-stantona-peeles-a.html>.
- *Koniec z dopalaczami w Polsce. Sejm uchwalił nowe przepisy*, [http://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/457121,koniec\\_z\\_dopalaczami\\_w\\_polsce\\_sejm\\_uchwalil\\_nowe\\_przepisy.html](http://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/457121,koniec_z_dopalaczami_w_polsce_sejm_uchwalil_nowe_przepisy.html) .
- Korczak J., *Dopalacze – czyli nie idź na skróty*, <http://www.zesportembezpiecznie.pl/dopalacze-czyli-nie-idz-na-skroty,0,74,pl.html#7.1.2> .
- Krzyżaniak W., *Kopa ma ta kawa, czyli nie dopalaj, miła, nie dopalaj*, [http://wyborcza.pl/1,75968,8583999,Kopa\\_ma\\_ta\\_kawa\\_czyli\\_nie\\_dopalaj\\_mila\\_nie\\_dopalaj.html#ixzz1AvJl6hyN](http://wyborcza.pl/1,75968,8583999,Kopa_ma_ta_kawa_czyli_nie_dopalaj_mila_nie_dopalaj.html#ixzz1AvJl6hyN).
- Madeja Z., *Neurochemiczne, psychobiologiczne i neuropsychologiczne aspekty uzależnienia*, [www.ptzn.org.pl/kwartalnik/Biul1-06.doc](http://www.ptzn.org.pl/kwartalnik/Biul1-06.doc).
- Madeja Z., *Neurochemiczne, psychobiologiczne i neuropsychologiczne aspekty uzależnienia*, [www.ptzn.org.pl/kwartalnik/Biul1-06.doc](http://www.ptzn.org.pl/kwartalnik/Biul1-06.doc).
- Małewska M., *Narkotyki w szkole i w domu. Zagrożenie*, Warszawa 1995.
- *Parlament Europejski: zakazać dopalaczy w całej UE*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/304230,parlament-europejski-zakazac-dopalaczy-w-calej-ue.html>.
- Pawlicki J., Szaniewski M., Wawrzyński A., *Jak Europa walczy z miauu-miauu*, [http://wyborcza.pl/1,75478,8465127,Jak\\_Europa\\_walczy\\_z\\_miauu-miauu.html](http://wyborcza.pl/1,75478,8465127,Jak_Europa_walczy_z_miauu-miauu.html).
- *Rola pielęgniarki wobec czynników jatrogennych w radiologii*, <http://www.su.krakow.pl/html/gazetka/13/4.htm>.

- Rudkowska G., *Opinie młodzieży licealnej o przyczynach brania substancji psychoaktywnych oraz jej wiedza o ich działaniu i mechanizmach uzależnienia*, [w:] A. Margasiński A., B. Zajęcka (red.), *Psychopatologia psychoprofilaktyka*, Kraków 2000.
- Siudem I., *Psychospołeczny kontekst narkomanii młodzieży* [w:] G. E. Kwiatkowska, M. Filipiak (red.), *Psychologiczne i społeczne dylematy młodzieży XXI wieku*, Lublin 2009.
- Smoleńska Z., *Dopalacze wypalają*, <http://adonai.pl/uzaleznienia/?id=84>.
- Staszewski W., *Chronmy dzieci przed dopalaczami*, [http://wyborcza.pl/1,76842,8528871,Chronmy\\_dzieci\\_przed\\_dopalaczami.html?as=1&start-sz=x#ixzz1AvKwWMqt](http://wyborcza.pl/1,76842,8528871,Chronmy_dzieci_przed_dopalaczami.html?as=1&start-sz=x#ixzz1AvKwWMqt) .
- Szewczyk O., *Świnki morskie na haju*, [http://www.przekroj.pl/cywilizacja\\_spoleczenstwo\\_artikul,7624.html?print=1](http://www.przekroj.pl/cywilizacja_spoleczenstwo_artikul,7624.html?print=1).
- Szpringer M., Laurman-Jarząbek E., Drapała A., *Profilaktyka uzależnień i przemocy w rodzinie*, Kielce 2005.
- Tarnowska J., *Janek Dopalacz ostrzega młodzież. Mielec rozpoczął walkę*, <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20101007/MIELEC/312439135> .
- Wawro F. W., *Środowiskowe tło patologicznych zachowań młodzieży*, [w:] F. W. Wawro (red.), *Problemy współczesnej młodzieży w ujęciu nauk społecznych*, Lublin 2007.
- Wójcik M., *Dopalacze mogą cię wypalić*, „Remedium”, 2009, nr 1 (191).

## Wykaz aktów prawnych

- Rozporządzenie (WE) Nr 273/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych.
- Ustawa z 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. nr 63, poz. 520.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. nr 179, poz. 1485 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. nr 88, poz. 553 z późniejszymi zmianami.



# Status ofiary naruszenia postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Anna Dąbrowska<sup>1</sup>, Marek Wikiński<sup>2</sup>

## Wprowadzenie

W myśl wykładni art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>3</sup> z dnia 4 listopada 1950 r., Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu<sup>4</sup> może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej (ang. *non-governmental organizations* – NGOs)<sup>5</sup> lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej merytorycznych protokołach dodatkowych. Przepis przywołanego powyżej artykułu formułuje przesłankę dopuszczalności skargi indywidualnej (ang. *individual complaint*), która odnosi się do jej podmiotu (*ratione personae*). Zgodnie z jego redakcją krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia skargi jest szeroki<sup>6</sup>.

- 
1. Dr Anna Dąbrowska, adiunkt w Katedrze Prawa (Zakład Prawa Publicznego) Wydziału Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, radca prawny.
  2. Mgr Marek Wikiński, Asystent w Katedrze Prawa (Zakład Prawa Prywatnego i Gospodarczego) Wydziału Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, radca prawny.
  3. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Konwencją EKPC.
  4. Zwany dalej w skrócie: Trybunałem ETPC.
  5. Szerzej na temat udziału organizacji pozarządowych jako *amicus curiae* przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka zob. m.in. P.M. Collins Jr., *Friends of the Supreme Court: Interest Groups and Judicial Decision Making*, Oxford University Press, New York 2008, s. 38 i n.; N. Vajic, *Some Concluding Remarks on NGOs and the European Court of Human Rights*, [w:] T. Treves, M. Frigessi di Rattalma, A. Tanzi, A. Fodella, C. Pites, C. Ragani (red.), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague 2005, s. 99.
  6. Z poglądem tym zgadza się B. Gronowska, według której w systemie EKPC prawo do wnie-sienia skargi indywidualnej zostało przyznane stosunkowo szerokiemu kręgowi podmiotów.

Prawo wystąpienia ze skargą indywidualną jest rzeczywistym uprawnieniem określonych, w przywołanym przepisie, podmiotów do działania na płaszczyźnie międzynarodowej, dzięki któremu człowiek stał się podmiotem, a nie przedmiotem prawa międzynarodowego<sup>7</sup>. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż podobnego do art. 34 Konwencji, uprawnienia nie gwarantuje żaden inny instrument międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Przedmiotem prezentowanego artykułu autorzy uczynili status ofiary postanowień Konwencji, albowiem problematyka ta budzi wiele wątpliwości. Stan taki wynika m.in. z faktu, iż ani Konwencja, ani protokoły dodatkowe nie definiują pojęcia „ofiary postanowień Konwencji”. Miarodajne w tym względzie jest przebogate strasburskie orzecznictwo, które niejednokrotnie zostanie przywołane, celem ilustracji normy prawnej w praktyce. Z jednej strony Konwencja nie dopuszcza *actio popularis*. Z drugiej Trybunał szeroko interpretuje status ofiary naruszenia, albowiem pod pojęciem tym mieszczą się nie tylko ofiary rzeczywiste (bezpośrednie), lecz również ofiary potencjalne, czy pośrednie.

Mimo, iż system strasburski od momentu swego powstania nieustannie jest reformowany celem usprawnienia jego funkcjonowania, fundamentalnym wyznikiem przesądającym o *ratione personae* było i jest zastrzeżenie, że wskazane podmioty muszą twierdzić, że stały się ofiarą naruszenia przez jedno z państw-stron praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach dodatkowych, ratyfikowanych przez państwo-stronę tytułowego traktatu. Bycie ofiarą jest istotnym elementem dopuszczalności skargi i warunkiem *sine qua non*, który musi być spełniony na każdym etapie procedury przed Trybunałem. W sytuacji, gdy skarżący nie wykaże, że jest ofiarą naruszenia lub utraci ten status w trakcie postępowania strasburskiego,

---

B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011, s. 95.

7. B. Latos zwraca uwagę, iż w nauce nie przyznano – jak dotąd – osobom fizycznym podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Niemniej jednak możliwość składania skarg (pозwów) do ETPC jest niczym innym jak właśnie podejmowaniem przez podmioty niepaństwowe skutecznych działań prawnych w sferze prawa międzynarodowego. B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008, s. 13.

Trybunał odrzucił skargę jako niedopuszczalną na tej podstawie, że wykracza ona poza zakres jego właściwości *ratione personae*.

Według Marka Antoniego Nowickiego, *ratione personae* to kryterium dopuszczalności skargi indywidualnej o dużej złożoności. Szerokie ujęcie problemu pozwala pomieścić w tym kryterium takie zagadnienia jak: konieczność legitymowania się przez skarżącego statusem osoby pokrzywdzonej (ang. *victim*), okoliczność, iż „przedmiotem skargi mogą być wyłącznie zarzuty dotyczące praw, należących do kompetencji władz publicznych”<sup>8</sup>.

## Rzeczywista ofiara naruszenia

Posiadanie statusu „ofiary naruszenia” (ang. *victim*), tj. podmiotu wysuwającego zarzut naruszenia postanowień Konwencji lub protokołów dodatkowych, stanowi element konieczny legitymacji podmiotowej do wniesienia skargi indywidualnej na podstawie art. 34 Konwencji<sup>9</sup>.

Postanowienia EKPC w kwestii dotyczącej definicji pojęcia „ofiara” są bardzo ogólne. Zgodnie z wykładnią art. 34 Konwencji, skarżącym musi być osoba, która uważa się za „pokrzywdzoną bezpośrednio” (ang. *direct victim*), rzeczywiście. Choć twórcy Konwencji nie wskazali definicji legalnej tego pojęcia, orzecznictwo strasburskie w tej sprawie jest ustalone. Zgodnie ze stanowiskiem nieistniejącej już Komisji<sup>10</sup>, by osobę skarżącą było można uznać za ofiarę musi istnieć ścisły związek między skarżącym jako takim, a szkodą, jakiej doznał on w związku z zarzucanym naruszeniem postanowień Konwencji<sup>11</sup>. Skarżący odpowiada pojęciu

---

8. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2000, s. 53.

9. M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Toruń 2013, s. 212.

10. Europejska Komisja Praw Człowieka została utworzona w dniu 18 maja 1954 r., a praktyczną działalność rozpoczęła 5.7.1955 r. po złożeniu sześciu deklaracji o uznaniu jej kompetencji. Następnie została zlikwidowana na mocy reformy wprowadzonej Protokołem nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję z 11.5.1994 r., Dz. U. z dnia 9 grudnia 1998 r., nr 147, poz. 962.

11. Por. Np. stanowisko ETPC w wyroku z 13.6.1979 r. w sprawie *Marckx przeciwko Belgii*, seria A nr 31 § 27, s. 13. Według Trybunału na podstawie dawnego art. 25 (obecnie art. 34)

ofiary rzeczywistej, gdy jest rzeczywiście bezpośrednio pokrzywdzony działaniem lub zaniechaniem władzy publicznej, stanowiącym pogwałcenie praw lub wolności zawartych w EKPC<sup>12</sup>. Konwencja nie wymaga, by skarżący był obywatelem państwa, przeciwko któremu kieruje skargę, wystarczy, żeby znajdował się pod jurysdykcją państwa-strony Konwencji<sup>13</sup>.

Trybunał zauważa, że pojęcie „ofiary”, w znaczeniu art. 34, oznacza osobę bezpośrednio dotkniętą konsekwencjami działania lub zaniechania, a wystąpienie naruszenia Konwencji jest możliwe nawet w braku wystąpienia szkody (tzw. uszczerbku), to pojęcie bowiem znajduje zastosowanie jedynie w kontekście art. 41 Konwencji<sup>14</sup>. W konsekwencji podjęcie decyzji lub zastosowanie środka korzystnego dla skarżącego, co do zasady, nie jest wystarczające, aby pozbawić go statusu „ofiary”, chyba że władze krajowe uznałyby naruszenie, albo wyraźnie, albo co do istoty, oraz udzieliłyby rekompensaty za naruszenie Konwencji<sup>15</sup>.

Wraz z wejściem w życie postanowień Protokołu nr 14 do Konwencji<sup>16</sup> sytuacja uległa zmianie za sprawą wprowadzenia nowego kryterium dopuszczalności skargi indywidualnej, tzw. „znaczącego uszczerbku” (ang. *significant disadvantage*), które pozwala odrzucić skargę, jeśli – zdaniem Trybunału – skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należy-

- 
- EKPC, jednostki mogą twierdzić, iż ustawa sama przez się narusza ich prawa, nawet jeśli nie jest wobec nich stosowana, jeżeli istnieje ryzyko, że dotknie ich ona bezpośrednio; w tym konkretnym przypadku brano pod uwagę normy prawa cywilnego obowiązujące w systemie prawnym Belgii, które to różnicowały pozycję dzieci pozamałżeńskich i matek niezamężnych.
12. Zob. wyrok ETPC z 15.6.1992 r., w sprawie *Lüdi przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 12433/86, § 34.
  13. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 41.
  14. Zgodnie z przywołanym uregulowaniem, jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanego państwa pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.
  15. Zob. wyrok z dnia 25 czerwca 1996 r., w sprawie *Amuur przeciwko Francji*, skarga nr 19776/92 Raporty z Wyroków i Decyzji 1996-III, s. 846 §36.
  16. Protokół Nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji z dnia 13 maja 2004 r., Dz. U. z dnia 1 czerwca 2010 r. nr 90, poz. 587.



cie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie (art. 35 ust. 3 b EKPC). Trybunał przypomina, że istnienie ofiary naruszenia to znaczy osoby, której zarzucane naruszenie prawa zagwarantowanego przez Konwencję dotyczy bezpośrednio, jest niezbędne do uruchomienia mechanizmu ochrony przewidzianego przez Konwencję, chociaż to kryterium nie musi być stosowane rygorystycznie, mechanicznie i bezwzględnie w czasie trwania postępowania<sup>17</sup>. Aby skarżący mógł być uznany za ofiarę naruszenia Konwencji, musi wykazać, że został bezpośrednio dotknięty przez kwestionowany środek<sup>18</sup>.

Oznacza to także przyjęcie koncepcji *gravamen* (tj. uszczerbku na własnych interesach), wykluczając tym samym koncepcję *actio popularis*<sup>19</sup>.

Status ofiary ma naturę osobistą, a więc w pewnym sensie subiektywną, jako że dotyczy wkroczenia w prawo (wolność) osoby, która twierdzi, że stała się taką ofiarą. To na skarżącym spoczywa ciężar uprawdopodobnienia, że jest on bezpośrednio dotknięty domniemanym naruszeniem Konwencji będącym rezultatem działania lub zaniechania ze strony państwa. Istnienie ofiary naruszenia jest warunkiem *sine qua non* dla wszczęcia postępowania przed Trybunałem. Kwestie bycia ofiarą naruszenia ETPC bada z urzędu<sup>20</sup> i warunek ten musi być spełniony na każdym etapie strasburskiego postępowania. W przeciwnym razie Trybunał skargę odrzuci, uznając ją za niedopuszczalną.

Skarżącemu nie można ponadto uznać za pokrzywdzonego, w sytuacji, gdy jest częściowo odpowiedzialny za zarzucone naruszenie<sup>21</sup>.

W przypadku ustawodawstw aborcyjnych Komisja nie uznała przedstawicieli ruchów *pro life* lub związków wyznaniowych za ofiary naruszenia konwencyjnych praw. W sprawie *X. przeciwko Austrii*, w której skarżący w imieniu wszystkich nienarodzonych, podnosił, że austriackie prawodawstwo aborcyjne narusza postanowienia art. 2 i art. 8 Konwencji, z powodu *negatywnych skutków dla przyszłości całego narodu oraz zasad moralnych i prawnych*. W związku z tym zarzutem Komisja

---

17. *Karner przeciwko Austrii*, nr 40016/98, § 25, ETPC 2003-IX.

18. Postanowienie w sprawie *Sanles Sanles przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 48335/99.

19. B. Gronowska, *Europejski Trybunał...*, s. 96.

20. Miarodajna w tym względzie jest sytuacja istniejąca w czasie rozpatrywania skargi przez Trybunał, a nie w momencie jej złożenia. Wyrok w sprawie *Tănase przeciwko Mołdawii*.

21. Wyrok z 12.12.2006 r. w sprawie *Pasa i Erkan przeciwko Turcji*, skarga nr 51358/99.

uznała, iż osoba, która nie jest w stanie wykazać, że jest osobiście dotknięta skutkami naruszenia, nie może być uznana za ofiarę naruszenia praw gwarantowanych Konwencją<sup>22</sup>. Interpretacja pojęcia *ofiara naruszenia* podlega wykładni ewolucyjnej, zwanej bardzo często dynamiczną. Uwzględnia bowiem aktualne realia społeczne. Określenia użyte w EKPC mogą uzyskiwać, z upływem czasu nowe brzmienie w porównaniu z tym, jakie posiadały, gdy Konwencja została podpisana w 1950 r. Metoda wykładni ewolucyjnej ma więc na celu wprowadzenie elementu dynamizmu i postępu w celu dotrzymania kroku ogólnym przemianom społecznym<sup>23</sup>.

Adam Wiśniewski wskazuje, iż czynnikami, które wpływają na zmiany znaczenia pojęć konwencyjnych są wpływ czasu, zmiany społeczne, filozoficzne, moralne, czy polityczne idee zachodzące w opinii publicznej państw-stron Konwencji, zmiany okoliczności faktycznych oraz nowych trendów w zakresie poglądów na życie<sup>24</sup>. Analizowana wykładnia Konwencji zakłada, iż Konwencja nie jest dokumentem statycznym. Należy ją poddawać interpretacji uwzględniającej aktualny kontekst jej funkcjonowania, zmieniające się okoliczności, a nie okoliczności istniejące w latach pięćdziesiątych, kiedy była ona przyjmowana<sup>25</sup>.

Warto w tym miejscu wskazać na doskonale stwierdzenie K. Kubuj, według której, pojęcie „ofiary” (pokrzywdzonego) w rozumieniu Konwencji ma znaczenie autonomiczne, podlegające interpretacji niezależnie od przepisów krajowych<sup>26</sup>. Michał Balcerzak zauważa, iż pojęcie to należy interpretować niezależnie od reguł

---

22. Decyzja z dnia 10 grudnia 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Austrii*, skarga nr 7045/75.

23. M. Sørensen, *Do the rights set forth in the European Convention on Human Rights in 1950 have the same significance in 1975?*, [w:] Proceedings of the International Colloquy on the European Convention on Human Rights, Rzym, 5-8 listopada 1975, Strasburg 1976, s. 86. Na temat wykładni ewolucyjnej zob. również F. Ost, *The Original Canons of Interpretation of the European Court of Human Rights*, [w:] *The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection Versus National Restriction*, M. Delmas-Marty (red.), Dordrecht-Boston-London 1992, s. 303.

24. A. Wiśniewski, *Wykładnia ewolucyjna Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych wolności 1950 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XIV, 2005, s. 543-544.

25. A. Wiśniewski, *Problemy wykładni Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, tom XXVI, s. 228.

26. K. Kubuj, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, [w:] M. Kruk (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, Warszawa 2006, s. 335.

prawa krajowego wyznaczających zakres pojęcia pokrzywdzonego, poszkodowanego lub inaczej definiujących osobę dotkniętą naruszeniem prawa albo mającą status strony postępowania<sup>27</sup>.

Do kwestii tej niejednokrotnie odwołuje się Trybunał w swoim orzecznictwie. Zdaniem ETPC pojęcie „ofiary” jest pojęciem autonomicznym na gruncie Konwencji, a zatem Trybunał przy jego wykładni nie jest związany odpowiednimi regulacjami prawa krajowego w zakresie zdolności procesowej, czy posiadania interesu prawnego do wszczęcia postępowania<sup>28</sup>.

### Potencjalna ofiara naruszenia

Jak powyżej wskazano, warunkiem niezbędnym jest, by skarżący odpowiadał pojęciu „ofiary”. K. Motyka podkreśla jednakże, iż w rozumieniu Komisji ofiarą jest nie tylko osoba rzeczywiście pokrzywdzona (*ofiara rzeczywista*), ale też taka, która ma poważne powody do obaw, że może się nią stać w przyszłości (*ofiara potencjalna*)<sup>29</sup>. Jako *potencjalne ofiary naruszenia* traktuje się podmioty, w przypadku których wprawdzie nie doszło jeszcze do rzeczywistego naruszenia ich praw czy wolności, jednak istnieje wysokie ryzyko tego, że w wypadku pojęcia dalszych działań przez państwo jednostka zostanie faktycznie pokrzywdzona<sup>30</sup>. Zdaniem I. Kondak, do tej kategorii można zaliczyć m.in. podmioty poddane postępowaniom ekstradycyjnym lub zagrożone wydaleniem z terytorium państwa – strony Konwencji<sup>31</sup>.

Z takim przypadkiem Komisja miała do czynienia również m.in. w skardze *Campbell i Cosans przeciwko Wielkiej Brytanii*. Dwie matki wystąpiły w imieniu swoich dzieci z zarzutem, że istniejący w szkockich szkołach system kar cielesnych gwałci postanowienia Konwencji. Komisja, a potem Trybunał (wyrok z 1982 r.)

27. M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony...*, s. 212.

28. Zob. np. wyrok ETPC z 27.4.2004 r. w sprawie *Gorraiz Lizarraga i inni przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 62543/00, § 35 ECHR 2004-III; wyrok z 3.3.2005 r. w sprawie *Brudnicka i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 54723/00, § 26, ECHR 2005-II.

29. Skarżącym może być również ofiara potencjalna, czyli osoba, która ma poważne powody do obaw, iż w każdej chwili może stać się ofiarą naruszenia postanowień Konwencji. Szeroko kwestię dotyczącą ofiary potencjalnej analizują P. Dijk i G. J. H. Hoof, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Netherlands 1998, s. 52-58.

30. B. Gronowska, *Europejski Trybunał...*, s. 97.

31. Tamże, s. 97-98.

stwierdziły, że dzieci te należy uznać za potencjalne ofiary. Istnieje bowiem poważne ryzyko, że będą narażone na negatywne skutki obowiązującego w Szkocji systemu<sup>32</sup>.

Zdaniem ETPC, potencjalne ofiary naruszenia, to osoby, które zarzucają, że istnieje uzasadnione ryzyko naruszenia ich praw i wolności konwencyjnych przez państwo, chociaż nie jest możliwe wykazanie, czy naruszenie w istocie miało miejsce. Przyjęcie w orzecznictwie tej kategorii pokrzywdzonych wskazuje na wagę, jaką przywiązuje Trybunał do prawa do skargi indywidualnej, interpretując je w sposób ekstensywny<sup>33</sup>.

Zgłaszając postulat *de lege ferenda*, autorzy wskazują, iż Trybunał powinien na nowo rozważyć pojęcie „ofiary potencjalnej” w świetle ostatnich zmian kryteriów dopuszczalności, ponieważ aktualnie skarga może zostać uznana za niedopuszczalną, jeżeli skarżący nie doznał „znaczącego uszczerbku”<sup>34</sup>.

## Pośrednia ofiara naruszenia

Istotnym jest fakt, iż prawo do wniesienia skargi indywidualnej przysługuje również osobom, które zostały pokrzywdzone pośrednio – chodzi o tzw. „ofiary pośrednią” (ang. *indirect victim*). Przez pojęcie to należy rozumieć osoby, które doznały cierpienia na skutek działania lub zaniechania skierowanego przeciwko innej osobie. W takiej sytuacji, skarżący nie został bezpośrednio dotknięty działaniem, bądź zaniechaniem władzy publicznej, aczkolwiek występuje w sprawie ze względu na fakt osobistego związku z ofiarą bezpośrednią, która jest pozbawiona możliwości działania we własnej sprawie. Trybunał przypomina następnie, że osoba blisko powiązana rodzinnie – tak jak rodzic i dziecko – z osobą, która zmarła lub zniknęła w okolicznościach za które jest odpowiedzialne Państwo jest uprawniona do występowania przed Trybunałem<sup>35</sup>. (Chodzi tu o szczególną sytuację wynikającą z charakteru zarzucanego naruszenia oraz ze względów wynikających ze skuteczności stosowania jednego z fundamentalnych przepisów systemu Konwencji.

32. K. Motyka, *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*, Lublin 1999, s. 42.

33. Wyrok ETPC z 1.4.2008 r. w sprawie *Stukus i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 12534/03.

34. Por. O. Ichim, *Just satisfaction under the European Convention on Human Rights*, Cambridge 2015, s. 74.

35. Wyrok z 2.2.2006 r. w sprawie *Biç i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 55955/00, §§ 22-23.

Również i w tej kwestii orzecznictwo strasburskie jest bogate w przykłady. Sytuację tą dobrze ilustruje jedno z orzeczeń ETPC, w którym organ ten przyznał zadośćuczynienie wdowie po skazanym w nierzetelnym procesie i bezprawnie uwięzionym mężu. Kobieta ta utrzymywała, iż w konsekwencji tego naruszenia doznała krzywdy fizycznej i psychicznej, a dodatkowo poniosła straty finansowe. Przyznano jej status pokrzywdzonej<sup>36</sup>.

Do pojęcia ofiary pośrednio pokrzywdzonej nawiązuje również decyzja *Andronicou i Constantinou przeciwko Cyprowi*, zgodnie z którą ojciec osoby, która wzięła zakładnika, zabitej następnie przez specjalną jednostkę policji, jest pośrednią ofiarą zarzuconego naruszenia art. 2 EKPC. To samo dotyczy siostry zmarłego, niezależnie od faktu, iż według prawa krajowego dzieci zmarłego, które są również skarżącymi w tej sprawie, są jego spadkobiercami. Kwestia, czy ktoś może domagać się uznania za pokrzywdzonego naruszeniem Konwencji nie zawsze jest uzależniona od krajowych kryteriów *locus standi*, procedura krajowa może bowiem służyć innym celom<sup>37</sup>.

Legitymacją czynną dysponują zatem również osoby najbliższe, w stosunku do bezpośrednio pokrzywdzonego, w sytuacji, gdy ten ostatni zmarł. Należy jednak mieć na uwadze, że ta kategoria ofiar nie wstępuje, w prawa osoby zmarłej, a dochodzi swoich własnych roszczeń wiążących się z faktem śmierci ofiary bezpośrednio<sup>38</sup>.

Co szczególnie interesujące, szerokie rozumowanie pojęcia „ofiara” napotkało na liczne słowa krytyki. Zwolennicy takiego punktu widzenia stali na stanowisku, iż pojęcie to zbliża się do *actio popularis* – pojęcia niedopuszczalnego w świetle przepisów EKPC. Zgodnie z postanowieniami Konwencji uprawnione do tego podmioty mogą dochodzić wyłącznie własnych interesów, a nie interesów innych podmiotów w trybie skargowym. Konwencja nie zezwala ponadto podmiotom

---

36. Wyrok z 12.2.1985 r. w sprawie *Colozza przeciwko Włochom*, skarga nr 9024/80, seria A nr 89.

37. Decyzja z dnia 5 lipca 1995 r. w sprawie *Andronicou i Constantinou przeciwko Cyprowi*, skarga nr 25052/94.

38. Por. B. Gronowska, *Sprawa Dalban przeciwko Rumunii – problem legitymacji czynnej w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz rola prasy w kontekście swobody wypowiedzi*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 5, s. 135.

uprawnionym na zaskarżanie prawa *in abstracto* wyłącznie dlatego, że skarżący ma wrażenie, iż narusza ono jej przepisy<sup>39</sup>.

System petycyjny wyklucza możliwość złożenia przez NGO skargi w imieniu ofiary i działania w obronie praw osób pokrzywdzonych<sup>40</sup>. Organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną praw człowieka nie ma natomiast statusu ofiary, jeśli występuje w skardze zarzucając naruszenie praw osób trzecich<sup>41</sup>.

Podsumowując wywód dotyczący pojęcia „ofiary pośredniej” nasuwa się wniosek, że niezastosowanie konstrukcji osoby poszkodowanej pośrednio byłoby absurdem. W takiej sytuacji nasuwa się pytanie, kto miałby wystąpić ze skargą, gdy osoba pokrzywdzona nie żyje? Stanowisko Trybunału w tej kwestii nie budzi jednak wątpliwości – w razie śmierci pokrzywdzonego istnieje domniemanie interesu rodziny w kontynuowaniu sprawy<sup>42</sup>. Warunkiem jest, by osoba taka należała do najbliższej rodziny poszkodowanego, z którym łączy ją więź emocjonalna oraz finansowa. Chodzi o taki krąg osób blisko związanych z bezpośrednio pokrzywdzonym, iż same cierpią z powodu naruszenia jego praw. Tak więc, w wyjątkowych sytuacjach, ze skargą, na rzecz pokrzywdzonego mogą wystąpić również, do Trybunału inne osoby, np. członkowie rodziny, opiekunowie, kurator lub inne osoby, gdy pokrzywdzony nie może uczynić tego osobiście, np. z powodu zaginięcia, pozbawienia wolności, czy przebywania w szpitalu psychiatrycznym.

Komisja uznała, że np., ojciec zabitego przez policję jest pośrednią ofiarą naruszenia art. 2 EKPC, to samo dotyczy siostry zmarłego oraz rodziców dziecka zmarłego podczas operacji chirurgicznej w szpitalu, a także ojca córki – ofiary gwałtu. Trybunał przyznał zadośćuczynienie wdowie po skarżącym z powodu naruszenia wobec niego prawa do rzetelnego procesu sądowego. Twierdziła ona, iż w rezultacie

39. Zob. wyrok z 18.11.1977 r. w sprawie *Klass przeciwko Niemcom*, seria A nr 28, § 33. Wyrok ten uznany został za precedensowy, albowiem zdefiniował pojęcie ofiary naruszenia Konwencji uprawnionej do złożenia skargi. Trybunał wskazał, iż jednostka może pod pewnymi warunkami, twierdzić, że jest ofiarą pogwałcenia wywołanego jedynie samym istnieniem tajnych środków lub ustawodawstwa pozwalającego stosowanie tajnych środków – bez konieczności wykazania, że takie środki zostały w rzeczywistości przeciwko niej użyte.

40. W. Szolyga, *Organizacje pozarządowe a ochrona praw człowieka w systemie ONZ i Rady Europy*, „Studia Prawnicze” 1993, nr 1, s. 111.

41. Por. Decyzja z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie *Čonka i inni przeciwko Belgii*, skarga nr 51564/99.

42. Por. Decyzja z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie *X. przeciwko Francji*, seria A nr 234, § 26.

tego naruszenia i bezprawnego uwięzienia męża ucierpiała fizycznie i psychicznie oraz poniosła straty finansowe. W sprawie *Yasa przeciwko Turcji* Trybunał uznał, że bratanek zabitego może uważać się za pokrzywdzonego z powodu tragicznej śmierci swojego wuja<sup>43</sup>.

W nawiązaniu do omawianej problematyki, B. Latos wskazuje jednocześnie, iż stanowisko organów strasburskich zdaje się tu wykazywać względną jednolitość, chociaż nie można stwierdzić, że jest ono ostateczne. W decyzji z 1980 r. Komisja orzekła, iż stosowanie określenia „każda osoba” w połączeniu z kontekstem jego użycia na gruncie art. 2 Konwencji skłania do poglądu, iż nie obejmuje ono dziecka nienarodzonego. Jednocześnie jednak nie wykluczyła przeciwnego wniosku, sugerując, że przysługujące kobiecie prawo do przerywania ciąży mogłoby być zakwalifikowane jako dopuszczalne, domniemane ograniczenie prawa płodu do życia, uzasadnione potrzebą ochrony zdrowia i życia matki<sup>44</sup>.

W sprawach małoletnich dzieci<sup>45</sup> konieczne mogą okazać się jednak inne kryteria, niż ogólnie stosowane w sprawach dorosłych, jeżeli weźmiemy pod uwagę wrażliwość dzieci i potrzebę zapewnienia specjalnej ochrony ich interesów. Ze względu na wiek i status, dziecko powinno korzystać z pomocy osób trzecich w celu zapewnienia właściwej reprezentacji jego interesów. Nie można podchodzić do tego zbyt technicznie lub formalnie, bo może to okazać się przeszkodą w korzystaniu przez dziecko z prawa do skargi, zwłaszcza gdy już na pierwszy rzut oka widać, że ze względów psychologicznych dziecko samo nie mogłoby wystąpić z zarzutem wymierzonym w jakiś sposób w jego rodziców. Wtedy należy przyjąć, że nie ma możliwości działania i ktoś inny powinien złożyć skargę w jego imieniu<sup>46</sup>.

---

43. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 30.

44. B. Latos, *Klauzula derogacyjna i...*, s. 14.

45. Zdaniem K. Łasak, ten, kto nie osiągnął wieku upoważniającego do samodzielnego dochodzenia swoich praw w trybie skargi indywidualnej, pozostaje dzieckiem w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Będą to zwykle osoby przed ukończeniem 18 roku życia. K. Łasak, *Złe traktowanie dziecka w Europejskiej karcie społecznej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 3, s. 25-42.

46. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 31.; Zob. również np. decyzja z dnia 6 lipca 1994 r. w sprawie *Nsona przeciwko Holandii*, skarga nr 23366/94, raport Komisji z dnia 2 marca 1995 r., decyzja z dnia 17 września 1997 r. w sprawie *Kashcheev przeciwko Francji*, skarga nr 33960/96, nie publikowane.

Komisja uznała, iż w postępowaniu strasburskim zwykle wymaga się, aby przedstawiciel okazał odpowiednie pełnomocnictwo skarżącego upoważniające go do złożenia skargi indywidualnej, a gdy skarga dotyczy osoby małoletniej zwykle jego rodzice lub opiekun wnoszą skargę w jego imieniu, przynajmniej wtedy, gdy dziecko nie starało się wnieść skargi osobiście<sup>47</sup>.

## Śmierć ofiary naruszenia

Odrębnym zagadnieniem jest również sytuacja śmierci pokrzywdzonego. Co do zasady nie można składać skargi strasburskiej w imieniu osoby zmarłej, albowiem nie można jej uznać za „osobę fizyczną” w rozumieniu art. 34 Konwencji, o czym Trybunał niejednokrotnie się wypowiadał<sup>48</sup>. Z uwagi na ten fakt, istotne jest ustalenie momentu śmierci ofiary naruszenia. Chodzi bowiem o ustalenie, czy okoliczność ta miała miejsce przed, czy po wniesieniu strasburskiego powództwa. Należy dokonać rozróżnienia przypadków, w których skarżący zmarł w trakcie postępowania oraz przypadków, w których skargę do Trybunału składają spadkobiercy skarżącego po śmierci ofiary<sup>49</sup>.

Jeżeli śmierć nastąpiła przed wniesieniem powództwa strasburskiego, wówczas możliwe jest wszczęcie postępowania przed Trybunałem przez członków najbliższej rodziny<sup>50</sup> (tzw. ofiary pośrednie), o ile naruszenie dotyczyło art. 2 (prawo do życia) i art. 3 (zakaz tortur) Konwencji<sup>51</sup>. Skargi dotyczące domniemanych

---

47. Wyrok z 13.3.1984 r. w sprawie *L., H. i A. przeciwko Wielkiej Brytanii* skarga nr 9580/81, wyrok z dnia 3 października 1984 r. w sprawie *A. przeciwko Szwecji*, skarga nr 10031/82, DR 39/158.

48. Np. wyrok ETPC z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie *Aizpurua Ortiz i inni przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 42430/05.

49. Zob. decyzja z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie *Fairfield i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 24790/04.

50. Chodzi o małżonka, rodziców, rodzeństwo, dzieci, jak również osoby trzecie, np. konkubentów. Bez znaczenia wówczas jest fakt, czy skarżącemu prawo krajowe przyznaje status spadkobiercy. Istotna w takich sytuacjach jest bliskość relacji między skarżącym a zmarłym. Zob. np. postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 18 grudnia 1963 r. w sprawie *De Buck i Koelen przeciwko Belgii*.

51. Zob. np. wyrok ETPC z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie *Mahmut Kaya przeciwko Turcji*, skarga nr 22535/93; wyrok ETPC z dnia 3 kwietnia 2001 r. w sprawie *Keenan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 27229/95; wyrok ETPC z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie *Öneriyildiz*



naruszeń tych postanowień są traktowane w sposób szczególny ze względu na charakter dóbr chronionych tymi przepisami, co przekłada się również na podejście Trybunału do kwestii legitymacji do wszczęcia postępowania. Jeśli skarga dotyczy innych przepisów Konwencji, to Trybunał, co do zasady, nie dopuszcza możliwości składania skarg w związku z naruszeniem praw osoby, która zmarła przed wniesieniem skargi. Statusu ofiary w zakresie naruszenia art. 9 i 10 Konwencji nie przyznano córkom mężczyzny skazanego za zakłócanie porządku publicznego w trakcie demonstracji<sup>52</sup>.

Podobne rozstrzygnięcie zapadło w sprawie skargi na naruszenie art. 5 ust. 3 EKPC (nadmierna długość tymczasowego aresztowania) i art. 6 ust. 1 EKPC (nie-rzetelne i przewlekłe postępowanie sądowe) wniesionej przez żonę i dzieci zmarłego<sup>53</sup>. Odmienne stanowisko zajął Trybunał w sprawie *Marie-Louise Loyer i inni przeciwko Francji*<sup>54</sup>, uznając, że bliżej niezdefiniowany interes ogólny przemawia za uznaniem prawa żony i córki do wniesienia skargi po śmierci męża (ojca), w której zarzucano naruszenie art. 6 (brak rzetelności i przewlekłość postępowania) i art. 13.

Wówczas, członkowie rodziny są w zasadzie uprawnieni do kontynuowania sprawy. Przyjmuje się domniemanie posiadania przez nich interesu w popieraniu skargi<sup>55</sup>. Tradycyjne orzecznictwo zasadniczo wyklucza możliwość przyjęcia skargi złożonej po śmierci domniemanej ofiary naruszenia EKPC. Wyjątek stanowi przypadek, gdy skargę składają bliscy krewni nieżyjącej domniemanej ofiary, a okoliczności sprawy wskazują na to, że śmierć mogła nastąpić w wyniku okoliczności, za które państwo może ponosić odpowiedzialność<sup>56</sup>.

---

*przeciwko Turcji*, skarga nr 48939/99; wyrok ETPC z dnia 31 maja 2007 r. w sprawie *Kontrová przeciwko Słowacji*, skarga nr 7510/04; wyrok ETPC z 24.3.2009 r. w sprawie *Mojsiejew przeciwko Polsce*, skarga nr 11818/02.

52. Zob. decyzja z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie *Fairfield i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 24790/04.
53. Zob. wyrok z dnia 2 lutego 2006 r. w sprawie *Biç i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 55955/00.
54. Zob. wyrok z dnia 5 lipca 2005 r., § 29
55. Zob. np. wyrok z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie *X. przeciwko Francji*, seria A nr 234, § 26; wyrok z 24.5.1991 r. w sprawie *Vocaturro przeciwko Włochom*, seria A nr 206-C, § 2.
56. A. Turek, *Osoby niepełnoletnie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, „Iustitia” 2014, nr 2, s. 68.

Wyjątkowo Trybunał może kontynuować rozpoznanie sprawy nawet, gdy nie zgłosi się żadna osoba uprawniona do wstąpienia do postępowania. Może to mieć miejsce, gdy za rozstrzygnięciem sprawy przemawia interes publiczny wykraczający poza jej indywidualne ramy związany z poszanowaniem praw człowieka w całym systemie Konwencji. Takie rozstrzygnięcie zapadło w skardze na przepisy austriackie, które wyłączały możliwość dziedziczenia stosunku najmu przez partnera homoseksualnego<sup>57</sup>.

W różnych sprawach, gdzie w toku postępowania nastąpiła śmierć skarżącego, brano pod uwagę oświadczenia spadkobierców skarżącego lub bliskich członków rodziny, którzy wyrazili wolę kontynuowania wcześniejszego postępowania<sup>58</sup>.

### Utrata statusu pokrzywdzonego

Zgodnie z ogólną zasadą ugruntowaną w orzecznictwie Trybunału, skarżący może utracić status pokrzywdzonego, w sytuacji, gdy władze krajowe uznały naruszenie Konwencji, i jeżeli wyeliminowały negatywne konsekwencje w stosunku do skarżącego. Pastwo powinno mieć w pierwszej kolejności możliwość naprawienia wyrządzonej szkody. W pierwszej kolejności za zadośćuczynienie wszelkim zarzucanym naruszeniom Konwencji odpowiedzialność ponoszą władze krajowe. Jeśli władze krajowe stwierdziły naruszenie Konwencji i ich decyzja stanowi właściwe i wystarczające wyrównanie szkody, osoba poszkodowana nie może dalej twierdzić, iż jest ofiarą w rozumieniu art. 34 EKPC. Na przykład w sprawie *Tews przeciwko Austrii*, dotyczącej skargi na przewlekłość postępowania, Trybunał stwierdził, iż sądy austriackie pośrednio stwierdziły naruszenie prawa skarżącego do sprawnego postępowania sądowego przez przyznanie mu odszkodowania i zaoferowały wystarczającą i właściwą rekompensatę. Dlatego też skarżący nie mógł już twierdzić, iż jest ofiarą naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji co do długości postępowania<sup>59</sup>.

57. Wyrok ETPC w sprawie *Karner*, § 25–28.

58. Zob. wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie *Karner przeciwko Austrii*, skarga nr 40016/98, § 25, ECHR 2003-IX, i wyrok z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie *Dalban przeciwko Rumunii*, skarga nr 28114/95, § 39, ECHR 1999-VI.

59. M. Adamczak-Retecka, E. Bagińska, Z. Brodecki, B. Drzewicka, O. Hołub, M. Konopacka, S. Majkowska, K. Malinowska, R. Mroczkowska, I. Nakielska, A. Nawrot, P. Pszczółkowski, A. Siejka, M. Sykulska, E. Wieczorek, J. Zajadło, *Ochrona praw jednostki*, Warszawa 2004, s. 432.

Zgodnie ze stanowiskiem organów strasburskich, osoba, której naprawiono szkodę w odpowiedni sposób na poziomie krajowym w związku z naruszeniem Konwencji nie może domagać się uznania za pokrzywdzoną z powodu tego naruszenia<sup>60</sup>.

## Podsumowanie

Konwencja precyzyjnie nie wskazuje, kto może być ofiarą naruszeń postanowień w niej zawartych. Na podstawie przywołanego powyżej orzecznictwa możemy wnioskować, iż status prawny ofiary będzie miał podmiot, który poniósł krzywdę na skutek poważnych naruszeń praw człowieka. W uzasadnionych sytuacjach pojęcie to może również obejmować np. członków najbliższej rodziny oraz osoby będące na utrzymaniu ofiar bezpośrednich.

Kwestia statusu „ofiary” naruszenia jest zagadnieniem niezwykle złożonym, mającym znaczenie na wszystkich etapach postępowania przed Trybunałem. Podjęcie przez dane państwo decyzji lub środka korzystnego dla skarżącego co do zasady nie wystarczy, aby pozbawić go statusu „ofiary” dla celów art. 34 EKPC, chyba że władze krajowe wyraźnie lub w sposób dorozumiany uznały naruszenie Konwencji oraz przyznały stosowne zadośćuczynienie z tego tytułu.

W obliczu ciągłych reform Trybunału, Autorzy zgłaszają postulat *de lege ferenda*, by podczas prac reformatorskich ich twórcy zajęli się opracowaniem definicji legalnej ofiary naruszenia Konwencji, uwzględniając pojęcia ofiary rzeczywistej, pośredniej, czy potencjalnej. Dzięki temu obywatele 47 państw członkowskich Rady Europy – potencjalni skarżący, nie będą mieli wątpliwości, kogo można uznać za pokrzywdzonego.

---

60. Decyzja z dnia 3 grudnia 1986 r. w sprawie *H. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 10888/84.

## Streszczenie

### **Status ofiy naruszenia postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**

Przepis art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wymaga, by skarżący był „ofiara” naruszenia prawa lub wolności gwarantowanych przez Konwencję. Na skarżącym spoczywa ciężar uprawdopodobnienia, że jest on bezpośrednio dotknięty domniemanym naruszeniem Konwencji, będącym rezultatem działania lub zaniechania ze strony państwa. Istnienie ofiary naruszenia jest warunkiem sine qua non dla wszczęcia postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Wymóg ten jednakże musi być spełniony również na kolejnych etapach procedury. Konwencja nie definiuje pojęcia „ofiary”, dlatego też w tym wymiarze warto odwołać się do orzecznictwa Trybunału. Z jego analizy wynika, iż ofiarą naruszenia może być osoba bezpośrednio pokrzywdzona, ale również potencjalna, czy pośrednia.

**Słowa kluczowe:** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, prawa człowieka, ofiara, status.

## Summary

### **Status of victims of violations of the provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms**

The provision of Article. 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms requires that the applicant was a “victim” of violation of the rights or freedoms guaranteed by the Convention. The applicant bears the burden of proving that he is directly affected by the alleged violation of the Convention, which is a result of action or omission on the part of the state. The existence of the victim of a violation is a condition sine qua non for initiating proceedings before the European Court of Human Rights in Strasbourg. However, this requirement must also be met in subsequent stages of the proceedings. The Convention does not define the term “victim”, which is why one shall refer to the Court’s decisions. Its analysis proves that the victim of a violation may be the party directly injured, but also a potential or indirect victim.

**Keywords:** Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, human rights, victim status.

## Bibliografia

- Adamczak-Retecka M., Bagińska E., Brodecki Z., Drzewicka B., Hołub O., Kono-packa M., Majkowska S., Malinowska K., Mroczkowska R., Nakielska I., Nawrot A., Pszczółkowski P., Siejka A., Sykulska M., Wieczorek E., Zajadło J., *Ochrona praw jednostki*, Warszawa 2004.
- Balcerzak M., *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Toruń 2013.
- Collins P.M. Jr., *Friends of the Supreme Court: Interest Groups and Judicial Decision Making*, Oxford University Press, New York 2008.
- Dijk P., Hoof G. J. H., *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Netherlands 1998.
- Gronowska B., *Sprawa Dalban przeciwko Rumunii – problem legitymacji czynnej w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz rola prasy w kontekście swobody wypowiedzi*, „Prokuratura i Prawo” 2000, Nr 5.
- Gronowska B., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011.
- Ichim O., *Just satisfaction under the European Convention on Human Rights*, Cambridge 2015.
- Kubuj K., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, pod red. M. Kruk, Warszawa 2006.
- Latos B., *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008.
- Łasak K., *Złe traktowanie dziecka w Europejskiej karcie społecznej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 3.
- Motyka K., *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*, Lublin 1999.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2000.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Ost F., *The Original Canons of Interpretation of the European Court of Human Rights*, [w:] *The European Convention for the Protection of Human Rights: Inter-*

*national Protection Versus National Restriction*, M. Delmas-Marty (red.), Dordeht-Boston-London 1992.

- Szołtyga W., *Organizacje pozarządowe a ochrona praw człowieka w systemie ONZ i Rady Europy*, „Studia Prawnicze” 1993, Nr 1.
- Sørensen M., *Do the rights set forth in the European Convention on Human Rights in 1950 have the same significance in 1975?*, [w:] *Proceedings of the International Colloquy on the European Convention on Human Rights*, Rzym, 5-8 listopada 1975, Strasburg 1976.
- Vajic N., *Some Concluding Remarks on NGOs and the European Court of Human Rights*, [w:] T. Treves, M. Frigessi di Rattalma, A. Tanzi, A. Fodella, C. Pites, C. Ragani (red.), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague 2005.
- Wiśniewski A., *Wykładnia ewolucyjna Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych wolności 1950 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XIV, 2005.
- Wiśniewski A., *Problemy wykładni Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXVI, 2011.

## Wykaz aktów prawnych

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, z późniejszymi zmianami.
- Protokół nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję z 11.5.1994 r., Dz. U. z dnia 9 grudnia 1998 r., nr 147, poz. 962.
- Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji z dnia 13 maja 2004 r., Dz. U. z dnia 1 czerwca 2010 r., nr 90, poz. 587.

## Orzecznictwo

- Wyrok z dnia 18 listopada 1977 r. w sprawie *Klass przeciwko Niemcom*, seria A nr 28, § 33.
- Wyrok z dnia 13.6.1979 r. w sprawie *Marckx przeciwko Belgii*, seria A nr 31 § 27.
- Wyrok z dnia 13 marca 1984 r. w sprawie *L. i A. przeciwko Wielkiej Brytanii* skarga nr 9580/81.

- Wyrok z dnia 3 października 1984 r. w sprawie *A. przeciwko Szwecji*, skarga nr 10031/82, DR 39/158.
- Wyrok z dnia 12 lutego 1985 r. w sprawie *Colozza przeciwko Włochom*, skarga nr 9024/80, seria A nr 89.
- Wyrok z dnia 15 czerwca 1992 r., w sprawie *Lüdi przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 12433/86, § 34.
- Wyrok z dnia 25 czerwca 1996 r., w sprawie *Anuur przeciwko Francji*, skarga nr 19776/92 Raporty z Wyroków i Decyzji 1996-III, §36.
- Wyrok z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie *Dalban przeciwko Rumunii*, skarga nr 28114/95, § 39, ECHR 1999-VI.
- Wyrok z dnia 24 stycznia 2004 r. w sprawie *Karner przeciwko Austrii*, nr 40016/98, § 25, ETPC 2003-IX.
- Wyrok z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie *Mahmut Kaya przeciwko Turcji*, skarga nr 22535/93.
- Wyrok z dnia 3 kwietnia 2001 r. w sprawie *Keenan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 27229/95.
- Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie *Karner przeciwko Austrii*, skarga nr 40016/98, § 25, ECHR 2003-IX.
- Wyrok z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie *Gorraiz Lizarraga i inni przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 62543/00, § 35 ECHR 2004-III.
- Wyrok z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie *Öneryildiz przeciwko Turcji*, skarga nr 48939/99.
- Wyrok z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie *Brudnicka i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 54723/00, § 26, ECHR 2005-II.
- Wyrok z dnia 2 lutego 2006 r. w sprawie *Biç i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 55955/00, §§ 22-23.
- Wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie *Pasa i Erkan przeciwko Turcji*, skarga nr 51358/99.
- Wyrok z dnia 31 maja 2007 r. w sprawie *Kontrová przeciwko Słowacji*, skarga nr 7510/04.
- Wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie *Stukus i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 12534/03.

- Wyrok z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie *Mojsiejew przeciwko Polsce*, skarga nr 11818/02.
- Wyrok z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie *Aizpurua Ortiz i inni przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 42430/05.
- Wyrok w sprawie *Tânase przeciwko Mołdawii*.
- Decyzja z dnia 10 grudnia 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Austrii*, skarga nr 7045/75.
- Decyzja z dnia 3 grudnia 1986 r. w sprawie *H. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 10888/84.
- Decyzja z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie *X. przeciwko Francji*, seria A nr 234, § 26.
- Decyzja z dnia 6 lipca 1994 r. w sprawie *Nsona przeciwko Holandii*, skarga nr 23366/94, raport Komisji z 2.3.1995 r.
- Decyzja z dnia 5 lipca 1995 r. w sprawie *Andronicou i Constantinou przeciwko Cypru*, skarga nr 25052/94.
- Decyzja z dnia 17 września 1997 r. w sprawie *Kashcheev przeciwko Francji*, skarga nr 33960/96, nie publikowana.
- Decyzja z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie *Čonka i inni przeciwko Belgii*, skarga nr 51564/99.
- Decyzja z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie *Fairfield i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 24790/04.
- Postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 18 grudnia 1963 r. w sprawie *De Buck i Koolen przeciwko Belgii*.
- Postanowienie w sprawie *Sanles Sanles przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 48335/99.



# System finansowy samorządu terytorialnego. Decentralizacja zarządzania finansami publicznymi w Polsce – budowa nowego systemu

Radosław Kamiński<sup>1</sup>

Zarządzanie finansami publicznymi, w szczególności w tej części, która dotyczy polityki finansowej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego, stanowi współcześnie zainteresowanie badaczy z różnych dziedzin i dyscyplin, a przede wszystkim z ekonomii, prawa i nauk o polityce. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ewolucji oraz analiza tendencji możliwych do zaobserwowania w zakresie polityki finansowej sektora samorządowego w latach 1998-2016. Z uwagi na obszerność zagadnienia, rozważania te podzielone zostały na dwa okresy, a cezurę czasową niniejszego artykułu wyznacza rok 2005.

## Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych celów reformy administracyjnej przeprowadzonej w 1998 roku była reorganizacja dysponowania środkami publicznymi. To właśnie ta systemowa zmiana zarządzania finansami publicznymi, polegająca na przekazaniu wielu zadań uznanych przez ustawodawcę za zadania o charakterze lokalnym i regionalnym, a wraz z nimi przekazanie samorządom – w dużej mierze wyłącznej – możliwości prowadzenia samodzielnej polityki finansowej, zapoczątkowały proces zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce, stanowiąc jednocześnie podstawy dla rozwoju państwa, realizacji zadań publicznych oraz możliwości adaptacyjnych w kontekście planowanego w pewnym odstepie czasu wstąpienia w struktury Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

Decentralizacja sektora finansów publicznych i utworzenie samorządu wojewódzkiego miały być jednym z elementów reform ustrojowych, sprzyjających efektywniejszemu zarządzaniu środkami publicznymi w układach terytorialnych.

---

1. Dr Radosław Kamiński, adiunkt w Instytucie Ekonomii – Wydział Finansów i Zarządzania Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu.

2. M. Weber, *Dialog i Rozwój*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 16, s. 7.

Zagadnienie podziału środków publicznych, stanowić miało fundamentalną podstawę dla powodzenia reformy terytorialnej. Tymczasem formalny podział środków publicznych nie został w ogóle zainicjowany, a decentralizacja ich źródeł zatrzymała się na poziomie z początku 1991 roku, kiedy utworzono system dochodów gmin<sup>3</sup>. Przygotowując reformę administracyjną Polski, strona rządowa działała na kilku obszarach. Prace związane z decentralizacją finansów publicznych od samego początku prowadzone były z ramienia Ministra Finansów przez podsekretarza stanu Jerzego Millera, we współdziałaniu z pełnomocnikiem<sup>4</sup>. Wtedy też przygotowano wstępny zarys zasad finansowania samorządu powiatowego i wojewódzkiego<sup>5</sup>.

### Założenia reformy

W roku poprzedzającym reformę (w oparciu o który formułowano założenia reformy), w dyspozycji samorządów gminnych pozostawała kwota ok. 40 mld. zł. Dla przybliżenia problemu warto przedstawić niektóre istotne dane, przede wszystkim te, które dotyczą wydatków (z uwzględnieniem wydatków inwestycyjnych) oraz struktury dochodów samorządów gminnych. Przedstawiły się one w sposób następujący:

**Tabela 1.** Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na tle danych makroekonomicznych w roku 1997

Wyszczególnienie	Rok 1997
PKB (w mld. zł.)	444,7
Wydatki budżetu państwa (w mld. zł.)	125,0
Udział wydatków budżetu państwa w PKB (w %)	28,1

3. Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery*. „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 35.
4. M. Kulesza, *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8, s. 14.
5. J. Płoskonka (red.), *Reforma Administracji Publicznej 1998-2001*, Warszawa 2001, s. 14 i 60. Założenia te powstały w oparciu o wcześniejsze prace pochodzące z 1992, 1993 oraz 1996 roku. Od czasu powołania (12 maja 1998r.) Pełnomocnika Rządu ds. Decentralizacji Finansów Publicznych – Jerzego Millera, prace nad decentralizacją finansów publicznych przebiegały w praktyce poza kontrolą Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa.

Wyszczególnienie	Rok 1997
Wydatki JST (w mld. zł), w tym	40,5
udział wydatków w PKB (w %)	9,1
wydatki inwestycyjne (w mld. zł.)	9,5
udział wydatków inwestycyjnych (w PKB w %)	2,1
udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetu państwa (w %)	7,6
udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach JST ogółem (w %)	23,5

**Źródło:** W. Grześkiewicz, *Analiza wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego i źródeł ich finansowania w latach 1997-2000*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 45

**Tabela 2.** Udział procentowy wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 1991-1998

Lata	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Udział procentowy</b>	25,9	23,2	25,1	22,4	23,3	22,0	23,5	22,5

**Źródło:** W. Grześkiewicz, *Analiza ...*, s. 45

**Tabela 3.** Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego, w tym wydatki inwestycyjne w latach 1997-1998

Wyszczególnienie	Lata	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Wydatki inwestycyjne (w tys. zł)
Polska	1997	40445530	9523416
	1998	47402803	10659056

Wyszczególnienie	Lata	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Wydatki inwestycyjne (w tys. zł)
Gminy	1997	26856512	6869542
	1998	31095256	7419999
W tym gminy miasta Warszawa	1997	3387492	973870
	1998	3988604	1084159
Miasta	1997	13589018	2653874
	1998	16307547	3239057

Źródło: W. Grzeškiewicz, *Analiza ...*, s. 47

**Tabela 4.** Źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w latach 1997-1998

L.p.	Wyszczególnienie	(1997 r.) w tys. zł.	(1997 r.) %	(1998 r.) w tys. zł.	(1998 r.) %
1.	Wydatki inwestycyjne ogółem	9523416	100	10659056	100
1.1.	Dotacje celowe	2189937	23,0	2340680	22,0
1.2.	Dochody własne + subwencje	5946950	62,4	6506430	61,0
1.3.	Nadwyżki z lat ubiegłych	293892	3,1	261283	2,5
1.4.	Wpływy z tytułu emisji papierów wartościowych	96470	1,0	177651	1,7
1.5.	Pożyczki i kredyty zaangażowane na pokrycie wydatków inwestycyjnych	996167	10,5	1373012	12,9

Źródło: W. Grzeškiewicz, *Analiza ...*, s. 53.

**Tabela 5.** Struktura dotacji celowych w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w latach 1997-1998

Wyszczególnienie	W tym			
	1997		1998	
	w tys. zł.	%	w tys. zł.	%
Dotacje ogółem na zadania inwestycyjne, z tego dotacje na:	2189937	100	2340680	100
Zadania z zakresu administracji rządowej	170844	7,8	196160	8,4
Otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji własnych	1101056	50,3	1191231	50,9
Realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	158657	7,2	175247	7,5
Realizowane na podstawie porozumień między JST	x	x	x	x
Otrzymane z funduszy celowych	x	x	x	x
Dofinansowanie zadań ze źródeł pozabudżetowych	759	34,7	778042	33,2

**Źródło:** W. Grześkiewicz, *Analiza...*, s. 54.

Ze wstępnej i bardzo przybliżonej analizy wydatków tworzonych jednostek samorządu wynikało, że blisko 50% wydatków samorządu powiatowego i ponad 30 wydatków województwa stanowiłyby wydatki na oświatę i wychowanie. Dużymi wydatkami w budżetach tych szczebli miały być również opieka społeczna (18% dla powiatu i 25% dla województwa) oraz transport i drogi (15% powiat, 18% województwo)<sup>6</sup>. Rozważając możliwe źródła dochodów własnych poszczególnych szczebli wykluczono podatek akcyzowy oraz podatek od towarów i usług (VAT)<sup>7</sup>. Przyjęto

6. *Założenia rządowe reformy ustrojowej państwa*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, kwiecień 1998, s. 32.

7. Tamże. Uzasadnienie takiego rozwiązania płynęło z faktu, że różnicowanie wpływów z tych podatków w ujęciu izb skarbowych wynosiło dla podatku VAT od towarów krajowych 1 do 14000, akcyzy od towarów importowanych 1 do 36000000, przy czym wpływy dla niektórych

założenie, że źródłem dochodów własnych powiatów będzie dodatek do podatku od osób fizycznych (PIT), zróżnicowanie w dochodach na jednego mieszkańca powiatu miało być nie większe niż 6 w najbogatszym do 1 w najbiedniejszym powiecie<sup>8</sup>.

Podatek dochodowy od osób prawnych nie nadawał się na źródło, z którego można było uczynić dochód powiatu, gdyż zależność ta przedstawiałaby się jak 1 do 1300. Stąd w proponowanym mechanizmie PIT stanowi jedyne źródło dochodów własnych powiatu. Było to równocześnie źródło najbardziej stabilne ze względu na zmiany koniunktury. Wprowadzenie dodatku do PIT w wysokości 1,5% (z równoczesnym obniżeniem stawek PIT w taki sposób, aby całkowite obciążenie podatkowe podatnika nie wzrosło) miało zapewnić pełną samodzielność finansową najbogatszego powiatu (Warszawa) i około 15% najuboższego. Tylko kilkanaście powiatów miałyby poniżej 25% wpływów pochodzących z dochodów podatkowych. Reszta miała być uzupełniona w ramach mechanizmu wyrównawczego opartego o subwencję<sup>9</sup>. Dla budżetu województwa jako źródła dochodów własnych w Założeniach Rządowych proponowano dodatek do PIT i dodatek do CIT<sup>10</sup>.

---

obszarów były ujemne. Jeśli zaś chodziło o akcyzę, to powyższa zależność dla kraju wyglądała jak 1 do 15000000, a dla importu jak 1 do 4000 (dane za rok 1996). Zróżnicowanie wpływów z powyższych podatków było zbyt duże, aby uczynić je źródłem dochodów własnych samorządów. Poza tym wpływy pochodzące z tych podatków były (i są nadal) najbardziej podatnymi na zmiany koniunktury. Argumentem dodatkowym przemawiającym za nie włączaniem podatku VAT do katalogu dochodów własnych samorządów był fakt, że dochód taki spełniałby funkcję antymotywacyjną do podejmowania decyzji o rozwoju gospodarczym regionu. W regionach, w których eksport towarów za granicę byłby wysoki, wpływy z podatku VAT byłyby ujemne na skutek zwracania podatku VAT od towarów eksportowych. Tym samym dochody województw malałyby wraz ze zwiększaniem eksportu.

8. M. Weber, *Dodatek zamiast udziału*, „Wspólnota” 1998, nr 15.

9. *Założenia...*, s. 33 i nast.

10. Tamże. Takie założenia wynikały z faktu, że przy założeniu podziału kraju na 12 województw, zróżnicowanie wpływów z PIT w poszczególnych województwach wynosiło jak 2 do 1 (Mazowsze 1101 zł. – Ziemia Lubelska 574 zł.), a z podatku CIT jak 7 do 1 (Mazowsze – Małopolska Wschodnia). Udział dochodów własnych w tak skonstruowanych budżetach wojewódzkich wyniósłby tym samym 100% dla Mazowsza i ponad 50% dla najbiedniejszych: Ziemi Białostockiej, Lubelskiej i Małopolski Wschodniej. Uzupełnianie budżetów miało być dokonywane w ramach mechanizmu wyrównawczego, który jednak nie miał prowadzić do pełnego wyrównania.

## Wprowadzone rozwiązania

Ostatecznie – w wyniku prac prowadzonych pod kierownictwem Pełnomocnika Rządu ds. Decentralizacji Finansów Publicznych, Jerzego Millera – opracowano system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, obejmujący:

- ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, określającą w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego źródła dochodów, zasady ustalania subwencji ogólnych, zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnych, zasady i tryb udzielania dotacji<sup>11</sup> w zakresie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – część dotycząca opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego<sup>12</sup>,
- rozporządzenia wykonawcze, wynikające z delegacji zawartych w wyżej cytowanych ustawach, dotyczące:
  - rozliczeń udziałów gmin i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych,
  - przyznawania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej, w zakresie kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych,
  - zasad i trybu przekazywania gminom kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień,
- rozporządzenia wykonawcze dotyczące sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zmiany, wprowadzone ustawą z 26 listopada 1998 r. w zakresie dochodów gmin, polegały przede wszystkim na:

- wprowadzeniu możliwości dotowania własnych zadań bieżących i inwestycyjnych gmin z budżetu państwa i z budżetów innych jednostek samorządowych, tj. innych gmin, powiatów oraz województw samorządowych,

---

11. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, Dz. U. nr 150 poz. 983.

12. Ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 155 poz. 1014 z późniejszymi zmianami.

- umożliwieniu powierzania gminom, na zasadzie porozumień, zadań wraz z odpowiednimi środkami, nie tylko – jak dotychczas – zadań administracji rządowej, lecz również zadań innych jednostek samorządowych,
- umożliwieniu udzielania dotacji celowych z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwłaszcza na usuwanie skutków klęsk żywiołowych,
- wydzieleniu części oświatowej w subwencji ogólnej.

Konieczność wydzielenia części oświatowej z subwencji ogólnej została podyktowana potrzebą obiektywnego podziału środków na zadania oświatowe między poszczególne stopnie samorządu terytorialnego. Dla powiatów i województw samorządowych, jako nowych jednostek samorządu terytorialnego, określony został system dochodów dostosowany do przewidywanych wydatków na realizację zadań tych jednostek. Ponadto ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zagwarantowała stronie samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego prawo opiniowania wszystkich aktów prawnych i propozycji podziału rezerw subwencji ogólnej istotnych dla dochodów i wydatków samorządów<sup>13</sup>.

W rezultacie zahamowania reformy finansów publicznych powstała zasadnicza rozbieżność w całym systemie państwowym: zarządzanie finansami publicznymi pozostało silnie scentralizowane, w przeciwieństwie do zdecentralizowanej organizacji władz lokalnych i regionalnych oraz uwarunkowanego konstytucyjnie zakresu ich odpowiedzialności<sup>14</sup>.

Nie sposób nie zgodzić się z W. Skrzydło, że *decentralizacja władzy publicznej, rozbudowa samorządności społecznej, wzmocnienie autonomii samorządów, przekazywanie im kompetencji, których nie powinny wykonywać ogniwa administracji rządowej, wszystkie te procesy mają rację bytu i szansę powodzenia tylko wówczas, gdy działaniom tym towarzyszy tworzenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości uzyskiwania odpowiednich środków finansowych na realizację zadań*<sup>15</sup>.

13. Z tego prawa strona samorządowa w pełni skorzystała w 1999 r. Zob.: J. Płoskonka (red.), *Reforma...*, s. 61-62.

14. Ostatecznie system finansowania jednostek samorządu terytorialnego uległ zmianie. Patrz: Ustawa z 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 95, poz. 1041.

15. W. Skrzydło, *Konstytucja RP – Komentarz*, Warszawa 2000, s. 227.



Polegały one na<sup>16</sup>:

- wprowadzeniu możliwości dotowania własnych zadań bieżących i inwestycyjnych gmin z budżetu państwa i z budżetów innych jednostek samorządowych, tj. innych gmin, powiatów oraz województw samorządowych,
- umożliwieniu powierzania gminom, na zasadzie porozumień, zadań wraz z odpowiednimi środkami, nie tylko – jak do końca 1998 roku – zadań administracji rządowej, lecz również zadań innych jednostek samorządowych,
- umożliwieniu udzielania dotacji celowych z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwłaszcza na usuwanie skutków klęsk żywiołowych,
- wydzieleniu części oświatowej w subwencji ogólnej<sup>17</sup>.

Zgodnie z wprowadzoną w życie ustawą o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania określone w ustawach, a w szczególności<sup>18</sup>:

- zadania własne jednostek samorządu terytorialnego,
- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
- zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- zadania związane z udzielaniem pomocy rzeczowej lub finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, określoną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższa klasyfikacja sankcjonuje dychotomiczny podział zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na własne i zlecone, przy czym te ostatnie przypisane są samorządowi przez odpowiednie organy administracji, a ich finansowanie odbywa się ze środków budżetu państwa. Można je podzielić na:

- zadania zlecone z mocy prawa,

---

16. J. Płoskonka (red.), *Reforma...*, s. 61.

17. Konieczność wydzielenia części oświatowej z subwencji ogólnej została podyktowana potrzebą obiektywnego podziału środków na zadania oświatowe między poszczególne stopnie samorządu terytorialnego.

18. Art. 111 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r., Dz. U. nr 15, poz. 148.

- zadania zlecone z mocy porozumienia z odpowiednimi organami administracji rządowej.

Zadania własne i zlecone tworzą jednorodną kategorię zadań z zakresu administracji publicznej. Spośród kryteriów pozwalających na ich rozróżnienie, należy wymienić przede wszystkim<sup>19</sup>:

- sposób przekazywania zadań przez państwo (zadania otrzymane na zasadzie decentralizacji zalicza się do własnych, natomiast przekazane na zasadzie dekoncentracji zalicza się do zleconych),
- sposób finansowania wykonywania zadań (zadania finansowane ze środków własnych to zadania własne, natomiast finansowane ze środków rządowych to zadania zlecone),
- stopień i zakres samodzielności podczas wykonywania zadań (gdy jednostka wykonuje zadania we własnym imieniu i na własne ryzyko – są to zadania własne, gdy jednostka wykonuje zadania w imieniu władz rządowych z możliwością ich ingerencji – są to zadania zlecone),
- charakter zadań (zadania lokalne lub regionalne mają charakter zadań własnych, pozostałe mają charakter zadań zleconych).

## Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego po wejściu w życie reformy

Jednostki samorządu terytorialnego powinny posiadać niezbędne środki finansowe do prowadzenia swojej działalności. Zgodnie z Konstytucją RP dochodami gminy, powiatu i województwa są dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

Poniższe zestawienie przedstawia źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2005.

---

19. A. Korzeniowska (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2004, s. 31.

**Tabela 6.** Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2005 (w tys. zł.)

Wyszczególnienie	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
Ogółem	64885875	100	72609516	100	79594649	100	80033876	100	79140450	100	91503977	100	102911882	100
w tym:														
- dochody własne	28398082	43,7	30289794	41,7	32506437	40,8	33540627	41,9	34463570	43,5	47080286	51,5	54889028	53,3
- dotacje celowe	14371337	22,2	16461704	22,7	17655890	22,2	16792763	21,0	12948308	16,4	13109509	14,3	15567105	15,1
- subwencje ogólne	22116456	34,1	25858018	35,6	29432322	37,0	29700486	37,1	31728572	40,1	31314185	34,2	32455749	31,6
Gminy	32353486	100	34583800	100	37286893	100	38473687	100	36046322	100	40308530	100	45813191	100
z tego:														
- dochody własne	17738055	54,7	18164898	52,5	19409545	52,1	19071975	49,6	17055698	47,3	19444408	48,2	22300460	48,7
- dotacje celowe	3737988	15,0	4749580	13,7	4369410	11,7	4701156	12,2	3773031	10,5	5042952	12,5	7432411	16,2
- subwencje ogólne	10877443	30,3	11669322	33,8	13507938	36,2	14700556	38,2	15217593	42,2	15821170	39,3	16080320	35,1
Miasta na	19396560	100	21766383	100	23667118	100	24646413	100	27416757	100	31753774	100	36269800	100
prawach powiatu														
z tego:														
- dochody własne	9455626	48,7	10540613	48,5	11270002	47,6	12439908	50,5	15426713	56,2	20408769	64,3	23983850	66,1
- dotacje celowe	4214179	21,8	4426033	20,3	4558842	19,3	4679396	19,0	3225953	11,9	3482312	10,9	3960470	10,9
- subwencje ogólne	5726755	29,5	6799737	31,2	7838274	33,1	7527109	30,5	8764091	31,9	7862693	24,8	8325480	23,0
Powiaty	9847402	100	12554706	100	14041104	100	12695507	100	11111621	100	12471367	100	13762684	100
z tego:														
- dochody własne	611934	6,2	992380	7,9	1211063	8,6	1368047	10,8	1256164	11,3	3105959	24,9	4017742	29,2
- dotacje celowe	4863844	49,4	5573786	44,5	6326168	45,1	5364906	42,2	3619004	32,6	3025233	24,2	3045451	22,1
- subwencje ogólne	4371624	44,4	5988540	47,6	6503873	46,3	5962554	47,0	6236453	56,1	6340275	50,9	6699491	48,7
Województwa	3288427	100	3704627	100	4599534	100	4218269	100	4565750	100	6970306	100	7066206	100
z tego:														
- dochody własne	592467	18,0	591903	16,0	615827	13,4	660697	15,7	724995	15,9	4121250	59,1	4586976	64,9
- dotacje celowe	1555326	47,3	1712305	46,2	2401470	52,2	2047305	48,5	2330320	33,1	1559009	22,4	1128772	16,0
- subwencje ogólne	1140634	34,7	1400419	37,8	1582237	34,4	1510267	35,8	1510435	51,0	1290047	18,5	1350458	19,1

Źródło: L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 70-71

Nawet pobieżna analiza przedstawionych danych pozwala zauważyć, że od roku 2004 dokonana się znacząca zmiana struktury dochodów samorządów<sup>20</sup>. Obowiązujące od 2004 roku nowe zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego przede wszystkim zwiększyły udział dochodów własnych, zmniejszając jednocześnie udział dotacji i subwencji z budżetu państwa.

**Tabela 7.** Struktura dochodów własnych gmin w latach 1999-2005 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dochody własne	100	100	100	100	100	100	100
Udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych	29,9	27,3	26,0	24,4	23,5	28,1	28,1
Udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych	2,6	3,0	2,1	2,1	1,3	2,1	2,0
Podatek od nieruchomości	21,4	23,4	28,5	33,4	35,3	33,4	31,4
Podatek od środków transportowych	1,4	1,4	1,5	1,9	2,0	1,9	1,7
Podatek rolny	4,3	3,9	4,0	4,3	5,1	4,7	4,3
Podatek od czynności cywilno-prawnych	-	-	3,0	2,6	2,2	2,1	1,9
Opłata skarbową	7,9	7,2	2,0	1,4	1,1	1,4	1,3
Wpływy z tytułu karty podatkowej	1,2	1,1	0,8	0,6	0,4	0,3	0,3
Dochody z majątku gminy	11,6	15,1	9,2	8,8	8,8	8,5	7,3
Pozostałe dochody	19,7	17,6	22,9	20,5	20,3	17,5	21,7

**Źródło:** L. Jędrzejewski, *Gospodarka ...*, s. 74.

20. Ustawa z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 203 poz. 1966 z późniejszymi zmianami.

Zasadniczym źródłem finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego stały się dochody i subwencja ogólna, zaś dotacje celowe spełniają rolę uzupełniającą. Po wprowadzeniu wyższych szczebli samorządu oraz przekazaniu gminom szerszych zadań, w strukturze ich dochodów własnych zaczęły znacząco dominować podatki od nieruchomości oraz udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (w szczególności było to widoczne w odniesieniu do miast na prawach powiatu). W tym okresie można było również zauważyć tendencję zmniejszania się dochodów własnych kosztem subwencji ogólnych.

### Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2005

Po wejściu w życie nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa i trójstopniowego samorządu terytorialnego, przeobrażeniu uległa również sfera rozchodowa systemu finansów publicznych. W latach 1999-2005 zauważyć można znaczny wzrost wydatków j.s.t.

**Tabela 8.** Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2005 (w tys. zł.)

Wydatki	Rok												Dynamika			
	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%		
Wydatki ogółem	65845886	100	75746793	100	82734257	100	83181771	100	80954338	100	91386801	100	103807100	100	157,6	
z tego:																
Wydatki majątkowe	12562296	19,1	13532028	17,9	14071420	17,0	13529286	16,3	12570293	15,5	15188184	16,6	18430373	17,8	146,7	
w tym: inwestycyjne	12305830	18,7	13209161	17,4	13782672	16,7	13262971	15,9	12305783	15,2	14834417	16,2	17750014	17,1	144,2	
Wydatki bieżące	53283590	80,9	62214765	82,1	68662838	83,0	69652485	83,7	68384065	84,5	76198617	83,4	85376727	82,2	160,2	
z tego:																
plac	22363593	34,0	27700122	36,6	29654271	35,8	29918525	36,0	29426395	36,3	30864790	33,8	32389094	31,2	144,8	
pochoodne plac	4332025	6,5	5095810	6,7	5509120	6,7	5497831	6,6	5734816	7,1	6456844	7,1	6782709	6,5	156,5	
dotacje	6072433	9,2	5460733	7,2	6608639	8,0	6683680	8,0	5582450	6,9	6379888	7,0	6069838	5,8	99,9	
obsługa długu	301132	0,5	455344	0,7	853924	1,0	958415	1,2	835850	1,1	865472	0,9	996757	1,0	331,0	
poręczenia i gwarancje	5718	-	11388	-	9979	-	22857	-	40431	-	39204	-	41783	-	730,7	
pozostałe	20208689	30,7	23199718	30,9	26026864	31,5	26571177	31,9	26764141	33,1	31592419	34,6	39138328	37,7	193,6	

**Źródło:** L. Iędrzejewski, *Gospodarka ...*, s. 70-71.

Analizując jednak szczegółowo te wydatki, należy zauważyć, że dominującą pozycję w ich strukturze zajmowały wydatki bieżące. Wysoki jest przy tym poziom wynagrodzeń, przekraczający 42%. Niepokojący jest także – zauważa L. Jędrzejewski – poziom wydatków majątkowych, których średni udział w wydatkach ogółem wynosił tylko 17,2%. Nieco korzystniej przedstawiają się te relacje, gdy analizując wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego przyjmiemy dane bez uwzględnienia wydatków miasta stołecznego Warszawy<sup>21</sup>.

**Tabela 9.** Wykonanie wydatków jednostek samorządu terytorialnego ( z wyłączeniem m. St. Warszawy) w latach 2002-2005 (w tys. zł.)

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	z tego:		3:2	4:2
		majątkowe	bieżące		
	tys. zł			[%]	
1	2	3	4	5	6
2002	76842139	11768666	65073473	15,3	84,7
2003	75852920	11758102	64094818	15,5	84,5
2004	85129752	14198499	70931253	16,7	83,3
2005	96332135	17402444	78929691	18,1	81,9

**Źródło:** L. Jędrzejewski, *Gospodarka ...*, s. 78.

Dokonując oceny stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego istotne są nie tylko dochody, ale również sposób, w jaki podmioty te wydatkują posiadane pieniądze. *Szczególnie ważne są informacje dotyczące zainwestowanych środków. Wielkość ponoszonych przez omawiane jednostki wydatków majątkowych, w dłuższym okresie, zależy od zgromadzonych dochodów oraz od wielkości tzw. wydatków sztywnych wynikających z potrzeby finansowania bieżącej działalności. Z doświadczeń praktyki wynika, że najwięcej inwestują te jednostki, które mają wysoki potencjał dochodowy przy jednoczesnym wykonywaniu zadań bieżących w sposób gospodarny i oszczędny*<sup>22</sup>.

21. L. Jędrzejewski, *Gospodarka...*, s. 77.

22. Tamże, s. 84.

**Tabela 10.** Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego na tle ich dochodów w latach 1999-2005 (w mln zł.)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Jednostki s.t. łącznie:							
- dochody	64885,9	72609,5	79564,6	80033,9	79140,4	91503,9	102911,8
- wydatki inwestycyjne	12562,3	13532,0	14071,4	13529,2	12750,3	15188,2	17750,0
- % udział (b:a)	19,3	18,6	17,6	16,9	16,1	16,6	17,2
Gminy:							
- dochody	32353,5	34583,8	37286,9	38473,7	36046,3	40308,5	45813,2
- wydatki inwestycyjne	7197,2	7453,6	7363,2	7271,0	6173,5	7471,7	8218,7
- % udział (b:a)	22,2	21,5	19,7	18,9	17,1	18,5	17,9
Miasta na prawach powiatu:							
- dochody	19396,6	21776,4	23667,1	24646,4	27416,7	31753,7	36269,8
- wydatki inwestycyjne	3631,7	7149,4	3846,6	3719,2	3579,9	4709,6	5537,6
- % udział (b:a)	18,7	32,8	16,2	15,0	13,05	14,8	15,2
Powiaty:							
- dochody	9847,4	12554,7	14041,1	12695,5	11111,6	12471,4	13762,7
- wydatki inwestycyjne	633,4	944,9	1254,9	1025,9	1006,3	1265,5	1609,2
- % udział (b:a)	6,4	7,5	8,9	8,0	9,0	10,1	11,7
Województwa							
- dochody	3288,4	3704,6	4599,5	4218,3	4565,7	6970,3	7066,2
- wydatki inwestycyjne	1034,9	1088,1	1317,8	1245,9	1545,7	1741,3	2384,5
- % udział (b:a)	31,4	29,3	28,6	29,5	33,8	24,9	33,7

**Źródło:** L. Jędrzejewski, *Gospodarka ...*, s. 85.

W latach 1999-2005 udział wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego wynosił średnio 17%. Najwyższy był w roku 1999 (19%), najniższy (15,5%) w roku 2003. Analizując wszystkie jednostki samorządu terytorialnego najwyższy – aż 30% udział – wykazują województwa, najniższy zaś powiaty (17,3%). Kwestia prowadzenia przez jednostki samorządowe działalności gospodarczej stała się kwestią sporną już w początkowym okresie transformacji ustrojowej<sup>23</sup>. Z jednej strony postulowano wyłączenie lub maksymalne ograniczenie tego prawa, z drugiej

23. Zob.: Z. Duniewska, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę*, w: *Nowelizacje i postulaty zmian ustawodawstwa samorządowego*, (red.) M. Stahl, Warszawa 1993, s. 22 i nast.



jednak wskazywano, że konieczne jest włączenie gmin w proces pozyskiwania funduszy dla realizacji zadań samorządu. Ostatecznie zwyciężył logiczny argument – wymuszony trudną sytuacją finansową – że jednostki samorządowe powinny mieć możliwość uzyskania potrzebnych pieniędzy poprzez samodzielną działalność finansową<sup>24</sup>. Jak słusznie zauważa L. Jędrzejewski, reforma ustroju administracyjnego z 1999 r. wprowadziła nowe zasady zarządzania publicznymi zasobami, w tym również wydatkowania środków finansowych. Zasady te zdeterminowane zostały rodzajem zadań przydzielonych do realizowania nowo ustanowionym jednostkom samorządu terytorialnego<sup>25</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując należy powiedzieć, wprowadzony wraz z utworzeniem kolejnych szczebli samorządu, nowy system finansowy jednostek samorządu terytorialnego rozwijał się ewolucyjnie, co oznacza, że można wyznaczyć pewne ramy czasowe w przyjmowanych regulacjach prawnych. W omawianym okresie (tj. w latach 1999-2005) najwięcej zmian w regulacjach prawnych dotyczyło systemu dochodów budżetów samorządów. Rozwój systemu dochodów wyznaczony był przez kolejne ustawy regulujące kwestie źródeł dochodów oraz zasady subwencjonowania i dotowania jednostek samorządu terytorialnego.

Uchwalona 13 listopada 2003r. nowa ustawa o dochodach zastąpiła obowiązującą do końca 2003r. ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001<sup>26</sup>, przez wielu autorów nazywana ustawą epizodyczną, która początkowo miała obowiązywać przez dwa lata, ale w kolejnych latach każdorazowo przedłużano jej obowiązywanie. Stwarzało to sytuację niepewności, co do systemu dochodów samorządu w kolejnych latach, gdyż obowiązywanie ustawy przedłużano pod koniec kolejnego roku jej obowiązywania, prowadząc jednocześnie prace nad nową ustawą, tworząc stan niepewności co do tego, jakie rozstrzygnięcia ustawowe

---

24. Dodać jednak należy, że żadna z ustaw samorządowych nie wyjaśniła pojęcia „działalność gospodarcza”. Uczyniła to dopiero (w art. 2) Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. nr 101 poz. 1178 z późniejszymi zmianami.

25. L. Jędrzejewski, *Gospodarka...*, s. 76-77.

26. Ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000.

ostatecznie zapadną i czy będzie obowiązywać nowa ustawa, czy stara. Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – jak wynikało z jej uzasadnienia – również miała mieć charakter przejściowy, do czasu planowanego na rok 2007 wprowadzenia docelowego systemu finansów samorządowych<sup>27</sup>. Ewolucja systemu finansów publicznych oraz gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006-2015 zostaną omówione w kolejnej części.

## Streszczenie

### **System finansowy samorządu terytorialnego. Decentralizacja zarządzania finansami publicznymi w Polsce – budowa nowego systemu**

Samorząd terytorialny – powoływany do samodzielnego wykonywania administracji i wyposażony jest w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań – stanowi immanentny element demokratycznego państwa. Polski system administracji publicznej ukonstytuował się w wyniku przeprowadzenia reformy z 1998 roku. W jej wyniku zmieniło się podejście do samej instytucji samorządu terytorialnego oraz do kwestii finansów publicznych. Artykuł przedstawia ewolucję oraz dokonuje analizy tendencji możliwych do zaobserwowania w zakresie polityki finansowej sektora samorządowego w latach 1998-2005.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, decentralizacja, reforma administracyjna, polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego.

## Summary

### **Financial System of local government. Decentralization of management of public finances – the construction of a new system**

The local government-appointed to pursue independently of the Administration and is equipped with a tangible means for the implementation of the imposed tasks – it is the immanent element of the democratic State. Polish system of public administration was constituted as a result of the reform of 1998. As a result of the changed approach to the same institution of local government and to the issue of public finances. The article shows the evolution and trend analysis of possible observable financial policy sector of the Municipal Council from 1998-2005.

---

27. Praktyka jednak pokazała, że ustawa ta obowiązuje już 13 lat.

**Keywords:** the local government, decentralization, administrative reform, financial policy of local government units.

## Bibliografia

- Stahl M. (red.), Duniewska Z., *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę, [w:] Nowelizacje i postulaty zmian ustawodawstwa samorządowego*, Warszawa 1993.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.
- Grzeškiewicz W., *Analiza wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego i źródeł ich finansowania w latach 1997-2000*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11.
- Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007.
- Korzeniowska A. (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2004.
- Kulesza M., *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8
- J. Płoskonka (red.), *Reforma Administracji Publicznej 1998-2001*, Warszawa 2001.
- Skrzydło W., *Konstytucja RP – Komentarz*, Warszawa 2000.
- Weber M., *Dialog i Rozwój*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 16.
- Weber M., *Dodatek zamiast udziału*, „Wspólnota” 1998, nr 15.
- *Założenia rządowe reformy ustrojowej państwa*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, kwiecień 1998.

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. nr 101 poz. 1178 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 95 poz. 1041 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 nr 203 poz. 1966 z późniejszymi zmianami.

- Ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, Dz. U. nr 150 poz. 983.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 155 poz. 1014 z późniejszymi zmianami.

## **RECENZJE**



## **Recenzja książki: Jaroslava Kmecová a kol., Teória a výskum dobrovoľníckej činnosti v súčasnej praxi, Instytut Wydawniczy Humanum, Warszawa 2014, ss. 366**

*Pavol Dancák<sup>1</sup>*

Publikácia *Teória a výskum dobrovoľníckej činnosti v súčasnej praxi* je spracovaná na 366 stranách. Pozostáva zo 7 kapitol a z primeaného počtu podkapitol. Napísali ju štyria autori: Jaroslava Kmecová (tretia, štvrtá, piata, siedma kapitola), Marek Forgáč (prvá kapitola), Juraj Sedláček (druhá kapitola), Štefan Novotný (šiesta kapitola). Recenzovaná publikácia obsahuje obsah, zoznam ilustrácií a tabuliek, použité skratky, úvod, jadro práce pozostávajúce zo siedmich kapitol, záver, použitú literatúru a prílohu. Jadro práce je spracované na stranách 19 až 343. Každá kapitola obsahuje úvod a záver.

Názov prvej kapitoly je: Psychologicko-antropologické súvislosti dobrovoľníckej služby v súčasnej praxi. Táto kapitola má desať častí. Prvá časť je venovaná psychologickému a náboženskému svetu, kde autor sa venoval základným definíciám psychológie a teológie a psychologickéj a náboženskej skúsenosti. V nej vystihol podstatu tejto problematiky. Dnes je veľký problém v extrémnom vnímaní vecí. Preto autor sa venuje psychologizácii a spiritualizácii reality. Nepochybniteľne dôležitý je aj vzťah medzi psychológiou a náboženstvom. Tento vzťah otvára nové obzory a pomáha vidieť veci v nových súvislostiach. Autor sa tiež venuje antropologickým školám v súčasnej psychológii, kresťanskej antropológii a pokračuje hodnotovým systémom, kde približuje rôzne typológie osobnosti a štruktúru osobnosti podľa hodnôt. Čitateľovi približuje aj dimenziu ľudskej osobnosti z hľadiska čnosti a hriechu, morálnosti a patológie, reálneho a zdanlivého dobra. Pojednáva tiež o základných ľudských túžbach človeka. Túto problematiku ukončuje postojmi človeka a ich zmenami, kde sa venuje úslužnosti, identifikácii, internalizácii a správnej motivácii dobrovoľníckej obedy.

---

1. Prof. PhDr. Pavol Dancák, PhD., Gréckokatolícka teologická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove.

Sociálne zručnosti je názov druhej kapitoly, ktorej sa venoval Juraj Sedláček. Táto kapitola pozostáva z dvanástich častí, kde patrí aj úvod a záver. Autor sa venoval zvládaniu seba samého z pohľadu dobrovoľníka, berúc do úvahy jeho poznanie a povahu. Túto časť rozdelil na 6 častí, kde sa venuje dobrovoľníkovi ako: človeku viery, človeku na ceste, človeku Cirkvi, priateľovi mladých, priateľovi spoločenstva a dobrovoľníkovi smerujúcemu do budúcnosti. Dostatočnú pozornosť autor venoval aj motivácii, empatii a duchu služby dobrovoľníka a nevynechal ani otázku vôle k zmyslu a hodnotám a ich významu u dobrovoľníka. načrtnol problematiku predsudkov. Dnešný mladý človek má aj zlozvyky a neduhy, ktoré vychádzajú aj z novodobých problémov. Ich popisu a návrhu možných riešení sa venoval v ďalšej časti tejto kapitoly. Rôzne psychopatológie: spoluzávislosť, symptóm „borderline personality disorder“, narcizmus a antisociálne správanie výrazným spôsobom ovplyvňujú tak dobrovoľníka ako aj kvalitu poskytovanej dobrovoľníckej činnosti, preto sa im autor venoval. Neopomenul ani tieto témy: novodobé fenomény, s druhými pre druhých, sociálnu oporu a komunikovať znamená milovať.

Tretia kapitola s názvom Projektový manažment je rozčlenená na dvanásť častí. Autorka začína kapitolu prierezom histórie až po súčasnosť. Venuje sa základným pojmom a definíciami: strategické a operatívne plánovanie, projektový manažment, sociálny projekt a projektový zámer. Dobrovoľníci k svojej činnosti musia mať tieto pojmy zvládnuté. Autorka sa venovala podrobnejšie identifikácii potrieb, kde sa jej pozornosť sústredila na životný cyklus projektu, SWOT analýzu, Vennov diagram, analýza vplyvu zainteresovaných strán. Fázy projektu tvoria podstatnú časť projektového manažmentu. Tieto sú rozdelené na štyri fázy: predprípravnú, prípravnú, realizačnú a záverečnú. Autorka sa venovala aj témam: metóda logického rámca, realistické plánovanie, marketing projektu, ekonomicko-účtovná stránka projektu a riziká v projekte. Celú tretiu kapitolu uzatvára téma projektová etika, kde významný prínos spracovanie etického profilu dobrovoľníka.

Štvrtá kapitola má názov Tímová práca a je spracovaná do 8 podkapitol. Autorka o tímovej práci píše, že nikto nepracuje sám pre seba a ani pre svoje vlastné obohatenie, ale pracujeme pre iných. V časti Základy tímovej práce sa venuje členom tímu, tímovým úspechom a dôležitým tímovým zásadám. V obrázku uvádza fázy člena projektového tímu, kde v priebehu času zaznamenáva osobnosť, vedomosti, zručnosti, prax,... člena tímu. V tímovej práci vyzdvihuje investíciu do človeka



a do rozvoja jeho ľudského potenciálu. A investícií sa tiež venuje v ďalšej kapitole s názvom Investícia do tímu. V tejto kapitole uvádza aj delenie členov tímu, vyzdvihuje Mounierov personalizmus a zdôrazňuje vlastné povolanie človeka so zameraním na jeho ciele. V tejto kapitole rozdeľuje odmeny do šiestich základných kategórií: podľa formy, podľa povahy, podľa periódy, podľa hodnotenia, odmeny podľa podielu a iné. V časti Pravidlá tímovej práce rozdeľuje túto tímovú prácu na tri stupne pravidiel: riadenie seba samého, riadenie svojho tímu, sebadarovanie. V tímovej práci nemožno opomenúť lídra tímu a jeho tím, ktorému je venovaná siedma časť tejto kapitoly.

Vodcovstvo je piata kapitola, ktorá pozostáva z 8 častí. V úvode spomína motto mnohých vodcov: radosť rozdávaním rastie. Kapitola približuje aj tieto témy: osobnosť vodcu, cnosti vodcu, aktivita lídra, princípy vedenia ľudí, vodca v organizácii, významní vodcovia. Pozornosť sa tu sústreďuje na vodcu. Vodca by mal pracovať na svojich cnostiach už od svojho narodenia. Autorka vyzdvihuje službu vodcu z pohľadu vizionárskej a implementačnej. Proaktivita je pre vodcu veľmi dôležitá, pretože vodca dokáže aktívne sa pozeráť každú situáciu, aj keď zdanlivo neriešiteľnú.

Šiesta kapitola s názvom Vodcovstvo a tímová práca v Liste Filipanom má štyri podkapitoly, ktoré majú ďalšie členenie. Autor sa venuje apoštolovi Pavlovi z pohľadu profilu vodcu. Opisuje jeho detstvo a mladosť, historické, kultúrne a náboženské okolnosti, profilu vodcu v texte Filipanom. Ďalšia kapitola sa venuje profilu tímového hráča apoštola Pavla v Liste Filipanom. V tejto časti sa venuje spolupracovníkom apoštola Pavla a motivácii.

Dobrovoľníctvo na Slovensku je siedma kapitola so štyrmi podkapitolami. Právna úprava dobrovoľníctva na Slovensku sa venuje zákonu o dobrovoľníctve a kategóriám dobrovoľníkov. Ďalšia časť je venovaná výskumom so zameraním na dobrovoľníctvo, kde sú bližšie opísané dva výskumy: Dobrovoľníctvo a mladí ľudia z rôznych krajín, Typy dobrovoľníkov. Štvrtá časť má názov: Dobrovoľnícka činnosť – nová forma investovania, ktorá pozostáva z úvodu k výskumu realizovaného v roku 2014 a výskum o dobrovoľníctve. V tomto výskume sú zaznamenané a vyhodnotené odpovede 991 respondentov. Tento výskum prináša nové fakty z pohľadu respondentov – dobrovoľníkov, ktorý mapuje situáciu na Slovensku v oblasti dobrovoľníkov.



## **Recenzia knihy: Pavol Dancák, *Úvod do dejín filozofickej antropológie*, Prešovská univerzita v Prešove, Gréckokatolícka teologická fakulta, Preszów 2015, ss. 110**

*Eva Kušnírová<sup>1</sup>*

V týchto dňoch Prešovská univerzita v Prešove, Gréckokatolícka teologická fakulta vydala publikáciu *Úvod do dejín filozofickej antropológie*. Autorom je prof. PhDr. Pavol Dancák, PhD., vedúci katedry filozofie a religionistiky. Publikácia je jedným z výsledkov realizácie projektu „Akcelerácia rozvoja ľudských zdrojov vo vede a výskume, inovácia a zlepšovanie kvality vzdelávacieho procesu“, podporeného z operačného programu VZDELÁVANIE, spolufinancovaného zo zdrojov EÚ. Užitočnosť publikácie o. i. je v tom, že poskytuje selektívny obraz o človeku v antickom myslení – u predsokratovcov, v helenistickom období, v náboženskej dobe a neopomína ani biblický obraz človeka, obraz človeka v stredoveku s dôrazom na obraz človeka v 19. a 20. storočí. Je napísaná po formálnej i obsahovej stránke tak, že nabáda čitateľa, aby sa zamýšľal nad otázkou: „Človek, kto si?“ Veď každý človek síce prichádza na svet s určitými vrodenými dispozíciami, ale oveľa viac je toho, čo sa reálne musí naučiť. Učí sa poznatkom o svete, ktorý je jeho domovom, o spoločnosti, v ktorej žije v danom období. Učí sa uplatňovať a rozvíjať schopnosť, žiť vo svete, do ktorého sa narodil a prispôbiť sa jeho nárokom. Učí sa svojim postojom k ostatným ľudským bytostiam, k ich rôznym zoskupeniam, aby v ich dimenziách mohol čo najefektívnejšie prežiť. A šancu na takéto prežitie má iba ten, kto sa to naučí. Inak sa dostáva do konfliktov nielen so svojou rodinou ale aj svojim okolím, so svetom iných.... Treba podčiarknuť, že základom postoja človeka k druhému je tolerancia (znášanlivosť). Ak chce, aby iný znášal jeho, musí aj on znášať druhého. Musí sa naučiť pravidlám vzájomného spolunažívania, aby dokázal spolu s ľuďmi existovať v určitom priestore a čase. Nebolo a zrejme ani nebude to vždy ľahké. Najťažšie je to zrejme s tými „cudzími“, ktorí ad hoc vstúpajú do sveta človeka, a ktorým sa nemôže vyhnúť. Profesor Dancák akcentuje,

---

1. Mgr. Eva Kušnírová, PhD., Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove.

že analyzovať a vysvetľovať treba nielen odpovede, ale aj samostatné stanovenie problémov, či lepšie povedané stanovenie otázok kladených dobou. A pravé bádanie potom neanalyzuje len odpovede, ale predovšetkým otázky v historických filozoficko-antropologických súvislostiach ... Pozitívne možno hodnotiť i autorom uvádzané pramene, z ktorých čerpal a ktoré môžu byť inšpiráciou aj pre hlbšie štúdium a pochopenie človeka v tomto komplikovanom svete, najmä z aspektu ľudských práv a empatie pri komunikácii vo vzájomných vzťahoch. Autor tiež dáva čitateľovi do pozornosti, že „filozofia nie je inštruktážou na používanie návodu, ale je vedením k zodpovednosti“. Pojem zodpovednosti však možno interpretovať i tak, že sa týka všetkých subjektov, ktoré v dimenziách svojej profesijnej činnosti prichádzajú s človekom do určitého kontaktu, pri ktorom by mali akceptovať objektívne dokázateľnú pravdu a boli schopní odhaliť a posúdiť príčiny prípadných chýb a omylov... Bez nadsadenia možno priznať, že autorovi sa podarilo čitateľa uviesť do historického kontextu problematiky základných filozoficko-antropologických otázok, v ktorých sú implikované historické pohľady na človeka a ich poznanie nesporne prispieva pre lepšie pochopenie súčasného človeka s náznakmi pro futuro.

# KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

## WSKAZÓWKI DLA AUTORÓW ARTYKUŁÓW PROPONOWANYCH DO PUBLIKACJI

### WYMOGI REDAKCYJNE

Warunkiem zakwalifikowania artykułu do druku jest uzyskanie pozytywnej recenzji oraz spełnienie poniższych wymogów redakcyjnych:

- objętość artykułu problemowego nie powinna przekraczać 40 tysięcy znaków ze spacjami, zaś informacje o konferencjach i recenzje książek do 3 stron;
- format Word doc, czcionka 12 Times New Roman, odstęp 1,5 wiersza, tekst wyjustowany, marginesy 2,5 cm;
- układ pracy powinien być następujący: imię i nazwisko autora, tytuł pracy, wprowadzenie, treść główna podzielona na części z nagłówkami, streszczenia i słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (wraz z przetłumaczonym tytułem), wykaz literatury zacytowanej bibliografia i wykaz aktów prawnych (jeśli były w pracy wykorzystane);
- dopuszcza się prace w języku obcym, szczególnie z obszaru Euroregionu Karpackiego, wówczas wymagane jest dodatkowo streszczenie w języku polskim.
- przypisy według standardu europejskiego (na dole każdej strony) według wzoru:

#### • Czasopisma i pozycje zwarte:

1. K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1999, s. 23.
2. L. Pytka, *Resocjalizacja – anachronizm, utopia czy nowe wyzwanie socjopedagogiczne?*, [w:] B. Urban (red.), *Dewiacje wśród młodzieży*, Kraków 2001, s. 34.
3. W. Sikorski, *Psychoterapia jako czynnik wspomagający w praktyce wychowawczej*, „Opieka – Wychowanie – Terapia” 1995, nr 3, s. 21-22.

- w tekście przy autorach podajemy inicjały imienia i nazwisko konsekwentnie za każdym razem;
- przy powtórnych cytowaniach stosujemy: K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik...*, s. 23;

- bibliografia powinna być przygotowana w układzie alfabetycznym bez podziału na rodzaje publikacji;
- bibliografia powinna obejmować wyłącznie pozycje cytowane w artykule.

#### • Akty prawne

- w tekście: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- w przypisie i w wykazie tak samo: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli tekst jednolity: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli ustawa wielokrotnie cytowana to: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: p.p.s.a.

Wykaz aktów prawnych ułożony według hierarchii ważności: najpierw ustawy, następnie rozporządzenia i chronologicznie od najmłodszej.

Strony WEB – muszą być dołączone do wersji elektronicznej pracy, jako kompletne strony sieci WEB, według wzoru:

J. Kowalski, *Nafta Polska chce przygotować rekomendację co do prywatyzacji PKN Orlen do czerwca*, <http://www.rzeczpospolita.pl/ekonomia/index.html?of=4&a1>, pobrano 20.12.2004 r.

Do artykułu należy dołączyć informację o autorze: imię i nazwisko, tytuł naukowy, miejsce pracy, stanowisko, adres do korespondencji, telefon, e-mail.

Autorzy tekstów proszeni są o przesyłanie prac podpisanych własnym nazwiskiem, opatrzonych wyraźną prośbą o wykorzystanie materiału na łamach czasopisma.

Redakcja nie płaci honorariów.

Teksty nie zamawiane nie są zwracane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania skrótów i zmiany tytułu artykułu, bez porozumienia z Autorem.

Wszyscy Autorzy otrzymują egzemplarz autorski czasopisma.

Teksty artykułów należy przysyłać na adres: **ktnio.kpn@gmail.com**



