



PIERWSZE WYDANIE 1832 ROK

EUNOMIA

Rozwój Zrównoważony – Sustainable Development

Nr 2(105) 2023

Redakcja naukowa: Henryk A. Kretek

ISSN 2657-5760

Racibórz 2023

Punktacja Ministerstwa Edukacji i Nauki za publikacje naukowe w półroczniku "Eunomia – Rozwój Zrównoważony – Sustainable Development" wynosi **20 pkt.** (Komunikat Ministra Edukacji i Nauki z dn. 17 lipca 2023 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych).

Rada Wydawnicza Akademii Nauk Stosowanych w Raciborzu:

dr hab. Jarosław Cholewa – przewodniczący, dr hab. Piotr Olender,
dr hab. inż. Bogdan Wysogład, dr inż. arch. Henryk Zubel, dr Jacek Molęda
dr Ludmiła Nowacka.

Rada Naukowa czasopisma naukowego

„Eunomia – Rozwój Zrównoważony – Sustainable Development”:

dr Paweł Strózik, prof. Uczelni – przewodniczący,
dr hab. inż. Bogdan Wysogład,
dr hab. Piotr Olender,
dr hab. Jarosław Cholewa,
dr Ilona Gembalczyk, prof. Uczelni,
dr Andrzej Widota,
dr Henryk A. Kretek.

Redakcja czasopisma naukowego

„Eunomia – Rozwój Zrównoważony – Sustainable Development”:

mgr Piotr Mucha – redaktor naczelny,
dr Henryk A. Kretek – redaktor naukowy,
dr Andrzej Widota – konsultant języka angielskiego,
mgr Dorota Mucha – redaktor techniczny.

Kontakt:

Wydawnictwo Akademii Nauk Stosowanych w Raciborzu,
ul. Akademicka 1, 47-400 Racibórz
e-mail: eunomia@akademiarac.edu.pl

Czasopismo ukazuje się w wersji drukowanej
oraz w wersji elektronicznej na stronie: www.eunomia.akademiarac.edu.pl

Druk i oprawa: ATB Studio, 43-410 Zebrzydowice, ul. Ks. Janusza 17

Okładka: Sylwia Jordan, 2023, "Autoportret nocny" 5/6
Absolwentka Edukacji Artystycznej w ANS w Raciborzu

ISSN 2657-5760

Nakład 50 egz.



Copyright © by

Akademia Nauk Stosowanych w Raciborzu, Racibórz 2023

SPIS TREŚCI – EUNOMIA 2(105)/2023

Wprowadzenie – Henryk A. Kretek	5
Rozdział I – Współczesny samorząd a organizacje pozarządowe, Bilans – perspektywy – dylematy. Reminiscencje. II Seminarium czasopisma naukowego EUNOMIA	
Katarzyna Ceraży, Wniosek o realizację zadania publicznego oraz inicjatywa lokalna – analiza teoretyczno-praktyczna	11
Andrzej Kuśnierz, 70 lat Oddziału PTTK w Raciborzu	27
Mirela Lubińska-Tomczak, Asysta rodzinna w kontekście sądowego nakazu współpracy	41
Grzegorz Markowski, Opiniowanie dokumentów strategicznych z zakresu ochrony środowiska przez organizacje pozarządowe na terenie ziemi raciborskiej.....	49
Ludmiła Nowacka, Zarys polityki edukacyjnej miasta Racibórz – dyle- maty i perspektywy.....	59
Jacek Pierzchała, Status prawny przedszkola publicznego prowadzone- go przez podmiot niepubliczny.....	71
Katarzyna Płonka-Bielenin, Kilka uwag o zasadach współpracy orga- nizacji pozarządowych z administracją publiczną	85
Michał Szczegielniak, Srebrny wolontariat jako narzędzie aktywizacji seniorów i budowy społeczeństwa obywatelskiego.....	103
Agnieszka Targońska, Rola organizacji pozarządowych w ustanawianiu patrona Jednostki Samorządu Terytorialnego na przykładzie wojewódz- twa pomorskiego	115
Rozdział II – Nauki społeczne a bezpieczeństwo państwa w proce- sach transformacji cyberprzestrzeni	
Wiesław Sztumski, Kilka uwag o rozwoju zrównoważonym edukosfery w świetle postulatów i faktów	127
Michał Boczek, Iluzjoniści bezpieczeństwa prawnego.....	141
Janusz Dworak, Henryk A. Kretek, Istota gaslightingu i jego wpływ na pamięć indywidualną, zbiorową, instytucjonalną i marketingową w aspekcie manipulowania społeczeństwem	155

Rozdział III – Edukacja, sport i turystyka wyzwaniami wobec zrównoważonego rozwoju

Grzegorz Chrószcz, Rafał Lemkin (1900-1959) – koryfeusz ludzkich sumień171

Magdalena Wawoczny, Kierunki rozwoju turystyki w czasie kryzysu. Studium przypadku inwazji Rosji na Ukrainę207

Rozdział IV – Operacjonalizacja procesów badawczych

Małgorzata Kuchta, Piotr Michalik, Budowa automatycznego systemu uprawy roślin metodą hydroponiczną219

Rozdział V – Multidimensional nature of sustainable development

Karin Fodorová, The needs of two-year-old children in pre-school education according to the opinion of kindergarten teachers in the Czech Republic235

Rozdział VI – Recenzje

Joanna Kapica-Curzytek, Dostrzec globalną perspektywę.....249

WPROWADZENIE

27 października 2023 roku, w trakcie **II Seminarium czasopisma naukowego EUNOMIA – „Współczesny samorząd a organizacje pozarządowe”**. *Bilans – perspektywy – dylematy*, które zorganizowały: Instytut Studiów Społecznych Akademii Nauk Stosowanych w Raciborzu, Redakcja czasopisma „Eunomia – Rozwój Zrównoważony – Sustainable Development” oraz Katedra Stosowanych Nauk Społecznych Wydziału Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej, przeprowadziliśmy pasjonującą wymianę poglądów, rozpoczętą jeszcze w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Raciborzu, w której, na przestrzeni kilkunastu lat, wzięło udział kilkudziesięciu naukowców z różnych ośrodków akademickich z całego kraju oraz przedstawiciele i działacze organizacji pozarządowych.

W trakcie tej edycji odbyły się interdyscyplinarne dyskusje programowe i tematyczne, dotyczące aktywności obywatelskiej na ziemi raciborskiej. Pracowano w trzech zespołach problemowych, specjalnie powołanych na tę okoliczność. Pierwszy panel, pt. „Prawne i etyczne aspekty realizacji idei zrównoważonego rozwoju w społeczeństwie obywatelskim”, moderowali dr Joanna Stojer-Polańska i dr Grzegorz Chrószcz. Panel drugi, pt. „Aspekty socjologiczne – społeczeństwo obywatelskie w działaniu a modyfikacja otoczenia społeczno-politycznego”, moderował dr Zbigniew Wieczorek. Natomiast panel trzeci, pt. „Architektura, urbanizacja i zarządzanie środowiskiem determinantami zrównoważonego rozwoju”, moderował dr inż. arch. Jarosław Figaszewski.

Sesję plenarną, moderowaną przez dr. Henryka A. Kretka, otworzył JM Rektor ANS w Raciborzu dr Paweł Strózik, podkreślając aspekt istotności istnienia Akademii w Raciborzu. Zaś prof. dr hab. inż. Jerzy Buzek, poseł do Parlamentu Europejskiego, w swoim wystąpieniu, pt. „Zrównoważony rozwój a Europejski Zielony Ład – znaczenie dla samorządu i społeczeństwa”, podkreślił rolę samorządu. Wszak „to samorząd terytorialny jest największym w Polsce inwestorem, także dzięki wsparciu funduszy Unii Europejskiej” – powiedział b. premier.

Zdaniem organizatorów zrealizowano podstawowy cel seminarium, którym była wymiana poglądów i doświadczeń pomiędzy animatorami życia publicznego, zaangażowanymi w budowanie społeczeństwa obywatelskiego, skupionymi w organizacjach pozarządowych z przedstawicielami świata nauki. W trakcie dyskusji podkreślono rolę współczesnego samorządu w relacjach z organizacjami pozarządowymi.

Organizatorzy zakładali dalszą integrację naukowców pochodzących z różnych środowisk naukowych z kraju i zagranicy, a także firm i organizacji skupionych wokół problematyki związanej z promocją idei społeczeństwa obywatelskiego i ten cel także został zrealizowany. Uczestnicy umówili się na kolejne spotkanie (III Seminarium EUNOMII),

które ma się odbyć 15 marca 2024 roku, kiedy to ważnym tematem dyskursu będzie aktywizacja studenckich kół naukowych.

Dyskusje prowadzone podczas seminarium zostają przelane na papier i część z nich znajduje się w pierwszym rozdziale bieżącego numeru czasopisma pt. **Współczesny samorząd a organizacje pozarządowe, Bilans – perspektywy – dylematy. Reminiscencje II Seminarium czasopisma naukowego EUNOMIA.** Artykuł analityczny **Katarzyny Cerazy**, pt. *Wniosek o realizację zadania publicznego oraz inicjatywa lokalna – analiza teoretyczno-praktyczna*, ma na celu ukazanie ich charakteru prawnego oraz zasygnalizowanie dylematów prawnych, wynikających z obecnego kształtu ustanawiających je przepisów. Szczególna uwaga została skupiona na wniosku z art. 12, który mimo wielu wątpliwości prawnych nie doczekał się dotychczas szerszego omówienia w doktrynie. Ponadto przedstawione zostały wyniki badań własnych dotyczących praktycznego stosowania tych instytucji w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa śląskiego. Z kolei **Andrzej Kuśnierz**, prezes PTTK O/Racibórz, przedstawił historyczne ujęcie *70 lat Oddziału PTTK w Raciborzu*, która to organizacja wywarła ogromny wpływ na życie mieszkańców ziemi raciborskiej. Autor, posiłkując się głównie kalendarium, przedstawił najistotniejsze informacje o stowarzyszeniu. W następnym artykule **Mirela Lubińska-Tomczak** przedstawia pogłębioną analizę *Asysty rodzinnej w kontekście sądowego nakazu współpracy*. Z kolei **Grzegorz Markowski**, na podstawie analizy pt. *Opiniowanie dokumentów strategicznych z zakresu ochrony środowiska przez organizacje pozarządowe na terenie ziemi raciborskiej*, dokonał oceny aktywności organizacji pozarządowych oraz jakie napotykają bariery wraz z propozycjami zmian i zachęt podczas konsultacji. Zaś **Ludmiła Nowacka**, w artykule pt. *Zarys polityki edukacyjnej miasta Racibórz – dylematy i perspektywy*, wychodząc z założenia, że w czasach tak dynamicznych zmian i ogromnej nieprzewidywalności warto tworzyć dokumenty, które będą obejmowały swoimi perspektywami krótkie okresy, a tym samym zwiększy się stopień satysfakcji w środowiskach oświatowych czy lokalnych. Opracowanie **Jacka Pierzchały** pt. *Status prawny przedszkola publicznego prowadzonego przez podmiot niepubliczny* stanowi próbę analizy statusu prawnego przedszkola publicznego założonego i prowadzonego przez organ prowadzący, który jest podmiotem prawa prywatnego. Analiza współczesnego stanu prawnego jest dokonana w oparciu o zgromadzone na podstawie kwerendy historycznej akty już nieobowiązujące. Obok analizy historycznej aktów prawnych dokonano przeglądu i omówienia przepisów prawa pod względem materialnym, procesowym oraz prawnofinansowym. Z kolei **Katarzyna Płonka-Bielenin**, przedstawiając *Kilka uwag o zasadach współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, odnosi się do podstawowej regulacji prawnej, określającej zasady współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną, którą jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdzie wskazano, że do form współpracy o charakterze obowiązkowym należą np.: uchwalanie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi; konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektu programu współpracy; współpraca z organizacjami pozarządowymi przy formułowaniu strategii rozwoju województwa; zlecanie zadań publicznych, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią. Natomiast do

form współpracy o charakterze fakultatywnym należą np.: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności; tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym; umowy o wykonywanie inicjatywy lokalnej itd. W tych kwestiach organizacja pozarządowa nie ma z reguły możliwości wymuszenia współpracy na organie administracji publicznej. W artykule **Michała Szczeglińskiego** *Srebrny wolontariat jako narzędzie aktywizacji seniorów i budowy społeczeństwa obywatelskiego* przedmiot analizy zostaje przedstawiony jako forma partycypacji obywatelskiej seniorów, która nie tylko przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, ale również stanowi jeden z elementów budowy pozytywnego wizerunku osób starszych w sferze publicznej. Wszak w czasach postępującego procesu starzenia się społeczeństwa należy dołożyć wszelkich starań, aby jak najlepiej wykorzystać potencjał tkwiący w seniorach, dążąc jednocześnie do poprawy jakości ich życia. Autor wykazuje, że wolontariat jest narzędziem, które pozwala osiągnąć oba cele, a także pokazać, że wiek nie jest przesłanką wykluczającą z podejmowania działalności na rzecz innych osób. Celem artykułu **Agnieszki Targońskiej** pt. *Rola organizacji pozarządowych w ustanawianiu patrona JST na przykładzie województwa pomorskiego*, jest: ukazanie drogi, którą określona jednostka samorządu terytorialnego przebyła w procesie ustanowienia patrona i roli jaką określona organizacja pozarządowa odegrała w tym procesie, ponadto przeprowadzona jest analiza podstaw prawnych procedury ustanowienia patrona JST oraz wpływu ustanowienia patrona JST na rozwój kulturalny i wzmocnienie wspólnoty lokalnej.

Rozdział II – Nauki społeczne a bezpieczeństwo państwa w procesach transformacji cyberprzestrzeni otwiera **Wiesław Sztumski**, em. prof. UŚ, proponując *Kilka uwag o rozwoju zrównoważonym edukosfery w świetle postulatów i faktów*. Artykuł zawiera uwagi, jakie nasunęły się autorowi o rozwoju zrównoważonym edukosfery w naszym kraju i podobnych do niego. Punktem wyjścia jest „Agenda 2030”, w której sformułowano postulat podnoszenia jakości edukacji oraz cele, jakie zamierza się osiągnąć. Autor skupia uwagę na aliansie rozwoju zrównoważonego z edukacją, który z jednej strony polega na większym niż dotychczas nauczaniu o znaczeniu rozwoju zrównoważonego, a z drugiej strony o wykorzystaniu edukacji do propagowania rozwoju zrównoważonego. Z kolei **Michał Boczek** w artykule pt. *Iluzjoniści bezpieczeństwa prawnego* stawia tezę, że człowiek, który poddaje się wyłącznie losowi, staje się ludzkim wrakiem. Z kolei człowiek o utopijnych poglądach i irracjonalnych pomysłach wprowadzi zamęt, chaos i nie przeprosi. Ponadto autor twierdzi, że dzień, w którym uwierzymy, że prawo nas ochroni i nas obroni, a żadna ingerencja nam nie grozi, będzie prawdopodobnie ostatnim dniem, w którym będziemy mogli czuć się wolni i bezpieczni. W następnym artykule **Janusz Dworak** i **Henryk A. Kretek** znane w psychologii pojęcie „gaslighting”, postrzegane jako narzędzie przemocy psychicznej, autorzy przetransponowali na ogół relacji społecznych. Zauważyli, że współczesne działania decydentów wpływają głównie na zmianę świadomości obywateli, co jest źródłem wielu niepokojących zjawisk. W treści artykułu została wyodrębniona pamięć: indywidualna, zbiorowa, instytucjonalna i marketingowa, w których zapisane zdarzenia są obecnie reinterpretowane, co prowadzi ku polaryzacji całego społeczeństwa w rozmiarach dotychczas nieznanych. Autorzy zwracają szczególną uwagę na rolę historii

w kształtowaniu przekazu – w tym również i marketingowego – celem osiągnięcia partykularnych celów organizacji. Artykuł jest głosem w dyskursie dotyczącym form funkcjonowania społeczeństwa, a oparty jest na badaniach fokusowych prowadzonych w różnych środowiskach.

Rozdział III – Edukacja, sport i turystyka wyzwaniami wobec zrównoważonego rozwoju rozpoczyna artykuł **Grzegorza Chróścza** pt. *Rafał Lemkin – koryfeusz ludzkich sumień*. Autor przybliża postać polskiego prawnika, twórcy pojęcia „genocide” oraz inicjatora i głównego architekta konwencji ONZ o ludobójstwie z 9 grudnia 1948 roku. Ten wybitny jurysta poświęcił całe swoje życie prywatne i zawodowe temu, aby już nigdy więcej nie nazywać popełnionych przestępstw „bezimiennymi zbrodniami”, tylko zbrodniami genocydu. Zaś celem artykułu **Magdaleny Wawoczny** pt. *Kierunki rozwoju turystyki w czasie kryzysu. Studium przypadku inwazji Rosji na Ukrainę* jest ocena możliwości rozwoju turystyki w Ukrainie w okresie kryzysu i tuż po jego potencjalnym zakończeniu. Cel ten zrealizowano poprzez przegląd literatury i analizę opublikowanych danych wtórnych.

Rozdział IV pt. **Operacjonalizacja procesów badawczych** zawiera pracę **Małgorzaty Kuchty i Piotra Michalika** pt. *Budowa automatycznego systemu uprawy roślin metodą hydroponiczną*. W artykule została przedstawiona budowa automatycznego systemu uprawy roślin metodą hydroponiczną. Na wstępie dokonano wyboru typu systemu zastosowanego w projekcie oraz zdefiniowano monitorowane parametry, które są automatycznie regulowane w trakcie działania wybranego rozwiązania. Opisano podzespoły, elementy wykonawcze i czujniki, dozownik pożywki oraz środka typu „Ph down”. Na końcu przedstawiono wyniki testów automatycznego systemu sterowania uprawą hydroponiczną.

Rozdział V – Multidimensional nature of sustainable development [w którym publikowane są artykuły w j. angielskim] **Karin Fodorová** analizuje *Potrzeby dwuletnich dzieci w zakresie edukacji przedszkolnej w opinii nauczycieli przedszkolnych w Republice Czeskiej*. Opisane badania przeprowadzono w regionie morawsko-śląskim Republiki Czeskiej. Respondentami byli nauczyciele przedszkola. Zbadano poglądy na temat zaspokajania potrzeb dwuletnich dzieci podczas ich pobytu w przedszkolu, czy są one spełniane z pozytywnym czy negatywnym skutkiem, w odniesieniu do wybranych uwarunkowań edukacji w przedszkolu, mających umocowanie prawne w Podstawie Programowej Wychowania Przedszkolnego.

Rozdział VI zawiera **recenzję** książki Henry’ego Kissingera, *Porządek światowy*, w przekładzie Macieja Antosiewicza, której **Joanna Kapica-Curzytek** nadała tytuł *Dostrzec globalną perspektywę*.

Henryk A. Kretek



ROZDZIAŁ I

WSPÓŁCZESNY SAMORZĄD A ORGANIZACJE POZARZĄDOWE, BILANS – PERSPEKTYWY – DYLEMATY. REMINISCENCJE. II SEMINARIUM CZASOPISMA NAUKOWEGO „EUNOMIA”



Katarzyna Ceraży

ORCID <https://orcid.org/0009-0000-2604-0631>

WNIOSEK O REALIZACJĘ ZADANIA PUBLICZNEGO ORAZ INICJATYWA LOKALNA – ANALIZA TEORETYCZNO-PRAKTYCZNA

Streszczenie (abstrakt): Dla właściwej i efektywnej współpracy pomiędzy społeczeństwem a organami publicznymi konieczne jest spełnienie dwóch podstawowych warunków. Mowa o należycie skonstruowanej podstawie prawnej oraz chęci wzajemnego współdziałania. Istota obu przesłanek została przedstawiona na przykładzie wniosku o realizację zadania publicznego oraz inicjatywy lokalnej. Analiza ma na celu ukazanie ich charakteru prawnego oraz zasygnalizowanie dylematów prawnych wynikających z obecnego kształtu ustanawiających je przepisów. Szczególna uwaga została skupiona na wniosku o realizację zadania publicznego, który mimo wielu wątpliwości prawnych, do tego czasu nie doczekał się szerszego omówienia. Ponadto przedstawione zostały wyniki badań własnych dotyczących praktycznego stosowania wniosku o realizację zadania publicznego oraz inicjatywy lokalnej w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa śląskiego.

Słowa kluczowe: współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, inicjatywa lokalna, wniosek o realizację zadania publicznego

APPLICATION FOR REALIZATION OF PUBLIC TASKS AND LOCAL INITIATIVE – THEORETICAL AND PRACTICAL STUDIES

Abstract: For appropriate and effective cooperation between territorial self-government units and non-government organizations it is necessary to achieve two basic conditions. It is about proper legal basis and responsiveness. Significance of these conditions is presented by the example of two institutions regulated in the Act of April 24th, 2003 on public benefit activity and volunteering- application for realization of public tasks and local initiative. This article shows the legal nature of these institutions and the legal issues connected with actual normative frameworks. Particular attention is paid to the application for realization of public tasks. Despite many legal ambiguities, this application did not receive wider doctrine studies so far. Furthermore, the article presents results of own research on the practical usage of the following applications in the chosen territorial self-government units in Silesian voivoidship.

Keywords: cooperation between territorial self- government units and non-government organizations, local initiative, application for realization of public tasks

Wstęp

Po 1989 r. do polskiego ustawodawstwa wprowadzone zostały liczne instytucje, których celem stało się zaangażowanie społeczeństwa w realizację zadań publicznych. W mojej opinii, aby współpraca między organami administracji publicznej a społeczeństwem była rzeczywista i efektywna, spełnione muszą zostać dwa warunki. Pierwszy z nich odnosi się

do prawidłowej legislacji, a opiera się na postulacie, aby przepisy regulujące współdziałanie przyznawały obu stronom narzędzia do podejmowania realnych działań, a przy tym były przejrzyste i pozbawione luk. Drugi z nich ma natomiast charakter pozaprawny i dotyczy chęci wzajemnego współdziałania. Istota obu wskazanych wyżej warunków w odniesieniu do współpracy realizowanej pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi zostanie przedstawiona na przykładzie dwóch instytucji uregulowanych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (dalej: u.d.p.p.w.)¹, a mianowicie wniosku o realizację zadania publicznego z art. 12 u.d.p.p.w. oraz inicjatywy lokalnej.

Wniosek o realizację zadania publicznego

1.1 Istota wniosku o realizację zadania publicznego

Zasadniczo, powierzanie zadań publicznych do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty z art. 3 ust. 3 u. d. p. p.w. (dalej: organizacje pozarządowe) następuje po uprzednim przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Od powyższego pojawiają się jednak wyjątki. Mowa tu o sytuacjach szczególnych² oraz tzw. trybie małych zleceń³. Wniosek o realizację zadania publicznego nie może zostać jednak przypisany do żadnej z dwóch powołanych wyżej grup. Jak wynika z art. 12 u.d.p.p.w. instytucja ta ma bowiem na celu włączenie do katalogu zadań realizowanych w danej jednostce samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) we współpracy z sektorem pozarządowym takiego zadania⁴, które dotychczas w nim nie występowało oraz w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, ogłoszenie otwartego konkursu ofert. Instytucja ta ma więc charakter inicjatywny, zmierzający do stymulowania współpracy w nieobjętym dotąd zakresie. Niestety, przepis regulujący omawiany wniosek, z uwagi na luki prawne oraz nieprzejrzystą konstrukcję, przysparza licznych problemów interpretacyjnych. Stan ten nie zachęca do korzystania ze wspomnianej

¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

² Zgodnie z art. 11a-11c u.d.p.p.w. w sytuacjach szczególnych wiążących się z zaistnieniem klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych, awarii technicznych, szczególnie ważnego interesu społecznego lub publicznego, czy też w przypadkach dotyczących zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa organy mogą powierzać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom z art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. realizację zadań z pominięciem procedury konkursowej. Jak wynika z całościowej analizy przywołanych wyżej przepisów, w odniesieniu do organów jednostek samorządu terytorialnego posłużenie się takowym trybem stanie się jednak możliwe jedynie w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej. W pozostałych przypadkach takowa możliwość została bowiem zastrzeżona wyłącznie na rzecz Prezesa Rady Ministrów (art. 11b) oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 11c).

³ Zgodnie z art. 19a ust. 1 u.d.p.p.w. na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14, złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki: 1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł; 2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

⁴ W tym zakresie wskazać należy, że każda j.s.t. corocznie zobowiązana jest do przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, w którym w ramach zakresu przedmiotowego winna określić zadania, jakie w tej j.s.t. mają być realizowane w formie współpracy z sektorem pozarządowym.

instytucji. Potwierdza to praktyka. Jak wynika z badań własnych, znaczna część j.s.t. województwa śląskiego nigdy nie miała styczności z wnioskiem o realizację zadania publicznego⁵. Spośród trzydziestu zbadanych j.s.t. zaledwie do jedenastu wpłynęły wnioski o realizację zadania publicznego. W przypadku gmin wiejskich oraz wiejsko-miejskich na piętnaście zbadanych wnioski wystąpiły zaledwie w trzech⁶. Największy odsetek omawianych wniosków zanotowano natomiast w miastach na prawach powiatu. Na sześć zbadanych wniosków pojawiały się aż w pięciu⁷. W przypadku powiatów były to zaledwie dwie j.s.t. na osiem badanych⁸. Wnioski o realizację zadania publicznego wpłynęły także do samorządu województwa⁹.

Poniżej zasygnalizowane zostaną najważniejsze problemy prawne odnoszące się do analizowanego wniosku.

1.2. Zakres przedmiotowy

Wedle art. 12 ust.1 u.d.p.p.w. organizacje pozarządowe mogą z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego, także takiego, które było dotychczas realizowane w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. Wniosek ten może dotyczyć tylko zadań z zamkniętego katalogu określonego w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w., a ponadto jedynie tych, które pozostają w obszarze zadań i kompetencji organów j.s.t.¹⁰. Poza zakresem znajdują się więc m.in. zadania dotyczące obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych RP, a także promocji RP za granicą.

Choć lektura ust. 1 powołanego wyżej artykułu wskazywałaby na irrelevantność tego, czy wnioskowane zadanie będzie objęte programem współpracy (tj. czy będzie przewidziane do wykonywania przy współpracy z organizacjami pozarządowymi), to jednak całościowa analiza art. 12 u.d.p.p.w. prowadzi do konstatacji, że wniosek ten powinien dotyczyć tylko tych zadań, które nie zostały dotychczas włączone do programu¹¹. Za takim ro-

⁵ Badania polegały na analizie informacji zawartych w BIP-ach j.s.t. województwa śląskiego, a także danych przekazanych przez j.s.t. w trybie udostępnienia informacji publicznej.

⁶ Badaniu poddano następujące gminy: Pawonków, Lubomia, Koszęcin, Zbrosławice, Gorzyce, Łękawica, Pawłowice, Kozy, Rydułtowy, Kuźnia Raciborska, Kornowac, Mierzęcice, Mszana, Wisła, Jastrzębie-Zdrój. W ciągu trzech ostatnich lat wpływ wniosków zanotowano w gminach: Łękawica (1), Pawłowice (2), Mszana (1).

⁷ Badaniu poddano następujące miasta na prawach powiatu: Jaworzno, Siemianowice Śląskie, Gliwice, Żory, Katowice, Chorzów. Wpływu wniosku nie zanotowano jedynie w Jaworznie.

⁸ Badaniu poddano następujące powiaty: będziński, wodzisławski, lubliniecki, kłobucki, tarnogórski, raciborski, cieszyński, myszkowski. Wpływ min. 1 wniosku zanotowano w powiecie raciborskim oraz cieszyńskim.

⁹ Do organów województwa śląskiego w 2022 r. wpłynęły 2 wnioski (1 został uwzględniony), w 2021 r. wpłynął 1 wniosek (uwzględniony), w 2020 r. wpłynął 1 wniosek (uwzględniony).

¹⁰ Por. G.P. Kubalski, B. Skóbel, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020, art. 12.

¹¹ Za szerokim ujęciem zakresu przedmiotowego analizowanego wniosku opowiedzieli się natomiast J. Kotowski i R. Barański, wyjaśniając, że „[...] wniosek może dotyczyć wszystkich zadań mieszczących się w sferze zadań publicznych, o których stanowi PożPubWolontU, w tym zadań, których realizacja nie została przewidziana w programie współpracy w wykazie zadań przeznaczonych do zlecenia organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 PożPubWolontU. (por. J. Kotowski i R.

zumowaniem przemawia katalog przesłanek koniecznych do wzięcia pod uwagę przez organ oceniający wniosek. Wedle ust. 2 pkt 1 organ rozpatruje celowość realizacji zadania publicznego przez organizacje pozarządowe, biorąc pod uwagę:

- a) stopień, w jakim wniosek odpowiada priorytetowym zadaniom publicznym, określonym w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- b) zapewnienie wysokiej jakości wykonania danego zadania,
- c) środki dostępne na realizację zadań publicznych,
- d) korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3.

Gdyby wniosek miał dotyczyć zadań określonych w programie, zbędnym byłoby ich ocenianie z uwzględnieniem powołanych wyżej przesłanek. Po pierwsze, zadania ujęte w programie powinny być silnie powiązane z zadaniami priorytetowymi. Po drugie, jeżeli zadanie zostało włączone do programu, powinno dojść również do zabezpieczenia środków na jego realizację¹². Po trzecie zaś, jeśli rada gminy włącza dane zadanie do programu, niejako *a priori* przyjmuje, że jego wykonanie przez organizacje pozarządowe będzie cechowało się wysoką jakością, a tym samym przyniesie korzyści.

Ocena przesłanek z ust. 2 pkt 1 u.d.p.p.w. będzie dotyczyć zasadności wykonania danego zadania przez organizacje pozarządowe jako takie, a nie te, które złożyły wniosek. Indywidualna ocena nastąpi dopiero na etapie rozpatrywania ofert złożonych po ogłoszeniu przez organ otwartego konkursu ofert.

1.3. Zakres podmiotowy

Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.d.p.p.w. prawo do wystąpienia z wnioskiem przysługuje organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. Ustawa nie wprowadza żadnych dodatkowych ograniczeń, w tym konieczności prowadzenia przez wnioskodawców działalności pożytku publicznego, czy też tego, aby wnioskowane zadanie mieściło się w zakresie ich statutowej działalności. Zauważyć wypada, że w analizowanym trybie nie dochodzi do zawarcia umowy o realizację zadania publicznego, a jedynie podjęcia decyzji o zasadności jego wykonania w jednej z form współpracy

Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej*, 4.2.1. *Otwarty konkurs ofert* [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, C. H. Beck, Warszawa 2016, s. 21).

¹² Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 u.d.p.p.w. jednym z obligatoryjnych elementów programu jest określenie wysokości środków planowanych na jego realizację. Choć z przepisu tego nie wynika konieczność powiązania określonej sumy z danym zadaniem, a jedynie obowiązek wskazania ogólnej kwoty, to jednak jej ustalenie wymaga poczynienia choćby wstępnych obliczeń co do wysokości środków potrzebnych na realizację poszczególnych zadań. Ponadto, za powyższym rozumowaniem przemawia art. 13 ust. 5 u.d.p.p.w., wedle którego ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w roku następnym może nastąpić na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

z organizacjami pozarządowymi¹³. Z tego względu, w mojej opinii, z wnioskiem tym może wystąpić każda organizacja pozarządowa i podmiot z art. 3 ust.3 u.d.p.p.w. Wybór, kto będzie realizować zadanie, nastąpi natomiast po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Dopiero na tym etapie dojdzie do zawężenia grona organizacji pozarządowych i podmiotów z art. 3 ust.3 u.d.p.p.w. do tych, które prowadzą działalność pożytku publicznego.

Zaznaczyć należy, że nieaktualny jest pogląd wyrażany w doktrynie, zgodnie z którym do otwartego konkursu ofert mogą przystąpić nie tylko „organizacje pozarządowe i organizacje kościelne, ale także spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, kluby sportowe oraz spółdzielnie socjalne”¹⁴. Obecne brzmienie art. 13 ust. 1 u.d.p.p.w. wyraźnie ogranicza ten krąg wyłącznie do organizacji pozarządowych i podmiotów z art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. W samym konkursie ofert będą mogli wziąć udział zarówno wnioskodawca (jeśli tylko spełni warunki uprawniające go do wzięcia w nim udziału), jak i inne uprawnione organizacje pozarządowe oraz podmioty z art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.

1.4. Organ właściwy do rozpatrzenia wniosku o realizację zadania publicznego

W art. 12 ust.1 u.d.p.p.w. ustawodawca stanowi, że wniosek składa się do organu administracji publicznej nie rozstrzygając, o którym z organów mowa w przypadku j.s.t. Zasadniczo, przy braku szczególnych zastrzeżeń dla ustalenia organu właściwego należy kierować się regulacjami ustaw ustrojowych. Na mocy domniemań kompetencyjnych w gminach za organ właściwy należałoby uznać radę gminy (miasta), zaś w powiatach i województwach zarząd. Obowiązki, jakie zostały nałożone na mocy art. 12 ust. 2 pkt 2 u.d.p.p.w. na organ rozpatrujący wniosek, nie pozwalają jednak przyznać tej właściwości radom gmin (miast, powiatów). O ile możliwym (jeśli nie nawet wręcz zasadnym) byłoby podjęcie przez radę decyzji co do celowości realizacji zadania publicznego przez organizacje pozarządowe w trybie współpracy, to jednak trudno przyjąć, ażeby do zadań rady należało także informowanie o trybie zlecania zadania publicznego, a tym bardziej terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Czynności te są bowiem typowe dla sfery wykonawczej. Ich podjęcie przez radę stanowiłoby naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP)¹⁵. Niestety, w aktualnym stanie brak pogłębionych wypowiedzi na temat zasygnalizowanej wyżej problematyki. Jolanta Bli-

¹³ E. Koniuszewska, *Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego realizatorem współpracy z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

¹⁴ Por. J. Blicharz [w:] *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, art. 13. Tak również D. Fleszer, *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjnoprawne*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2018, s. 270.

¹⁵ M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, art. 18.

charz, odnosząc się do tej kwestii, wskazuje ogólnie na „organ samorządu”¹⁶. Za właściwością podmiotu wykonawczego opowiedziała się natomiast Ewa Koniuszewska¹⁷. Autorka nie przytacza jednak żadnych argumentów uzasadniających takie przyjęcie.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 u.d.p.p.w. program współpracy uchwała organ stanowiący j.s.t. Organ ten, przyjmując wspomniany akt, rozstrzyga m.in. o tym, jakie zadania będą objęte w danej j.s.t. współpracą z organizacjami pozarządowymi, jak również ustala planowaną wysokość środków, które mają być przeznaczone na ich realizację w takim trybie. Jeśli wniosek z art. 12 u.d.p.p.w. winien być traktowany jako propozycja włączenia danego zadania do katalogu zadań realizowanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi, organem właściwym do rozstrzygania o poszerzeniu dotychczas ustalonego w programie katalogu zadań wydaje się być organ stanowiący. W takim układzie organ stanowiący rozstrzygałby o celowości realizacji zadania publicznego zgłoszonego we wniosku przez organizację pozarządową. Natomiast obowiązek informacyjny określony w art. 12 ust. 2 pkt 2 u.d.p.p.w. nałożony winien zostać na organ wykonawczy. Jest on bowiem odpowiedzialny za ogłoszenie konkursu ofert, a tym samym to on będzie posiadał wiedzę w przedmiocie terminu, w którym ogłoszenie to nastąpi.

Przy obecnym kształcie omawianej regulacji należy przyjąć, iż oba etapy (tj. ocena zasadności realizacji zadania, jak również przekazanie informacji o rozstrzygnięciu) powinny być procedowane przez organ wykonawczy. Aktualnie organ ten przyjmuje więc rolę decydenta mającego możliwość poszerzenia katalogu zadań realizowanych w danej j.s.t. we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami z art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. Dzieje się to z pominięciem programu współpracy. W mojej opinii stan ten burzy klasyczny podział sfer działania organów j.s.t. na stanowienie i wykonywanie prawa. Układ ten wypacza rolę organu stanowiącego w decydowaniu o tym, jakie zadania będą realizowane w trybie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponadto, w odróżnieniu od trybu z art. 19a u.d.p.p.w., który także przyznaje organowi wykonawczemu znaczne kompetencje decyzyjne, w art. 12 u.d.p.p.w. nie wprowadzono klauzul zabezpieczających przed nadmiernym lub nieprawidłowym wykorzystywaniem tej instytucji przez organy wykonawcze.

W mojej opinii dla procedowania omawianego wniosku optymalny byłby model oparty na współdziałaniu obu organów j.s.t. Jak zostało zasygnalizowane to już wyżej, wniosek ten winien być raczej traktowany jako swego rodzaju propozycja włączenia określonego zadania do katalogu zadań realizowanych w danej j.s.t. we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jako że to organ stanowiący przyjmuje program, a tym samym decyduje o zakresie współpracy w ramach danej j.s.t. z sektorem pozarządowym, to do niego powinna należeć decyzja co do jego poszerzenia.

¹⁶ J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, art. 12.

¹⁷ E. Koniuszewska, *Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego realizatorem współpracy z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

1.5. Tryb procedowania

Zgodnie z art. 12 ust.1 zd. 2 u.d.p.p.w. wniosek zawiera w szczególności opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji oraz szacunkową kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego. Elementy te stanowią obligatoryjną treść wniosku. Redakcja przytoczonego przepisu wskazuje na możliwość zawarcia w nim również innych informacji. Nie jest jednak wiadome, o jakich danych można w tym zakresie mówić, jak również jaki podmiot ma o nich decydować. Jak wskazują Jarosław Kotowski i Robert Barański, „organ administracji publicznej nie ma uprawnień do wprowadzenia dalej idących wymogów co do treści i formy przedmiotowego wniosku. Nie może również ograniczać prawa do jego składania do wskazanych przez siebie terminów oraz zadań publicznych”¹⁸. Z powyższego wynika, że o tym, czy i jakie inne informacje zostaną zawarte we wniosku, zadecyduje sam wnioskodawca.

Do obligatoryjnych elementów wniosku nie zostały zaliczone informacje takie jak oznaczenie wnioskodawcy i jego dane kontaktowe. W praktyce brak dysponowania przez organ powyższymi informacjami może przysparzać licznych problemów. Przypomnieć należy, że po rozpatrzeniu wniosku organ winien poinformować wnioskodawcę o rozstrzygnięciu a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji zadania publicznego o trybie zlecenia zadania publicznego oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Bez powyższych informacji realizacja tego obowiązku nie będzie możliwa. Ponadto ustawa nie dookreśla formy, w jakiej winien zostać złożony wniosek, jak również co dzieje się z wnioskiem, który nie zawiera elementów uznanych przez ustawodawcę za obligatoryjne. W odniesieniu do tej kwestii powstaje także pytanie, czy organ ma możliwość wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych, a jeśli tak, to w jakim trybie może to zrobić. Jak wskazuje doktryna: „Wniosek, o którym mowa w art. 12 PożPubWolontU, nie jest wnioskiem w rozumieniu KPA. Tryb wnioskowy z KPA został zastrzeżony w dziale II rozdziale 2a PożPubWolontU tylko dla wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej. Gdyby celem ustawodawcy było zastosowanie procedury rozpatrywania wniosków z KPA również dla wniosków o realizację zadania publicznego, wskazałby wprost na stosowanie również w tym przypadku KPA i nie określałby bezpośrednio w przepisach PożPubWolontU terminu i sposobu załatwienia sprawy”¹⁹. W tym miejscu zauważyć jednak należy, że w omawianym przepisie nie zostały określone wszystkie kwestie wymagane do prawidłowego procedowania owego wniosku. Brak w nim regulacji dotyczących możliwości wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych, czy też terminu na wykonanie tego obowiązku. Nie jest także jasne, co dzieje się z wnioskiem, gdy wnioskodawca nie uzupełni wspomnianych braków. Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, iż

¹⁸ por. J. Kotowski i R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej*, 4.2.1. *Otwarty konkurs ofert*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 22.

¹⁹ G.P. Kubalski, B. Skóbel, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020, art. 12. Podobnie również P. Staszczyk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, art. 12.

obecnie tryb ten cechuje się zbyt wieloma niejasnościami, co niewątpliwie nie zachęca do korzystania z niego w praktyce.

Z uwagi na powyższe, należy zgłosić wniosek *de lege ferenda*, aby ustawodawca kompleksowo uregulował tryb procedowania owego wniosku w u.d.p.p.w., albo też zastosował odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.)²⁰. W przypadku zastosowania wspomnianego odesłania do obligatoryjnych elementów wniosku włączone zostałyby także nazwa podmiotu wnoszącego oraz jego adres. Wniosek bez tych informacji podlegałby pozostawieniu bez rozpoznania (por. §8 ust. 1 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²¹ w zw. art. 226 k.p.a.). Natomiast jeśli wniosek zawierałby braki formalne w odniesieniu do elementów określonych w art. 12 ust.1 u.d.p.p.w., organowi przysługiwałaby możliwość wezwania wnioskodawcy do ich uzupełnienia. Przy zastosowaniu wspomnianego odesłania usunięty zostałby także problem dotyczący formy złożenia wniosku. Zgodnie z §5 wspomnianego wyżej rozporządzenia wnioski mogą być bowiem wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

Inicjatywa lokalna

2. Istota inicjatywy lokalnej

Wedle definicji legalnej zawartej w art. 2 pkt 4 u.d.p.p.w. inicjatywa lokalna to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Nie jest to więc instytucja współpracy z organizacjami pozarządowymi. Na podstawie art. 19b ust.1 u.d.p.p.w. organizacje pozarządowe mogą jednak wspomóc mieszkańców w formułowaniu i składaniu wniosku. Pełnią one rolę asystenta merytorycznego oraz reprezentanta przed organem wykonawczym j.s.t. na pierwszym etapie procedowania wniosku.

Jak podkreśla Małgorzata Szalewska, „inicjatywa lokalna nie stanowi [...] mechanizmu >przeniesienia< ciężaru realizacji zadania na mieszkańców, zlecenia mieszkańcom jego realizacji czy też wsparcia mieszkańców przez jednostkę samorządu terytorialnego w realizacji przez nich określonych zadań służących lokalnej społecznej, lecz stanowi formę współpracy samorządu terytorialnego z mieszkańcami, opartą na czynnym współuczestnictwie mieszkańców w realizacji określonego zadania przez zaangażowanie własnych sił i środków. W przeciwieństwie do mechanizmu zlecenia zadania publicznego organizacjom pozarządowym nie następuje przeniesienie realizacji zadania na zewnątrz administracji, charakterystyczne dla procesu prywatyzacji zadań publicznych. Realizatorem zadania publicznego pozostaje administracja publiczna, tj. jednostka samorządu terytorialnego, przy czym jest ono realizowane przy bezpośrednim wsparciu sił i środków pocho-

²⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

dzących spoza administracji, od mieszkańców, będących zwykle beneficjentami tych zadań”²². Mieszkańcy nie mogą więc samodzielnie wykonywać zadań objętych wnioskiem, otrzymując na ten cel od j.s.t. określone środki²³. Realizacja inicjatywy lokalnej zawsze będzie wymagała zaangażowania i działania zarówno mieszkańców, jak i organów j.s.t., której dotyczy wnioski. Ich wzajemne obowiązki winny zostać dokładnie określone w umowie zawieranej na podstawie art. 19d oraz 19h u.d.p.p.w.²⁴.

2.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy

Zgodnie z art. 19b ust. 1 u.d.p.p.w. w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie określonym w ustawie. Z analizy przytoczonego przepisu wynika, że z wnioskiem mogą wystąpić wyłącznie osoby fizyczne będące mieszkańcami danej j.s.t. Ustawodawca nie wprowadza w tym względzie żadnych innych ograniczeń. Dalsze zawężanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego grona ewentualnych wnioskodawców należy uznać za nieuprawnione²⁵. Podobnie należy traktować rozszerzanie kręgu wnioskodawców o osoby niebędące mieszkańcami danej j.s.t., czy też o przedstawicieli osób prawnych albo jednostek organizacyjnych mających siedzibę na terenie tej j.s.t.²⁶.

Co istotne, samo złożenie wniosku może nastąpić na dwa sposoby, tj. bezpośrednio przez mieszkańców, zainteresowanych realizacją danego zadania publicznego albo przy pomocy organizacji pozarządowych. Jak podkreśla jednak Robert Barański „[...] w przypadku pośredniczenia organizacji non profit przy składaniu przedmiotowego wniosku wnioskodawcą w dalszym ciągu pozostają mieszkańcy. Oznacza to, że to na nich ciążyć będą w przyszłości zobowiązania umowne. Organizacja non profit, będąc pośrednikiem w złożeniu wniosku, może natomiast stanowić swoisty katalizator aktywności mieszkańców, w szczególności wspierając ich swoją wiedzą i doświadczeniem”²⁷.

²² M. Szalewska, *Istota inicjatywy lokalnej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

²³ G.P. Kubalski, B. Skóbel, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020, art. 19b.

²⁴ D. Fleszer, *Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej*, FK 2018, nr 10, s. 23-31.

²⁵ Por. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2011r. (sygn. akt III SA/Wr 570/11, OwSS 2012, nr 1, poz. 98-104.), w którym sąd stwierdził, iż „Przyjęcie przez radę gminy, że uprawnieni do składania wniosków są pełnoletni mieszkańcy gminy, narusza w sposób istotny art. 19b ust. 1 ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Według tego przepisu są bowiem uprawnieni mieszkańcy gminy”.

²⁶ Por. B. Wilk, *Modele regulacji inicjatywy lokalnej w praktyce samorządowej. Przyjmowanie regulacji dotyczących wnioskodawcy* [w:] *Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych. Studium administracyjnoprawne*, C.H. Beck, Warszawa 2023.

²⁷ R. Barański, *Inicjatywa lokalna. Wnioskodawcy, rola organizacji non profit w inicjatywie lokalnej*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Z przepisów regulujących inicjatywę lokalną nie wynika jednoznacznie, jaka minimalna liczba mieszkańców może wystąpić z przedmiotowym wnioskiem, a w tym, czy uprawnienie to przysługuje także pojedynczemu mieszkańcowi. Choć w ustawie brak przeciwwskazań do tego, aby z wnioskiem wystąpił choćby jeden mieszkaniec j.s.t.²⁸, to jednak wydaje się, że celem niniejszej instytucji staje się zaangażowanie we współpracę jak największej liczby mieszkańców. Preferowane winno być więc występowanie z wnioskiem przez grupę mieszkańców. W praktyce w niektórych j.s.t. w ramach uchwały przyjmowanej na podstawie art.19c ust. 1 u.d.p.p.w. podejmuje się próbę samodzielnego rozstrzygnięcia wskazanej wyżej problematyki, wskazując minimalną liczbę mieszkańców mogących wystąpić z wnioskiem²⁹. Wprowadzenie takowych ograniczeń nie jest jednak dopuszczalne. Na podstawie przywołanego wyżej przepisu organy stanowiące uzyskały bowiem kompetencje wyłącznie do określenia trybu i szczegółowych kryteriów złożonych wniosków³⁰.

Wniosek składany przez samych mieszkańców musi być podpisany przez nich wszystkich albo też przez wyznaczone przez nich osoby/osobę, którym udzielone zostało odpowiednie pełnomocnictwo³¹.

W razie wyboru drugiego z wyżej wskazanych sposobów wszyscy wnioskujący mieszkańcy powinni upoważnić organizację lub podmiot do złożenia w ich imieniu przedmiotowego wniosku. Jak wskazują Grzegorz Piotr Kubalski i Bernadeta Skóbel, mieszkańcy mogą reprezentować wyłącznie organizacje pozarządowe oraz podmioty z art. 3 ust.3 u.d.p.p.w., mające siedzibę na terenie j.s.t., której dotyczy wniosek³². Warunek ten wynika z konstrukcji art. 19b ust.1 u.d.p.p.w. W przepisie tym ustawodawca posługuje się pojęciami „miejsca zamieszkania” oraz „siedziby”. Z uwagi na to, że mieszkańcy nie mogą mieć siedziby, warunek ten należy więc odnieść do organizacji pozarządowych. Z przepisów nie wynikają wprost żadne dalsze warunki, jakie winny spełniać organizacje składające przedmiotowy wniosek. Zasadnym wydaje się jednak sformułowanie postulatu, aby ich działalność statutowa była związana z przedmiotem wniosku. W takim układzie będą one bowiem mogły wesprzeć mieszkańców nie tylko od strony czysto formalnej, ale również merytorycznej.

²⁸ S. Płażek, *Regulacje w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, (red.) M.I. Mączyński, M. Stec, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

²⁹ Tak, m.in. w uchwale nr LXIV/688/23 Rady Miasta Piekary Śląskie w sprawie zmiany uchwały Nr IX/123/19 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 30 maja 2019r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (Śląsk. z 2023 r. poz. 4789).

³⁰ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 25.08.2022 r., PN-II.4131.326.2022, Lubel 2022, nr 4126.

³¹ R. Barański, *Inicjatywa lokalna. Wniosek składany bezpośrednio*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 22.

³² Por. G.P. Kubalski, B. Skóbel, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020, art. 19b.

2.2. Tryb procedowania

Zgodnie z dyspozycją art. 19b ust. 2 u.d.p.p.w. wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej stanowi wniosek w rozumieniu k.p.a. Oznacza to, że powinien on spełniać wymogi formalne określone w dziale VIII k.p.a. oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³³. Z powyższych względów nie jest możliwe, aby organy j.s.t. wprowadzały odmienne albo bardziej rygorystyczne warunki formalne aniżeli wynikające z u.d.p.p.w. oraz wyżej przytoczonych aktów³⁴. Jak wyjaśniono w orzecznictwie, sprzeczne z prawem jest także narzucanie przez organy wzoru wniosku, czy też określanie jego obligatoryjnych części składowych³⁵.

Złożone wnioski organ wykonawczy najpierw bada pod względem formalnym (zgodnie z u.d.p.p.w., k.p.a. oraz wspomnianym rozporządzeniem), a następnie merytorycznym, uwzględniając przy tym regulacje z uchwały organu stanowiącego j.s.t., w której określone winny zostać tryb oraz szczegółowe kryteria oceny takowych wniosków. W razie uwzględnienia wniosku, organ wykonawczy jest zobowiązany do zawarcia z wnioskodawcą umowy, na podstawie której wspólnie realizowane będzie wnioskowane zadanie publiczne. Dorota Fleszer wyjaśnia, że do obligatoryjnych elementów umowy należą: określenie obowiązków każdej ze stron oraz sposobu prowadzenia współpracy, ustalenie harmonogramu realizacji zadania oraz sporządzenie kosztorysu jego wykonania³⁶. Na podstawie art. 19h u.d.p.p.w. w odniesieniu do kwestii nieuregulowanych w ustawie, zastosowanie winny znaleźć przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

2.3. Stosowanie w praktyce

Jak wynika z powyższej analizy, regulacja odnosząca się do inicjatywy lokalnej została uregulowana przez ustawodawcę w znacznie bardziej zaawansowany i przejrzystszy sposób aniżeli wniosek o realizację zadania publicznego z art. 12 u.d.p.p.w. Ostatecznie popularność inicjatyw lokalnych w danej j.s.t. uzależniona jest jednak od świadomości mieszkańców o istocie inicjatywy oraz łączących się z nią możliwościach. Na siedemnaście badanych gmin wiejskich oraz wiejsko-miejskich, wpływ wniosków o realizację zadania publicznego z zastosowaniem inicjatywy lokalnej zanotowano w siedmiu³⁷. W przypadku

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

³⁴ B. Wilk, *Modele regulacji inicjatywy lokalnej w praktyce samorządowej. Regulacje sposobu lub formy składania wniosku o realizację zadania publicznego*, [w:] *Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych. Studium administracyjnoprawne*, C.H. Beck, Warszawa 2023.

³⁵ Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 2.02.2017 r., NPII.4131.1.53.2017, LEX nr 2233093. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 21.12.2012 r., NK-II.4131.341.2012, Lubel 2012, nr 4547. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 14.02.2012 r., NK-NN13.4131.91.2012.JT1-1, Dolno 2012, nr 705.

³⁶ Por. D. Fleszer, *Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej*, FK 2018, nr 10, s. 23-31.

³⁷ Badaniu poddano gminy takie jak: Pawonków, Lubomia, Koszęcin, Zbrosławice. Gorzyce, Łękawica, Pawłowice, Kozy, Rydułtowy, Kuźnia Raciborska, Kornowac, Mierzęcice, Mszana, Wisła, Radlin, Zawiercie, Jastrzębie-Zdrój. Wpływ inicjatyw lokalnych zanotowano w gminach: Łękawica, Pawłowice, Rydułtowy, Kornowac, Mszana, Wisła.

miast na prawach powiatów na osiem badanych³⁸ wnioski o inicjatywę lokalną pojawiały się w czterech. W odniesieniu do powiatów oraz samorządu województwa, z uwagi na brak opublikowanych informacji, niemożliwym stało się ustalenie tego, czy do jednostek tych wnioski o inicjatywę lokalną były kiedykolwiek kierowane.

Największy wpływ wniosków zanotowano w Katowicach³⁹, gminie Pawłowice⁴⁰, Gliwicach⁴¹, Częstochowie⁴² i Piekarach Śląskich⁴³. W tych gminach zaobserwować można także duże zaangażowanie w propagowanie korzystania przez mieszkańców z tej formy realizacji zadań publicznych. Dokładne i łatwo dostępne informacje na temat istoty inicjatywy lokalnej, sposobu jej procedowania oraz realizacji zostały zamieszczone zarówno w Biuletynach Informacji Publicznej, jak i na stronach internetowych owych j.s.t. Ponadto we wskazanych powyżej gminach zaobserwować można regularne ogłaszanie komunikatów dotyczących naborów wniosków na realizację inicjatyw lokalnych⁴⁴. Niewątpliwie tego rodzaju działania stymulują współpracę między organami j.s.t. a jej mieszkańcami. W gminach, w których w ogóle nie odnotowano wpływu wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej⁴⁵, brak także jakichkolwiek komunikatów informujących mieszkańców o możliwości korzystania z inicjatyw lokalnych. Z powyższego wynika, że dla popularności występowania przez mieszkańców z inicjatywami lokalnymi istotne

³⁸ Badaniu poddano następujące miasta na prawach powiatu: Jaworzno, Siemianowice Śląskie, Gliwice, Żory, Katowice, Chorzów, Piekary Śląski, Częstochowa. Wpływu inicjatyw lokalnych nie zanotowano w Jaworznie oraz Siemianowicach Śląskich. W odniesieniu do Żor oraz Chorzowa nie zostały opublikowane informacje, na podstawie których możliwym byłoby ustalenie, czy w tych gminach kiedykolwiek zanotowano wpływ inicjatyw lokalnych.

³⁹ W ostatnich trzech latach zanotowano następującą liczbę wniosków o realizację inicjatywy lokalnej: 2023 r. – 198 wpłynęło (139 uwzględniono), 2022 r. – 196 wpłynęło (120 uwzględniono), 2021 r. – 152 wpłynęło (117 uwzględniono).

⁴⁰ W ostatnich 3 latach zanotowano następującą liczbę wniosków o realizację inicjatywy lokalnej: 2023 r. – 45 planowanych do zrealizowania, 2022 r. – 36 planowanych do zrealizowania (w tym 9 wniesionych za pośrednictwem organizacji pozarządowych), 2021 r. – 12 zrealizowanych (w tym 2 złożone za pośrednictwem organizacji pozarządowych).

⁴¹ Zanotowano następującą liczbę wniosków o realizację inicjatywy lokalnej: 2022 r. – 43 złożone (31 zrealizowanych), 2019 r. – 16 złożonych (nie uwzględniono żadnego).

⁴² Zanotowano następującą liczbę wniosków o realizację inicjatywy lokalnej: 2022 r. – 22 (13 uwzględnionych), 2021 r. – 21 (12 uwzględnionych), 2020 r. – 29 (21 uwzględnionych).

⁴³ Zanotowano następującą liczbę wniosków o realizację inicjatywy lokalnej: 2023 r. – 11, 2022 r. – 20, 2021 r. – 13.

⁴⁴ Wojewoda Wielkopolski w jednym ze swych rozstrzygnięć nadzorczych wskazał, że organy stanowiące j.s.t. nie uzyskały kompetencji do określania terminów, w jakich mieszkańcy mogliby skutecznie występować z omawianymi wnioskami (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego 14.04.2015r., KN-I.4131.1.68.2015.22, Wlkp 2015, poz. 2523.). Zasadniczo w obecnym stanie prawnym prowadzenie naborów nie jest więc zgodne z prawem. Co jednak istotne, w praktyce wprowadzenie tego rodzaju trybu może przyczynić się do aktywizacji społeczeństwa. W doktrynie sformułowany został także postulat, aby przeprowadzanie naborów zostało uregulowane ustawowo (por. M. Serowaniec, *Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym* [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, (red.) W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckardt, P. Steciuk, t. 1, RS Druk: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 263).

⁴⁵ Gminami tymi były: Lubomia, Koszęcin, Zbrosławice, Gorzyce, Kuźnia Raciborska, Kozy, Mierzęcice, Radlin.

staje się uprzednie podejmowanie przez organy j.s.t. działań informacyjnych i edukacyjnych. Poza powyższym doktryna wskazuje na następujące czynniki:

- 1) zaangażowanie i zaufanie pomiędzy mieszkańcami a administracją lokalną;
- 2) postawa urzędników, którzy mogą przejawiać otwartość na nowe inicjatywy i działania mieszkańców lub traktować je jak działania problematyczne;
- 3) tradycja współpracy pomiędzy partnerami;
- 4) czynniki organizacyjne i zarządcze dotyczące decentralizacji zadań na poziom jednostek pomocniczych, wsparcie organizacyjne i merytoryczne dla zgłaszanych inicjatyw, ograniczenie barier administracyjnych⁴⁶.

Podsumowanie

Efektywna i rzeczywista współpraca pomiędzy organami administracji publicznej a społeczeństwem możliwa jest w przypadku realizacji dwóch przesłanek, a mianowicie istnienia należytej podstawy prawnej oraz chęci wzajemnego współdziałania pomiędzy obiema stronami tejże współpracy. Istota pierwszej przesłanki została ukazana na podstawie wniosku o realizację zadania publicznego z art. 12 u.d.p.p.w. Z uwagi na liczne niejasności oraz luki prawne instrument ten nie jest zbyt chętnie stosowany w praktyce. Na ponad trzydziestu badanych j.s.t. województwa śląskiego, wpływ wniosków przez cały okres obowiązywania omawianej regulacji zanotowano zaledwie w jedenastu. Wagę drugiej z przesłanek przedstawiono natomiast na przykładzie wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Mimo znacznie bardziej zaawansowanej oraz przejrzystszej regulacji prawnej, mieszkańcy tylko nielicznych spośród badanych j.s.t. regularnie sięgają po tenże instrument. Znaczący wpływ na popularność inicjatywy lokalnej w danej j.s.t. mają działania informacyjne i edukacyjne prowadzone przez organy tychże j.s.t. Z przeprowadzonej analizy teoretyczno-praktycznej wynika, że warunkami koniecznymi do tego, aby współpraca między organami j.s.t. a społeczeństwem przebiegała należyście, są nie tylko właściwie skonstruowane przepisy prawa, lecz przede wszystkim zaangażowanie i aktywna postawa organów j.s.t.

Bibliografia

1. Augustyniak M., Moll T., *Komentarz do art. 18, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
2. Barański R., *Inicjatywa lokalna. Wnioskodawcy, rola organizacji non profit w inicjatywie lokalnej*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, (red.) R. Barański, C.H. Beck, Warszawa 2016.
3. Blicharz J. *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach społecznych. Komentarz*, (red.) J. Blicharz, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

⁴⁶ R. Gawłowski, A. Kujaszewska, K. Pawlik, *Współtworzenie zadań publicznych [w:] Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, wyd. 2., C.H. Beck Warszawa 2018.

4. Fleszer D., *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjnoprawne*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2018.
5. Fleszer D., *Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej*, FK 2018, nr 10, s. 23-31.
6. Gawłowski R., Kujaszewska A., Pawlik K., *Współtworzenie zadań publicznych*, [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, wyd. 2., C.H. Beck, Warszawa 2018.
7. Koniuszewska E., *Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego realizatorem współpracy z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
8. Kotowski J., Barański R., *Współpraca z organami administracji publicznej, 4.2.1. Otwarty konkurs ofert*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
9. Kubalski G.P., Skóbel B., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
10. Płazek S., *Regulacje w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, (red.) M.I. Mączyński, M. Stec, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
12. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 14.02.2012 r., NK-N13.4131.91.2012. JT1-1, Dolno 2012, nr 705.
13. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 21.12.2012 r., NK-II.4131.341.2012, Lubel 2012, nr 4547.
14. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego 14.04.2015 r., KN-I.4131.1.68.2015. 22, Wlkp 2015, poz. 2523.
15. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 2.02.2017 r., NPII.4131.1.53.2017, LEX nr 2233093.
16. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 25.08.2022 r., PN-II.4131.326.2022, Lubel 2022, nr 4126.
17. Serowaniec M., *Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, (red.) W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckardt, P. Steciuk, t. 1, RS Druk: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów–Przemysł 2013.
18. Staszczyk P., *Komentarz do art. 12*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
19. Szalewska M., *Istota inicjatywy lokalnej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
20. Uchwała nr LXIV/688/23 Rady Miasta Piekary Śląskie w sprawie zmiany uchwały Nr IX/123/19 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 30 maja 2019r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (Śląsk. z 2023 r. poz. 4789).
21. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571).
23. Wilk B., *Modele regulacji inicjatywy lokalnej w praktyce samorządowej. Przyjmowanie regulacji dotyczących wnioskodawcy*, [w:] *Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych. Studium administracyjnoprawne*, C.H. Beck, Warszawa 2023.

-
24. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2011r., sygn. akt III SA/Wr 570/11, OwSS 2012, nr 1, poz. 98-104.

Dane kontaktowe

Katarzyna Cerazy, katarzyna.cerazy1@gmail.com



Andrzej Kuśnierz

PTTK O/Racibórz

70 LAT ODDZIAŁU PTTK W RACIBORZU

Streszczenie (abstrakt): Historia Oddziału Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego w Raciborzu, bo taka jest pełna nazwa, wywarła ogromny wpływ na życie mieszkańców ziemi raciborskiej. Można opowiedzieć w bardzo telegraficznym skrócie, posiłkując się głównie kalendarium i wyluskaniem najistotniejszych informacji, co starałem się zrealizować. Myślę, że już kolejne informacje znajdą się w bardziej obszernym wydaniu na obchodach 70. rocznicy powstania.

Słowa kluczowe: wpływ na życie, lokalne społeczeństwo, impreza turystyczna, walny zjazd, prezes

70 YEARS OF THE PTTK BRANCH IN RACIBORZ

Abstract: The history of the Branch of the Polish Tourist and Sightseeing Society in Racibórz, as this is its full name, had a huge impact on the lives of the inhabitants of the Racibórz region. I can tell it very briefly, using mainly the calendar and extracting the most important information about what I was trying to accomplish. I think that further information will be included in a more extensive edition during the celebration of the 70th anniversary of the founding.

Keywords: impact on life, local society, tourist event, calendar, general meeting, chairman

Wstęp

Pierwsze próby utworzenia Oddziału sięgają 1953 roku. Jednak dopiero pierwszego maja 1954 r., dzięki inicjatywie ówczesnego Powiatowego Zarządu Korespondentów Robotniczo-Chłopskich w porozumieniu z Oddziałem PTTK w Opolu, bo trzeba nadmienić, że miasto Racibórz w latach 1950-1975 było w województwie opolskim, ukonstytuował się I Zarząd Oddziału PTTK w Raciborzu. A oficjalnie Oddział PTTK Racibórz powstał w dniu 1 marca 1955 roku. Siedzibę posiadał przy placu Wolności 1. Pierwszym prezesem został Franciszek Mika. Swą działalność organizacyjną opierał na miejscowym zespole działaczy społecznych. W początkowym okresie działalności do najaktywniejszych w Oddziale należały Komisje Turystyki Górskiej i Pieszej. W kolejnych latach aktywniejszą stała się Komisja Turystyki Kolarskiej, która organizowała największą liczbę imprez oraz szkoliła przodowników kolarskich. Drugi Walny Zjazd Oddziału w 1960 roku odbywał się w okresie przygotowań społeczeństwa polskiego do obchodów XV rocznicy wyzwolenia spod jarzma hitlerowskiej niewoli. W tym okresie Oddział uzyskał dobry lokal w centrum miasta, co znacznie przyczyniło się do rozszerzenia działalności tak programowej jak i usługowej. Uruchomienie w nim sklepu ze sprzedażą pamiątek i wyposażenia turystyczno-sportowego umożliwiło lepsze finansowanie działalności programowej. Oddział prowadził działalność gospodarczą przez Biuro Obsługi Ruchu Turystycznego (BORT), po-

wstałe w roku 1955 i świadczące usługi w zakresie krajowego i zagranicznego ruchu turystycznego oraz sprzedające pamiątki i sprzęt turystyczno-sportowy. Trzeci Nadzwyczajny Zjazd w 1962 r. dokonał kolejnych zmian personalnych w Zarządzie, który teraz miał do pokonania pogłębiające się trudności finansowe i organizacyjne. Zarząd wybrany na IV Walnym Zjeździe w 1964, którego prezesem został Ryszard Czerny, potrafił wyprowadzić raciborski Oddział zarówno z trudności finansowych jak też z powodzeniem kontynuował prace nad rozwojem turystyki w mieście i okolicy. Rok 1970 był XV rocznicą Oddziału, co stworzyło okazję do podsumowań jego pracy na VI Walnym Zjeździe. Spośród kół najlepiej pracowało koło zakładowe przy "Rafamencie" w Kuźni Raciborskiej, istniejące tyleż lat co Oddział, które organizowało własne rajdy i obozy turystyczne. Wśród młodzieży działa od 17 lat SKKT "Strzecha" przy Liceum Ekonomicznym, które urządzało własne imprezy i brało czynny udział w imprezach Oddziału oraz innych oddziałów PTTK. Aktywne było także koło przy warsztatach szkolnych PKP, do którego osobiście należałem w latach 1983-1986, zrzeszające młodzież a także dorosłych. Istniało ono od 1976 r. pod nazwą "Zygzak". Prowadzący koło instruktorzy byli zarazem przewodnikami górskimi i często organizowali wyprawy górskie. Wymienić tu należy w szczególności panów Hampla i Rumpla. 22.02.1981 roku odbył się X Walny Zjazd połączony z obchodami XXV-lecia. 17.02.1985 roku to data XI Walnego Zjazdu, na którym wybrano zarząd, prezesem którego został Gerard Hanak. Oddział obchodził w roku 1985 swoje XXX-lecie i z tej okazji 8 grudnia otrzymał ufundowany przez Zarząd Wojewódzki PTTK sztandar, który przekazał na ręce ówczesnego prezesa przewodniczący Zarządu Wojewódzkiego PTTK w Katowicach – Eryk Porąbka i równocześnie udekorował sztandar "Złotą Honorową Odznaką PTTK" medalem im. A. Bożka oraz otrzymał dyplom "Zasłużonemu dla Miasta Raciborza". Sporym osiągnięciem tego Zarządu było nawiązanie współpracy z Organizacją Turystyczną w Opawie, w wyniku czego następowała wymiana działaczy oraz ustanowienie odznaczenia "Zasłużony dla Turystyki Raciborza". Przemiany społeczno-ekonomiczne w Polsce w latach 90-tych, zmiany mentalności w zakresie spędzania wolnego czasu, wymusiły na stowarzyszeniu zmianę myślenia w zakresie czynnego wypoczynku i popularyzacji turystyki kwalifikowanej oraz krajoznawstwa. To nadal istotny element działalności stowarzyszenia. Między innymi wydano nowy regulamin trzystopniowej (obecnie czterostopniowej) odznaki "Turysta Ziemi Raciborskiej". Zdobywając poszczególne stopnie odznaki, turysta poznaje ciekawe miejsca Raciborszczyzny pod względem architektury, historii, walorów przyrodniczych i krajobrazowych. XIII Nadzwyczajny Walny Zjazd, który odbył się 12.03.1999 roku, dokonał poprawek w dotychczasowym statucie oraz nadał Oddziałowi nazwę "Ziemia Raciborska". A obecnie pozostała nazwa Oddział PTTK Racibórz.

Oddział PTTK wtapia się w krajobraz Raciborszczyzny od 1955 roku. Od samego początku Oddział rozwijał i upowszechniał krajoznawstwo i turystykę kwalifikowaną we wszystkich jej formach, od turystyki pieszej górskiej i nizinnej do kolarskiej. W swoim

dorobku Oddział ma niezliczoną liczbę wycieczek, rajdów oraz imprez turystycznych i krajoznawczych¹.

Zakres działalności

Dzisiaj Oddział skupia w swoich szeregach 131 członków, a najprężniej działającą sekcją jest Komisja Turystyki Kolarskiej. To ta sekcja jest inicjatorem wielu imprez zarówno kolarskich jak i pieszych organizowanych przez Oddział. Wiele cyklicznych imprez dotowanych jest z budżetu Urzędu Miasta, co znacznie podnosi atrakcyjność rajdów i wycieczek.

Współczesny Oddział szczególną uwagę poświęca dzieciom i młodzieży. Dla nich też organizuje wiele atrakcyjnych rajdów i wycieczek. Biorą w nich udział dzieci i młodzież z całego powiatu.

Do najbardziej znanych należą:

- Wielodyscyplinowy Rajd Jesienny po Ziemi Raciborskiej „Szlakiem Husarii Polskiej” (niegdyś ten rajd nosił nazwę im. Arki Bożka – organizowany od 56 lat),
- Powitanie Wiosny – „Topienie Marzanny” organizowany od 51 lat oraz rajd „Powitanie Lata” mający kilkuletnią tradycję.

Wprowadzono też kilka nowych imprez turystycznych między innymi:

- Rodzinny Spacerowy Rajd Rowerowy po Ziemi Raciborskiej „Śladami Obrońców Granic”
- Rajd Przyjazna Granica – rajd rowerowy
- Rowerem i kajakiem „Dolina Małej Panwi”
- „Głuchołazy i okolice” – rajd rowerowy
- „Dolina Ostrawicy” – rajd rowerowy
- Cykl imprez „Przewodnik Czekaj” – imprezy piesze – zwiedzanie Raciborza” oraz imprezy rowerowe „Racibórz i Okolice”
- Kajakowe spływy po Odrze i rzekach górskich Czech
- Zdobywanie Korony Gór Polski – zainicjowane w 2019 r. cieszące się dużym zainteresowaniem. A w 2024 roku dokładnie 12 października zakończy się drugi cykl weryfikacji i pasowaniem na zdobywcę na Zamku Piastowskim w Raciborzu

Kalendarium Oddziału PTTK w Raciborzu (1955-2023)

01.03.1955 – powstanie Oddziału PTTK w Raciborzu

1955 – siedziba Oddziału, pl. Wolności 1,

po kilku tygodniach Oddział przeniósł się na ulicę Bema 7,

następnie na Plac Wolności 2, gdzie miał siedzibę przez ponad 50 lat, a obecnie mieści się na ul. Chopina 16 (od 09.01.2010)

¹ PTTK w Raciborzu, Historia oddziału, Rys historyczny Oddziału. <https://raciborz.pttk.pl/dzialalnosc-statutowa/historia-oddzialu/> [dostęp: 30.11.2023].

18.11.1956 – I Walny Zjazd Delegatów, na którym wybrano Zarząd i Komisję Rewizyjną z Przewodniczącym Józefem Grabowskim

Zarząd: Prezes – Aleksander Jarema, Wiceprezes – Paweł Węgrzyk, Sekretarz – Irena Szczęśniak, Z-ca Sekretarza – Maria Komorowska, Skarbnik – Eleonora Kacperska.

1957 – I Rajd szlakiem Husarii Polskiej

1958 – II Rajd szlakiem Husarii Polskiej w ramach obchodów IX wieków Raciborza

1958 – wydano Informator „Ziemia Raciborska” wspólnie z Prezesem Miejskiej Rady Narodowej w Raciborzu

1958 – zakup autobusu wycieczkowego

1958 – Oddział PTTK w Raciborzu uzyskuje osobowość prawną i nowy Statut.

06.04.1960 – II Walny Zjazd Delegatów – lokal Plac Wolności 2

Zarząd: Prezes – Paweł Węgrzyk, Wiceprezes – Jerzy Białobrzeski, Wiceprezes – Emanuel Libera, Wiceprezes – Zdzisław Jurajda, Sekretarz – Ryszard Czerny, Skarbnik – Eleonora Kacperska

1960 – III Rajd Pieszy szlakiem Husarii Polskiej

11.02.1962 – III Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Paweł Węgrzyk, Wiceprezes – Alojzy Wyglenda, Sekretarz – Ryszard Czerny, Skarbnik – Eleonora Kacperska.

1962 – zapoczątkowano współpracę z Oddziałem PTTK w Cieszynie

1962 – I Oddziałowy Rajd Kolarski po Ziemi Raciborskiej

05.02.1964 – IV Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Tadeusz Holcer, od listopada Ryszard Czerny, Wiceprezes – Henryk Zuba, Wiceprezes – Zofia Szczerba, od listopada 1965 T. Holcer, Sekretarz – Leonard Mańczyk, od listopada 1965 Maria Komorowska, Skarbnik – Eleonora Kacperska

Członkowie Prezydium: Tadeusz Goniewicz i Maria Kula

Członkowie Zarządu: Maria Mrzygłód, Ludomir Pająk, Stanisław Żółciński, Krzysztof Huszcza, Władysław Ulrych, Jerzy Maj, Józef Rybicki

1964 – powstanie Klubu Turysty na 10-lecie Oddziału PTTK w Raciborzu

1965 – I Okręgowy Zlot Przewodników PTTK po Ziemi Opolskiej

1966 – Rajd Kolarski pod hasłem „1000-lecie Państwa Polskiego”

1966 – I Okręgowy Zlot Przewodników PTTK w Raciborzu

26.11.1967 – V Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Józef Szymański, Wiceprezes – Irena Szcześniak, Wiceprezes – Józef Kozik, Sekretarz – Maria Komorowska, Skarbnik – Eleonora Kacperska

Członek Prezydium – Tadeusz Goniewicz, Członek Prezydium – Maria Kula

Członkowie Zarządu: Maria Mrzygłód, Ludomir Pająk, Stanisław Żółciński, Krzysztof Huszcza, Władysław Ulrych, Jerzy Maj, Józef Rybicki

1967 – Rajd „Szlakami Zwycięstwa”

1968 – Wielodyscyplinowy Rajd „Szlakiem Husarii Polskiej” na XXV-lecie Ludowego Wojska Polskiego

1968 – otablicowanie części obiektów zabytkowych, wspólnie z TMZR

1969 – Rajd Gwiazdzisty „Szlakiem Ciekawych Ludzi” – z Raciborza do Rud

15.03.1970 – VI Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Józef Szymański, Wiceprezes – Józef Kozik, Wiceprezes – Irena Szcześniak, Wiceprezes – Tadeusz Goniewicz, Sekretarz – Maria Komorowska, Skarbnik – Stanisław Żółciński

1970 – powstaje Koło Pilotów i Przewodników – Przew. Gerard Hanak

1970 – Rajd Gwiazdzisty Szlakami Zwycięstw – do Rud różnymi szlakami i powrót do Raciborza

1970 – Komisja Ochrony Zabytków otablicowała ważniejsze zabytki Ziemi Raciborskiej

1970 – odnowienie, otablicowanie i opisanie czerwonego szlaku turystycznego im. „Husarii Polskiej” na Ziemi Raciborskiej – Leon Wachowski

1970-1972 – remont lokalu przy pl. Wolności 2

1971 – Powiat głubczycki oddany pod patronat Oddziału PTTK w Raciborzu

1971 – Wielodyscyplinowy Rajd im. Arki Bożka po Ziemi Raciborskiej, pod hasłem „Co wiesz o Ziemi Raciborskiej i jej działaczach”

02.1972 – VII Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Józef Kozik, Wiceprezes – Tadeusz Goniewicz, Wiceprezes – Maria Mrzygłód, Wiceprezes – Józef Szymański, Sekretarz – Maria Komorowska, Skarbnik – Eleonora Kacperska, Członek Prezydium – Ryszard Czerny, Członkowie Zarządu: Edward Wieland, Bolesław Natalii, Marian Jończy, Józef Trzcionka, Stefania Zawodniok

1972 i 1973 – VII i VIII Wielodyscyplinowy Rajd im. Arki Bożka po Ziemi Raciborskiej

1975/1976 – Kurs Przewodników Terenowych i Beskidzkich

31.03.1974 – VIII Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Ryszard Czerny, Wiceprezes – Maria Mrzygłód, Wiceprezes – Gerard Hanak, Skarbnik – Bolesław Natalii

Członkowie Zarządu: Danuta Kacperka, Józef Lemirowski, Paweł Newerla, Franciszek Gałeczka, Edward Wieland, Zdzisław Trzęsimiech

1976 – I Rajd Rowerowy Szlakiem Powstań Śląskich – prowadził Stanisław Żółciński

09.01.1977 – IX Walny Zjazd Delegatów.

Zarząd: Prezes – Ryszard Czerny, Wiceprezes – Zdzisław Trzęsimiech, Wiceprezes – Maria Mrzygłód, Wiceprezes – Gerard Hanak, Skarbnik – Bolesław Natalii, Sekretarz – Wiktoria Szewczyk

Członkowie Zarządu: Anatol Muszała, Tadeusz Goniewicz, Ginter Czerwicky, Michał Garbas, Piotr Kiemicki, Janina Kałużna Józef Lemirowski, Zygmunt Rubin, Edward Wieland

1979 – VII Ogólnopolski Młodzieżowy Turniej Turystyczno-Krajoznawczy PTTK w Raciborzu

1979 – oznakowanie szlaku turystycznego, czerwonego im. „Husarii Polskiej” z Rud do Krzanowic

1979 i 1980 – XIV i XV Rajd im. Arki Bożka (rajdy te odbywają się co roku)

1980 – V Rajd Kolarski Szlakami Powstań Śląskich po Ziemi Raciborskiej

1980 – Międzynarodowy Rajd „Slezske Slapoty” w Czechosłowacji

22.10.1981 – X Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Piotr Kiemicki, Wiceprezes – Gerard Hanak, Wiceprezes – Stanisław Żółciński, Wiceprezes – Janina Kałużna, Skarbnik – Bolesław Natalii, Sekretarz – Regina Piecha

Członek Prezydium – Ginter Czerwicky, Członek Prezydium – Anatol Muszała, Członek Prezydium – Edward Wieland

Sekretarz i Kierownik Biura Oddziału – Regina Piecha

Członkowie Zarządu: Teresa Bednarczyk, Ryszard Czerny, Bożena Daszkiewicz, Ulrych Hampel, Eleonora Kacperska, Oswald Kaleta, Ryszard Kalinowski, Zygmunt Rubin, Paweł Urbas, Leon Wachowski

W styczniu 1984 roku Prezes Zarządu Oddziału złożył rezygnację z funkcji Prezesa Zarządu Oddziału, obowiązki Prezesa przejął Gerard Hanak, dotychczasowy v-ce Prezes Zarządu Oddziału

1981 – Obchody 25-lecia Oddziału

1981 – połączenie Komisji Krajoznawczej z Komisją Turystyki Pieszej

1981 – reaktywowanie Komisji Ochrony Zabytków i Ochrony Przyrody

1983 i 1984 – Rajdy XVI-XIX im. Arki Bożka

1983 – VI Rajd Kolarski Szlakiem Powstańców Śląskich na Ziemi Raciborskiej

1983 – Rajd „Slezske Slapoty”

1984 – powstał Klub Turystyki Jaskiniowej „Spelino” – Leon Wachowski

17.II.1985 – XI Walny Zjazd Delegatów.

Zarząd: Prezes – Gerard Hanak, Prezydium Zarządu: Wiceprezes – Anatol Muszała, Wiceprezes – Stanisław Żółciński, Wiceprezes – Ryszard Czerny, Janina Kałużna, Skarbnik – Bolesław Natalii, Sekretarz – Krystyna Pelczar

Członkowie Zarządu: Ginter Czerwicki, Ulrych Hampel, Maria Mrzygłód, Alina Kobyłka-Litewka, Kazimierz Kruszelnicki, Anna Palczewska, Regina Piecha, Zygmunt Rubin, Edward Wieland, Leon Wachowski, Zdzisław Woch

08.12.1985 – XXX-lecie Oddziału PTTK w Raciborzu

Uroczystość odbyła się z udziałem gości szczebla centralnego, wojewódzkiego i powiatowego w Raciborskim Domu Kultury w sali widowiskowej, gdzie dokonano wręczenia sztandaru przez Prezesa Zarządu Wojewódzkiego PTTK w Katowicach Oddziałowi PTTK w Raciborzu na ręce Prezesa Oddziału, Gerarda Hanaka. Odznaczono sztandar Złotą Odznaką Honorową PTTK oraz dokonano przybijania pamiątkowych gwoździ przez zaproszonych gości, w tym przedstawicieli Katowickich Oddziałów PTTK. Uhonorowano także raciborskich zasłużonych i ofiarnych działaczy ruchu turystycznego, wręczając im dyplomy oraz Honorowe Odznaki PTTK.

1985/1986 – Kurs Pilotów Wycieczek – Kierownik Leon Wachowski

1985 – Obchody Dnia Turysty w Raciborzu

1985 – I Rajd Turystyczny Oddziału PTTK w Raciborzu na szlakach Beskidu Śląskiego

1985 – XX Rajd im. Arki Bożka połączony z 40. Rocznicą Powrotu Ziem Zachodnich i Północnych do Macierzy

1986 – II Ogólnopolski Rajd Szlakami Rodła, trasa: Chałupki-Racibórz-Bierawa

1986 – Zarząd podjął Uchwałę o przejęciu nieruchomości przy ul. Chopina 16 w wieczyste użytkowanie na siedzibę Oddziału PTTK w Raciborzu

1987 – III Ogólnopolski Rajd Szlakami Rodła

1986, 1987 i 1983 – XXI-XXIII Rajd im. Arki Bożka

05.03.1989 – XII Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Gerard Hanak, Wiceprezes – Ryszard Czerny, Wiceprezes – Stanisław Żółciński, Wiceprezes – Anatol Muszała, Skarbnik – Bolesław Natalii (od 05. 01.1986 r. Eleonora Kacperska), Sekretarz – Krystyna Pelczar

Członkowie Prezydium – Janina Kałużna, Zygmunt Rubin, Edward Wieland

Członkowie Zarządu – Ulrich Hampel, Maria Mrzygłód, Ginter Czerwicki, Alina Litewka-Kobyłka, Regina Piecha, Leon Wachowski, Zdzisław Woch, Anna Palczewska, Kazimierz Kruszelnicki

1989 – nawiązanie współpracy z Organizacją Turystyczną w Opawie

1989 – Ustanowienie Odznaki Oddziału „Zasłużony dla turystyki Raciborza”

16.02.1991 – XIII Nadzwyczajny Walny Zjazd Delegatów – zwołany w celu uchwalenia Statutu i wyboru Sądu Koleżeńskiego

Zarząd: Prezes – Gerard Hanak, Wiceprezes – Ryszard Czerny, Wiceprezes – Stanisław Żółciński, Wiceprezes – Maria Mrzygłód, Skarbnik – Eleonora Kacperska, Sekretarz – Krystyna Pelczar

Członkowie Prezydium: Alina Litewka-Kobyłka, Jerzy Adamski, Ginter Czerwicki, Bożena Daszkiewicz, Ryszard Kobyłka, Józef Łacek, Małgorzata Rożnowska, Rubin Zygmunt, Czesław Staszak, Leon Wachowski, Ingeborga Wildner

Komisja Rewizyjna: Przewodniczący – Joanna Białobrzaska, Sekretarz – Jadwiga Wojnowska, Z-ca Przewodniczącego – Zygmunt Pietrzak, Członek Komisji – Jolanta Zielińska, Zdzisław Mlek

Sąd Koleżeński: Przewodniczący – Anatol Muszała, Z-ca Przewodniczącego – Janina Cybulska, Sekretarz – Kamilla Komornicka, Członek Sądu Koleżeńskiego – Walter Starok, Józef Lemirowski

05.03.1995 – XIII Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Jerzy Adamski, Wiceprezes – Małgorzata Rożnowska, Wiceprezes – Alfons Gembalczyk, Skarbnik – Eleonora Kacperska

Urzędujący członek Zarządu – Krystyna Pelczar, Sekretarz – Halina Maj

Członkowie Zarządu – Maria Mrzygłód, Urszula Smykała, Jerzy Honysz, Czesław Staszak, Leon Wachowski, Ingeborga Wildner, Stanisław Żółciński

Komisja Rewizyjna: Przewodnicząca – Joanna Białobrzaska, Członek Komisji: Ginter Czerwicki, Zygmunt Pietrzak

Sąd Koleżeński: Przewodniczący – Anatol Muszała, Członek Sądu Koleżeńskiego: Ryszard Czerny, Jerzy Orliński

12.03.1999 – zmiany w Statucie

01.03.2001 – XIV Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Małgorzata Rożnowska, Wiceprezes – Leon Wachowski, Wiceprezes – Halina Maj, Sekretarz – Krystyna Peiczar, Skarbnik – Ingeborga Wildner,

Członek Zarządu: Jerzy Adamski, Jerzy Honysz, Ingeborga Wildner, Stanisław Żółciński, Alfons Gembalczyk, Maria Mrzygłód, Urszula Smykała

Komisja Rewizyjna: Przewodnicząca – Joanna Białobrzaska, Sekretarz – Ginter Czerwicki
Z-ca Prezesa – Zygmunt Pietrzak

Sąd Koleżeński: Przewodnicząca – Eleonora Kacperska, W-ce Przewodniczący – Anatol Muszała, Sekretarz – Jerzy Orliński

2001 – XXXVI Wielodyscyplinowy Rajd po Ziemi Raciborskiej połączony z Obchodami Dni Raciborza i Światowego Dnia Turystyki

2002 – „Marzanna 2002” – Wiosenny Wielodyscyplinowy Rajd po Ziemi Raciborskiej

2002 – II Wielodyscyplinowy Rajd po Ziemi Raciborskiej „Powitanie Lata”

2002 – XXXVII Wielodyscyplinowy Regionalny – Ekologiczny Rajd po Ziemi Raciborskiej połączony z obchodami Dni Raciborza i Światowym Dniem Turystyki

2003 – „Marzanna 2003” Wiosenny Wielodyscyplinowy Rajd po Ziemi Raciborskiej

2003 – III Wielodyscyplinowy Rajd „Powitanie Lata”

2003 – XXXVIII Wielodyscyplinowy Regionalno-Ekologiczny Rajd po Ziemi Raciborskiej

2003 – „Marzanna 2004” Wielodyscyplinowy Rajd po Ziemi Raciborskiej

2004 – IV Wielodyscyplinowy Rajd po Ziemi Raciborskiej „Powitanie Lata”

2004 – XXXIX Wielodyscyplinowy Regionalno-Ekologiczny Rajd po Ziemi Raciborskiej połączony z obchodami Dni Raciborza, Światowym Dniem Turystyki oraz akcją „Sprzątanie Świata”

2004 – Wzorowa działalność Komisji Turystyki Kolarskiej

2004 – Rajd Ogólnopolski Środowisk Trzeźwościowych Dookoła Polski

31.03.2005 – XV Walny Zjazd Delegatów

Zarząd: Prezes – Jan Duda, Wiceprezes – Róża Szramek, Wiceprezes – Józef Łacek
Skarbnik – Krystyna Kozłowska, Sekretarz – Krystyna Pelczar

Członek Zarządu – Stanisław Żółciński, Marian Niewiadomski

Komisja Rewizyjna: Prezes – Zygmunt Pietrzak, W-ce Prezes – Zdzisław Woch, Sekretarz – Jarosław Chacko, Członek Komisji – Cecylia Białuska, Alina Wojtas

Sąd Koleżeński: Prezes – Jerzy Adamski, W-ce Prezes – Tadeusz Ryszard Smyk. Sekretarz – Jerzy Orliński. Członek Sądu Koleżeńskiego – Jolanta Hałacz, Dariusz Malinowski

2005 – Wielodyscyplinowy Regionalno-Ekologiczny Rajd po Ziemi Raciborskiej „Marzanna 2005”

2005 – Obchody 50-lecia Oddziału PTTK „Ziemia Raciborska”

2005 – III Wielodyscyplinowy Rajd „Powitanie Lata”

2005 – XXXX Wielodyscyplinowy Regionalno-Ekologiczny Rajd po Ziemi Raciborskiej połączony z obchodami Dni Raciborza, Światowym Dniem Turystyki oraz „Sprzątanie Świata”

2006 – Wielodyscyplinowy Regionalno-Ekologiczny Rajd po Ziemi Raciborskiej „Marzanna 2006”

2006 – Rajd „Szlakiem Orlich Gniazd”

2006 – VI Wielodyscyplinowy Rajd „Powitanie Lata”

2006 – po przerwie powrót do tradycji organizowania rajdów górski Rajd „U źródeł Olzy”

2006 – I Rajd Rowerowy „Przyjazna-Granica”

2006 – XLI Wielodyscyplinowy Regionalno-Ekologiczny Rajd po Ziemi Raciborskiej

2006 – VIII Rajd Kolarski „Zakończenie Sezonu”

2007 – XXXVI Rajd po Ziemi Raciborskiej „Marzanna 2007”

2007 – VII Wielodyscyplinowy Rajd „Powitanie Lata”

2007 – Rajd Górski – Kotlina Kłodzka

2007 – II Rajd Rowerowy „Przyjazna-Granica”

2007 – Rajd Rowerowy po Jurze Krakowsko-Częstochowskiej

2007 – 42 Rajd po Ziemi Raciborskiej „Raciborska Jesień”

2007 – Rajd Górski „Łysa Góra” – Czechy

2007 – IX Rajd Kolarski Zakończenie Sezonu

2007 – Rajd Rowerowy po Opolszczyźnie i Dolnym Śląsku

2007 – Cykl Rajdów Rowerowych po Ziemi Raciborskiej: 2008 – XXXVII Rajd po Ziemi Raciborskiej „Marzanna 2008”, 2008 – Rajd Górski po Jurze Krakowsko-Częstochowskiej

2008 – III Rajd Rowerowy „Przyjazna Granica”

2008 – VIII Wielodyscyplinowy Rajd „Powitanie Lata”

2008 – Rajd Górski – Pasma Raczańskie

2008 – 43 Rajd po Ziemi Raciborskiej „Szlakiem Husarii”

W 2008 roku wrześniowy rajd po Ziemi Raciborskiej przybrał nazwę „Szlakiem Husarii”

2008 – X Rajd Kolarski – zakończenie sezonu

W latach 2006-2009 Zarząd czynił starania celem pozyskiwania dotacji na imprezy turystyczne z Urzędu Miasta. Łączna kwota dotacji to 41000 zł. Promował oraz przyznawał odznaki „Turysta Ziemi Raciborskiej”. Organizował co roku Młodzieżowy Konkurs Krajoznawczy „Poznajemy Ojcowiznę” na szczeblu powiatowym oraz pozyskiwał nagrody dla laureatów konkursu. Prowadził referat weryfikacyjny GOT i KOT.

27.03.2009 – XVI Walny Zjazd Oddziału

Zarząd: Prezes – Zygmunt Kobylak, Wiceprezes – Piotr Armatys, Skarbnik – Stanisław Żółciński, Sekretarz – Krystyna Pelczar

Członek – Jarosław Chacko, Piotr Jasiak, Grzegorz Pierchała

Komisja Rewizyjna: Prezes – Zygmunt Pietrzak, Wiceprezes – Zdzisław Woch, Sekretarz – Alina Wojtas, Członek – Alfons Gembalczyk, Cecylia Białuska

Sąd Koleżeński: Prezes – Jerzy Orliński, Sekretarz – Urszula Bigoś, Członek – Jerzy Adamski, Andrzej Gaj, Jan Duda

Działalność Zarządu Oddziału w latach 2009-2013 skupiała się głównie na realizacji uchwał XVI Zjazdu z 2009 roku. Zarząd zaprowadził nową stronę internetową Oddziału, wydał nowy regulamin odznaki „**Turysta Ziemi Raciborskiej**” oraz wprowadził trzy stopnie tej odznaki. Pozyskiwał środki na organizację imprez turystyczno-krajoznawczych oraz na wydanie książeczki i odznak „Turysta Ziemi Raciborskiej”. Działania zarządu związane z budynkiem i biurem: zlecił wykonanie projektu odnowienia elewacji budynku i wymiany pokrycia dachowego, wystąpił do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach o wydanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych, na co uzyskał zgodę, zakupił nową drukarkę wraz z kserokopiarką i skanerem, co w dużym stopniu ułatwia pracę biura oraz zakupił nowy telefax.

25.03.2013 – XVII Zjazd Oddziału PTTK

Prezes – Zygmunt Kobylak, Wiceprezes – Piotr Armatys, Wiceprezes – Andrzej Titarenkow, Skarbnik – Stanisław Żółciński, Sekretarz – Krystyna Pelczar

Członek – Jarosław Chacko, Grzegorz Pierchała

Komisja Rewizyjna: Prezes – Zygmunt Pietrzak, Wiceprezes – Elżbieta Wądołkowska, Sekretarz – Alina Wojtas, Członek – Lucjan Wołczyk, Jerzy Orliński

Sąd Koleżeński: Prezes – Alfons Gembalczyk, Wiceprezes – Jerzy Adamski, Sekretarz – Urszula Bigoś, Członek – Patrycja Mikięko, Elżbieta Wramba

20.04.2017 – XVIII Wolny Zjazd Oddziału PTTK

Zarząd: Prezes – Zygmunt Kobylak, Wiceprezes – Piotr Armatys, Wiceprezes Andrzej Titarenkow – do 22.06.2016, następnie od 22.06.2016 do 14.10.2016 (jako członek zarządu), Skarbnik – Stanisław Żółciński, Sekretarz – Krystyna Pelczar,

Członek Zarządu – Jarosław Chacko, Członek Zarządu – Grzegorz Pierchała,

Oddziałowa Komisja Rewizyjna: Prezes – Zygmunt Pietrzak, Wiceprezes – Elżbieta Wądołkowska, Sekretarz – Alina Wojtas, Członek – Lucjan Wołczyk, Członek – Jerzy Orliński

Oddziałowy Sąd Koleżeński: Prezes – Alfons Gembalczyk, Wiceprezes – Jerzy Adamski, Sekretarz – Jerzy Orliński, Członek – Patrycja Mikięko, Członek – Elżbieta Wramba

2.05.2022 – XIX Walny Zjazd Oddziału PTTK

Zarząd: Prezes – Andrzej Kuśnierz, Wiceprezes – Zygmunt Kobylak, Skarbnik – Grzegorz Pierchała, Sekretarz – Krystyna Pelczar,

Członek – Jarosław Chacko, Członek – Piotr Wołoszyn, Członek – Małgorzata Żurkowska

Komisja Rewizyjna: Prezes – Stanisław Strojwąg, Wiceprezes – Marek Prusicki, Sekretarz – Jadwiga Izbicka, Członek – Jerzy Białdyga, Członek – Jerzy Błaszczuk

Sąd koleżeński: Prezes – Elżbieta Wramba, Wiceprezes – Jerzy Orliński, Sekretarz – Andrzej Majchrzak, Członek – Janusz Bańczyk, Członek – Zdzisława Musioł

Funkcje prezesa Oddziału w poszczególnych latach pełnili:

1. Mika Franciszek	1955 rok
2. Jarema Aleksander	1955-1960
3. Węgrzyk Paweł	1960-1964
4. Holcer Tadeusz	1964-1967
5. Szymański Józef	1967-1972
6. Kozik Józef	1972-1974
7. Czerny Ryszard	1974-1981
8. Kiernicki Piotr	1981-1985
9. Hanak Gerard	1985-1989
10. Hanak Gerard	1989-1995
11. Adamski Jerzy	1995-2001
12. Rożnowska Małgorzata	2001-2005
13. Duda Jan	2005-2009
14. Kobylak Zygmunt	2009-2013
14. Kobylak Zygmunt	2013-2018
16. Pierchała Grzegorz	2018-2022
17. Kuśnierz Andrzej	2022-nadal

Podsumowanie

Reasumując siedemdziesięcioletnią działalność Oddziału, mogę stwierdzić, iż wywarła ona ogromny wpływ na społeczność lokalną. Przez organizację różnego rodzaju wyjazdów górskich, krajoznawczo-turystycznych, rowerowych czy wędrówek pieszych daliśmy możliwość uczestnictwa w poznawaniu ciekawych miejsc. Staramy się dopasować harmonogram dla wszystkich grup wiekowych, aby każdy mógł znaleźć coś dla siebie.

Na szczególne wyróżnienie zasługują Pani Krystyna Pelczar i Pan Stanisław Żółciński, którzy przez prawie pięćdziesiąt lat z ogromnym zaangażowaniem i sercem biorą czynny udział w działalności naszego stowarzyszenia.

W całej historii naszego oddziału aktywnie uczestniczyło wiele tysięcy osób.

Zachęcam wszystkich do wstępowania w nasze szeregi i do wspólnego wędrowania po pięknych zakątkach naszego kraju.

Bibliografia

1. Nowak J., *Działalność Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego w województwie katowickim w latach 1951-1985 (zarys historyczny)*, Wydawnictwo PTTK 1989.
2. PTTK w Raciborzu, Historia oddziału, Rys historyczny Oddziału. <https://raciborz.pttk.pl/dzialalnosc-statutowa/historia-oddzialu/> [dostęp: 30.11.2023].

Dane kontaktowe

Andrzej Kuśnierz, andrzejkusnierz1968@gmail.com



Mirela Lubińska-Tomczak

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-5273-1222>

Uniwersytet Dolnośląski DSW

ASYSTA RODZINNA W ŚWIECIE SĄDOWEGO NAKAZU WSPÓŁPRACY

Streszczenie (abstrakt): Do asysty kwalifikuje się rodziny, z których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej lub u których poziom kompetencji opiekuńczo-wychowawczych jest niewystarczający. Asystenta przydziela się na wniosek pracownika socjalnego lub sądu. Klienci mogą też sami złożyć wniosek o objęcie ich wsparciem. Nadrzędną zasadą pracy asystenta jest dobrowolność. Rodzina może w trakcie współpracy z nią zrezygnować. Wystarczy złożyć pisemne oświadczenie. Inaczej jest, jeśli klient ci zostali zobligowani do pracy na mocy postanowienia sądowego. Wtedy tylko kolejne postanowienie może „zwolnić” ich z tego obowiązku. W momencie, kiedy rodzina nie chce dalej współpracować lub utrudnia pracę, należy poinformować sąd rodzinny. Jak pracować z klientem, który został sądowo „zmotywowany” do współpracy? Którego nie wpuszcza asystenta do domu i nie realizuje indywidualnego planu pomocy? Sytuacja jest trudna, ale nie bez wyjścia. Odpowiednie podejście „pomagacza”, odpowiednia postawa i zaangażowanie potrafią zmienić wrogię postawę klientów i zmobilizować ich do podjęcia wysiłku w kierunku zmiany.

Słowa kluczowe: asystentura rodzin, praca socjalna, współpraca, sąd

FAMILY ASSIST IN THE CONTEXT OF JUDICIAL OBLIGATION OF COOPERATION

Abstract: Families are qualify for assist, in case of children taken to foster care or when the level of caring and educational competencies are insufficient. Family assistant is assigned at the request of a social worker or court. Clients also have the opportunity to submit an application for that kind of support. The superior rule in assistant work is voluntariness. The family during the cooperation with assistant may resign at any time. All they need to do is to make written statement. It is different when clients are obliged to work with the assistant by virtue of court order. In that case only another judicial ruling may “exempt” them from that obligation. When the family do not wish to work with assistant or the family hamper the cooperation, the family court should be informed about that situation. How to work with the client who was “motivated” by the court to cooperate with the assistant? How to work with the family which do not let the assistant to the house and do not fulfil individual aid plan? The situation is difficult, but not unmanageable. Appropriate approach of the “helper”, proper attitude and involvement could change clients’ hostile attitude and mobilize them to make an effort towards the change.

Keywords: family assist, social work, cooperation, court

Wstęp

Rodzina jest przedmiotem analiz wielu dyscyplin naukowych. Pozostaje w kręgu zainteresowań między innymi pedagogiki, psychologii, socjologii, ekonomii. Bez wątpienia jest najważniejszą grupą społeczną, w której młody człowiek dorasta i uczy się wartości. Ro-

dzina to nie tylko grupa wzajemnie powiązanych ze sobą ludzi, z których każdy silnie oddziałuje na pozostałych. To skomplikowana sieć ludzkich emocji – miłości, dumy, troski, strachu, radości i poczucia współodpowiedzialności. Rodzina jest naturalnym środowiskiem wychowawczym, łączy jednostkę i zbiorowość, wprowadzając młode pokolenie w życie społeczne¹. Prawidłowo funkcjonująca rodzina sprzyja zrównoważonemu rozwojowi jednostek ją tworzących.

Rodzina jest podstawową i pierwotną instytucją społeczną, która stanowi uniwersalną formę życia w globalnym wymiarze. Wypełnia społeczne posłannictwo – nie chodzi tutaj o zapewnienie ciągłości biologicznej, tylko o podkreślenie, że stanowi ona podstawę, warunek i wcielenie ładu społecznego. Należy także podkreślić, że przybiera różne formy, zakres i kształt, ale zawsze stanowi swoistą całość, jest wspólnotą, w której człowiek przychodzi na świat, uzyskuje tożsamość i kształtuje charakter².

Każda rodzina w czasie codziennej egzystencji doświadcza sytuacji trudnych, z którymi, dzięki swej ogromnej sile, jest w stanie sobie poradzić. Czasem jednak zdarza się, że potrzebuje pomocy z zewnątrz, wsparcia instytucjonalnego, gdyż rodzina nie potrafi samodzielnie uporać się z problemem. Rodzina doświadczając kryzysu traci swą homeostazję, swoistą równowagę, która służy jej członkom. Źródłem takich pozarozwojowych sytuacji kryzysowych w rodzinie mogą stać się m.in.: bezrobocie, wykluczenie społeczne, dysfunkcjonalność, używki, wyuczona bezradność itp. Gdy poziom problemów jest zbyt duży, a siły rodziny niewystarczające do tego, żeby pokonać etap trudności, wówczas potrzeba pomocy z zewnątrz³.

Asysta rodzinna jako profesjonalna forma wsparcia

Jedną z możliwych form pomocy jest wsparcie w postaci asystenta rodziny. Piotr Sałustowicz sugeruje, że potrzeba asysty rodzinnej wyniknęła w głównej mierze z podwyższonego ryzyka pojawiania się zjawisk dysfunkcjonalności w nowoczesnej rodzinie, które wynikały z kilku przesłanek. Po pierwsze z faktu, że przekazywanie kompetencji społecznych i uczenie się ról w coraz mniejszym stopniu odbywa się w domu rodzinnym, a głównym źródłem ich zdobywania staje się Internet. Po drugie wynika to ze zmian struktury kwalifikacji, rosnącej niestabilności w stosunkach zatrudnienia i ze wzrostu zatrudniania na umowy czasowe, umowy zlecenie i o dzieło. Po trzecie jest to skutek odnotowywania coraz większej liczby osób, u których diagnozuje się choroby psychiczne; wreszcie – zmian strukturalnych w każdej rodzinie, z czym łączy się bezpośrednio rosnący odsetek rodzin niepełnych (samotne rodzicielstwo)⁴.

¹ A. Kanios, *Praca socjalna z rodziną problemową. Perspektywa metodyczna*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2016, s. 21.

² Ł. Kocik, *Rodzina jako uniwersalny mikroświat człowieka*, „Małżeństwo i Rodzina” 2003, nr 5, s. 13-14.

³ A. Ładyżyński, *Terapia jako forma pomocy rodzinie w powrocie do równowagi*, [w:] *Rodzina – wsparcie i pomoc*, Seria Pedagogika rodziny w teorii i praktyce, (red.) M. Parzyszek, M. Samorańska, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2017, s. 205-206.

⁴ P. Sałustowicz, „Choroby wieku dziecięcego” – proces implementacji asysty rodzinnej – wstępna diagnoza, „Praca Socjalna” 2013, nr 3, s. 21-22.

Artykuł 8.3 Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵ głosi, że „wspieranie rodziny jest prowadzone za jej zgodą i aktywnym udziałem, z uwzględnieniem zasobów własnych oraz źródeł wsparcia zewnętrznego”⁶. Oznacza to, że nadrzędną zasadą pracy asystenta jest dobrowolność. Rodzina może w trakcie współpracy z asystentem zrezygnować z niej w dowolnym dla siebie momencie. Wystarczy złożyć pisemne oświadczenie, że nie chce kontynuować współpracy (niepotrzebne jest nawet umotywowanie takiej decyzji). Rezygnacja ta ma charakter wiążący dla asystenta rodziny, nawet jeśli rodzina – w jego mniemaniu – nadal potrzebuje wsparcia i pomocy, przebywa w kryzysie i stworzony specjalnie dla niej, indywidualny plan pomocy nie został jeszcze zrealizowany.

Rola i zadania asystenta rodziny

Asystent rodziny jest szczególnym, niefinansowym wsparciem, oferowanym przez jednostki samorządu terytorialnego – gminy. Asystent łączy w swojej pracy kilka ról – jest doradcą, profesjonalnym „pomagaczem”, odnajdującym mocne strony swoich klientów. Pomaga rodzinie nauczyć się wykorzystywać wewnętrznie ukryte zasoby do radzenia sobie z codziennymi, czasem nieprzewidywalnymi sytuacjami. Ponadto jego zadaniem jest motywowanie do działań, wspieranie klienta w realizacji zamierzonych celów. Asystent stara się także zmienić stosunek osób w rodzinie do własnej sprawczości i zwiększać poczucie wpływu na własne życie⁷. Asysta rodzinna powinna zatem zmienić groźny społeczny stereotyp, który zakłada, że w przypadku występowania określonych problemów w strukturach rodziny (alkoholizm, przemoc, bieda, wyuczona bezradność) najłatwiej jest umieścić dzieci w pieczy zastępczej, w celu odizolowania ich od czynników zakłócających ich rozwój. Stereotyp ten podważa niezbywalną wartość relacji rodzinnych dla prawidłowego rozwoju dziecka⁸.

Prawidłowo pracujący asystent powinien mieć świadomość, że aby wywołać u swojego klienta chęć zmiany własnego życia, musi pozwolić mu działać w jego indywidualnym tempie, zgodnie z jego możliwościami i ograniczeniami. Asystent rodziny pod żadnym pozorem nie może wyręczać, naciskać, pospieszać, krytykować poczynąń klienta lub w jakiś inny sposób wyrażać swojego zniecierpliwienia. Powinien charakteryzować się zrozumieniem, postawą otwartą i rozumiejącą⁹. W swojej pracy asystent ma do dyspozycji szeroki wachlarz metod działania. Wśród najważniejszych warto wymienić: dialog moty-

⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1426, 1429).

⁶ Ibidem, Dział II Wspieranie rodziny, Rozdział 1 Przepisy ogólne, art. 8.3.

⁷ I. Wowra, *Asystent rodziny – profesjonalista w pracy z rodzinami wieloproblemowymi*, [w:] *Nowatorskie instrumenty w pracy z klientami pomocy społecznej. Asystent rodziny, trener pracy, klub integracji społecznej, asystent osoby niepełnosprawnej*, A. Górak, M. Sosnowski, I. Wowra, B. Flak, Grupa Ergo Sp. z o.o., Wrocław 2011, s. 83-84.

⁸ W. Wójcik, *Asystentura rodziny w kontekście dawnych form wsparcia i pomocy rodzinie – przemiany, dylematy, wyzwania*, [w:] *Asystentura i mediacje socjalne*, (red.) A. Durasiewicz, J. Podobas, Wyd. WSP, Warszawa 2015, s. 93.

⁹ A. Żukiewicz, *Asystent rodzinny. Nowy zawód i nowa usługa w systemie wspierania rodzin. Od opieki do wsparcia*, Wyd. Impuls, Kraków 2011, s. 31.

wujący, Konferencyjną Grupę Rodzinną, wideotrening komunikacji czy Podejście Skoncentrowane na Rozwiązaniach (PSR), które obejmuje: komplementowanie, skalowanie, tworzenie obrazu obecnej sytuacji, preferowanej przyszłości i celu oraz małych kroków do jego osiągnięcia¹⁰.

Praca wykonywana przez asystenta rodziny ma charakter interdyscyplinarny i przynosi efekty, kiedy działa on na pograniczu trzech ról: pracownika socjalnego, trenera umiejętności życiowych i doradcy, który świadczy także pomoc psychologiczną. Ostatnie działania należy rozumieć także poprzez pryzmat przygotowania rodziny do interwencji specjalistów z zewnątrz. W procesie zmian asystent rodziny przygotowuje grunt do bardziej wysublimowanych form pomocy rodzinie wieloproblemowej. Role te asystent pełni w różnych momentach swojej współpracy z rodziną, w sposób plastyczny dostosowuje do nich także konkretne działania. Wymagają one od niego szerokich kompetencji, doświadczenia, znajomości i umiejętności stosowania zaawansowanych metod pracy socjalnej, dużej samodzielności i elastyczności w działaniu, czasem także zastosowania niekonwencjonalnych działań, które dostosowane będą do aktualnych potrzeb klienta i jego zaangażowania w zmianę swojego dotychczasowego sposobu życia¹¹.

W świetle obowiązujących przepisów prawnych, przyznanie wsparcia w postaci asystenta rodziny może odbyć się na trzy różne sposoby: na wniosek rodziny znajdującej się w kryzysie (rodzina świadoma jest swojej trudnej sytuacji, zazwyczaj chętnie współpracuje, jest aktywna i zaangażowana, realizuje stworzony specjalnie dla jej członków indywidualny Plan pracy z rodziną), na wniosek pracownika socjalnego (wsparcie przyznaje kierownik ośrodka pomocy, rodzina wyraża pisemną zgodę na współpracę, zazwyczaj podchodzi do tego typu wsparcia z pewną dozą niepewności, ale i ciekawości) i na wniosek sądu (sądowe zobowiązanie do współpracy, bardzo często dotyczy klientów, którzy wcześniej nie zgodzili się na tę formę wsparcia, oferowaną przez pracownika socjalnego).

W związku z faktem, że wsparcie rodzinie udzielane jest za jej zgodą i przy jej aktywnym udziale, trudno zatem wyobrazić sobie, żeby poprzez decyzję administracyjną (decyzja ośrodka pomocy społecznej) rodzina była „zmuszana” do pracy z asystentem. Takie działanie (nawet w najlepszej wierze) nie przyniesie raczej pożądanych rezultatów. Z tego też powodu, jeśli rodzina nie wyrazi zgody na pracę z asystentem, pracownik socjalny odstępuje od włączania asysty w jej strukturę. Inaczej jest, jeśli klienci zostali zobligowani do pracy na mocy postanowienia sądowego. Wtedy tylko kolejne postanowienie wydane przez sąd powszechny (wydział rodzinny) może „zwolnić” ich z tego obowiązku.

Ingerencja Sądu Rodzinnego

Celem wydania przez sąd zarządzeń opiekuńczo-wychowawczych względem małoletniego jest ochrona dobra nieletniego dziecka w sytuacji jego zagrożenia. Nie jest istotne tutaj czy zachowanie rodziców jest zawinione czy też nie, czy jest spowodowane bezradnością, nie-

¹⁰ I. Krasiejko, *Metodyka działania asystenta rodziny. Różne modele pracy socjalnej i terapeutycznej z rodziną*, Wyd. Śląsk, Katowice 2012, s. 57-69.

¹¹ I. Nowak, *Asystentura rodziny z perspektywy praktyka*, „Praca Socjalna” 2012, nr 4, s. 108-109.

udolnością czy nieświadomością, chorobą lub mylnym wyobrażeniem o tym, czego potrzebuje ich dziecko. Zarządzenia te nie są także formą represji w odniesieniu do rodziców, ani nie zmierzają do ich napiętnowania lub negatywnej oceny. Mają stać się formą niesienia im pomocy w przypadku trudności opiekuńczo-wychowawczych czy życiowych.

Sądowy nakaz współpracy z asystentem może w różny sposób rzutować na współpracę z rodziną. Pierwszy, najbardziej pożądaný model zakłada, że rodzina ufa pracownikowi OPS, staje się otwarta na współpracę, realizuje plan pracy. Chętnie dostosowuje się do wskazówek, dopytuje o szczegóły, aktywnie słucha. Ponadto traktuje asystenta jako towarzysza na długiej drodze wyjścia z trudnej sytuacji, w której się znalazła. Drugi model zakłada przeobrażenie klientów. Klienci początkowo nieufający, podchodzący z dystansem, niepewni, czy asystent rzeczywiście będzie działał na korzyść ich rodziny, stopniowo przekonują się do jego osoby i działań, zyskują pewność, że asystent stanowi wsparcie w trudnych sytuacjach, że można na nim polegać i że nie będzie ich oceniał. Ostatni model zakłada, że rodzina od samego początku współpracy nie pozwala na wejście w swoje struktury i uruchomienie mechanizmów pomocowych. Nie wierzy w umiejętności asystenta, traktuje go jak wroga i intruza albo jak przeciwnika, którego trzeba pokonać.

Praca z klientem trudnym

Bez wątpienia praca z klientem „zmotywowanym” do współpracy przez sąd jest dla asystenta największym wyzwaniem. Jak zatem pracować z klientem, który nie wyraził dobrowolnej zgody na tego typu wsparcie, który nie wpuszcza asystenta do domu i odmawia jakichkolwiek rozmów, który nie odbiera telefonów, nie odpowiada na pisemne wezwania, nie oddzwania i nie odpisuje na smsy, który odmawia realizacji stworzonego specjalnie dla jego rodziny, indywidualnego planu pomocy? Sytuacja jest dla asystenta bardzo trudna i niekomfortowa, ale nie bez wyjścia. Odpowiednie podejście „pomagacza”, odpowiednia jego postawa i zaangażowanie potrafią zmienić wrogie postawy klientów i zmobilizować ich do podjęcia wysiłku w kierunku zmiany swojej sytuacji.

Jak pracować z klientem trudnym, niezainteresowanym współpracą?

- należy zachować spokój, nie podnosić głosu, odpowiadać na pytania spokojnie, krótko i rzeczowo, ale też uczciwie, bez koloryzowania czy zatajania istotnych faktów;
- nie należy przerywać wypowiedzi klienta; dobrze, aby mógł „się wygadać”, powiedzieć wszystko, co chce, nawet jeśli werbalizowane przez niego treści będą mało obiektywne, nachalne;
- konieczne jest trzymanie emocji na wodzy, co oznacza, że nie należy dać się sprowokować;
- trzeba postawić granice, które warto wcześniej omówić z klientem i kategorycznie je respektować;
- warto dobrze przygotować się do pierwszego, wspólnego spotkania (wizyta w szkole-rozmowa z wychowawcą dziecka, panią psycholog, pedagog; wizyta w rewirze dzielnicowych lub osobiste spotkanie z funkcjonariuszem; telefon do kuratora zawodowego lub/i społecznego lub osobiste spotkanie);

- istotną rolę przy pierwszym spotkaniu pełni pracownik socjalny – bez względu na formę przydzielenia wsparcia w postaci asystenta rodziny, to właśnie pracownik socjalny, w początkowej fazie współpracy stanowi swego rodzaju „pomost” między rodziną a asystentem. To w jaki sposób pracownik socjalny przedstawi rodzinie na czym polega praca asystenta, jakie są jego zadania, czego będzie oczekiwał, po co został wprowadzony, będzie miało ogromne znaczenie dla ukształtowania się wzajemnych relacji na linii asystent – pracownik socjalny (także w sytuacji sądowego nakazu współpracy z asystentem rodziny);
- należy pamiętać, że dla klienta sytuacja także nie jest komfortowa – nie zna asystenta (albo co gorsza, swoją opinię o asystencie wysondował na podstawie opinii od innych petentów OPS), nie wie, czego może się spodziewać i czego będzie się od niego oczekiwać;
- podkreślać należy, że celem działań pracowników OPS nie jest umieszczenie małoletnich dzieci w pieczy tylko pomoc rodzinie w uporaniu się z trudną sytuacją, w której się znaleźli, aby możliwe było dalsze wychowywanie się małoletnich w rodzinie biologicznej lub powrót do środowiska rodzinnego;
- warto poprosić klienta, aby sprecyzował czego od nas oczekuje, jak wyobraża sobie współpracę i spotkania, jakie ma mocne strony, co mu dobrze wychodzi, a z czym ma problemy, jakie sytuacje go niepokoją i z czym sobie nie radzi;
- konieczne jest wyjaśnianie sytuacji konfliktowych oraz wszelkich nieudówień na bieżąco, co zapobiegne nagromadzeniu się wzajemnych pretensji;
- pamiętać należy, aby nie porównywać działań klientów do naszych osobistych doświadczeń; każda rodzina stanowi inny „zestaw” problemów i przeciwności, które należy pokonać, każda ma inne zasoby, z których można skorzystać i każda hołduje innym zasadom;
- niezbędnym warunkiem współpracy jest także uczciwość, prawdomówność i aktywne słuchanie. Klient nie może ciągle podejrzewać, że go oszukujemy albo że nie słuchamy tego, co do nas mówi, musi mieć poczucie, że interesujemy się jego sprawami, że jesteśmy zaangażowani w pomoc;
- dobrze jest dostosować język, którym się porozumiewamy do kompetencji językowych naszego rozmówcy, bez wątpienia, zapobiegne to wielu nieudównieniom i da naszemu klientowi poczucie, że naprawdę chcemy go zrozumieć.

Pamiętać należy, że aktywność w rozwiązywaniu problemów leży po stronie rodziny wspieranej. To ona musi wykazać się działaniami, nie wolno jej wyręczać. Jeżeli mimo podejmowanych przez asystenta działań sytuacja rodziny nie zmienia się lub nawet pogarsza, a dobro nieletnich pozostaje zagrożone, konieczne staje się poinformowanie właściwego sądu powszechnego (wydziału rodzinnego) o sytuacji rodziny. Uczciwość nakazuje, aby poinformować zainteresowanych, że taka sytuacja będzie miała miejsce. Inicjatorem i autorem takiego pisma staje się asystent rodziny.

Kompetencje asystenta rodziny

Wśród podstawowych, kluczowych dla pracy asystenta kompetencji można wymienić: umiejętności psychologiczne, w tym aktywne słuchanie i perswazję oraz wiedzę i wiarygodność, które niezbędne są do prawidłowego wypełniania roli asystenta. Składnikami tych kompetencji są podstawy wiedzy socjologicznej, pedagogicznej i prawnej. Warto wymienić także etykę, niezbędną w pracy podmiotu wspierającego oraz praktykę, która obejmuje techniczne umiejętności oraz znajomość narzędzi ułatwiających zaplanowanie i przeprowadzenie wsparcia¹².

Obszar pierwszy zaprezentowanych wyżej kompetencji dotyczy umiejętności psychologicznych oraz stanowi źródło i podstawę wszelkich działań pomocowych. Właściwa komunikacja asystenta z klientem umożliwia nawiązanie pozytywnych relacji i zrozumienie jego potrzeb. Istotne jest, aby asystent stosował w swojej pracy słuchanie terapeutyczne, które umożliwia odczytywanie stanu emocjonalnego klienta i pełne, dokładne zrozumienie jego uczuć¹³. Drugi obszar – wiedzy i wiarygodności – obejmuje znajomość zagadnień z obszarów prawa rodzinnego, administracyjnego, karnego, zabezpieczenia społecznego, prawa pracy oraz regulacji prawnych w zakresie wspierania i systemu pieczy zastępczej. Osoby na tym stanowisku powinny posiadać także wiedzę z zakresu pedagogiki, psychologii rozwojowej i wychowawczej, powinny znać implikacje dotyczące wpływu sytuacji kryzysowej w rodzinie na zachowanie i rozwój dziecka¹⁴. Trzeci obszar powinien nakreślać reguły w zakresie współpracy pomiędzy asystentem a klientem, istotne tutaj stają się: dobro klienta, nieszkodzenie, sprawiedliwość, respektowanie jego niezależności, legalność¹⁵. Czwarty obszar kompetencyjny obejmuje warsztat pracy asystenta, który powinien opierać się na kilku praktycznych zasadach: odpowiedzialność (niezawodność i wysokie kompetencje), celowość działania (planowanie i przestrzeganie zasad kontraktu), wiarygodność (rzetelne i równe traktowanie klientów) i poufność (umiejętność zachowania tajemnicy)¹⁶.

Konkluzja

Na zakończenie podkreślić należy także fakt, że sądowe zobowiązanie do współpracy wiążące jest dla rodziny wspieranej, nie dla asystenta. To klientom powinno zależeć na aktywnym działaniu i skorzystaniu w jak największym stopniu z tych możliwości, jakie daje współpraca z pracownikiem OPS. Asystent rodziny zobligowany jest (bez względu na drogę przyznania tego wsparcia) do niesienia wszechstronnej pomocy, wspierania, towarzy-

¹² J. Lizut, A. Nyckowski, *Kompetencje asystenta rodziny*, [w:] *Asystentura i mediacje socjalne*, (red.) A. Durasiewicz, J. Podobas, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Warszawie, Warszawa 2015, s. 58-67.

¹³ L. Gast, M. Balley, *Doskonalenie komunikacji w pracy socjalnej*, Wyd. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, s. 77-81, <https://docplayer.pl/20077069-Linda-gast-martin-bailey-doskonale-nie-komunikacji-w-pracy-socjanlej.html>.

¹⁴ J. Lizut, A. Nyckowski, *Kompetencje asystenta...*, *op. cit.*, s. 59.

¹⁵ C. Jones, C. Shilito-Clarke, G. Syme i inni, *Co wolno, a czego nie wolno terapeutom*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005, s. 32-33.

¹⁶ *Ibidem*, s. 32.

szenia i rozbudzania wiary we własne siły i umiejętności. Jego holistyczne działania, wsparte przez aktywną i zaangażowaną postawę klientów, mogą przerodzić się sukces, który dla rodziny oznacza odstępianie sądu od ingerencji we władzę rodzicielską.

Bibliografia

1. Gast L., M. Balley, *Doskonalenie komunikacji w pracy socjalnej*, Wyd. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, <https://docplayer.pl/20077069-Linda-gast-martin-bailey-doskonalenie-komunikacji-w-pracy-socjanlej.html>.
2. Jones C., Shilito-Clarke C., G. Syme i inni, *Co wolno, a czego nie wolno terapeutom*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005.
3. Kanios A., *Praca socjalna z rodziną problemową. Perspektywa metodyczna*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2016.
4. Kocik Ł., *Rodzina jako uniwersalny mikroświat człowieka*, „Małżeństwo i Rodzina” 2003, nr 5.
5. Krasiejko I., *Metodyka działania asystenta rodziny. Różne modele pracy socjalnej i terapeutycznej z rodziną*, Wyd. Śląsk, Katowice 2012.
6. Lizut J., Nyckowski A., *Kompetencje asystenta rodziny*, [w:] *Asystentura i mediacje socjalne*, (red.) A. Durasiewicz, J. Podobas, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Warszawie, Warszawa 2015.
7. Lubińska-Tomczak M., *Asystentura jako nowy instrument pracy socjalnej, wspomagający zrównoważony rozwój rodziny*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, zeszyt 106.
8. Lubińska-Tomczak M., *Stan asystentury w Polsce. Doniesienia z badań własnych*, „Praca Socjalna”, wrzesień-październik 2020.
9. Ładyżyński A., *Terapia jako forma pomocy rodzinie w powrocie do równowagi*, [w:] *Rodzina-wsparcie i pomoc*, Seria Pedagogika rodziny w teorii i praktyce, (red.) M. Parzyszek, M. Samorajska, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2017.
10. Nowak I., *Asystentura rodziny z perspektywy praktyka*, „Praca Socjalna” 2012, nr 4.
11. Sałustowicz P., *„Choroby wieku dziecięcego” – proces implementacji asysty rodzinnej – wstępna diagnoza*, „Praca Socjalna” 2013, nr 3.
12. Wowra I., *Asystent rodziny – profesjonalista w pracy z rodzinami wieloprotblemowymi*, [w:] *Nowatorskie instrumenty w pracy z klientami pomocy społecznej. Asystent rodziny, trener pracy, klub integracji społecznej, asystent osoby niepełnosprawnej*, A. Górak, M. Sosnowski, I. Wowra, B. Flak, Grupa Ergo Sp. z o.o., Wrocław 2011.
13. Wójcik W., *Asystentura rodziny w kontekście dawnych form wsparcia i pomocy rodzinie – przemiany, dylematy, wyzwania*, [w:] *Asystentura i mediacje socjalne*, (red.) A. Durasiewicz, J. Podobas, Wyd. WSP, Warszawa 2015.
14. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1426, 1429).
15. Żukiewicz A., *Asystent rodzinny. Nowy zawód i nowa usługa w systemie wspierania rodzin. Od opieki do wsparcia*, Wyd. Impuls, Kraków 2011.

Dane kontaktowe

Mirela Lubińska-Tomczak, mirelalt@interia.pl



Grzegorz Markowski

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2175-9409>

Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego

OPINIOWANIE DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH Z ZAKRESU OCHRONY ŚRODOWISKA PRZEZ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE NA TERENIE ZIEMI RACIBORSKIEJ

Streszczenie (abstrakt): Opiniowanie jest jedną z form współdziałania organów administracji publicznej, mających na celu analizę przedmiotu postępowania i uwzględnienie różnych interesów prawnie chronionych. Prowadzone w ramach opiniowania konsultacje społeczne pozwalają na właściwe zrozumienie interesów i rozpoznanie potrzeb całej społeczności, a następnie udzielenie na nie odpowiedzi w treści dokumentu strategicznego. Na podstawie analizy oceniono aktywność organizacji pozarządowych oraz jakie napotyka bariery wraz z propozycjami zmian i zachęt podczas konsultacji.

Słowa kluczowe: dokument strategiczny, ochrona środowiska, organizacje pozarządowe, konsultacje, opiniowanie

OPINION ON STRATEGIC DOCUMENTS IN THE SCOPE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION BY NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE AREA OF RACIBÓRZ

Abstract: Providing opinions is one of the forms of cooperation between public administration bodies aimed at analyzing the subject of the proceedings and taking into account various legally protected interests. Public consultations carried out as part of the opinion-making process allow for a proper understanding of the interests and needs of the entire community, and then responding to them in the content of the strategic document. On the basis of the analysis, the activity of non-governmental organizations and the barriers they encounter along with proposals for changes and incentives during consultations were assessed.

Keywords: strategic document, environmental protection, non-governmental organizations, public consultation, opinion

Wstęp

Opiniowanie jest formą współdziałania, która ma na celu ocenienie przygotowanych projektów dokumentów strategicznych z zakresu ochrony środowiska. Może to dotyczyć uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w dokumencie m.in. kosztów, planów inwestycyjnych, analiz danych.

Zapewniony podczas konsultacji społecznych udział społeczeństwa w opracowywaniu i opiniowaniu dokumentów pozwala, aby końcowi adresaci dokumentu mogli się wypowiedzieć odnośnie do zapisów, które będą stanowiły przepisy prawa ich obowiązujące.

Dokumenty są nie tylko zaadresowane do mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, ale też do osób prywatnych. Z ich grupy warto zwrócić uwagę na organizacje pozarządowe. Warto więc przeanalizować ich zaangażowanie podczas opiniowania oraz czy współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi a organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego mogłyby wpłynąć na poprawę procesu opiniowania poprzez wykorzystanie ich potencjału.

Dokumenty strategiczne

Dokumenty strategiczne są opracowywane a następnie przyjmowane w formie uchwał przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego na terenie całej Polski. Dotyczą one tematyki związanej z m.in. polityką rozwoju, ochroną środowiska, gospodarką wodno-ściekową, gospodarką odpadami czy też finansami.

Nie można jednak w ustawach o samorządzie gminnym¹, powiatu² czy też województwa³ znaleźć definicji dokumentu strategicznego. Problematyczna niewątpliwie pozostaje również kwestia ciągle otwartego katalogu dokumentów. Ich lista w ostatnich latach jest determinowana głównie możliwościami pozyskania środków unijnych na realizację działań z Regionalnych Programów Operacyjnych. Dodatkowo posiadanie przez gminę niektórych dokumentów (np. plan gospodarki niskoemisyjnej) nie jest obowiązkowe.

Można więc zdefiniować dokumenty strategiczne jako strategie oraz programy rozwoju, które realizują średnio- i długookresową strategię rozwoju we wszystkich możliwych aspektach należących do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, które zostają przyjęte uchwałą jako akt prawa miejscowego.

Dokumenty strategiczne z zakresu ochrony środowiska na terenie Ziemi Raciborskiej⁴

Opracowanie dokumentów strategicznych z zakresu ochrony środowiska obowiązujących na terenie Ziemi Raciborskiej wynika z zapisów w aktach prawnych czy też dokumentach. Jedne zostały uregulowane w dwóch ustawach:

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Są nimi:

- Program ochrony powietrza dla województwa śląskiego (Uchwała nr VI/21/12/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 czerwca 2020 r.),
- Program ochrony środowiska dla województwa śląskiego do roku 2019 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2024 (Uchwała nr V/11/8/2015 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 31 sierpnia 2015 r.),

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526, z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094, z późn. zm.).

⁴ Jako Ziemię Raciborską traktujemy obszar Gminy Racibórz.

- Program ochrony środowiska dla Gminy Racibórz na lata 2020-2023 wraz z perspektywą do 2027 roku (Uchwała nr XXIII/318/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 września 2020 r.),
- Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022 (Uchwała nr V/37/7/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 24 kwietnia 2017 r.).

Opracowanie dokumentów może też wynikać z zapisów aktów prawa miejscowego. Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr V/36/1/2017 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw była podstawą prawną do opracowania dokumentu pn. Program ograniczenia niskiej emisji na lata 2023-2028 (Uchwała nr XLIX/701/2022 Rady Miasta Racibórz z 26 października 2022 r.).

Dokumenty są również opracowywane w związku z możliwościami skorzystania ze wsparcia zewnętrznego na dofinansowanie inwestycji ze środków Unii Europejskiej. Takim dokumentem jest Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Raciborza (Uchwała nr XVII/197/2016 Rady Miasta Racibórz z dnia 23 marca 2016 r.).

Opiniowanie, udział społeczeństwa, konsultacje społeczne, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Organ jednostki samorządu terytorialnego, opracowujący dokument strategiczny, poddaje go wraz z prognozą oddziaływania na środowisko opiniowaniu przez właściwe organy (Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Dyrektor Urzędu Morskiego – jeśli dotyczy). Wydają one opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku. Organ zapewnia również udział społeczeństwa w ramach przeprowadzenia procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁵.

W celu zapewnienia jak najlepszej partycypacji społecznej⁶, organ przeprowadza konsultacje społeczne trwające 21 dni. Konsultacje społeczne są sposobem uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną – bezpośrednio lub pośrednio – skutki proponowanych przez administrację działań. W ramach konsultacji przedstawiciele władz mogą przedstawiać obywatelom swoje plany, dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie i pracę obywateli, wysłuchiwać ich opinii na ten temat oraz informować o ostatecznych decyzjach, które zostaną podjęte.

W czasie konsultacji każda osoba fizyczna i prawna niezależnie od ich właściwości miejscowej i rzeczowej mają możliwość zgłoszenia uwag i wniosków do projektu dokumentu. Mogą one być zgłoszone w formie, która została określona w ogłoszeniu o konsultacjach np. pisemnie, ustnie do protokołu lub za pomocą środków komunikacji elektro-

⁵ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.).

⁶ Partycypacja społeczna to aktywne uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji, które mają bezpośredni związek z funkcjonowaniem społeczności, których są członkami.

nicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym. Do każdej zgłoszonej uwagi lub wniosku organ musi się odnieść wraz z uzasadnieniem i przedstawić w pisemnym podsumowaniu⁷.

Ta przewidziana w ww. ustawie procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zapewnia transparentność oraz daje możliwość kształtowania aktów prawa miejscowego przez wszystkich mieszkańców niezależnie od ich narodowości, wieku czy też miejsca zamieszkania. Pokazuje to, że każdy może wziąć udział w opiniowaniu prawa, które go dotyczy.

Analiza konsultacji społecznych dokumentów na terenie Ziemi Raciborskiej

Dla każdego z dokumentów strategicznych z zakresu ochrony środowiska, obowiązujących na obszarze Ziemi Raciborskiej, zostały przeprowadzone konsultacje społeczne w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Więcej zostało złożonych uwag i wniosków do dokumentów na szczeblu wojewódzkim. Natomiast dla dokumentów na poziomie gminnym ich nie złożono. Najwięcej uwag i wniosków złożono do Programu ochrony środowiska dla województwa śląskiego do roku 2019 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2024.

Tabela 1. Liczba zgłoszonych uwag i wniosków do dokumentów strategicznych z zakresu ochrony środowiska na terenie Ziemi Raciborskiej w podziale na grupę podmiotów

Grupa podmiotów	Program ochrony powietrza dla województwa śląskiego	Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022	Program ochrony środowiska dla województwa śląskiego do roku 2019 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2024	Program ochrony środowiska dla Gminy Racibórz na lata 2020-2023 wraz z perspektywą do 2027 roku	Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Raciborza	Program ograniczenia nieskiej emisji na lata 2023-2028
Administracja samorządowa	192	213	112	0	0	0
Administracja rządowa	108	12	53	0	0	0
Jednostki organizacyjne JST	0	0	126	0	0	0
Przedsiębiorcy	0	170	48	0	0	0

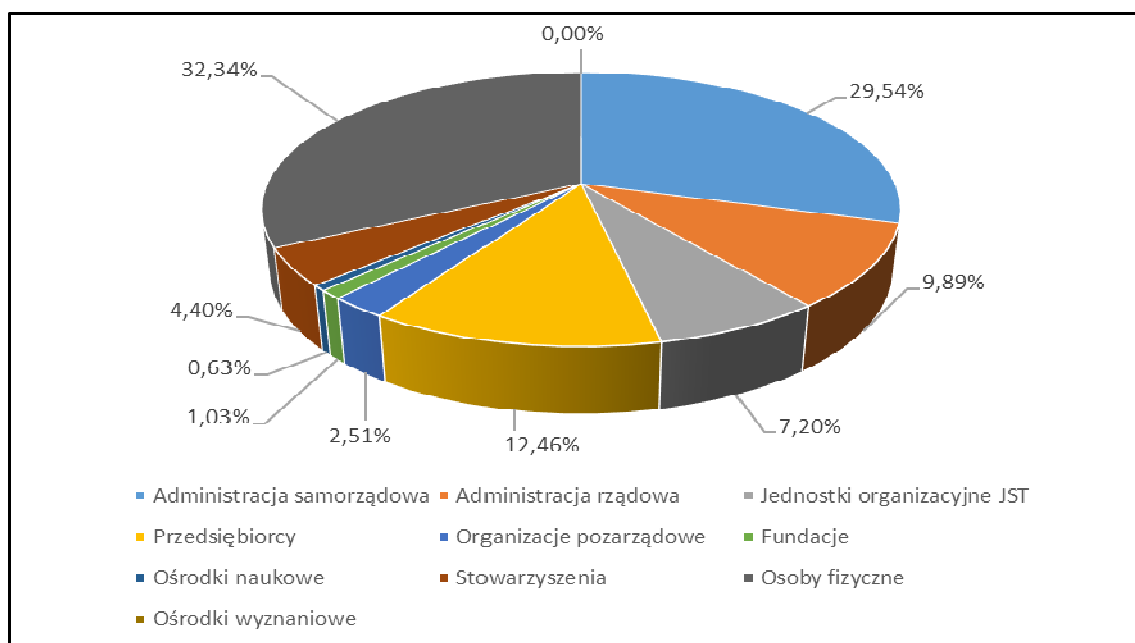
⁷ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.).

Organizacje pozarządowe	44	0	0	0	0	0
Fundacje	18	0	0	0	0	0
Ośrodki naukowe	0	0	11	0	0	0
Stowarzyszenia	54	17	6	0	0	0
Osoby fizyczne	57	16	493	0	0	0
Ośrodki wyznaniowe	0	0	0	0	0	0
Suma	473	428	849	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Podsumowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Projektu Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022, Raportu podsumowującego proces konsultacji i opiniowania projektu Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego wraz z uzasadnieniem, informacji przekazanej przez Marszałka Województwa Śląskiego i Prezydenta Miasta Racibórz.

W celu wykonania analizy aktywności społeczeństwa podmioty składające uwagi i wnioski zostały podzielone na określone grupy ze względu na ich charakter działalności i sposób funkcjonowania.

Najwięcej uwag i wniosków zostało zgłoszonych przez osoby fizyczne (32,34%), administrację samorządową (29,54%) i przedsiębiorców (12,46%). Najmniej natomiast przez organizacje pozarządowe (2,51%), fundacje (1,03%) i ośrodki naukowe (0,63%). Ośrodki wyznaniowe nie zgłosiły uwag i wniosków.



Rysunek 1. Struktura podmiotów składających uwagi do dokumentów strategicznych z zakresu ochrony środowiska na terenie Ziemi Raciborskiej

Źródło: Opracowanie własne.

Wnioski, bariery oraz propozycje zmian i zachęt podczas konsultacji

Na podstawie powyższej analizy można zaobserwować brak zainteresowania społeczeństwa Gminy Racibórz aktami prawnymi z dziedziny ochrony środowiska. Natomiast jeżeli chodzi o całościową analizę podmiotów zgłaszających uwagi i wnioski, wyłania się bardzo niska aktywność organizacji pozarządowych. Jest to o tyle zastanawiające, że w ostatnich latach widać wzrost popularności organizacji działających w sferze ochrony powietrza, a analizowane dokumenty tej tematyki dotyczą. Duża aktywność organizacji pozarządowych w mediach społecznościowych, w zagadnieniach dotyczących ochrony środowiska, nie przełożyła się na zainteresowanie dokumentami strategicznymi kształtującymi prawo miejscowe. Konsultacje społeczne nie akceptują populistycznych haseł, tylko wymagają konkretnych uwag, ale też i propozycji rozwiązań, nie mogą się ograniczyć do bezproduktywnego narzekania na otaczającą przestrzeń, tylko zaangażowania w rozwiązanie problemów poprzez dialog. Dlatego zaledwie 44 uwagi zgłoszone do sześciu dokumentów strategicznych, przyjętych uchwałą, stanowiących akty prawa miejscowego, jest rozczarowujące. Tym bardziej, jeśli zobaczymy, że na terenie województwa śląskiego było zarejestrowanych w 2020 roku 1048 organizacji⁸, których główną dziedziną działalności była ochrona środowiska. Nie jest natomiast zaskoczeniem największa aktywność osób fizycznych, administracji samorządowej i przedsiębiorców. W przypadku przedsiębiorców i administracji wynika to z tego, że dokumenty są tworzone dla administracji gminnej i firm działających na ich terenie. Natomiast uwagi i wnioski od osób fizycznych najczęściej są spowodowane wpływem dokumentu dla budżetu ich gospodarstw domowych.

Dlaczego tak ważna jest aktywność w czasie opiniowania dokumentacji przez organizacje pozarządowe? Reprezentują ją często naukowcy, eksperci, filantropi, pasjonaci ochrony środowiska i ekologii oraz radni gmin, którzy bardzo dobrze znają potrzeby najbliższego otoczenia. Poprzez swoją bliskość ze społeczeństwem wiedzą jakie są potrzeby i zagrożenia w związku z planowanymi inwestycjami czy też nowymi regulacjami prawnymi. Dodatkowo ich motywacją do działania jest również to, że są mieszkańcami gmin, na terenie których funkcjonują. Są też apolityczni i niezależni, co pokazuje autentyczność i transparentność podejmowanych czynności czy też wypowiedzianych słów. Często ich działalność w ramach organizacji jest dodatkową pracą, za którą nie otrzymują wynagrodzenia.

W związku z tym warto przeanalizować przyczyny tak niskiej partycypacji społecznej na poziomie gminnym. Jako jeden z pierwszych można wskazać nieumiejętne dotarcie do grupy docelowej oraz niska świadomość ekologiczna mieszkańców. Najczęściej organy administracji publicznej informację o rozpoczęciu konsultacji ogłaszają na tablicy ogłoszeń w urzędzie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Wynika to z oszczędności kosztów. Inną formą jest ogłoszenie w lokalnej prasie, telewizji lub radiu. Powszechnym zjawiskiem jest też wykorzystywanie mediów społecznościowych głównie w celu dotarcia do osób młodych. W celu podjęcia dyskusji z lokalnym społeczeństwem władze samorządowe często organizują w czasie konsultacji spotkanie, na którym będzie można zgłaszać swoje

⁸ Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl> [dostęp: 29.08.2023].

postulaty do dokumentu w formie ustnej. Dodatkowo, aby podnieść atrakcyjność spotkań, dołącza się informacje o poczęstunku i wydawaniu dla uczestników gadżetów oraz materiałów promocyjnych.

Występujące bariery i problemy podczas konsultacji społecznych można rozpatrzeć pod kątem aktywności, organizacyjnym i technologicznym. Warto wspomnieć na początku, że mimo zastosowania wielu metod, nie dotrzemy do wszystkich odbiorców z informacją o konsultacjach, jeśli adresaci sami nie wykażą zainteresowania. Przy wyborze metod kontaktu głównym kryterium jest cena. Jednostki samorządu terytorialnego nie chcą wydawać dużych środków na tego typu działania. Częstym zarzutem lokalnej społeczności jest brak informacji listownej o prowadzonych konsultacjach. Zaznaczyć więc trzeba, że nie prowadzi się tego sposobu komunikacji z wielu powodów. Są to: wysokie koszty prowadzenia korespondencji, brak chęci odbioru przesyłki przez adresata jeżeli jest ona wysłana przez urzędy, nieaktualny adres zamieszkania oraz brak gwarancji, że odbiorca otworzy przesyłkę i ją przeczyta. W związku z tym nie ma argumentów za tym, aby poinformować organizacje pozarządowe oraz innych interesariuszy⁹ o opiniowaniu w ten sposób. Posiłkując się danymi o liczbie organizacji, wymagałoby to przygotowania ponad tysiąca pism.

Przedstawicielami organizacji są osoby w różnym przedziale wiekowym, co powoduje kolejne zagrożenia. Osoby starsze często nie obsługują mediów społecznościowych oraz nie posiadają poczty e-mail. Natomiast osoby młode nie słuchają lokalnego radia i lokalnej telewizji. Kont na mediach społecznościowych nie mają również organizacje pozarządowe. Stanowi to barierę w dostępie do informacji, gdyż administracja publiczna coraz chętniej przekazuje informacje za pomocą mediów społecznościowych. Jednakże mimo większej ilości aplikacji urzędy ograniczają się do Facebooka. Zamieszczane tam posty niestety też często nie docierają do większej liczby odbiorców ze względu na niewłaściwe oznakowanie i pozycjonowanie. Kolejną barierą jest brak funkcjonowania na obszarze danej gminy lokalnej prasy lub radia, co znacząco ogranicza dotarcie do interesariuszy. Nawet jeśli mamy prasę w naszej gminie, to koszt gazety jest zbyt duży. Jeżeli natomiast weźmiemy pod uwagę zorganizowanie cateringu podczas spotkań, to obecnie nie jest to zachęcające dla lokalnej społeczności a stanowi dla organizatora obciążenie finansowe, bo musi przygotować przekąski nawet jeśli nikt na spotkanie nie przyjdzie.

W jaki więc sposób zachęcić organizacje pozarządowe do większego zaangażowania w życie lokalnej społeczności? Pierwszą propozycją jest stworzenie Rady Dialogu Organizacji Pozarządowych, funkcjonujących na terenie danej gminy. Działałaby ona pod przewodnictwem i patronatem Prezydenta Miasta Racibórz, który zapewniłby obsługę organizacyjną i finansową jej działania. Byłaby ona m.in. informowana o wszystkich zbliżających się konsultacjach na obszarze gminy, miałyby możliwość proponowania inicjatyw lokalnych działań oraz przekazywania wniosków lub uwag od lokalnej społeczności. Jednakże warunkiem uczestnictwa w Radzie byłoby podanie aktualnych danych kontakto-

⁹ Interesariusze – są to osoby lub inne organizacje, które uczestniczą w tworzeniu projektu (biorą czynny udział w jego realizacji) lub są bezpośrednio zainteresowane wynikami jego wdrożenia.

wych do osoby reprezentującej organizację. Wymusi to na nich większą aktywność w bezpośrednich kontaktach, gdzie nie będzie można anonimowo zamieszczać informacji krytycznych w mediach społecznościowych. Będzie też to impuls do własnego zainteresowania sprawami związanymi z przedmiotem działalności organizacji.

Aby organizacja była zainteresowana większym zaangażowaniem, muszą być spełnione wartości związane ze wzajemnym zaufaniem, aktywnym słuchaniem przez władze gminy, a także brak oceniania, szacunek i niezależność, konsekwentne trzymanie się wspólnie ustalonych zasad oraz możliwość współdecydowania za sprawy lokalne. Dlatego proponowane jest sporządzenie regulaminu funkcjonowania Rady przyjętego uchwałą rady gminy.

Władza samorządowa musi też pokazać, że zdanie organizacji nie jest zlekceważone i pominięte. Warto, aby organizacje miały prawo i chęć wpływu na akty prawa miejscowego. Zachętą byłaby możliwość czerpania korzyści finansowych na realizację zadań prowadzonych przez organizacje w gminie. Warto tutaj zaznaczyć, że zaangażowanie musi pójść z dwóch stron. Niezależnie jednak od tego, kto jest inicjatorem rozpoczęcia prac w Radzie, idea funkcjonowania jest podobna: opiera się na dialogu, współpracy i lokalności. Warto wspomnieć, że organizacje coraz mocniej angażują się w proces legislacyjny w zakresie jakości powietrza w Polsce.

Czy warto więc współpracować z organizacjami pozarządowymi? Korzyści jest wiele:

- nagłaśniają ważne problemy społeczne (konkretnej grupy, społeczności, miejsca),
- zdobywają poparcie dla inicjatyw realizowanych przez organizację, zachęcają do włączenia się w działania, dają konkretne wskazówki, co ludzie mają zrobić, żeby wesprzeć akcję czy przedsięwzięcie,
- docierają do określonych grup odbiorców i są grupą docelową działań organizacji,
- edukują w sprawie, którą się zajmują: pokazują rozwiązania, zachęcają do prowadzenia/zaprzestania konkretnych działań,
- budują swoją rozpoznawalność i zwiększają zaufanie, wzmacniają markę ekspercką, dzięki czemu łatwiej można zachęcić do współpracy potencjalnych partnerów.

Podsumowanie

Należy podkreślić, że bardzo małe jest zaangażowanie organizacji pozarządowych w opiniowanie dokumentów strategicznych z zakresu ochrony środowiska na Ziemi Raciborskiej. Wynika ono m.in. ze słabej aktywności samych organizacji, ale też z wielu barier organizacyjnych i technologicznych. Bardzo dobrą propozycją zmiany jest Rada Dialogu Organizacji Pozarządowych. Jednakże aby w pełni usprawnić proces, należy dążyć do likwidacji barier.

Bariery są elementem, który mocno ogranicza motywację do działania nie tylko społeczeństwa i organizacji społecznych, ale też organów jednostek samorządu terytorialnego. Zróżnicowanie społeczeństwa wpływa na dużą różnorodność problemów napotykanych podczas procesu komunikacji. Niestety uniwersalnych metod kontaktu nie ma a rozwój

technologiczny daje nowe możliwości w tym zakresie, ale też może powodować wykluczenie osób, które nie potrafią się do nich dostosować.

Opiniowanie więc jest procesem bardzo złożonym, rozpoczynając od ogłoszenia przez środki komunikacji a skończywszy na uwagach i wnioskach przekazywanych przez lokalną społeczność. Jednakże dodatkowym czynnikiem, który poprawi jakość opiniowania, jest również większe zainteresowanie każdej ze stron.

Bibliografia

1. Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl> [dostęp: 29.08.2023].
2. Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Raciborza (Uchwała nr XVI/197/2016 Rady Miasta Racibórz z dnia 23 marca 2016 r.).
3. Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022 (Uchwała nr V/37/7/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 24 kwietnia 2017 r.).
4. Podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Projektu Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022.
5. Program ochrony powietrza dla województwa śląskiego (Uchwała nr VI/21/12/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 czerwca 2020 r.).
6. Program ochrony środowiska dla Gminy Racibórz na lata 2020-2023 wraz z perspektywą do 2027 roku (Uchwała nr XXIII/318/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 września 2020 r.).
7. Program ochrony środowiska dla województwa śląskiego do roku 2019 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2024 (Uchwała nr V/11/8/2015 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 31 sierpnia 2015 r.).
8. Program ograniczenia niskiej emisji na lata 2023-2028 (Uchwała nr XLIX/701/2022 Rady Miasta Racibórz z 26 października 2022 r.)
9. Raport podsumowujący proces konsultacji i opiniowania projektu Programu ochrony powietrza dla województwa śląskiego wraz z uzasadnieniem.
10. Uchwała Nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r. poz. 2624).
11. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526, z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094, z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.).

Dane kontaktowe

Grzegorz Markowski, g.markowski@poczta.onet.pl



Ludmiła Nowacka

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8978-2074>

Akademia Nauk Stosowanych w Raciborzu

ZARYS POLITYKI EDUKACYJNEJ MIASTA RACIBÓRZ – DYLEMATY I PERSPEKTYWY

Streszczenie (abstrakt): Polityka oświatowa Miasta Racibórz 2017-2022 jest dokumentem prawa miejscowego – Uchwała nr XXXI/454/2017 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 sierpnia 2017 r. Zawiera ona w swej treści pozycje takie jak: kierunki polityki oświatowej, sieć szkolna, dostępność oferty edukacyjnej, jakość kształcenia, opieka i pomoc – wyrównywanie szans edukacyjnych, kadra pedagogiczna, zarządzanie oświatą, baza oświatowa, wyposażenie szkół i placówek w sprzęt i pomoce dydaktyczne, model i standardy edukacyjne, struktura raciborskiej oświaty, zatrudnieni w jednostkach oświatowych, subwencja i wydatki na zadania oświatowe. Obecna uchwała ma duży stopień ogólności, to pozwoliło na wpisanie zadań, które zaistniały w społeczeństwie, a nie były przewidywane, takich jak: pandemia, wojna na Ukrainie czy inflacja. W czasach tak dynamicznych zmian, ogromnej nieprzewidywalności, warto tworzyć dokumenty, które będą obejmowały swoimi perspektywami krótki okres czasu. Tym samym zwiększy się stopień satysfakcji w środowiskach oświatowych czy lokalnych.

Słowa kluczowe: polityka oświatowa, finanse, kierunki polityki oświatowej, model przedszkola, model szkoły

OUTLINE OF THE EDUCATIONAL POLICY OF THE CITY OF RACIBORZ – DILEMMAS AND PROSPECTS

Abstract: The educational policy of the City of Raciborz 2017-2022 is a document of local law – Resolution No. XXXI/454/2017 of the Raciborz City Council of August 30, 2017. It includes items such as: directions of educational policy, school network, availability of educational offer, quality of education, care and assistance – equalizing educational opportunities, teaching staff, education management, educational base, equipping schools and institutions with equipment and teaching aids, educational model and standards, structure of education in Raciborz, employees in educational units, subsidies and expenses for educational tasks. The current resolution has a high degree of generality, which allowed for the inclusion of tasks that occurred in society and were not anticipated, such as: pandemic, war in Ukraine or inflation. In times of such dynamic changes and enormous uncertainty, it is worth creating documents that will cover a short period of time with their perspectives. This will increase the level of satisfaction in educational and local environments.

Keywords: educational policy, finances, directions of educational policy, kindergarten model, school model

Wstęp

Polityka oświatowa Miasta Racibórz 2017-2022 jest dokumentem prawa miejscowego – Uchwała nr XXXI/454/2017 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 sierpnia 2017 r. Zawiera ona

w swej treści pozycje takie jak: kierunki polityki oświatowej, sieć szkolna, dostępność oferty edukacyjnej, jakość kształcenia, opieka i pomoc – wyrównywanie szans edukacyjnych, kadra pedagogiczna, zarządzanie oświatą, baza oświatowa, wyposażenie szkół i placówek w sprzęt i pomoce dydaktyczne, model i standardy edukacyjne, struktura raciborskiej oświaty, zatrudnieni w jednostkach oświatowych, subwencja i wydatki na zadania oświatowe.

Obecna uchwała ma duży stopień ogólności, to pozwoliło na wpisanie zadań, które zaistniały w społeczeństwie, a nie były przewidywane, takich jak: pandemia, wojna na Ukrainie czy inflacja.

W czasach tak dynamicznych zmian, ogromnej nieprzewidywalności warto tworzyć dokumenty, które będą obejmowały swoimi perspektywami krótki okres. Tym samym zwiększy się stopień satysfakcji w środowiskach oświatowych czy lokalnych.

Polityka edukacyjna miasta Racibórz

Miasto Racibórz w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym zobowiązane jest do wielu zadań. Jednym z nich jest realizacja zadań oświatowych, które stanowi zadanie własne. Narzuca to gminie zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i przedszkoli. Za zapewnienie jakości nauczania i edukacji odpowiada już Kuratorium Oświaty, które nadzoruje system oświaty. Gmina, mając na uwadze zasady społeczeństwa obywatelskiego, wprowadza konsultacje społeczne w kwestii edukacji a następnie Rada Miasta przyjmuje je w formie Uchwały. I to właśnie Uchwała nr XXXI/454/2017 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia polityki oświatowej Miasta Racibórz na lata 2017-2022 jest koncepcją edukacyjną dla miasta Racibórz.

Omawiany dokument jest materiałem bardzo obszernym (47 stron), zdarzają się tam powtórzenia i treści bardzo ogólne, co powoduje, że trudno się go czyta. Brak tam też jasnych perspektyw dla systemu oświatowego np. gdy zostaną wygaszane gimnazja.

„Uchwała nr XXXI/454/2017 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia polityki oświatowej Miasta Racibórz na lata 2017-2022 składa się z następujących części:

- Kierunki polityki oświatowej Miasta Racibórz na lata 2017-2022,
- Sieć szkolna,
- Dostępność oferty edukacyjnej,
- Jakość kształcenia,
- Opieka i pomoc – wyrównywanie szans edukacyjnych,
- Kadra pedagogiczna,
- Zarządzanie oświatą,
- Baza oświatowa,
- Wyposażenie szkół i placówek w sprzęt i pomoce dydaktyczne,
- Modele i standardy edukacyjne,
- Struktura raciborskiej oświaty,

- Jakość kształcenia,
- Opieka i pomoc – wyrównywanie szans edukacyjnych,
- Zatrudnienie w jednostkach oświatowych,
- Subwencja i wydatki na zadania oświatowe”¹.

„Wyzwania, stojące przed raciborską oświatą, przedstawione w Uchwale, mają charakter bardzo szeroki, uwzględniają kwestie demograficzne, finansowe, cyfryzację oraz potrzeby edukacyjne wynikające z przemian społecznych. Obejmują one poniżej przedstawione zagadnienia:

- Procesy demograficzne: zmiany demograficzne w kolejnych dwóch dekadach będą poważnym wyzwaniem dla wszystkich systemów edukacyjnych.
- Finanse: z danych GUS wynika, że coraz więcej samorządów gminnych musi dokładać do oświaty środki własne, ponieważ subwencja oświatowa nie wystarcza na pokrycie wszystkich wydatków.
- Technologie: każde kolejne pokolenie będzie w coraz większym stopniu związane z technologiami. Wpływ technologii na nasze życie będzie coraz silniejszy, co stwarza dobrą okazję do wykorzystania ich do celów edukacyjnych.
- Osobiste preferencje i potrzeby edukacyjne: współcześnie za sprawą Internetu powstała nowa, dynamiczna i nieskończona przestrzeń dla wielowymiarowych działań edukacyjnych.

Oświata stoi przed poważnymi wyzwaniami, samorządy muszą racjonalizować swoje sieci szkolne, dostosowując je do zmian:

- rozszerzać dostęp do edukacji przedszkolnej,
- przeciwdziałać nierównościom społecznym w edukacji,
- dostosować szkoły do zmian na rynku pracy”².

Kierunki polityki oświatowej zaprezentowane w uchwale mają charakter ogólny. Wynikają bezpośrednio z zadań samorządowej gminy, a także pośrednio podkreślają rolę wysokiego poziomu kształcenia, opieki i wychowania. Analiza sieci raciborskich szkół to dokument, który jest wpisany w politykę oświatową Miasta Racibórz, jednak nie wnosi żadnych zadań, celów czy konkretnych wniosków do realizacji.

Celem polityki oświatowej Miasta Racibórz winna być:

- dbałość o jakościowy rozwój edukacji w mieście zarówno w wymiarze ogólnym, odnoszącym się całościowo do sieci szkolnej, jak również w wymiarze jednostkowym, dotyczącym każdej ze szkół i placówek oświatowych. Zgodnie z wypracowaną przez środowisko oświatowe wizją wszystkie przedszkola i szkoły winny być:
 - dostępne dla dzieci i młodzieży,

¹ Polityka Oświatowa Miasta Racibórz na lata 2017-2022.

² Ibidem.

- o wysokim poziomie kształcenia, opieki i wychowania, funkcjonujące w dobrych warunkach i nowocześnie wyposażone, kreujące społeczeństwo informacyjne, efektywnie zarządzane.

„Analiza uwarunkowań demograficznych, społecznych i ekonomicznych, rekomendacje wynikające z raportu pn. „Analiza sieci raciborskich szkół”, a także propozycje działań wypracowane przez środowisko oświatowe, z jednoczesnym uwzględnieniem przewidywanych zmian programowo – strukturalnych w systemie oświaty i wyzwań stojących przed edukacją, stanowią podstawę ustalenia kierunków zmian w raciborskiej oświacie i sposobów ich przeprowadzenia”³.

Modele przedszkola jak i szkoły zostały przedstawione konkretnie i precyzyjnie. Tak więc:

Model przedszkola

- Przedszkole liczy co najmniej 2 oddziały.
- Grupa przedszkolna liczy od 20 do 25 dzieci.
- Pomoc nauczyciela w grupach dzieci 3-letnich i z dziećmi niepełnosprawnymi.
- Obiekt przedszkolny dostępny dla osób niepełnosprawnych.
- Plac zabaw wyposażony w atrakcyjny i bezpieczny sprzęt.
- Sale dydaktyczne wyposażone w sprzęt multimedialny i audiowizualny.
- Miejsca do zajęć tematycznych (teatralne, plastyczne, muzyczne).
- Czas pracy przedszkola dostosowany do potrzeb rodziców.

Model szkoły

- Szkoła liczy co najmniej 80 uczniów.
- Oddział liczy do 27 uczniów.
- Szkoła jednozmianowa.
- Wydzielony blok dla klas I-III.
- Sala gimnastyczna, salka do gimnastyki korekcyjnej, boisko wyposażone w odpowiedni sprzęt spełniający wymogi bezpieczeństwa.
- Sale dydaktyczne wyposażone w sprzęt multimedialny i audiowizualny, z dostępem do Internetu.
- Świetlice z wyodrębnioną przestrzenią na kąciki tematyczne, wyposażone w sprzęt do zabawy oraz zabawki i gry edukacyjne.
- Biblioteka z czytelnią z dostępem do Internetu.
- Szkolne place zabaw wyposażone w sprzęt rekreacyjno-sportowy.
- Warunki do spożywania gorących posiłków.
- Obiekt dostępny dla osób niepełnosprawnych.

³ Ibidem.

– Organizacja opieki w świetlicy szkolnej, dostosowana do potrzeb rodziców”⁴.

Pozwoliło to wielokrotnie na zachowanie równości szans i równe traktowanie różnych podmiotów oświatowych, głównie gdy zaczynały się debaty i naciski społeczne na odstępowania w przedstawionych modelach. Stanowiło to duże ułatwienie dla zarządców polityki oświatowej (prezydenta, naczelnika, dyrektora) w mediacjach i negocjacjach ze środowiskiem lokalnym i rodzicami, a kompetencje rodziców w obecnych czasach są coraz szersze i z całą pewnością wpisują się obszary społeczeństwa obywatelskiego. „Kompetencje Rady Rodziców sprowadzają się do tego, że:

1. Rada rodziców może występować do dyrektora i innych organów szkoły lub placówki, organu prowadzącego szkołę lub placówkę oraz organu sprawującego nadzór pedagogiczny z wnioskami i opiniami we wszystkich sprawach szkoły lub placówki.
2. Do kompetencji rady rodziców, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, należy:
 - 1) uchwalanie w porozumieniu z radą pedagogiczną programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły lub placówki, o którym mowa w art. 26;
 - 2) opiniowanie programu i harmonogramu poprawy efektywności kształcenia lub wychowania szkoły lub placówki, o którym mowa w art. 56 ust. 2;
 - 3) opiniowanie projektu planu finansowego składanego przez dyrektora szkoły.
3. Jeżeli rada rodziców w terminie 30 dni od dnia rozpoczęcia roku szkolnego nie uzyska porozumienia z radą pedagogiczną w sprawie programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły lub placówki, o którym mowa w art. 26, program ten ustala dyrektor szkoły lub placówki w uzgodnieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny. Program ustalony przez dyrektora szkoły lub placówki obowiązuje do czasu uchwalenia programu przez radę rodziców w porozumieniu z radą pedagogiczną.
4. W szkołach i placówkach, w których nie tworzy się rad rodziców, program wychowawczo-profilaktyczny szkoły lub placówki, o którym mowa w art. 26, uchwała rada pedagogiczna.
5. W szkołach i placówkach publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub przez osoby fizyczne oraz w szkołach i placówkach niepublicznych program wychowawczo-profilaktyczny szkoły lub placówki, o którym mowa w art. 26, ustala organ wskazany w statucie szkoły lub placówki.
6. W celu wspierania działalności statutowej szkoły lub placówki, rada rodziców może gromadzić fundusze z dobrowolnych składek rodziców oraz innych źródeł. Zasady wydatkowania funduszy rady rodziców określa regulamin, o którym mowa w art. 83 ust. 4.
7. Fundusze, o których mowa w ust. 6, mogą być przechowywane na odrębnym rachunku bankowym rady rodziców. Do założenia i likwidacji tego rachunku bankowego oraz dysponowania funduszami na tym rachunku są uprawnione osoby posiadające pisemne upoważnienie udzielone przez radę rodziców”⁵.

⁴ Ibidem.

⁵ Dz.U.2023.900 t.j., art. 84, Akt obowiązujący. Wersja od: 27 września 2023 r. do: 31 sierpnia 2024 r.

Baza oświatowa miasta Racibórz nie jest mała, swym zasięgiem obejmuje liczne przedszkola, szkoły podstawowe oraz zespoły szkolno-przedszkolne. Warto jednak uwzględnić w polityce oświatowej nadchodzące zmiany, a mianowicie wygaszanie gimnazjów, co z całą pewnością wpływało na strukturę raciborskich oświaty, a przynajmniej liczebność uczniów w szkołach podstawowych.

„Miasto Racibórz prowadzi do dnia 31 sierpnia 2016 r. 26 jednostek oświatowych. W ramach tej liczby funkcjonuje:

- 12 przedszkoli,
- 6 szkół podstawowych,
- 4 zespoły szkolno-przedszkolne,
- 4 gimnazja.

W Raciborzu funkcjonuje także 6 różnego rodzaju placówek niepublicznych (przedszkoli i szkół) prowadzonych przez inne organy”⁶.

Warto docenić, że gmina nagradza i wyróżnia uczniów za ich wyniki dydaktyczne, wychowawcze oraz artystyczne i taką politykę planuje kontynuować.

Tab. 1. Liczba laureatów i finalistów oraz liczba stypendystów w latach szkolnych 2013/2014

Liczba finalistów i laureatów	Nagrody w dziedzinie kultury i sztuki	Liczba stypendystów
17	1	88
12	1	98
20	2	176
12	7	137

Źródło: Polityka Oświatowa Miasta Racibórz na lata 2017-2022.

Kolejny dokument prawa miejscowego, który wpisuje się w politykę oświatową Miasta Racibórz, to Uchwała Rady Miasta NR XL/617/2010 w sprawie zasad i trybu udzielania uczniom szkół podstawowych i gimnazjów, dla których organem prowadzącym jest Miasto Racibórz, stypendiów za wyniki w nauce, nagród za ich osiągnięcia w dziedzinie nauki oraz nagród za ich osiągnięcia w dziedzinie kultury i sztuki.

„Stypendia za wyniki w nauce są przyznawane jednorazowo za każdy semestr roku szkolnego dla uczniów szkół podstawowych począwszy od klasy czwartej. Świadczenie uzależnione jest od uzyskania średniej powyżej 5,51 oraz bardzo dobrej oceny z zachowania w kwocie 200 zł lub wzorowej ocenie z zachowania w kwocie 250 zł. Nagrody dla finalistów i laureatów przyznaje się wyłącznie za uzyskanie tytułu laureata (500 zł) lub

⁶ Polityka Oświatowa Miasta Racibórz na lata 2017-2022.

finalisty (250 zł) konkursów i olimpiad przedmiotowych organizowanych przez Śląskie Kuratorium Oświaty”⁷.

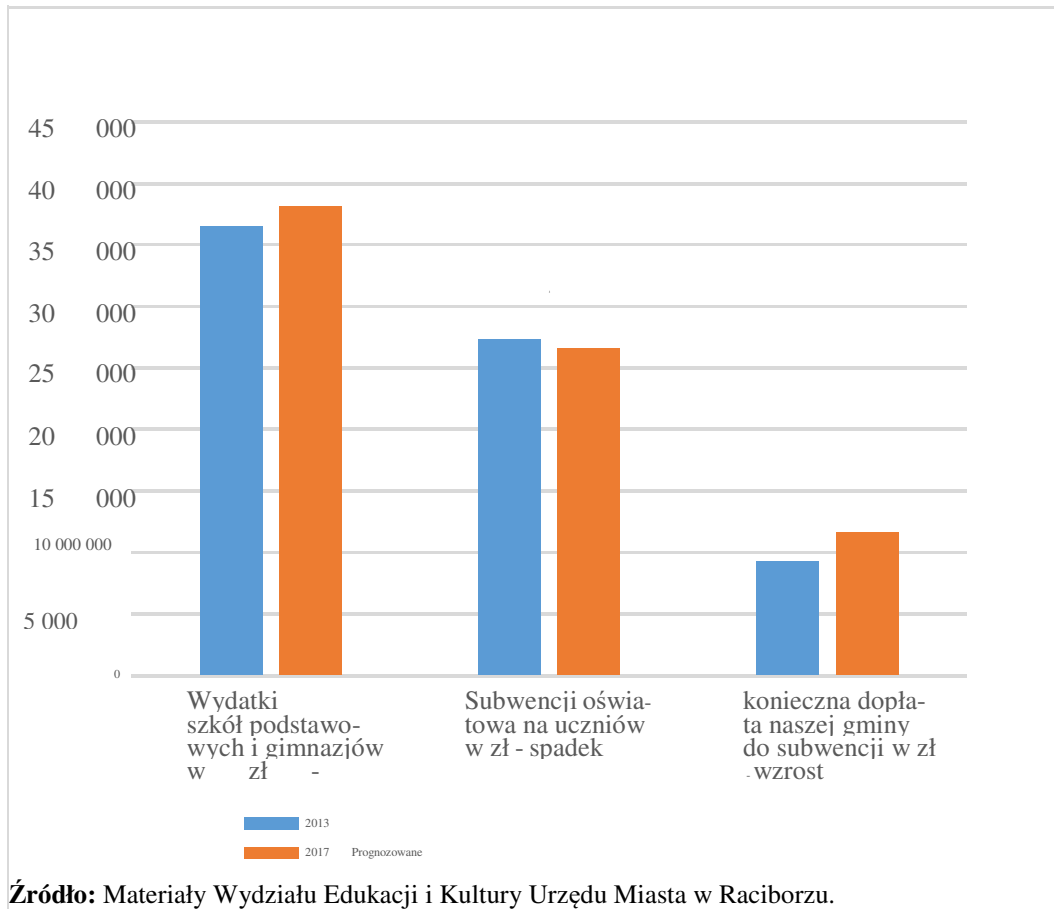
Warto zauważyć, że lokalny samorząd docenia wysiłek dydaktyczny uczniów i prezydent corocznie przydziela młodzieży szkół podstawowych stypendia za wyniki w nauce, a także nagrody za osiągnięcia w dziedzinie nauki oraz nagrody artystyczne w dziedzinie kultury i sztuki. Należy jednak podkreślić, że uchwała jest z marca 2010 r. i może warto pochylić się nad jej aktualizacją bądź zmianą.

Tab. 2. Laureaci i finaliści nagród i stypendiów przyznawanych przez prezydenta Raciborza

Rok szkolny	Nagrody dla finalistów i laureatów	Nagrody artystyczne	Stypendia za wyniki w nauce
2021/2022	15	6	266
2022/2023	17	5	293

Źródło: Materiał uzyskany z Wydziału Edukacji i Kultury Urzędu Miasta Racibórz.

Wykres 1. Subwencja oświatowa i dodatkowe środki budżetowe gminy w latach 2013-2017



⁷ Informacje uzyskane z Wydziału Edukacji i Kultury Urzędu Miasta w Raciborzu.

Niewystarczająca subwencja oświatowa nie hamuje inwestycji i remontów realizowanych w placówkach oświatowych Raciborza. Zaangażowanie kapitału i nakłady gospodarcze na oświatę są robione z rozmachem i widać ich efekty.

„Prace inwestycyjne i remontowe realizowane w placówkach oświatowych.”

Tab. 4. Wydatki na inwestycje i remonty w latach 2022-2023 (zł)

Rok	Wydatki na inwestycje	Wydatki na remonty
2022	7 556 082,00	513 702,00
2023	14 544 526,00	790 868,00

Źródło: Informacje uzyskane z Wydziału Edukacji i Kultury Urzędu Miasta w Raciborzu.

Tab. 5. Inwestycje w szkołach i zespołach szkolno-przedszkolnych w roku szkolnym 2022/2023

Placówka oświatowa	Inwestycje zrealizowane i w trakcie realizacji
Szkoła Podstawowa Nr 1	Zagospodarowanie terenu przed budynkiem Szkoły Podstawowej Nr 1 koszt: 1 215 229 zł 1. Modernizacja placu zabaw – koszt: 350 000 zł 2. Przebudowa skoczni w dal i bieżni – koszt: 49 199 zł 3. Letnia Szkota „Bliżej natury” – koszt 13 700 zł 4. Sala bezpieczeństwa komunikacyjnego – koszt: 197 000 zł
Szkoła Podstawowa Nr 3	1. Budowa muru oporowego – koszt: 218 500 zł 2. Wymiana hydrantów – koszt: 28 742 zł 3. Budowa boiska – koszt: 400 000 zł
Szkoła Podstawowa Nr 4	1. Docieplenie dachu i zabudowa paneli PV, wymiana oświetlenia – koszt: 1 110 077 zł 2. Budowa placu zabaw w Szkole Podstawowej nr 4 przy ul. Kasprowicza – koszt 310 000 zł 3. Utworzenie sali „Zielona pracownia” – koszt 40 000 zł 4. Utworzenie Ekopracowni – koszt: 70 000 zł 5. Renowacja placu zabaw przy ul. Wojska Polskiego 8 – koszt: 153 583 zł
Szkoła Podstawowa Nr 13	1. Renowacja placu zabaw – koszt 49 898 zł 2. Utworzenie sali komputerowej – koszt: 60 000 zł

Szkoła Podstawowa Nr 15	1. Budowa bieżni lekkoatletycznej – koszt: 300 130 zł 2. Wymiana kanalizacji zewnętrznej – koszt: 19 680 zł 3. Kompleksowa adaptacja pomieszczenia na salkę gimnastyczną (klamka) – koszt: 95 000 zł 4. Remont sali gimnastycznej – koszt: 55 000 zł 5. Wymiana nawierzchni na posadzkach korytarzy w budynku C i A na I i na II piętrze – koszt: 100 000 zł
Szkoła Podstawowa Nr 18	1. Miasteczko ruchu drogowego – koszt: 120 000 zł 2. Remont sali gimnastycznej – koszt: 40 000 zł 3. Remont sali i utworzenie pracowni informatycznej – koszt: 99 990,08 zł 4. Adaptacja pomieszczeń na sale dydaktyczne – koszt: 15 000 zł 5. Utworzenie „Zielonej Pracowni” – koszt: 60 000 zł 6. Remont boiska – koszt: 600 000 zł
Zespół Szkolno-Przedszkolny Nr 1	1. Budowa przedszkola – 9 844 330 koszt: 2. Modernizacja sanitariatów – koszt: 130 000 zł 3. Wymiana nawierzchni na placu zabaw – koszt: 95 000 zł 4. Utworzenie „Ekopracowni” – koszt: 69 400 zł
Zespół Szkolno-Przedszkolny Nr 2	1. Przebudowa schodów wejściowych do budynku – koszt: 10 000 zł 2. Malowanie sal dydaktycznych – koszt: 15 239 zł 3. Modernizacja placu zabaw – koszt: 49 450 zł 4. Utworzenie „Zielonej pracowni” – koszt: 60 000 zł 5. Budowa boisk wielofunkcyjnych – koszt: 3 350 000 zł (kwota całego zadania)
Zespół Szkolno-Przedszkolny Nr 3	1. Doposażenie i wymiana urządzeń na placu zabaw – koszt: 120 000 zł 2. Wymiana bramy i furtki – koszt: 4 800 zł 3. Remont dachu – koszt: 16 240 zł 4. Remont sali gimnastycznej – koszt: 55 012 zł
Zespół Szkolno-Przedszkolny Nr 4	1. Adaptacja poddasza wraz z modernizacją dachu w budynku przedszkola – koszt: 1 565 541 zł 2. Wymiana nawierzchni na placu zabaw – koszt: 125 000 zł 3. Budowa zadaszanej hali gimnastycznej Olimpia – 148 188 000 zł. (dokumentacja) – 3 798 188 zł (kwota całego zadania)

Tab. 5. Inwestycje w przedszkolach w roku szkolnym 2022/2023

Placówka oświatowa	Inwestycje
Przedszkole Nr 3	1. Remont korytarza szatni – koszt: 3 000 zł
Przedszkole Nr 11	1. Remont łazienek – Wymiana kanalizacji sanitarnej – koszt: 382 110 zł 2. Remont i doposażenie placu zabaw „Zielona przystań w eko zakątku” – koszt: 10 000 zł 3. Remont sali dydaktycznej – koszt: 16 000 zł
Przedszkole Nr 13	1. Remont sal i pomieszczeń – koszt: 50 370 zł
Przedszkole Nr 14	1. Utworzenie miejsc parkingowych – koszt: 20 000 zł 2. Remont sal i pomieszczeń – koszt: 25 000 zł
Przedszkole Nr 15	1. Modernizacja kuchni – koszt: 289 781 zł
Przedszkole Nr 16	1. Remont i doposażenie placu zabaw „Strefa relaksu w przedszkolu” koszt: 17 250 zł 2. Remont sal i pomieszczeń – koszt: 37 100 zł 3. Wymiana ogrodzenia i renowacja nawierzchni brukowej – koszt: 4 300 zł
Przedszkole Nr 20	1. Remont sal i pomieszczeń – koszt: 37 270 zł 2. Remont drogi dojazdowej – koszt: 8 300 zł 3. Remont ogrodzenia – koszt: 6 200 zł
Przedszkole Nr 23	1. Budowa placu zabaw „Leśna Ludki” z budżetu obywatelskiego – koszt: 253 524 zł 2. Przebudowa instalacji wentylacyjnej – koszt: 24 100 zł
Przedszkole Nr 24	1. Przyłączenie do sieci wężła ciepłego – koszt: 125 000 zł 2. Remont sal – koszt: 8 140 zł

Źródło: Informacje uzyskane z Wydziału Edukacji i Kultury Urzędu Miasta w Raciborzu.

Zdjęcie 1. Wizyta studyjna nauczycieli raciborskich w Budapeszcie 29.09-01.10.2023 r.



Źródło: Archiwum prywatne.

Gmina podtrzymuje wieloletnią współpracę z partnerskimi miastami m.in. z Budapesztem. To pozwala na współpracę także w dziedzinie oświaty, gdzie odbywają się wspólne wizyty studyjne, szkoleniowe, konferencje, sympozja i pokazy. Taka działalność nie tylko wzbogaca wiedzę i warsztat pracy uczestników przedsięwzięć, nauczycieli pedagogów, ale umożliwia kolejne wizje i misje dla swoich placówek.

Podsumowanie

Autorzy polityki oświatowej miasta Racibórz tak puentują swój dokument:

„Polityka oświatowa Miasta Racibórz na lata 2017-2022 została opracowana w celu usystematyzowania przyszłych działań w obszarze oświaty, planowanych z uwzględnieniem oczekiwań i potrzeb społecznych, wyzwań stojących przed edukacją, w tym założonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej zmian strukturalno-programowych w systemie oświaty oraz przewidywanych na najbliższe lata uwarunkowań demograficznych. Ma także na celu poprawę zarządzania miejskim system oświaty oraz wsparcie szkół w określaniu ich planów i koncepcji rozwoju. Polityka oświatowa Miasta Racibórz określa perspektywiczne działania oraz ustala modele i standardy edukacyjne dla każdego etapu kształcenia. Kierunki polityki oświatowej odzwierciedlają potrzeby środowisk edukacyjnych i oczekiwania społeczne oraz racjonalizują działania organu prowadzącego wobec wszystkich placówek prowadzonych przez Miasto Racibórz. Wiele sprawdzonych działań, które zostały zapoczątkowane w poprzednich strategiach oświatowych, będzie kontynuowanych i dalej rozwijanych”⁸.

Ogólność dokumentu pozwoliła na to, że wpisały się tu przemiany społeczne i gospodarcze, których nikt nie przewidział jak pandemia, inflacja, wojna w Ukrainie, która spo-

⁸ Polityka Oświatowa Miasta Racibórz na lata 2017-2022.

wodowała, że nastąpił napływ nowych uczniów. Warto rozważyć, czy kolejny dokument, który ma powstać wiosną 2024 r., nie powinien być bardziej spójny i przejrzysty.

Wszelkie plany są bardzo ważne, pomagają wskazać drogę, którą pójdziemy i końcowy cel, ale też nie przewidzimy zmian w tak dynamicznych czasach. Dlatego może warto planować na krótszy okres czasu, bardziej przewidywalnie.

Polityka oświatowa to bardzo ważny dokument ponieważ dotyczy tak wielu mieszkańców: nauczycieli, uczniów i ich rodziców. Warto też nadal zachować pewien poziom ogólności, by zostawić margines na rzeczy, których nie jesteśmy w stanie przewidzieć, dopóki się nie objawia.

Bibliografia

1. Dz.U.2023.900 t.j., art. 84, Akt obowiązujący. Wersja od: 27 września 2023 r. do: 31 sierpnia 2024 r.
2. Polityka Oświatowa Miasta Racibórz na lata 2017-2022.

Dane kontaktowe

Ludmiła Nowacka, ludmila.nowacka@akademiarac.edu.pl



Jacek Pierzchała

ORCID <https://orcid.org/0009-0007-0869-9281>

Akademia Nauk Stosowanych w Raciborzu

STATUS PRAWNY PRZEDSZKOŁA PUBLICZNEGO PROWADZONEGO PRZEZ PODMIOT NIEPUBLICZNY

Streszczenie (abstrakt): Opracowanie stanowi próbę analizy statusu prawnego przedszkola publicznego założonego i prowadzonego przez organ prowadzący, który jest podmiotem prawa prywatnego. Analiza współczesnego stanu prawnego jest dokonana w oparciu o zgromadzone na podstawie kwerendy historycznej aktów już nieobowiązujących. W dalszej części artykułu dokonano badania obowiązujących przepisów prawa oświatowego dotyczących udzielenia zezwolenia na założenie i prowadzenie szkoły (przedszkola). Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 88 ust. 4 p.o. inna osoba prawna niż j.s.t. i osoba fizyczna może po uzyskaniu zezwolenia założyć i prowadzić szkołę (przedszkole) publiczną. Obok analizy historycznej aktów prawnych dokonano przeglądu i omówienia przepisów prawa pod względem materialnym, procesowym oraz prawnofinansowym. Na samym końcu zawarte jest podsumowanie oraz wnioski *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: edukacja, przedszkole, prawo, podmiot prywatny, samorząd

LEGAL STATUS OF A PUBLIC KINDERGARTEN RUN BY A NON-PUBLIC ENTITY

Abstract: The study is an attempt to analyze the legal status of a public kindergarten established and run by the governing body, which is a private law entity. The analysis of the contemporary legal status is carried out on the basis of the historical queries of acts no longer in force. The following part of the article examines the current provisions of the educational law regarding the granting of permission to establish and operate a school (kindergarten). This is because according to the art. 88 section 4th acting a legal entity other than a municipal entity and a natural person may, after obtaining a permit, establish and operate a public school (kindergarten). In addition to the historical analysis of legal acts, the law is reviewed and discussed in terms of its substantive, procedural and legal and financial aspects. At the very end a summary and *de lege ferenda* conclusions are included.

Keywords: education, kindergarten, law, private entity, local government

Wstęp

Współczesny rynek edukacyjny jest bardzo zróżnicowany pod względem struktury własnościowej organów prowadzących. Oczywiście dominująca rola przypada jednostkom samorządu terytorialnego, które zobowiązane są ustawowo do zakładania i prowadzenia przedszkoli, szkół i placówek edukacyjnych w zależności od odpowiedniego poziomu edukacyjnego. Druga duża grupa „właścicielska” to osoby fizyczne i inne osoby prawne niż j.s.t. Podejmują one działalność oświatową, wybierając w zdecydowanej większości formę niepubliczną dla swych podmiotów edukacyjnych. Jest to naturalna forma prowa-

dzenia działalności oświatowej i nie budzi ona obecnie w praktyce i orzecznictwie poza kwestiami dotacyjnymi większych kontrowersji natury prawnej. Inaczej jest w sytuacji, gdy podmiot prywatny podejmuje próbę uzyskania zezwolenia na założenie i prowadzenie szkoły (przedszkola) publicznej zgodnie z trybem wynikającym z art. 88 ust.4 ustawy prawo oświatowe. Analiza przesłanek i trybu udzielania przedmiotowego zezwolenia oraz finalny status prawny przedszkola publicznego prowadzonego przez prywatny podmiot będzie celem niniejszego opracowania.

Zarys historyczny

Istotne z punktu właściwego poznania statusu publicznego przedszkola prowadzonego przez podmioty niepubliczne jest ukazanie tej instytucji w kontekście historycznym. Kontekst ten w dużym stopniu determinuje współczesne rozwiązania prawne w zakresie omawianej formy edukacyjnej. Ze względu na cel opracowania przyjęto, że początkowym okresem analizy będzie kluczowy dla kraju przełom ustrojowy, który miał miejsce w 1989 r. Zaistniała wtedy potrzeba ukształtowania się nowego ustroju szkolnego. Warto jednak podkreślić, że okres PRL-u nie był na gruncie normatywnym okresem martwym w działalności edukacji szeroko rozumianej jako niepaństwowa. Formalnoprawnych przeciwwskazań do zakładania tego typu podmiotów nie przewidywała Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 roku¹. Trudno jednak nie zauważyć prób podjętych przez ówczesny aparat państwa w celu upaństwowiania edukacji². W roku 1991 r. na podstawie art. 110 u.s.o osoby prawne i fizyczne prowadzące w dniu wejścia w życie ustawy szkoły lub placówki niepaństwowe miały dostosować zasady działania tych szkół lub placówek do wymogów określonych w niniejszej ustawie w terminie do dnia 31 sierpnia 1992 r.³. Ustawodawca w omawianym akcie prawnym podzielił szkoły i placówki niepaństwowe na dwie kategorie. Pierwsze stały się szkołami niepublicznymi w rozumieniu ustawy i podlegały z urzędu wpisowi do ewidencji prowadzonej przez kuratora oświaty właściwego dla siedziby szkoły lub placówki, w przypadku szkoły lub placówki artystycznej – przez Ministra Kultury i Sztuki, szkoły medycznej – Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, szkoły rolniczej i gospodarki żywnościowej – Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a w przypadku szkoły lub placówki, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 29 – przez właściwego ministra⁴. Druga kategoria to szkoły i placówki niepaństwowe zaliczone do szkół publicznych w trybie art. 110 ust. 3 u.s.o. Zgodnie z nim na wniosek osoby prowadzącej szkołę kurator oświaty w drodze decyzji uznaje szkołę za szkołę publiczną, jeżeli stwierdzi spełnienie przez szkołę warunków określonych odpowiednio w art. 6 lub art. 7 ust. 1. Były nimi:

- 1) prowadzenie bezpłatnego nauczania i wychowania w zakresie co najmniej podstaw programowych wychowania przedszkolnego,

¹ Dz.U z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.

² Szeroko na ten temat, A. Mezglewski, *Szkolnictwo wyznaniowe w Polsce w latach 1944-1980*. Wydawnictwo KUL, Lublin 2004.

³ Ustawa o systemie oświaty z dnia 1 września 1991 r. (Dz. U. Nr 95, poz. 425).

⁴ Zob. art. 82 u.s.o. (Dz. U. Nr 95, poz. 425).

- 2) przeprowadzenie rekrutacji dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- 3) zatrudnianie nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

W powyżej wskazanym trybie na podstawie decyzji administracyjnej wydawanej zgodnie z właściwością rzeczową kuratora oświaty szkołom, a szczególnie przedszkolom prowadzonym przez podmioty prywatne, nadawano status szkół i przedszkoli publicznych. Tego typu procedura sanująca niejako możliwość przekształcenia podmiotowego została uregulowana przez ustawodawcę w art. 110 ust. 1 i 3 u.s.o. Nowela przepisów art. 58 u.s.o. spowodowała przesunięcie obowiązku wydania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej na właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół publicznych danego typu, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku szkół artystycznych – ministra właściwego do spraw kultury⁵. Z kolei zmiana przepisów art. 58 u.s.o. z dnia 19 marca 2009 r.⁶ usunęła konieczność uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną wymaga zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych danego typu, a w przypadku szkół artystycznych – zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Współcześnie podstawową normą prawną regulującą kwestie związane z omawianą problematyką jest art. 8 u.p.o. Zgodnie z jego treścią szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną. Szkoła i placówka może być zakładana i prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, inną osobę prawną, osobę fizyczną. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. Należy podkreślić, że ustawodawca przewidział dwa typy szkół, dzieląc je na publiczne i niepubliczne. Przepisy te wyjaśniają również, jakie podmioty mogą być organami prowadzącymi szkoły (przedszkola). W rozdziale piątym ustawy prawo oświatowe uregulowana jest szczegółowo kwestia zakładania szkół i przedszkoli publicznych. Ustawodawca przewidział w tym miejscu regulację, umożliwiającą założenie szkoły publicznej przez osobę prawną inną niż j.s.t. Zgodnie z art. 88 ust. 4 u.p.o. „założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną wymaga:

- 1) zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych odpowiednio danego typu lub rodzaju, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty;”

Podsumowując, należy zauważyć, że ustawodawstwo zmieniało się dość intensywnie po 1989 r. W pierwszym etapie swojej działalności przedszkola prowadzone przez podmioty niepubliczne miały status podmiotów niepaństwowych, następnie uzyskiwały w drodze decyzji status przedszkoli publicznych. Szczególnie jednak zmiany dotyczyły organów

⁵ Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty z dnia 25 lipca 1998 r. (Dz.U. 1998 Nr 117, poz. 759 zm.).

⁶ Dz.U. Nr 56, poz. 458.

administracji publicznej, które miały w zakresie swoich kompetencji wydawanie lub cofanie zezwoleń na założenie szkoły i placówki publicznej przez podmioty prywatne. Po przełomie ustrojowym był to kurator oświaty, a więc organ *stricte* państwowy, następnie organy wykonawcze samorządu terytorialnego.

Status materialno-procesowy

Przedstawiona wyżej norma, wynikająca z art. 8 u.p.o., uprawnia inną osobę prawną niż j.s.t. i osobę fizyczną do założenia i prowadzenia szkoły lub placówki⁷. Kategoria innej osoby prawnej niż j.s.t. obejmuje swym znaczeniem podmioty, które posiadają osobowość prawną. W tym przede wszystkim organizacje pozarządowe⁸. W rozumieniu bowiem art. 3 ust. 2 pkt. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r.⁹, organizacją pozarządową są niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Dodatkowo dużą grupą innych osób prawnych stanowią kościelne osoby prawne. Mają one prawo zakładać i prowadzić szkoły oraz inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze na zasadach organizacyjnych i programowych określonych w przepisach. Mają one charakter katolicki i podlegają władzy kościelnej¹⁰. Przedstawiona wyżej norma prawna umożliwia również wnioskowanie o formę publiczną dla podmiotu edukacyjnego. Rozwinięcie tego uprawnienia następuje na gruncie art. 88 ust. 4 u. p.o. oraz rozporządzenia MEN z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej¹¹.

Wydaje się, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest systemowo niespójne. Organ prowadzący, który nie należy do sektora finansów publicznych i trudno mu przypisać cechy podmiotów publicznych, posiada możliwość wnioskowania o formę publiczną prowadzenia przedszkola. W literaturze już zwracano uwagę, że tworzenie szkół i placówek publicznych przez podmioty niepubliczne jest kuriozum, najbardziej znaczącą niekonsekwencją polskiej regulacji ustroju szkolnego. Są one bowiem faktycznie własnością prywatną, podczas gdy formalnie (z punktu widzenia administracyjnoprawnego) mają status analogiczny do szkół prowadzonych przez państwo j.s.t. Funkcjonowanie „niepublicznych szkół publicznych” w systemie oświaty jest logicznie nieuzasadnione¹². Przyjęcie

⁷ Zob. szerzej na ten temat. J. Blicharz, R. Raszevska-Skałicka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2020, s. 43.

⁸ Zob. art. 3 ust. 2 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

¹⁰ Zob. art. 20 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 maja 1989 r. (Dz. U. 2023 r. poz. 1966).

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1625.

¹² M. Pilich, *Prawo oświatowe, Komentarz*. Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 545.

tego modelu prowadzenia przedszkola zobowiąże zainteresowane podmioty do spełniania wymogów *stricte* wymaganych dla przedszkoli publicznych. Są nimi:

- 1) realizacja programów wychowania przedszkolnego uwzględniających podstawę programową wychowania przedszkolnego,
- 2) zapewnienie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie,
- 3) przeprowadzenie rekrutacji dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- 4) zatrudnianie nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1¹³.

W rozdziale piątym Ustawy prawo oświatowe uregulowana jest szczegółowo kwestia zakładania szkół i przedszkoli publicznych. Ustawodawca przewidział w tym miejscu regulację, umożliwiającą założenie szkoły publicznej przez osobę prawną inną niż j.s.t. Zgodnie z art. 88 ust.4 u.p.o. „założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną wymaga:

- 2) zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych odpowiednio danego typu lub rodzaju, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty;¹⁴”

O stosowne zezwolenie, które wymaga formy decyzji administracyjnej, może ubiegać się osoba prawna inna niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna. Przesądza o tym nie tylko sama instytucja zezwolenia jako decyzji o szczególnej nazwie, ale przede wszystkim brzmienie § 6 rozporządzenia MEN z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej¹⁵. Zgodnie z nim udzielenie i odmowa udzielenia zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Warunki zezwolenia są określone enumeratywnie w § 4 wspomnianego wyżej rozporządzenia. Zezwolenie na założenie szkoły lub placówki publicznej jest udzielane, jeżeli:

- 1) statut lub inny dokument stanowiący podstawę funkcjonowania osoby prawnej będącej założycielem przewiduje prowadzenie przez nią działalności oświatowej,
- 2) projekt aktu założycielskiego i projekt statutu szkoły lub placówki publicznej są zgodne z przepisami ustawy i aktów prawnych wydanych na jej podstawie,
- 3) w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – zawód lub zawody, w jakich szkoła będzie kształcić, są zgodne z klasyfikacją zawodów szkolnictwa branżowego,

¹³ Zob. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałicka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2020, s. 81-88.

¹⁴ Ustawa Prawo Oświatowe z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz. U z 2023 r. poz. 900).

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1625.

- 4) warunki lokalowe oraz wyposażenie szkoły lub placówki publicznej w pomoce dydaktyczne i sprzęt zapewniają realizację statutowych zadań szkoły lub placówki publicznej, w tym bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki,
- 5) nauczyciele posiadają kwalifikacje wymagane do zatrudnienia w szkole lub placówce publicznej danego typu lub rodzaju,
- 6) utworzenie szkoły w miejscowości wskazanej przez założyciela będzie sprzyjać poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniać sieć szkół publicznych w odpowiednio tej miejscowości, gminie, powiecie, województwie lub regionie.

Warto zwrócić uwagę, że w omawianym postępowaniu administracyjnym występuje warunek współdziałania organów administracji publicznej. Organ wykonawczy j.s.t. powinien złożyć wniosek o wydanie opinii zawierający informację, o których mowa § 3 ust. 1 pkt 1, 2, 3 lit. a-f, 4 ww. rozporządzenia wraz załącznikami do kuratora oświaty. W związku z tym zastosowanie znajduje również art. 106 k.p.a., regulujący tzw. procedurę współdziałania. Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ (art. 106 § 1 k.p.a.). poczekać z wydaniem decyzji administracyjnej do czasu uzyskania pozytywnej opinii właściwego kuratora oświaty. Zezwolenie na założenie szkoły lub placówki publicznej jest udzielane po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, o której mowa w art. 88 ust. 4 pkt 1 ustawy¹⁶. Jak wynika z treści § 4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej, założyciel przedszkola winien spełnić wskazaną przesłankę, co oznacza kumulatywne spełnienie warunku, aby tworzone przedszkole sprzyjało poprawie warunków kształcenia oraz korzystnie uzupełniało sieć szkół publicznych w odpowiednio tej miejscowości, gminie. Konstrukcja przytoczonej normy prawnej wskazuje na konieczność łącznego spełnienia dwóch wymogów, tj. sprzyjanie poprawie warunków kształcenia oraz korzystnego uzupełnienia sieci szkół publicznych w odpowiednio tej miejscowości, gminie. Nie wystarczy jedynie wykazanie, że nastąpi poprawa warunków kształcenia, konieczne jest także wykazanie korzystnego uzupełnienia sieci szkół publicznych (II SA/Ol 734/20,). O potrzebie utworzenia szkoły w miejscowości wskazanej przez założyciela organ powinien kierować się względami wynikającymi z korzyści niosących ze sobą powstanie nowej szkoły w tej miejscowości, gminie, powiecie, województwie lub regionie. Sformułowanie to należy rozumieć szeroko jako „edukacyjną wartość dodaną” do już istniejącej struktury podmiotów oświatowych funkcjonujących na określonym terenie¹⁷. W tej kwestii wypowiedział się sąd administracyjny, wskazując, że przy udzielaniu zezwolenia na założenie szkoły publicznej trzeba rozważyć, czy utworzenie nowej szkoły publicznej dla dorosłych będzie stanowić korzystne uzupełnienie istniejącej sieci szkół danego typu na określonym obszarze, objętym zakresem zadań podmiotu, zobowiązanego do prowadzenia szkół określonego rodzaju. Brak podstaw

¹⁶ M. Pilich, *Prawo oświatowe, Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 548.

¹⁷ J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Wolters Kluwer Warszawa 2016.

do tego, by badać – przy ocenie, czy założenie szkoły będzie stanowić korzystne uzupełnienie sieci szkół – inne przesłanki, takie jak warunki lokalowe, wyposażenie w pomoce naukowe i księgozbiór, podstawy programowe i kwalifikacje kadry¹⁸. Zbadany stan faktyczny wcale nie musi powodować w każdym przypadku konieczności wydania pozytywnego dla wnioskodawcy rozstrzygnięcia. Jeżeli bowiem na danym terenie będzie już istniała dostateczna liczba szkół publicznych, to oceniający ten stan faktyczny odpowiedni organ władzy publicznej jest uprawniony do odmowy wydania zezwolenia¹⁹.

Znamienną cechą zezwolenia jest to, że ma ono charakter decyzji uznaniowej. Oznacza to, że organ może podjąć w sprawie rozstrzygnięcie, ale nie ma nakazu ustalenia określonej jego treści. Wydając decyzję, orzeka na podstawie przepisów prawa oraz materiału dowodowego w oparciu o tzw. swobodną ocenę dowodów oraz przede wszystkim w oparciu o ważenie interesu społecznego publicznego i indywidualnego. Decyzja ta podlega kontroli w procesie odwoławczym. Może być weryfikowana w nadzwyczajnych trybach zażalenia oraz przez sąd administracyjny. Warto także dodać, że decyzja ta wydawana jest na czas nieokreślony.

Jak już wcześniej wspomniano, udzielenie zgody na założenie szkoły oraz odmowa jego udzielenia następuje w drodze decyzji administracyjnej. Decyzję wydaje właściwy miejscowo i rzeczowo organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Decyzja o szczególnej nazwie, jaką jest zezwolenie, jest formą aktu administracyjnego, ustalającego uprawnienia w sferze prawa administracyjnego lub wyrażającego zgodę na dokonanie przedsięwzięcia lub podjęcie czynności dopuszczanej normami prawa administracyjnego²⁰. Decyzja administracyjna ostateczna i prawomocna pozostaje w obrocie do czasu jej wyeliminowania inną decyzją lub wyrokiem sądowym.

W analizowanym zagadnieniu organ administracji publicznej wydaje zgodę na założenie szkoły publicznej przez podmiot prywatny. Uprawnienie to może zostać uzyskane jedynie na wniosek zainteresowanego podmiotu prywatnego. Wraz z nim wnioskodawca powinien dołączyć dane, które ustawodawca enumeratywnie we wspomnianych wyżej rozporządzeniach wyliczył. Warto zwrócić uwagę, że informacje potrzebne do uzyskania zezwolenia przez podmiot prywatny na założenie szkoły są bardzo rozbudowane i praktycznie wypełniają swoją treścią wymogi dla szkół publicznych prowadzonych przez podmioty publiczne. Związane jest to bezsprzecznie z pierwotnym charakterem tej jednostki i z intencją prawodawcy utrzymania standardów szkoły publicznej przez podmiot prywatny. Do wniosku o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej dołącza się:

- 1) w przypadku założyciela będącego osobą prawną – kopię statutu lub innego dokumentu stanowiącego podstawę funkcjonowania osoby prawnej oraz – jeżeli osoba prawna podlega obowiązkowi wpisu do rejestru lub ewidencji – aktualny odpis z właściwego rejestru lub ewidencji,

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2006 r., I OSK 146/06.

¹⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wlk. z dnia 3 kwietnia 2014 r. II SA/Go 122/14, CBOSA.

²⁰ J. Boć, (red.), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 323.

- 2) w przypadku założyciela będącego osobą fizyczną – wyciąg z dowodu osobistego zawierający imię, nazwisko i numer ewidencyjny PESEL, poświadczony notarialnie lub poświadczony przez przyjmującego wniosek pracownika urzędu obsługującego organ jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej,
- 3) projekt aktu założycielskiego szkoły lub placówki publicznej,
- 4) projekt statutu szkoły lub placówki publicznej,
- 5) opinie właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej i państwowego powiatowego inspektora sanitarnego o warunkach bezpieczeństwa i higieny w budynku, w którym będzie się mieścić szkoła lub placówka publiczna, i najbliższym jego otoczeniu, a w przypadku szkoły podstawowej, o której mowa w art. 95 ust. 3 ustawy, oraz publicznej placówki kształcenia ustawicznego i publicznego centrum kształcenia zawodowego, również opinie o warunkach bezpieczeństwa i higieny w budynkach, w których będą mieścić się odpowiednio szkoły filialne lub filie placówki lub centrum, i najbliższym ich otoczeniu,
- 6) wykaz nauczycieli przewidzianych do zatrudnienia w szkole lub placówce publicznej, zawierający imiona i nazwiska nauczycieli oraz informację o ich kwalifikacjach;
- 7) zobowiązanie do zapewnienia warunków działania szkoły lub placówki publicznej, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, oraz zobowiązanie do przestrzegania przepisów dotyczących szkół i placówek publicznych.

Równie ważnym problemem, oprócz zezwolenie na założenie, jest instytucja cofnięcia tego zezwolenia. Należy podkreślić, że ustawodawca w sposób rygorystyczny zakreślił granice możliwości odebrania uprawnienia do prowadzenia szkoły (przedszkola) publicznej. W analizowanym przypadku jest to krytyczne zagadnienie. Osoba prawna inna niż j.s.t., prowadząca przedszkole publiczne, nie ma prawnej możliwości przekształcenia istniejącego przedszkola publicznego w inną przewidzianą prawem formę przedszkolną. Ustawodawca bowiem, w obecnym stanie prawnym, nie przewidział prawnej formuły przekształcenia przedszkola niepublicznego w publiczne czy też publicznego w niepubliczne. Zgodnie z treścią § 7 omawianego rozporządzenia zezwolenie na założenie szkoły lub placówki publicznej cofa się w przypadku:

- 1) wykreślenia osoby prawnej będącej założycielem z właściwego rejestru lub ewidencji,
- 2) wykreślenia postanowień przewidujących prowadzenie działalności oświatowej ze statutu lub innego dokumentu stanowiącego podstawę funkcjonowania osoby prawnej będącej założycielem,
- 3) prawomocnego orzeczenia sądu zakazującego działalności oświatowej osobie prawnej lub osobie fizycznej, będącej założycielem,
- 4) udzielenia zgody na likwidację szkoły lub placówki publicznej, o której mowa w art. 89 ust. 3 ustawy.

Zezwolenie na założenie szkoły lub placówki publicznej może być cofnięte w przypadku:

- 1) nierozpoczęcia działalności przez szkołę lub placówkę publiczną w ciągu dwóch tygodni od upływu terminu określonego w zezwoleniu,
- 2) przerwania działalności szkoły lub placówki publicznej na okres dłuższy niż dwa miesiące, niewynikający z przepisów w sprawie organizacji roku szkolnego,
- 3) określonym w art. 56 ust. 5 ustawy,
- 4) zmiany lub wprowadzenia nowego zawodu w szkole prowadzącej kształcenie zawodowe, z naruszeniem art. 68 ust. 7 ustawy.

Z cytowanej wyżej normy wynika, że ustawodawca przewidział dwie kategorie przesłanek cofnięcia zezwolenia na założenie przedszkola. Pierwsza kategoria to przesłanki obligatoryjne, druga zaś to przesłanki fakultatywne. Katalog tych przesłanek jest dość rozbudowany. Mają one różną konstrukcję prawną. Jedne wymagają dopełnienia jedynie czynności techniczno-prawnej przez założyciela przedszkola, inne są związane bezpośrednio z postępowaniami administracyjnymi w konkretnych prawem przypisanych sprawach natury administracyjnej prowadzonych, na przykład przez organy nadzoru pedagogicznego. Warto jednak zwrócić uwagę, że omawiany katalog nie zawiera wprost przesłanki polegającej na utracie przez szkołę tzw. dodatniej korzyści edukacyjnej wymienionej w §4 pkt. 6 rozporządzenia. Ustawodawca nie pozostawił w tej kwestii żadnego luzu interpretacyjnego, który by pozwalał organowi administracji do ewentualnej swobodnej oceny zaistniałej przesłanki powodującej cofnięcie zezwolenia na założenie publicznego przedszkola. Utrata nawet z obiektywnego punktu widzenia znaczenia edukacyjnego przedszkola publicznego prowadzonego przez założyciela dla danej miejscowości nie może być przedmiotem oceny formalnoprawnej organu cofającego pozwolenie. Konieczność oceny tej przesłanki następuje w momencie prowadzenia procedury wydawania pozwolenia na założenie przedszkola.

Status prawno-finansowy

Ustawodawca określił również precyzyjnie zakres i podstawy finansowania publicznego tego typu przedszkoli. Pomimo tego, że jest to pod względem właścicielskim podmiot prywatny, to wykonuje przedmiotowo zadania publiczne w postaci edukacji publicznej. Dlatego korzysta z środków publicznych w formie dotacji. Sposób obliczania dotacji w przypadku podmiotów nie samorządowych, prowadzących przedszkola publiczne jest odmiennie uregulowany niż dla przedszkoli niepublicznych. Podstawową cechą różnicującą mechanizm obliczania dotacji jest posłużenie się przez ustawodawcę kategorią podstawowej kwoty dotacji. Rozstrzyga o tym norma z art. 16 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z nią prowadzone przez osoby prawne, niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne przedszkola, niebędące przedszkolami specjalnymi, otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy. Z kolei art. 16 ust. 3 ustawy stanowi, że prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne przedszkola specjalne otrzymują na każdego ucznia

z budżetu gminy dotację w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy. Podstawowa kwota dotacji dla przedszkoli jest to kwota wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli, z wyłączeniem przedszkoli specjalnych i przedszkoli, w których zaplanowane wydatki bieżące, finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przekraczają 50% ich zaplanowanych wydatków bieżących, pomniejszonych o:

- 1) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,
- 2) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,
- 3) sumę iloczynów odpowiednich kwot przewidzianych na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w przedszkolach oraz statystycznej liczby uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w tych przedszkolach,
- 4) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na prowadzenie tych przedszkoli,
- 5) iloczyn kwoty przewidzianej na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w przedszkolu oraz statystycznej liczby dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju w tych przedszkolach,
- 6) iloczyn kwoty przewidzianej na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolu oraz statystycznej liczby uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w tych przedszkolach,
- 7) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące na realizację programów rządowych, o których mowa w art. 90u ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zwanej dalej „ustawą o systemie oświaty”, w tych przedszkolach,
– i podzielonych przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych w tych przedszkolach²¹. Podstawowa kwota dotacji ma charakter indywidualny i w zależności od konkretnego samorządu może kształtować się na zupełnie innym poziomie. Dodatkowo w art. 124 ust. 3 u.f.z.o. wskazuje się, jakie wydatki jednostek budżetowych można zaliczyć do wydatków bieżących, a obejmują one:

- 1) wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń,
- 2) zakupy towarów i usług,

²¹ Zob. art. 12 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych z dnia 27 października 2017 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1400).

- 3) koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań,
- 4) koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych.

Aktem, w którym j.s.t. planuje wydatki na prowadzone przez siebie jednostki oświatowe, jest budżet. Wyliczenie podstawowej kwoty dotacji polega więc na przeanalizowaniu i zsumowaniu wydatków bieżących zawartych w poszczególnych działach, a dalej rozdziałach i paragrafach budżetu²².

W przedstawionej wyżej konstrukcji finansowania publicznego tej formy organizacyjnej edukacji ustawodawca przewidział znacznie podwyższony poziom odpowiedzialności finansowej związanej z prowadzeniem przedszkola w stosunku do przedszkoli niepublicznych. Założeniem tego instrumentu finansowego jest rekompensata za przejęcie zadania publicznego pierwotnie należącego do samorządu terytorialnego. W zamian podmioty niepubliczne zobowiązane są do zapewnienia podstawowych warunków publicznego przedszkola wymienionych w art. 13 p.o., w tym szczególnie zapewnienie bezpłatności nauczania i powszechnej dostępności. Wymogi te w sposób wymierny ograniczają swobodę działalności omawianych podmiotów w zakresie finansowym, organizacyjnym czy programowym. Warto zwrócić w tym kontekście uwagę, że przepisy art. 16 ust. 3 u. f.z.o. i art. 124 ust. 3 f.z.o. nie zaliczają wprost do wydatków bieżących środków finansowych poniesionych na inwestycje.

Wydaje się również, że z punktu widzenia samorządu terytorialnego przekazywanie swojego zadania publicznego do realizacji podmiotowi niepublicznemu nie jest rozwiązaniem logicznym pod względem finansowym. Przede wszystkim dotacja oświatowa jest, jak wcześniej wspomniano, na poziomie wyższym niż dla przedszkoli niepublicznych. Dlatego też samorządy zobowiązane są przekazywać dużo większe środki finansowe na działalność przedszkoli publicznych prowadzonych przez podmioty znajdujące się poza strukturą właścicielską jednostek samorządu terytorialnego. Przekazywanie pieniędzy publicznych na zadania publiczne, które mogłyby i zasadniczo powinny być wykonywane przez j.s.t. budzi uzasadnione wątpliwości. Szczególnie w sytuacji, gdy w przedszkolach samorządowych jest miejsce dla dzieci. NSA potwierdził tezę, że „łożenie na te szkoły pieniędzy publicznych” ma sens jedynie wtedy, kiedy istniejąca na danym terenie sieć „szkół będących własnością jednostek samorządu terytorialnego nie jest w stanie zaspokoić określonego rodzaju potrzeb edukacyjnych miejscowej wspólnoty samorządowej”²³. Samorząd także posiada o wiele słabsze instrumenty kontroli przekazywanej dotacji. Przesłanki wstrzymania przekazywania dotacji oświatowej, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.f.z.o. (niepubliczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki) oraz niepublicznych placówek – w przepisie art. 36 ust. 6 i 7 u.f.z.o., nie mają zastosowania do przedszkoli i szkół publicznych prowadzonych przez podmioty niepubliczne.

²² U. Liszka-Michałka, *Komentarz do art. 12 Ustawy o finansowaniu zadań oświatowych*, Legalis 2022.

²³ Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., I OSK 147/14, CBOSA.

Uwagi końcowe

Przeprowadzona analiza statusu prawnego w wymiarze historycznym, materialnym, procesowym i finansowym potwierdza, że omówiona instytucja prawna jest nieaktualna i nieuzasadniona z punktu widzenia jej przydatności dla poziomu realizacji zadań oświatowych przez samorząd terytorialny. Po przełomie ustrojowym struktura właścicielska podmiotów prowadzących przedszkola ukształtowała się w formie podziału na podmioty publiczne i podmioty niepubliczne. Do podmiotów publicznych należą przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, a do podmiotów niepublicznych zaliczamy inne osoby prawne niż j.s.t. i osoby fizyczne. Pierwsze są zobowiązane do zakładania i prowadzenia przedszkoli publicznych. Drugie mają uprawnienie zakładania i prowadzenia przedszkoli niepublicznych. Ten zarysowany podział wydaje się czytelny i nie ma potrzeby utrzymywania podmiotu pośredniego, jakim jest podmiot niepubliczny prowadzący przedszkole publiczne. Również w warstwie materialno-procesowej zauważyć można kilka problemów. Jednym z podstawowych jest niedookreśloność i nieaktualność przesłanki zezwalającej na założenie i prowadzenie przedszkola w omawianej formie. Drugim to konieczność współdziałania organu wykonawczego j.s.t. z kuratorem oświaty w zakresie postępowania administracyjnego w sprawie wydania przedmiotowego zezwolenia. Organ ten posiada kompetencję do wydania wiążącej opinii w sprawie oceny, czy podmiot ubiegający się o zezwolenie poprawi zakres usług edukacyjnych świadczonych na konkretnym terenie.

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione wątpliwości, należy w przyszłości postulować zmianę przepisów prawa oświatowego w kierunku likwidacji tej formy prowadzenia przedszkoli. W obecnej sytuacji finansowej i demograficznej samorządów utrzymywanie dotychczasowych rozwiązań jest pozbawione racjonalnych przesłanek. Tym bardziej, że prywatne podmioty prawne mają bardzo silne gwarancje prawne, umożliwiające zakładanie i prowadzenie przedszkoli niepublicznych. Państwo nie może tworzyć konstrukcji prawnych, które *de facto* stają się fikcyjne w zderzeniu z przepisami ustaw samorządowych albo z przepisami ustawy o finansach publicznych.

Bibliografia

1. Blicharz J., Raszevska-Skałeczka R., *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2020.
2. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009.
3. Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 roku (Dz.U z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.).
4. Liszka-Michałka U., *Komentarz do art. 12 Ustawy o finansowaniu zadań oświatowych*, Legalis 2022.
5. Mezglewski A., *Szkolnictwo wyznaniowe w Polsce w latach 1944-1980*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2004.
6. Pierzchała J., *Prawo oświaty prywatnej*, Wolters Kluwer Warszawa 2016.
7. Pilich M., *Prawo oświatowe, Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

8. Rozporządzenia MEN z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1625).
9. Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych z dnia 27 października 2017 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400).
10. Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 maja 1989 r. (Dz. U. 2023 r. poz. 1966).
11. Ustawa o systemie oświaty z dnia 1 września 1991 r. (Dz. U. Nr 95, poz. 425).
12. Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty z dnia 25 lipca 1998 r. (Dz.U. 1998 Nr 117, poz. 759 zm.)
13. Ustawa Prawo Oświatowe z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz. U z 2023 r. poz. 900).
14. Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).
15. Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2006 r., I OSK 146/06.
16. Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., I OSK 147/14, CBOSA.
17. Wyrok WSA w Gorzowie Wlk. z dnia 3 kwietnia 2014 r. II SA/Go 122/14, CBOSA.

Dane kontaktowe

Jacek Pierzchała, pierzchalajacek@wp.pl



Katarzyna Płonka-Bielenin

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4208-5172>

Akademia Górnośląska w Katowicach

KILKA UWAG O ZASADACH WSPÓŁPRACY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH Z ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

Streszczenie (abstrakt): Podstawową regulacją prawną, określającą zasady współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną, jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a w szczególności jej art. 5. W odniesieniu do większości form współpracy ustawodawca pozostawił organom administracji publicznej decyzję, czy będą korzystać z pomocy organizacji pozarządowych przy realizacji zadań publicznych. Jedynie w sytuacjach ściśle określonych w DzPożPubU i innych regulacjach prawnych, organ administracji publicznej obowiązkowo prowadzi daną formę współpracy. Do form współpracy o charakterze obowiązkowym należą np.: uchwalanie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU; konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektu programu współpracy; współpraca z organizacjami pozarządowymi przy formułowaniu strategii rozwoju województwa; zlecanie zadań publicznych, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią. Natomiast do form współpracy o charakterze fakultatywnym należą np.: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności; tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym; umowy o wykonywanie inicjatywy lokalnej itd. W tych kwestiach organizacja pozarządowa nie ma z reguły możliwości wymuszenia współpracy na organie administracji publicznej.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, zasady, administracja publiczna, współpraca

A FEW COMMENTS ON THE PRINCIPLES OF COOPERATION BETWEEN NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: The basic legal regulation defining the principles of cooperation between non-governmental organizations and public administration is the Act of April 24, 2003. on public benefit activities and volunteering, and in particular its Article 5. With respect to most forms of cooperation, the legislator left it to public administration bodies to decide whether they will use the help of non-governmental organizations in the implementation of public tasks. Only in situations strictly defined in the Act on public benefit activities and volunteering, and other legal regulations, a public administration body is obliged to conduct a given form of cooperation. Mandatory forms of cooperation include, for example: adopting an annual cooperation program with non-governmental organizations and entities listed in Article 3, paragraph 3 of the Act on public benefit activities and volunteering; consulting draft cooperation programs with non-governmental organizations; cooperation with non-governmental organizations in formulating the voivodeship's development strategy; commissioning public tasks, if separate regulations provide so. However, optional forms of cooperation include, for example: mutual information on planned directions of activity; creating joint advisory teams; contracts for the implemen-

tation of a local initiative, etc. In these matters, a non-governmental organization is usually unable to force cooperation from a public administration body.

Keywords: non-governmental organizations, principles, public administration, cooperation

1. Wprowadzenie

Udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych oparty jest przede wszystkim na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości. Zasada ta została zawarta w preambule Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, która stanowi, że prawa podstawowe dla państwa oparte są „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”². Zatem zawarte w preambule postanowienia mają się przyczynić do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz dialogu społecznego, jak również nakładają na organy państwowe obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi³. Zasada pomocniczości (subsydiarności) stanowi jednocześnie uzasadnienie podmiotowości organizacji pozarządowych i koncepcji ich współpracy z administracją publiczną⁴.

Podstawową regulacją prawną, określającą zasady współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną, jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵ (dalej: DzPożPubU). Reguluje ona przede wszystkim prowadzenie działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracę organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Ponadto współpraca i działalność na rzecz organizacji *non-profit* została określona w art. 7 ust. 1 pkt 19 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ oraz w art. 4 ust. 1 pkt 22 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷ w zakresie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie zasad współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną oraz wskazanie ich „mocnych” i „słabych” stron.

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

² Zob. B. Banaszak, *Wprowadzenie do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, B. Banaszak, Wyd. 2, Warszawa 2012 [Stan prawny: 21.10.2009 r. – Legalis].

³ I. Seredocha, *Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 4(24), s. 462.

⁴ J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2005, s. 55-56.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 571.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; zob. S. Płażek, *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Drewnkowski, P.J. Suwaj Warszawa 2023 [Stan prawny: 24.09.2023 r. – Legalis].

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 późn. zm.; zob. A. Sidorowska-Ciesielska, A. Pośpiech-Kłak, *Komentarz do art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, (red.) S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2019 [Stan prawny: 18.03.2019 r. – Legalis].

2. Sfera zadań publicznych realizowana przez organizacje pozarządowe w ramach współpracy

Podjmując problematykę sfery zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe⁸, na wstępie należy wyjaśnić samo pojęcie organizacji pozarządowych. Termin ten posiada definicję normatywną zawartą w art. 3 ust. 2 DzPożPubU, która stanowi, że organizacjami pozarządowymi⁹ są: „1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia¹⁰, z zastrzeżeniem ust. 4”.

Należy podkreślić, iż ustawodawca wyraźnie wskazał, że działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, które zostały określone w DzPożPubU. Ponadto, działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez inne podmioty tj.: 1) 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; 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3) spółdzielnie socjalne; 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹¹, 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. Słusznie podkreślono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2021 r., iż „Ustalenie, czy działalność stanowi wykonywanie określonych w art. 4 ust. 1 ustawy (...) o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zadań, jest warunkiem koniecznym. (...) Nie można uznać, że ogólnie wskazane w regulaminie podmiotu sposoby realizacji celów, a które to ewentualne działania mogą świadczyć o tym, że są podejmowane w obszarze wskazanych w art. 4 ust. 1 ustawy – stanowią

⁸ Zob. na temat tworzenia „trzeciego sektora”: P. Gliniński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2002, s. 5 i nast.

⁹ Zob. na temat pojęcia organizacji pozarządowych: K. Płonka-Bielenin, *Istota i zakres pojęcia organizacji pozarządowych a organizacje pożytku publicznego*, [w:] *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, (red.) J. Blicharz, L. Zacharko, Wyd. PWSZ w Raciborzu, Racibórz 2017, s. 7-25.

¹⁰ Zob. A. Kidyba, *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995 r., s. 4 i nast.; E. Góra, M. Kotuła, *Fundacje i stowarzyszenia. Zakładanie, działalność, likwidacja*, Gdańsk 2000, s. 7 i nast.; M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, *Prawo o fundacjach. Komentarz do ustawy o fundacjach. Działalność fundacji w praktyce. Wzory dokumentów*, Warszawa 2020 [Stan prawny: 24.06.2020 r. – Legalis]; E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2016 [Stan prawny: 01.01.2017 r. – Legalis].

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2048.

działalność pożytku publicznego, o jakiej mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o wolontariacie. Działalność pożytku publicznego musi być bowiem prowadzona przede wszystkim w interesie publicznym. Nie stanowi realizacji celów publicznych działalność, której dodatkowym celem jest korzyść w sferze publicznej”¹².

Prawodawca zastrzegł również, że do spółdzielni socjalnych nie stosuje się przepisów art. 19b-41 DzPożPubU. Ponadto *de lege lata* przepisów działu II dotyczącego działalności pożytku publicznego nie stosuje się do: partii politycznych, europejskich partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne oraz do europejskich fundacji politycznych.

W świetle powyższego słusznie przyjęto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2016 r., że w DzPożPubU brak jest podstaw „do stwierdzenia, że do uznania podmiotu za organizację pozarządową winien on spełniać inne wymagania niż te określone w art. 3 ust. 2 ustawy. Podstawy takiej nie stanowi art. 3 ust. 3 (...). Przepis ten określa zatem, jakie podmioty mogą prowadzić działalność pożytku publicznego i w żaden sposób nie stanowi uzupełnienia definicji organizacji pozarządowej. Brak jest podstaw do twierdzenia, że organizacja pozarządowa, by była za taką uznana, musi prowadzić działalność pożytku publicznego. Można jedynie stwierdzić, że aby ubiegać się o uznanie za podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego, należy być np. organizacją pozarządową (...)”¹³.

Współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi dotyczyć musi prowadzonej przez te organy działalności w sferze zadań publicznych, których katalog został wyznaczony dyspozycją art. 4 ust. 1 DzPożPubU. W sferze tej znajdują się zadania w zakresie: 1) pomocy społecznej (w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób)¹⁴, 2) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej¹⁵, 3) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa¹⁶, 4) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym¹⁷, 5) działalności charytatywnej¹⁸, 6) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2021 r., I OSK 2555/20 – Legalis nr 2604239.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 maja 2016 r., I SA/Ke 239/16 – Legalis nr 1476147.

¹⁴ Podstawowe akty regulujące daną sferę zadań publicznych: Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 09 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1426 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945).

¹⁷ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym Dz.U. z 2020 r. poz. 176 z późn. zm.; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 802).

¹⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Ustawa z dnia 07 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).

polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej¹⁹, 7) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego²⁰, 8) działalności na rzecz integracji cudzoziemców²¹, 9) ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej²², 10) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych²³, 11) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy²⁴, 12) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn²⁵, 13) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym²⁶, 14) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy (w tym rozwój przedsiębiorczości)²⁷, 15) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej²⁸, 16) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych²⁹, 17) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania³⁰, 18) działalności na rzecz dzieci i młodzieży (w tym wypoczynku dzieci i młodzieży)³¹, 19) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego³², 20) wspierania i upowszechniania kultury fi-

¹⁹ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823).

²¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519 z późn. zm.).

²² Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991 z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 z późn. zm.); Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1608 z późn. zm.).

²³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 z późn. zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735 z późn. zm.).

²⁵ Zadania znajdują się w różnych regulacjach prawnych np. w Ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465).

²⁶ Zadania znajdują się w wielu regulacjach prawnych np. w Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390 z późn. zm.).

²⁷ Zadania rozproszone są w różnych regulacjach prawnych np. w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; Ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach społecznych.

²⁸ Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2474); Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.); Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

³⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.).

³¹ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych np. w Ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe; Ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; Ustawie z dnia 09 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

³² Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

zycznej³³, 21) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego³⁴, 22) turystyki i krajoznawstwa³⁵, 23) porządku i bezpieczeństwa publicznego³⁶, 24) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³⁷, 25) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji³⁸, 26) udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego³⁹, 27) ratownictwa i ochrony ludności⁴⁰, 28) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą⁴¹, 29) upowszechniania i ochrony praw konsumentów⁴², 30) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami⁴³, 31) promocji i organizacji wolontariatu⁴⁴, 32) pomocy Polonii i Polakom za granicą⁴⁵, 33) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych⁴⁶, 34) działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych⁴⁷, 35) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą⁴⁸, 36) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka⁴⁹, 37) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym⁵⁰, 38) rewitalizacji⁵¹, 39) dzia-

³³ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2023r. poz. 2048).

³⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

³⁵ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych np. w Ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe; Ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

³⁶ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych.

³⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.).

³⁸ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

³⁹ Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945).

⁴⁰ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych np. w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122); Ustawie z dnia 24 kwietnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2057 z późn. zm.).

⁴¹ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych np. w Ustawie 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

⁴² Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1689 z późn. zm.).

⁴³ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych.

⁴⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴⁵ Ustawa z dnia 07 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2023 r. poz. 192); Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴⁶ Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2039).

⁴⁷ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2112).

⁴⁸ Zadania znajdują się w różnych aktach prawnych np. w Ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

⁴⁹ Ustawa z dnia 04 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2023 r. poz. 1923); Ustawa z dnia 09 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁵⁰ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151); Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1939).

łałości na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 1-32a DzPożPubU⁵².

W świetle powyższego należy podkreślić, że pojęcie działalności pożytku publicznego, którym posłużył się ustawodawca w DzPożPubU, należy rozumieć szerzej tj.: 1) jeżeli daną działalność chcemy uznać za działalność o charakterze pożytku publicznego, to musi się ona mieścić w sferze zadań publicznych. Zatem przedmiotowo powinna pokrywać się z zadaniami publicznymi wymienionymi w DzPożPubU; 2) działalność pożytku publicznego różni się od zadań publicznych tym, że „działalność pożytku publicznego podejmowana jest z inicjatywy organizacji pozarządowej, a więc z inicjatywy prywatnej, którą w literaturze niemieckiej określa się jako „wolna inicjatywa obywatelska”. Natomiast organizacja pozarządowa, która powstała wyłącznie w celu realizacji takiej inicjatywy, przedmiotowo pokrywającej się z zadaniami publicznymi wymienionymi w powołanej ustawie, może poprzez wpis do odpowiedniego rejestru uzyskać status prawny organizacji pożytku publicznego”⁵³.

3. Zasady współpracy

Podstawa prawna współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną⁵⁴ została wyznaczona dyspozycją art. 5 DzPożPubU, który stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, określonych w art. 4 DzPożPubU, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU⁵⁵, prowadzącymi odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

Dokonując wykładni literalnej powołanego wyżej przepisu, należy stwierdzić, iż ustawodawca nałożył obowiązek współpracy między poszczególnymi organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU, w zakresie realizacji określonych w art. 4 DzPożPubU zadań publicznych. Warto w tym zakresie podzielić stanowisko Grzegorza Piotra Kubalskiego, że takie

⁵¹ Ustawa z dnia 09 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 z późn. zm.).

⁵² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁵³ K. Płonka-Bielenin, *Status administracyjno-prawny organizacji pożytku publicznego*, Wyd. GWSH, Katowice 2010, s. 65-66.

⁵⁴ Zob. na temat rozwoju współpracy: P. Frączak, *Miedzy współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*, [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, (red.) M. Rymśza, Wyd. Fundacja ISP, Warszawa 2004, s. 35-53.

⁵⁵ Organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 DzPożPubU mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego, jeżeli z zastrzeżeniem art. 21 DzPożPubU, łącznie spełniają wymagania określone w art. 20 DzPożPubU – szerzej: N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego*, *Komentarz do art. 1-27 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz innych przepisów regulujących rejestrację organizacji pożytku publicznego*, Zakamycze 2005, s. 54-66.

brzmienie przepisu nie przesądza jednak ani o koniecznej intensywności współpracy, ani też o jej formach⁵⁶.

Katalog form współpracy między administracją publiczną⁵⁷ a organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU, znajduje się w art. 5 ust. 2 DzPożPubU. Jak stanowi *expressis verbis* powołany przepis, współpraca ta ma być realizowana w szczególności w następujących formach, tj.: 1) zlecania organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 DzPożPubU realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w powołanej ustawie; 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności; 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji; 4) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, określonych dyspozycją art. 4 DzPożPubU, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego; 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 DzPożPubU oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej; 6) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie; 7) umowy partnerskiej określonej w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁸ oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁵⁹.

Wskazany przez ustawodawcę katalog form współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU ma charakter otwarty, a zatem współpraca ta może przybierać także inne formy niż wskazane powyżej. Stanowisko takie nie budzi żadnych wątpliwości i poparte jest szeroką linią orzecniczą. Warto w tym miejscu powołać np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2016 r., który stanowi, że „Ustawodawca nie ograniczył jednostek samorządu terytorialnego w zakresie form współpracy z organizacjami pozarządowymi, umożliwiając organom stanowiącym uwzględnienie w uchwale innych, dodatkowych form współdziałania”⁶⁰.

⁵⁶ G.P. Kubalski, *Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, (red.) G. P. Kubalski, B. Skóbel, Warszawa 2020 [Stan prawny: 01.01.2021 r. – Legalis].

⁵⁷ Obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU dotyczy wszystkich organów administracji publicznej, jeżeli prowadzą one działalność w sferze zadań publicznych, a są to organy administracji samorządowej; naczelne organy administracji publicznej, centralne organy administracji rządowej oraz terenowe organy administracji rządowej.

⁵⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 z późn. zm.

⁵⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 818.

⁶⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 grudnia 2016 r., II SA/Go 771/16 – Legalis nr 1591330; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r., III SA/Wr 80/13 „Do określenia form współpracy wyłącznie właściwy jest organ stano-

Należy podkreślić, iż katalog form współpracy wskazany w art. 5 ust. 2 DzPożPubU powinien być analizowany w połączeniu z art. 5 ust. 4 DzPożPubU, ponieważ przepis ten konkretyzuje jakie formy może przybierać jedna z wymienionych form współpracy, jaką jest zlecenie zadań publicznych.

Ponadto ustawodawca nie nakłada na organy administracji publicznej obowiązku współpracy we wszystkich wskazanych w art. 5 ust. 2 DzPożPubU formach, lecz pozostawia organom możliwość wyboru w tym zakresie. Natomiast organizacje pozarządowe nie tylko mogą być wykonawcami zadań, ale także inicjatorami oraz uczestnikami projektowania regulacji prawa miejscowego, czy też lokalnych programów polityki społecznej⁶¹.

Zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU powinny być realizowane w oparciu o zasady: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności.

Wymienione zasady współpracy dotyczą obu stron, przy czym DzPożPubU nie określa sposobu w jaki należy je interpretować, jak również nie wprowadza legalnej definicji tych zasad, ani nie odnosi się w tej płaszczyźnie do innych aktów prawnych⁶². W konsekwencji oznacza to konieczność odwołania się do rozumienia wskazanych zasad w ramach systemu prawa, doktryny, a także znaczenia językowego⁶³.

Zasada pomocniczości oznacza, że tam gdzie zadania publiczne, w zakresie niezbędnym, mogą być realizowane bez pomocy organu administracji publicznej, organ ten winien powstrzymać się od ingerencji. Aktywność jego będzie uzasadniona tylko wówczas, jeżeli inne podmioty nie są w stanie samodzielnie wykonywać określonego zadania. Przede wszystkim wsparcie udzielane organizacji pozarządowej lub podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3 DzPożPubU powinno umożliwiać mu wykonywanie określonych zadań publicznych bądź też motywować do ich realizacji⁶⁴.

wiący jednostki samorządu terytorialnego i w razie potrzeby poszerzenia dotychczasowego katalogu form współpracy o nowy sposób, jedynie ten organ będzie mógł tego dokonać w drodze nowelizacji uchwały” – Legalis nr 796146; także Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 2 stycznia 2020 r., PN-II.4131.537.2019 „Rada powiatu, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinien uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić wyczerpująco formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Formy współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do przewidzianych w danym roku form współpracy” – Legalis nr 2267826.

⁶¹ J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego...*, op. cit., s. 53-54.

⁶² J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, (red.) R. Barański, Wyd. 3, 2016 r. – Legalis.

⁶³ G.P. Kubalski, *Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie...* op. cit., Legalis.

⁶⁴ J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej...*, op. cit., Legalis.

Zasadę suwerenności stron należy interpretować jako wzajemne poszanowanie autonomii partnerów w zakresie współpracy. Zasada ta jest skierowana głównie w odniesieniu do organów administracji publicznej, które *de facto* zajmują silniejszą pozycję, zwykle dysponując określonymi uprawnieniami władczymi, a także większymi zasobami i środkami finansowymi, które mają do dyspozycji. Oznacza ona przestrzeganie przez strony współpracy swojej suwerenności i odrębności, a także uznawanie ich praw do samodzielnego definiowania problemów i ich rozwiązywania, w tym również mieszczących się w sferze zadań publicznych⁶⁵.

Zasada partnerstwa oznacza możliwość współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU przy wypracowywaniu sposobów realizacji zadań publicznych oraz zaspakajaniu potrzeb społecznych. Generalnie zasada partnerstwa umożliwia aktywny udział organizacjom pozarządowym w realizacji zadań publicznych⁶⁶.

Z kolei zasada efektywności rozumiana jest jako dokonywanie wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania publicznych środków, w tym uzyskanie „możliwie najlepszych efektów poniesionych nakładów dokonywanych ze środków publicznych, między innymi poprzez zlecenie ich realizacji oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 (...) przy określaniu potrzeb społecznych i optymalnego sposobu ich zaspokajania”⁶⁷.

Zasada uczciwej konkurencji wskazuje, że współpraca powinna być realizowana na obiektywnych, równych dla wszystkich zasadach i w sposób niebudzący wątpliwości co do bezstronności podejmowanych działań, przy równoczesnym zakazie wykluczania jakiegokolwiek uprawnionej organizacji pozarządowej z prawa ubiegania się na równych zasadach o środki finansowe. Realizacja zasady uczciwej konkurencji oznacza także zakaz faworyzowania jakiegokolwiek organizacji pozarządowej przez organy administracji publicznej w procesie ubiegania się o środki publiczne⁶⁸.

Zasada jawności, jak przyjęto w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 9 grudnia 2014 r., odnosi się do wszystkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, czyli również do funkcjonowania komisji konkursowych⁶⁹. Zasada ta oznacza zachowanie przejrzystości w zakresie podejmowanych działań i informowanie, w granicach dopuszczalnych obowiązującymi przepisami prawa, o ich przebiegu oraz kosztach realizacji zadań publicznych⁷⁰.

⁶⁵ G.P. Kubalski, *Komentarz do art. 5 ustawy...*, *op. cit.*, Legalis.

⁶⁶ J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego...*, *op. cit.*, s. 56.

⁶⁷ J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej...*, *op. cit.*, Legalis.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 9 grudnia 2014 r., PN-II.4131.420.2014 – Legalis nr 1123154.

⁷⁰ J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej...*, *op. cit.*, Legalis.

Wskazana współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU może zatem przybierać formy finansowe lub też niefinansowe. Niektóre z tych form prawodawca wymienił w DzPożPubU, a w szczególności w art. 5. Do form współpracy o charakterze finansowym należą np.: zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 DzPożPubU realizacji zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji celowej (art. 5 ust. 2 pkt 1 DzPożPubU); udzielanie przez jednostki samorządu terytorialnego gwarancji, pożyczek, poręczeń organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 DzPożPubU – na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, których każdorazowo kwota musi wynikać z przyjętych w budżecie jednostek samorządu terytorialnego lub budżecie państwa limitów; umowy partnerstwa wskazane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 5 ust. 2 pkt 7 DzPożPubU)⁷¹.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, iż w odniesieniu do większości form współpracy ustawodawca pozostawił organom administracji publicznej decyzję, czy i w jakim zakresie będą korzystać z pomocy organizacji pozarządowych przy realizacji zadań publicznych. Jedynie w sytuacjach ściśle określonych przez DzPożPubU, czy też w innych regulacjach prawnych, organ administracji publicznej obligatoryjnie prowadzi daną formę współpracy. Do form współpracy o charakterze obowiązkowym należy m.in.: uchwalanie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU; konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU projektu programu współpracy; współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU przy formułowaniu strategii rozwoju województwa oraz realizacji polityki rozwoju województwa⁷²; zlecanie zadań publicznych, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią. Natomiast w pozostałych kwestiach organizacja pozarządowa nie ma z reguły możliwości wymuszenia takiej przedmiotowej współpracy⁷³ na organie administracji publicznej. Organizacja *non-profit* może jedynie dążyć do jej rozszerzenia poprzez uświadamianie podmiotowi publicznemu korzyści, które mogą wynikać ze współpracy⁷⁴.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 DzPożPubU, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku po-

⁷¹ Ibidem.

⁷² Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.).

⁷³ Do fakultatywnych form współpracy należy np.: 1) powoływanie przez jednostki samorządu terytorialnego rad działalności pożytku publicznego i konsultowanie z nimi projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych; 2) tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym; 3) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej; 4) tworzenie i prowadzenie jednostek organizacyjnych, których celem jest działalność na rzecz organizacji *non-profit* itd.

⁷⁴ J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej...*, op. cit., Legalis.

przedzającego okres obowiązywania programu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić również wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU. Uchwała podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy ze wskazanymi powyżej podmiotami jest aktem prawa miejscowego. Jak podkreślił Wojewoda Zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 7 stycznia 2022 r., program ten konkretyzuje sposoby działania jednostek samorządu terytorialnego w celu należytego wypełnienia ich ustawowych obowiązków. „Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne (...)”. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w DzPożPubU. „Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących”⁷⁵.

Uchwała podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPożPubU stanowi akt prawa miejscowego, dlatego powinna być opublikowana w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Niewykonanie przez jednostkę samorządu terytorialnego tego obowiązku ogłoszenia uchwały w przedmiotowym zakresie uznać należy za istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością tego aktu w całości. Stosownie do brzmienia art. 5a ust. 2a DzPożPubU w sytuacji, gdy po konsultacjach, właściwa rada działalności pożytku publicznego wyrazi opinię o projekcie rocznego lub wieloletniego programu współpracy, opinię tę organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego załącza do przedstawianego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego projektu rocznego lub wieloletniego programu współpracy. Ponadto na mocy art. 5a ust. 3 DzPożPubU organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w BIP sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.

Pominięcie przez odpowiednio radę lub sejmik „któregoś z wymienionych elementów jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w programie, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. (...) Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowe-

⁷⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 7 stycznia 2022 r., P-1.4131.434.20 21.AS – Legalis nr 2651188.

go, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego”⁷⁶.

De lege lata to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma określić w drodze uchwały szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU projekty aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Regulacja ta nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, i co więcej poparta jest linią orzecznictw⁷⁷. Treść art. 5 ust. 5 DzPozPubU wskazuje jednoznacznie, „że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony do przekazania (delegacji) organowi wykonawczemu kompetencji do określania innych sposobów konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z przedmiotowymi organizacjami”, ponieważ to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest wyłącznie właściwy do ich określenia, a przepisy DzPozPubU nie przewidują dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego kompetencji w tym zakresie. W świetle powyższego „realizacja opisanej normy kompetencyjnej nie może polegać na przyznaniu organowi wykonawczemu możliwości określania i wyboru innych form konsultacji z organizacjami pożytku publicznego niż ustanowione w podjętej przez sejmik województwa uchwale”⁷⁸.

Słusznie przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2011 r., że samo umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej uchwały nie stanowi spełnienia wymogu w zakresie przedstawienia go do konsultacji organizacjom pozarządowym. „Istotnie, gdyby organizacje te zostały przez organ poinformowane, że do czasu wydania przepisów wykonujących uchwałę określającą tryb przeprowadzania tych konsultacji wszelkie projekty aktów prawnych będą umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej, to można by przyjąć, że mogły one zapoznać się z treścią tych projektów”⁷⁹.

Należy podkreślić, że zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 DzPozPubU, jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 i art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁰, może przybierać jedną z dwóch form: 1) powierzenia wykonywania

⁷⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 9 stycznia 2023 r., PNIK-I.4131.1317.2022 – Legalis nr 2855663.

⁷⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 czerwca 2011 r., II SA/OI 316/11 „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia w drodze uchwały szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm.) projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach działalności statutowej tych organizacji (art. 5 ust. 5 cytowanej ustawy)” – Legalis nr 385697.

⁷⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 maja 2011 r., N-NK.4131.606.2011.LF – Legalis nr 544620.

⁷⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/GI 155/11 – Legalis nr 411264.

⁸⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.

zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub 2) wspierania wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Zatem w pierwszym przypadku organ administracji publicznej powierza wykonywanie swojego zadania publicznego określonej organizacji pozarządowej, a powierzenie takie musi wiązać się z pokryciem całości kosztów realizacji powierzonych zadań. Natomiast w drugim przypadku dane zadanie publiczne jest realizowane przez organizację pozarządową z własnej inicjatywy. Uznając społeczną doniosłość takiego zadania, organ administracji publicznej decyduje o wsparciu realizowanego danego zadania poprzez udzielenie dotacji pokrywającej część kosztów jego realizacji⁸¹. Warto w tym miejscu przytoczyć uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 22 marca 2012 r., która stanowi, że „Brak jest podstaw prawnych do podjęcia przez zarząd powiatu uchwały w sprawie przyjęcia zasad dotyczących zlecenia i rozliczania zadań publicznych oraz sposobu kontroli wykonania zleconego zadania dla organizacji pozarządowych (...)”⁸².

4. „Mocne” i „słabe” strony współpracy

Do „mocnych” stron współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 DzPozPubU należy zaliczyć to, że w przypadku zlecenia zadań publicznych organizacje *non-profit* realizują je bardziej efektywnie oraz po niższych kosztach. W konsekwencji organizacje pozarządowe mogą wytwarzać bardziej korzystnie dobra i usługi. Aspektem pozytywnym jest także fakt, że organizacje pozarządowe mogą korzystać z przedmiotowego zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych, czy też, w przypadku uzyskania przez nie statusu pożytku publicznego, ze zwolnienia podmiotowego, czyli podatku dochodowego od osób prawnych stosownie do brzmienia art. 24 ust. 1 pkt 1 DzPozPubU, co wiąże się z kalkulacją kosztów⁸³.

Natomiast do „słabych” stron współpracy należą m.in.: niechęć stron do wspólnej współpracy; utożsamianie współpracy wyłącznie ze zlecaniem zadań; brak świadomości potrzeby kompleksowości współpracy; nierówność partnerów współpracy; brak środków ochrony prawnej, w tym ochrony sądowej; zasady rozliczeń dotacji; brak możliwości udzielania dotacji na inicjatywę lokalną; czy też niemożność łączenia odpłatnej działalności pożytku publicznego z działalnością gospodarczą⁸⁴.

W praktyce część organów administracji publicznej jest niechętna do współpracy z organizacjami *non-profit* przy realizacji zadań publicznych. Niektóre organizacje pozarządowe postrzegają wręcz taką przedmiotową współpracę jako przykry obowiązek, z któ-

⁸¹ G.P. Kubalski, *Komentarz do art. 5 ustawy..., op. cit.*, Legalis.

⁸² Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 22 marca 2012 r., 0102-92/12 – Legalis nr 1259949.

⁸³ Zob. K. Płonka-Bielenin, *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu gminnego – wyzwania i bariery*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, (red.) M. Gurdek, Wyd. Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2016, s. 199-213; zob. także M. Guć, *Razem czy osobno – korzyści płynące ze współpracy*, [w:] *Razem. współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi* M. Guć, Wyd. Urząd Miasta Gdyni, Gdynia 1996, s. 37-41.

⁸⁴ J. Kotowski, R. Barański, *Współpraca z organami administracji publicznej..., op. cit.*, Legalis.

rego trzeba się wywiązać, aby uniknąć prawnych konsekwencji ze strony organów nadzoru. Powodem takiego stanu rzeczy są pewne zakorzenione przyzwyczajenia związane z brakiem tradycji współpracy, obawą przed dzieleniem się władzą, czy też złe wcześniejsze doświadczenia w tej materii. Ponadto organy administracji publicznej są partnerem uprzywilejowanym w ramach analizowanej współpracy z organizacjami pozarządowymi. To one w decydującej mierze mają wyłączne prawo do decydowania w ramach wskazanej współpracy, do podejmowania ostatecznej decyzji o jej prowadzeniu czy też zakresie podejmowanych działań. Określają one ramy współpracy np. w ramach programów współpracy, ustanawiają akty prawne regulujące obszar zadań publicznych, jak również dysponują niezbędną infrastrukturą oraz środkami finansowymi. Pewną niepokojącą tendencją w ramach współpracy jest przenoszenie środka ciężkości na kwestie formalno-rachunkowe kosztem dbałości o wysoką merytoryczną jakość tej współpracy, szczególnie w ramach zlecenia zadań publicznych. Głównie dotyczy to zasad rozliczeń dotacji udzielanych w związku z powierzeniem lub wsparciem realizacji zadania publicznego, co wynika z wzorów oferty, umowy oraz sprawozdania, określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 19 DzPozPubU⁸⁵.

Warto zauważyć, że bierność organizacji *non-profit* w procesie stanowienia aktów normatywnych, np. lokalnych programów i strategii, skutkuje zazwyczaj niedoskonałością tych aktów, z uwagi na to, że organy administracji publicznej zwykle nie posiadają takiej wiedzy jak organizacje pozarządowe w zakresie potrzeb społecznych i sposobów ich zaspakajania. W konsekwencji oznacza to rezygnację z realnego wpływu organizacji pozarządowych na warunki ich działalności.

Bibliografia

1. Banaszak B., *Wprowadzenie do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. B. Banaszak, Wyd. 2, Warszawa 2012 [Stan prawny: 21.10.2009 r. – Legalis].
2. Frączak P., *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*, [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, (red.) M. Rymśa, Wyd. Fundacja ISP, Warszawa 2004.
3. Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2002.
4. Góra E., Kotula M., *Fundacje i stowarzyszenia. Zakładanie, działalność, likwidacja*, Gdańsk 2000.
5. Guć M., *Razem czy osobno – korzyści płynące ze współpracy*, [w:] *Razem. O współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, M. Guć, Wyd. Urząd Miasta Gdyni, Gdynia 1996.
6. Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*. Warszawa 2016 [Stan prawny: 01.01.2017 r. – Legalis].

⁸⁵ Ibidem, Legalis.

7. Kępa M., Podgórska-Rykała J., *Prawo o fundacjach. Komentarz do ustawy o fundacjach. Działalność fundacji w praktyce. Wzory dokumentów*, Warszawa 2020 [Stan prawny: 24.06.2020 r. – Legalis].
8. Kidyba A., *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
9. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
10. Kopyra J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2005.
11. Kotowski J., Barański R., *Współpraca z organami administracji publicznej*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, (red.) R. Barański, Wyd. 3, 2016 – Legalis.
12. Kowal N., *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego, Komentarz do art. 1-27 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz innych przepisów regulujących rejestrację organizacji pożytku publicznego*, Zakamycze 2005.
13. Kubalski G.P., *Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, (red.) G. P. Kubalski, B. Skóbel, Warszawa 2020 [Stan prawny: 01.01.2021 r. – Legalis].
14. Płażek S., *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Drebnkowski, P. J. Suwaj, Warszawa 2023 [Stan prawny: 24.09.2023 r. – Legalis].
15. Płonka-Bielenin K., *Istota i zakres pojęcia organizacji pozarządowych a organizacje pożytku publicznego*, [w:] *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, (red.) J. Blicharz, L. Zacharko, Wyd. PWSZ w Raciborzu, Racibórz 2017.
16. Płonka-Bielenin K., *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu gminnego – wyzwania i bariery*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, (red.) M. Gurdek, Wyd. Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2016.
17. Płonka-Bielenin K., *Status administracyjno-prawny organizacji pożytku publicznego*, Wyd. GWSH, Katowice 2010.
18. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 maja 2011 r., N-NK.4131.606.2011.LF – Legalis nr 544620.
19. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 9 grudnia 2014 r., PN-II.4131.420.2014 – Legalis nr 1123154.
20. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 2 stycznia 2020 r., PN-II.4131.537.2019 – Legalis nr 2267826.
21. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 7 stycznia 2022 r., P-1.4131.434.2021.AS – Legalis nr 2651188.
22. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 9 stycznia 2023 r., PNIK-I.4131.1317.2022 – Legalis nr 2855663.
23. Seredocha I., *Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 4(24).
24. Sidorowska-Ciesielska A., Pośpiech-Kłak A., *Komentarz do art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, (red.) S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2019 [Stan prawny: 18.03.2019 r. – Legalis].
25. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 22 marca 2012 r., 0102-92/12 – Legalis nr 1259949.
26. Ustawa z dnia 26 czerwiec 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465).
27. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151).

28. Ustawa z dnia 07 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).
29. Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).
30. Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2039).
31. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2057 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).
35. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).
37. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571).
38. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 176 z późn. zm.).
39. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390 z późn. zm.).
40. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.).
41. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).
42. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735 z późn. zm.).
43. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823).
45. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1939).
46. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 802).
47. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 z późn. zm.).
48. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1689 z późn. zm.).
49. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122).
50. Ustawa z dnia 07 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2023 r. poz. 192).
51. Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2474).
52. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).
53. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2023 r. poz. 2048).
54. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991 z późn. zm.).
55. Ustawa z dnia 09 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1426 z późn. zm.).

56. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2112).
57. Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945).
58. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519 z późn. zm.).
59. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818).
60. Ustawa z dnia 05 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945).
61. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1608 z późn. zm.).
62. Ustawa z dnia 09 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 z późn. zm.).
63. Ustawa z dnia 04 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2023 r. poz. 1923).
64. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.).
65. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.).
66. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.).
67. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2021 r., I OSK 2555/20 – Legalis nr 2604239
68. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 czerwca 2011 r., II SA/Ol 316/11 – Legalis nr 385697.
69. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/Gl 155/11 – Legalis nr 411264.
70. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r., III SA/Wr 80/13 – Legalis nr 796146
71. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 maja 2016 r. , I SA/Ke 239/16 – Legalis nr 1476147.
72. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 grudnia 2016 r., II SA/Go 771/16 – Legalis nr 1591330.

Dane kontaktowe

Katarzyna Płonka-Bielenin, katarzyna.plonka-bielenin@gwsh.p



Michał Szczegielniak

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2001-8622>

Uniwersytet Warszawski

SREBRNY WOLONTARIAT JAKO NARZĘDZIE AKTYWIZACJI SENIORÓW I BUDOWY SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Streszczenie (abstrakt): Niniejszy tekst jest w zamyśle autora, jest próbą wskazania na ważny ze społecznego punktu widzenia temat srebrnego wolontariatu oraz ukazania jego znaczenia dla aktywizacji osób starszych, która może przyczynić się do wzrostu ich działalności w sferze publicznej. Wolontariat zostanie przedstawiony jako forma partycypacji obywatelskiej seniorów, która nie tylko przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, ale również stanowi jeden z elementów budowy pozytywnego wizerunku osób starszych w sferze publicznej. W czasach postępującego procesu starzenia się społeczeństwa należy dołożyć wszelkich starań, aby jak najlepiej wykorzystać potencjał tkwiący w seniorach dążąc jednocześnie do poprawy jakości ich życia. Wydaje się, że wolontariat jest narzędziem, które pozwala osiągnąć oba cele, a także pokazać, że wiek nie jest przesłanką wykluczającą z podejmowania działalności na rzecz innych osób.

Słowa kluczowe: aktywność społeczna osób starszych, partycypacja obywatelska seniorów, srebrny wolontariat, wolontariat senioralny

SILVER VOLUNTEERING AS A TOOL FOR ENGAGING SENIORS AND BUILDING CIVIL SOCIETY

Abstract: The following text, as intended by the author, is an attempt to highlight the socially important topic of silver volunteering and to demonstrate its significance for activating elderly individuals, which can contribute to an increase in their engagement in the public sphere. Volunteering will be presented as a form of senior citizens' civic participation, serving not only to foster the development of civil society in Poland but also constituting a pivotal element in shaping a positive image of elderly individuals within the public sphere. Given the ongoing societal aging process, concerted efforts should be made to harness the potential within seniors while simultaneously improving their quality of life. It appears that volunteering is an instrumental means to achieve both objectives, as well as to demonstrate that age is not a barrier to engaging in activities for the benefit of others.

Keywords: social activity of older adults, civic participation of seniors, silver volunteering, senior volunteering

Wstęp

W naukach społecznych istnieje wiele różnych definicji społeczeństwa obywatelskiego. Sprawia to, że omawiane pojęcie „nie jest zrozumiałe samo przez się, lecz wymaga stosunkowo długiego komentarza, który za każdym razem musi się zaczynać niemal od abe-

cadła”¹. Zdaniem Rafała Więckiewicza „współcześnie społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje co najmniej na trzy sposoby: jako (1) hasło ruchów społecznych i partii politycznych, (2) kategoria analityczna używana w szczególności przez socjologów do opisu, a niekiedy także wyjaśnienia określonych zjawisk społecznych, (3) filozoficzna koncepcja normatywna, rozumiana często jako ideał etyczny, czy też wyobrażenie porządku społecznego”². W ramach trzeciego znaczenia omawianego pojęcia „wyróżnić można dwa zasadnicze modele społeczeństwa obywatelskiego – wspólnotowy oraz indywidualistyczny – które wywodzą się z tradycji republikańskich oraz liberalnych (...) Społeczeństwo obywatelskie w ujęciu indywidualistycznym realizuje funkcję gwarancyjną, [gdyż – przyp. M. Sz.] jego zadaniem jest ochrona przed nadmierną ingerencją państwa w sferę autonomii jednostek, grup społecznych, niezależnych zrzeszeń. Tak rozumiane społeczeństwo obywatelskie staje się pośrednikiem pomiędzy władzą państwową a jednostkami”³. Z kolei „w modelu wspólnotowym następuje wyraźne przesunięcie w kierunku kolektywistycznym (...) Tradycja wspólnotowa postrzega człowieka przede wszystkim przez pryzmat jego obywatelskiego powołania – jednostka w pierwszej kolejności jest obywatelem, którego zadaniem jest dbanie o dobro wspólnoty, którą współtworzy wraz z innymi obywatelami”⁴. Na potrzeby niniejszego tekstu odwołano się do wspólnotowej tradycji społeczeństwa obywatelskiego, co pozwala stwierdzić, że „znajdując się na pograniczu sfery osobistej oraz państwowej pełni ono nie tylko funkcję socjalizującą, ale również aktywizującą, zachęcając poszczególne jednostki do podejmowania różnego rodzaju działań”⁵.

Działalność obywatelska Polaków jest przedmiotem corocznych badań realizowanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Zalicza się do niej następujące aktywności: przekazywanie pieniędzy na cele dobroczynne, przekazywanie darów rzeczowych na cele dobroczynne, przeznaczanie własnej pracy lub usług na cele dobroczynne, świadczenie pracy w charakterze wolontariusza oraz udział w strajku lub demonstracji⁶. Szczegółowe informacje o zaangażowaniu Polaków w różne formy aktywności obywatelskiej w 2022 roku przedstawia poniższy wykres.

¹ J. Szacki (oprac.), *Ani książkę, ani kupiec: Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Znak, Kraków 1997 s. 6.

² R. Więckiewicz, *Czym jest społeczeństwo obywatelskie? Przyczynek do dyskusji*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w systemie politycznym państwa. Przykład Polski na tle rozwiązań europejskich*, (red.) M. Szczegielniak, R. Więckiewicz, Rambler Press, Warszawa 2017, s. 15-16.

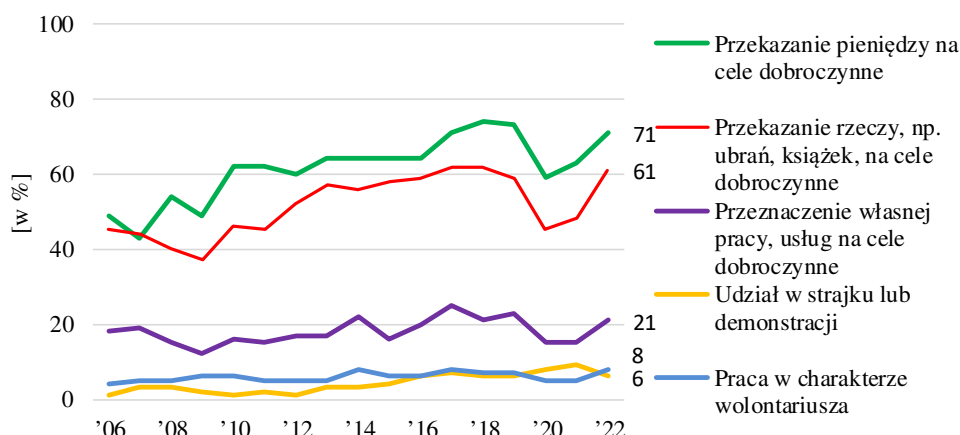
³ R. Więckiewicz, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w polskim dyskursie konstytucyjnym*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2023, s. 31-32.

⁴ Ibidem, s. 32.

⁵ A. Morawski, M. Szczegielniak, *Wolontariat jako forma partycypacji obywatelskiej młodzieży*, [w:] *Partycypacja obywatelska młodzieży. Teoria i praktyka* (red.) K. Gomółka, P. Stawarz, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2021, s. 136 za: M. Szczegielniak, R. Więckiewicz, *Wprowadzenie*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w systemie politycznym państwa. Przykład polski na tle rozwiązań europejskich*, (red.) M. Szczegielniak, R. Więckiewicz, Rambler Press, Warszawa 2018, s. 10.

⁶ CBOS, *Aktywności i doświadczenia Polaków w 2022 roku*, Komunikat z badań nr 18/2023, luty 2023, s. 6.

Wykres 1. Rodzaj aktywności obywatelskiej w której Polacy uczestniczyli co najmniej raz w roku



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie CBOS, Aktywności i doświadczenia Polaków w 2022 roku, Komunikat z badań nr 18/2023, luty 2023, s. 6.

Przedmiotowe wyniki pokazują, że praca w charakterze wolontariusza nie cieszy się zbyt dużą popularnością wśród społeczeństwa polskiego⁷, które preferuje udzielanie pomocy finansowej lub rzeczowej. Prowadzi to do wniosku, że „działalności dobroczynnej sprzyja wyższy status społeczno-ekonomiczny”⁸, natomiast niechęć do bezpośredniego zaangażowania się może świadczyć o niskim poziomie kapitału społecznego polskiego społeczeństwa.

Jednocześnie w Polsce, podobnie jak w wielu innych państwach europejskich, postępuje proces starzenia się społeczeństwa. „Na koniec 2021 r. liczba osób w wieku 60 lat i więcej wyniosła 9,7 mln i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyła się o 0,2%. Odsetek osób starszych w populacji Polski osiągnął poziom 25,7%. Według prognozy GUS, liczba ludności w wieku 60 lat i więcej w Polsce w roku 2030 ma wzrosnąć do poziomu 10,8 mln, a w 2050 r. wynieść 13,7 mln. Osoby starsze będą stanowiły około 40% ogółu ludności Polski”⁹. Istniejące trendy demograficzne będą miały konsekwencje aksjologiczne (np. pojawienie się różnic w hierarchii wyznawanych wartości¹⁰), ekonomiczne (np. „wzrost obciążeń osób młodych podatkami i składkami na ubezpieczenia zdrowotne”¹¹)

⁷ Różnice między odsetkami osób deklarujących pracę w charakterze wolontariusza w badaniach CBOS-u oraz GUS-u, które zostaną zaprezentowane w dalszej części artykułu, wynikają z różnic w pojmowaniu pojęcia wolontariusza. Wcześniejsze badania CBOS-u (np. BS/63/2011) pokazały, że część respondentów podejmująca dobrowolną, nieodpłatną pracę społeczną na rzecz innych nie utożsamia się z pojęciem wolontariusza lub tego pojęcia nie rozumie, myląc je z innymi aktywnościami podejmowanymi w celach społecznych. Z kolei GUS w swoich badaniach ujmuje wolontariat w znacznie szerszy sposób zaliczając do niego zarówno wolontariat formalny, jak i nieformalny, a także działania podejmowane na rzecz znajomych, przyjaciół oraz sąsiadów.

⁸ CBOS, op. cit., s. 6.

⁹ GUS, Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021 r., Warszawa-Białystok 2022, s. 10.

¹⁰ A. Klimczuk, „Srebrna gospodarka” w dokumentach strategicznych państwa, [w:] *Zmieniający się świat. Perspektywa Demograficzna, Społeczna i Gospodarcza* (red.) J. Osiński, M. Pachocka, Oficyna Wydawnicza SGH – Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2013, s. 462.

¹¹ Ibidem.

czy też społeczne (związane chociażby z singularyzacją i feminizacją starości). Równocześnie jednym ze skutków zmian zachodzących w strukturze ludności Polski będzie coraz większe uzależnienie stanu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego od zaangażowania seniorów w sferze publicznej.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie srebrnego wolontariatu jako formy zaangażowania osób starszych w życie publiczne, która nabiera coraz większego znaczenia wraz ze zwiększającym się odsetkiem osób starszych w populacji państwa. W tym celu postawiono następujące pytania badawcze:

- (1) Jaki jest zakres pojęciowy srebrnego wolontariatu?
- (2) W jakim stopniu osoby starsze angażują się w pracę w charakterze wolontariusza?
- (3) Jakie czynniki wpływają na zaangażowanie seniorów w działalność wolontariacką?

Pojęcie srebrnego wolontariatu

Termin wolontariat pochodzi od łacińskiego pojęcia *volontarius*, który oznacza dobrowolny, chętny¹². Jego istotą jest podejmowanie działalności na rzecz innych osób lub instytucji w oparciu o kryterium dobrowolności. Tego rodzaju aktywność powinna zatem stanowić przejaw wolnej woli jednostki i wynikać z jej suwerennej decyzji, a nie być podyktowana presją otoczenia czy też obowiązkiem wynikającym z reguł życia społecznego.

Formalne ramy prawne wolontariatu określa ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Choć nie zawiera ona legalnej definicji wolontariatu, której brakuje w polskim systemie prawnym, to jednoznacznie określa ona wolontariusza, którym jest osoba fizyczna, ochotniczo oraz bez wynagrodzenia realizująca świadczenia na zasadach określonych w przedmiotowym akcie prawnym¹³. Jednocześnie wyżej wymieniona ustawa wskazuje, że wolontariusze mogą wykonywać świadczenia na rzecz:

- organizacji pozarządowych (oraz podmiotów z nimi zrównanych¹⁴) w zakresie ich działalności statutowej, nie dotyczącej działalności gospodarczej realizowanej przez owe podmioty;
- organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub przez nie nadzorowanych w zakresie nie dotyczącym działalności gospodarczej realizowanej przez owe podmioty;
- oraz podmiotów leczniczych, jednakże wyłącznie w zakresie wykonywanej przez nie działalności leczniczej¹⁵.

¹² Hasło: *voluntary*, [w:] *Online Ethymology Dictionary*, <https://www.etymonline.com/word/voluntary> [dostęp: 28.10.2023].

¹³ Art. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

¹⁴ Zostały one wymienione w art. 3 ust 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁵ Art. 42 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

„Ów zamknięty charakter katalogu i precyzyjne określenie listy podmiotów determinuje kształt wolontariatu w Polsce, a co za tym idzie, wpływa na to, w jaki sposób jest on definiowany przez część badaczy”¹⁶.

Tym samym można by uznać, że srebrny wolontariat to działalność wykonywana przez wolontariuszy seniorów. W tym ujęciu szczególnego znaczenie nabiera ustawa o osobach starszych, na mocy której za „srebrnego wolontariusza” należałoby uznać wolontariusza, który ukończył 60. rok życia¹⁷. Przedmiotowe ujęcie wydaje się jednak niepełne, ponieważ ogranicza dobrowolną działalność seniorów jedynie do wolontariatu formalnego, czyli wykonywanego w oparciu o przepisy ustawy w organizacyjnych ramach danego podmiotu leczniczego, publicznego czy też pozarządowego. Tymczasem seniorzy mogą podejmować również działalność indywidualną, na własny rachunek lub w ramach istniejących grup nieformalnych, do których przepisy ustawy nie będą miały zastosowania. Oznacza to konieczność możliwie szeroko zdefiniowania badanego pojęcia.

Zdaniem autora niniejszego tekstu „srebrny wolontariat” powinien zostać określony jako dobrowolna działalność realizowana przez seniorów, czyli osoby, które ukończyły 60 rok życia, indywidualnie lub w ramach istniejących instytucji, której głównym celem jest bezpłatne realizowanie prac społecznie użytecznych na rzecz dobra wspólnego, a nie osiąganie partykularnych korzyści jednostkowych.

Charakterystyka działalności wolontariackiej seniorów w Polsce

Z badań GUS wynika, że „w I kwartale 2022 r. ponad 1/5 mieszkańców Polski w wieku od 15 do 89 lat choć raz zaangażowała się w wolontariat”¹⁸. Przedmiotowy wykres pokazuje, że aktywność osób w grupie wiekowej 65-89 lat jest wyraźnie niższa niż w pozostałych segmentach. Analizując przedmiotowe dane, należy również zwrócić uwagę na fakt, że prawie co trzecia osoba w wieku produkcyjnym¹⁹ (31%) pracowała w charakterze wolontariusza, podczas gdy wśród osób w wieku poprodukcyjnym²⁰ tego rodzaju aktywność podejmowała mniej niż co czwarta osoba (22%).

Szczegółowe informacje dotyczące zaangażowania poszczególnych grup przedstawiono w poniższym wykresie.

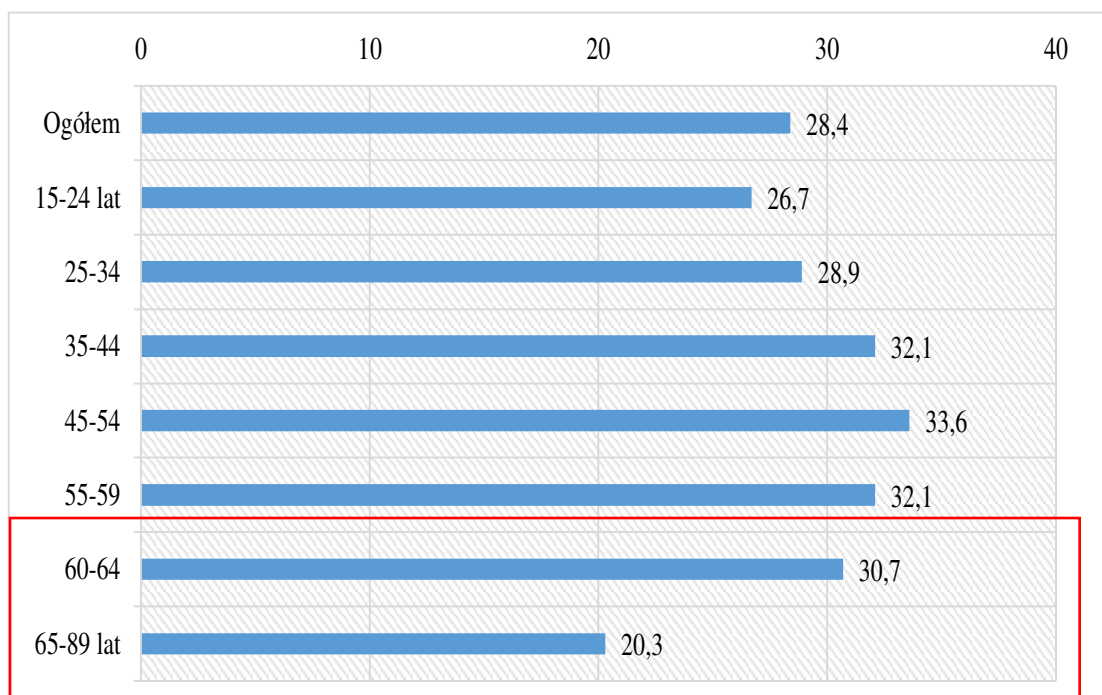
¹⁶ A. Morawski, M. Szczegielniak, *Wolontariat jako...*, *op. cit.*, s. 137.

¹⁷ Art. 4 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. 2015 poz. 1705).

¹⁸ GUS, *Wolontariat w 2022 r.*, Warszawa-Gdańsk 2013, s. 13.

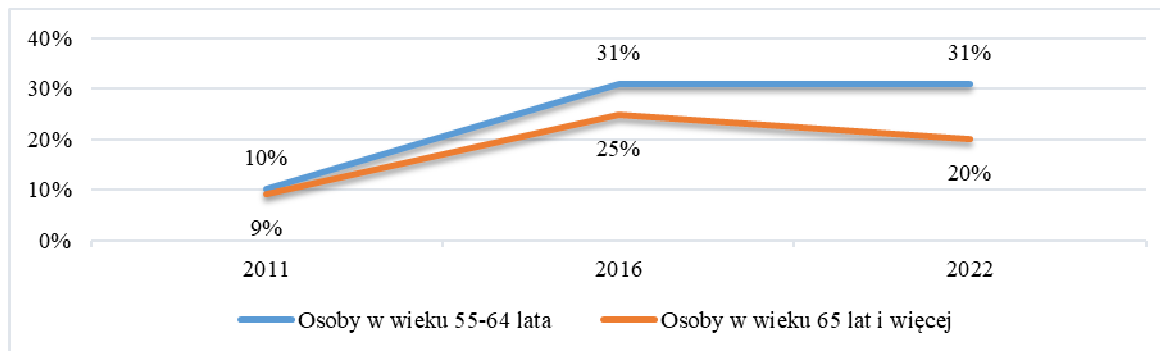
¹⁹ 18-59 lat dla kobiet, 18-64 lat dla mężczyzn.

²⁰ 60-89 lat dla kobiet, 65-89 lat dla mężczyzn.

Wykres 2. Odsetek wolontariuszy w I kwartale 2022 r. wg grup wiekowych

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych GUS.

Jednocześnie aktywność osób w wieku 55-64 lat utrzymuje się na stałym poziomie, podczas gdy zaangażowanie w wolontariat osób w wieku 65 lat i więcej spada, co pokazuje wykres 3.

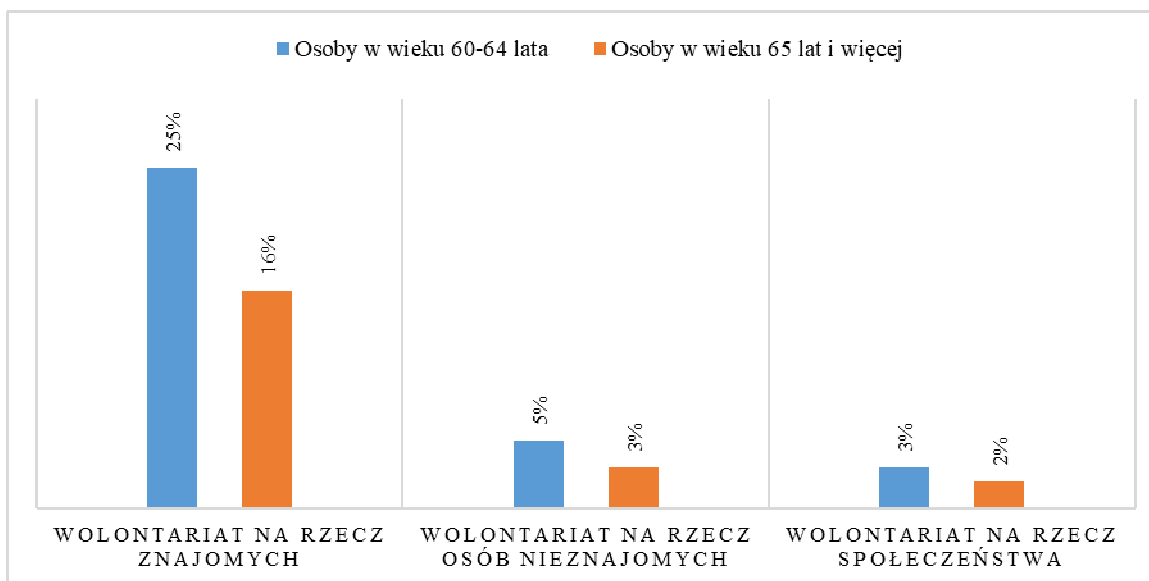
Wykres 3. Odsetek seniorów angażujących się w wolontariat w latach 2011-2022

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych GUS.

Trudno jednoznacznie ocenić, skąd wynika ów spadek zaangażowania, który nastąpił w 2022 roku. Można jedynie przypuszczać, że może on wynikać ze wzrostu liczby i udziału w populacji seniorów osób powyżej 80. roku życia. Inną przyczyną ograniczenia działalności w charakterze wolontariusza w najstarszej grupie wiekowej mogą być obawy związane z pandemią koronawirusa. Osoby starsze, bojąc się zarażenia, ograniczyły swoją działalność społeczną, do której obecnie trudno im powrócić.

Osoby starsze w roku 2022 preferowały przede wszystkim działania z zakresu wolontariatu indywidualnego, co ilustruje poniższy wykres.

Wykres 4. Odsetek seniorów angażujących się w wolontariat indywidualny w 2022 r.

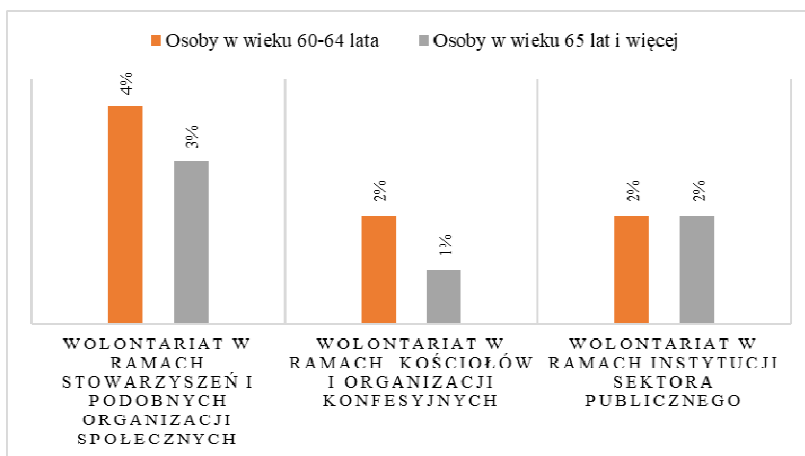


Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych GUS.

Seniorzy koncentrowali się przede wszystkim na pomaganiu poszczególnym osobom. Jednocześnie z powyższych danych wynika, że osoby starsze sporadycznie podejmują działania na rzecz osób, które są dla nich obce.

Z kolei osoby powyżej 60 roku życia w bardzo niskim stopniu angażują się w wolontariat instytucjonalny.

Wykres 5. Odsetek seniorów angażujących się w wolontariat instytucjonalny w 2022 r.



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych GUS.

Tak niski stopień zaangażowania osób starszych w działalność społeczną na rzecz instytucji zarówno publicznych, jak i działających w sektorze non-profit świadczy o tym, że przedmiotowe podmioty albo nie są zainteresowane pozyskaniem wolontariuszy seniorów, albo mają poważne problemy w dotarciu do przedmiotowej grupy wiekowej.

Motywy i bariery w działalności wolontariackiej seniorów

Przyczyn niskiej aktywności seniorów na płaszczyźnie wolontariackiej można doszukiwać się w ich motywacjach. Zdaniem Marty Wyszyńskiej możemy wyróżnić trzy typy motywacji: egocentryczną, empatyczną oraz normatywną²¹. Pierwsza z nich opiera się na czerpaniu osobistych korzyści przez seniorów z pracy wolontariackiej. Tego rodzaju aktywność pomaga im walczyć z samotnością, zaspokoić potrzebę kontaktów społecznych, zapęłnić pustkę po zakończeniu aktywności zawodowej i nadać swojemu życiu nowy sens, czy też zdobyć nowe kompetencje. Wydaje się, że zachęcenie osób kierujących się tego rodzaju motywacją do działalności wolontariackiej może nastąpić poprzez pokazanie im potencjalnych korzyści, wynikających z ich zaangażowania w pracę na rzecz innych.

W przypadku motywacji empatycznej największą rolę odgrywają uczucia danej osoby. Zwykle jest ona wrażliwa na ludzką krzywdę i cierpienie, a jej zaangażowanie jest spowodowane chęcią pomocy innym ludziom. Największą zachętą będzie tutaj świadomość, że wykonywana praca ma znaczenie i przyczynia się do realnego wsparcia określonych osób.

Z kolei motywacja normatywna, w przypadku osób starszych, może być połączona z chęcią realizacji postaw etycznych związanych z wyznawaną religią, osobistymi przekonaniami, czy też obowiązującymi w danej grupie normami społecznymi, które przejawiają się w chęci pomocy bliźniemu lub podjęcia działań mających na celu przełamanie stereotypowego postrzegania osób starszych jako biernej grupy społecznej. Kluczowe znaczenie ma tutaj przekonanie wolontariusza, że dzięki swojej aktywności realizuje on działania, które są zgodne z jego systemem wartości.

Istnieją również bariery, które mogą skutecznie zniechęcić seniorów do angażowania się w wolontariat. Zdaniem autora należy do nich zaliczyć m. in.:

- brak świadomości o istnieniu możliwości do zaangażowania się w tego rodzaju inicjatywy,
- konieczność sprawowania opieki nad krewnymi, bądź wnukami,
- niechęć do nowości i strach przed nieznanym, obawy, że nie odnajdą się w nowej sytuacji,
- problemy ze swobodnym przemieszczaniem się, wynikające z ograniczonej sprawności lub barier komunikacyjnych.

Zachęcanie seniorów do pracy w charakterze wolontariusza niesie ze sobą wiele korzyści. Różnorodne badania zaprezentowane w dostępnej literaturze przedmiotu jasno pokazują, że tego rodzaju aktywność pozytywnie wpływa na zdolności kognitywne osób starszych²²,

²¹ M. Wyszyńska, *Źródła i motywy zachowań prospołecznych*, [w:] *Edukacja bez granic mimo barier*, (red.) P. Bury, D. Czajkowska-Ziobrowska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2008, s. 205.

²² S. Sharifi, K.B. Khorzoughib, M. Rahmati, *The relationship between volunteering and cognitive performance in older adults: A systematic review*, „Geriatric Nursing”. Elsevier, January-February 2024, vol. 55, s. 89-96.

przyczynia się do poprawy ich kondycji fizycznej i psychicznej²³, jak również ogólnego zadowolenia z życia²⁴. Przekłada się to nie tylko na podniesienia komfortu i jakości życia seniorów, ale także na jego wydłużenie, ale również „oznacza niższe wydatki na opiekę zdrowotną oraz możliwość wniesienia przez jednostki dłuższego i cenniejszego wkładu w społeczeństwo”²⁵. Tym samym srebrny wolontariat powinien być postrzegany jak jeden z elementów zapewniających zdrowe starzenie się.

Oczywiście działalność srebrnych wolontariuszy przyniesie również korzyści nie tylko osobom, które będą bezpośrednimi beneficjentami ich pracy, ale również instytucjom korzystającym z ich wsparcia. „Największą korzyścią w opinii organizacji współpracujących obecnie z wolontariuszami seniorami oraz zainteresowanych taką współpracą w przyszłości jest ich doświadczenie życiowe. Na kolejnych miejscach wymieniane były: większa dyspozycyjność, odpowiedzialność i obowiązkowość, zaangażowanie oraz spokój i cierpliwość wolontariuszy seniorów”²⁶.

Wyniki badania zrealizowanego w województwie mazowieckim pokazały, że „głównym powodem braku współpracy z wolontariuszami seniorami w opinii organizacji [pozarządowych – przyp. M. Sz.] jest fakt, że tacy wolontariusze nie zgłaszają się sami do pracy”²⁷. Oznacza to, że problemem może być sama postawa podmiotów pozarządowych, które nie widzą konieczności zabiegania o srebrnych wolontariuszy. Potwierdza to fakt, że w świetle badań ponad połowa (56%) organizacji pozarządowych, niewspółpracujących ze srebrnymi wolontariuszami, nie była zainteresowana zaangażowaniem seniorów w realizowane przez nie działania o charakterze wolontariackim w przyszłości²⁸. Jednocześnie wszystkie organizacje pozarządowe, które współpracowały z wolontariuszami seniorami, były zainteresowane kontynuacją owej współpracy²⁹. Konkludując, wyniki przedmiotowego badania pokazują, że osoby starsze są w stanie wnieść wiele w funkcjonowanie danej organizacji, jednakże ich potencjał często pozostaje niewykorzystany ze względu na brak chęci stworzenia im przez organizacje pozarządowe odpowiednich możliwości zaangażowania się w prowadzone przez nie działania.

²³ T.Y. Lum, E. Light, *The Effects of Volunteering on the Physical and Mental Health of Older People, The Effects of Volunteering on the Physical and Mental Health of Older People*, „Research on Aging”. Sage, 2005, vol. 27, iss. 1, s. 31-55.

²⁴ N. Morrow-Howell, J. Hinterlong, P.A. Rozario, F. Tang, *Effects of Volunteering on the Well-Being of Older Adults*, „The Journals of Gerontology: Series B”. Oxford Academic, May 2003, vol. 58, iss. 3, s. 137-145.

²⁵ M. Gil-Lacruz, M.I. Saz-Gil, A.I. Gil-Lacruz, *Benefits of Older Volunteering on Wellbeing: An International Comparison*, „Frontiers in Psychology”. Frontiers, December 2019, vol. 10, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2019.02647/full> [dostęp: 23.11.2023].

²⁶ *Wolontariat seniorów w województwie mazowieckim*, Wyniki badania przeprowadzonego wśród organizacji, wykonanego na zlecenie Stowarzyszenia Centrum Wolontariatu w Warszawie przez Puzzle Research; PRFP Consulting Sp. z o.o., grudzień 2012, https://bibliotekawolontariatu.pl/wp-content/uploads/Wolontariat_seniorow_ORGANIZACJE_RAPORT.pdf, s. 8 [dostęp: 23.11.2023].

²⁷ Ibidem, s. 7.

²⁸ Ibidem, s. 21.

²⁹ Ibidem, s. 13.

Do zwiększenia liczby seniorów wolontariuszy może przyczynić się postawa organów administracji publicznej, w tym przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem autora niniejszego tekstu mogłyby one podjąć działania z zakresu:

- animowania współpracy organizacji pozarządowych z lokalnymi centrami, domami, klubami i innymi ośrodkami, z których korzystają seniorzy (w tym z placówkami powstałymi w ramach Programu Senior³⁰),
- organizowania wspólnych posiedzeń Rad Seniorów oraz Rad Działalności Pożytku Publicznego w celu przełamywania wzajemnych barier i uprzedzeń, a także pogłębiania zaufania oraz inicjowania potencjalnej współpracy,
- promowania inicjatyw z udziałem srebrnych wolontariuszy, umożliwiłoby to budowę pozytywnego wizerunku seniorów i utrwalanie w percepcji społecznej wizerunku osoby starszej jako osoby aktywnej, działającej na rzecz innych,
- wspierania podmiotów społecznych, aplikujących o granty w projektach, w których będą uczestniczyli seniorzy w charakterze wolontariuszy, możliwość instytucjonalnego wsparcia stanowiłaby zachętę do włączania seniorów w działania podejmowane na rzecz danej społeczności,
- wymiany i upowszechniania dobrych praktyk z zakresu angażowania seniorów w działalność wolontariacką, przyczyniłoby się to do szerszego rozpowszechnienia sprawdzonych rozwiązań w różnych miejscach Polski.

Wydaje się, że realizacja powyższych aktywności mogłaby wydatnie przyczynić się do rozwoju srebrnego wolontariatu nie tylko na szczeblu lokalnym i regionalnym, ale również państwowym.

Podsumowanie

Rozwój wolontariatu stanowi przedmiot troski zarówno organów władzy publicznej jak również podmiotów prywatnych, a przede wszystkim sektora pozarządowego. Wydaje się jednak, że stosunkowo mało uwagi poświęca się tematyce wolontariatu seniorów, który jest zdecydowanie rzadziej podejmowany niż wolontariat pracowniczy czy też wolontariat młodzieżowy.

Samo pojęcie srebrnego wolontariatu może być rozmaicie postrzegane. Po pierwsze wynika to z braku legalnej definicji pojęcia wolontariatu, co skutkuje różnymi ujęciami przedmiotowego terminu. Po drugie, nie istnieje jedna, powszechna oraz ogólnie przyjęta definicja starości. Oznacza to, że zarówno w opracowaniach badawczych poświęconych wolontariatowi osób starszych, jak i w projektach społecznych, zachęcających seniorów do pracy w charakterze wolontariusza, ujmuje się różne grupy wiekowe. Przykładowo adresatami inicjatywy pn. „Wolontariat w Uniwersytetach Trzeciego Wieku w Małopolsce” były

³⁰ Zakłada on wspieranie w trybie konkursowym jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tworzenia, prowadzenia i zapewnienia miejsc w przeznaczonych dla seniorów ośrodkach wsparcia, czyli Dziennych Domach „Senior+” oraz Klubach „Senior+”.

osoby, które ukończyły 55. rok życia³¹, natomiast GUS w Informacji sygnałnej o wolontariacie w 2022 r. wyodrębnia dwie grupy seniorów – w wieku od 55 do 64 lat oraz od 65 do 89 lat³². Po trzecie, większą popularnością od zwrotu „srebrny wolontariat” cieszy się pojęcie „wolontariatu senioralnego”, które może mieć jednak podwójne znaczenie – z jednej strony odnosi się do osób starszych, świadczących pracę w charakterze wolontariusza, natomiast z drugiej, w potocznym rozumieniu, odnosi się do działań wolontariackich, których głównymi beneficjentami są seniorzy. Tym samym jakakolwiek praca poświęcona aktywności wolontariackiej seniorów powinna rozpoczynać się od konceptualizacji najważniejszych pojęć.

Analizując zaangażowanie osób starszych w działalność o charakterze wolontariackim, należy zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, jest ona niższa niż w innych grupach wiekowych. Oznacza to, że potencjał seniorów pozostaje niezagospodarowany. Warto przy tym zaznaczyć, że jako osoby niepracujące oraz nieuczęszczające do placówek edukacyjnych, powinni oni posiadać większą ilość czasu wolnego, który mógłby zostać przeznaczony na działalność społeczną. Po drugie, zaangażowanie seniorów w poszczególne grupy wiekowych jest różne. Zdaniem autora może być to powiązane z pogarszającym się wraz z wiekiem stanem zdrowia. „Przewiduje się, że mężczyźni w wieku 65 lat przeżyją przeciętnie w zdrowiu dalsze 7,8 roku, a kobiety 8,5 roku”³³. Oznacza to, że zdolność osób starszych do pracy w charakterze wolontariusza maleje po 72. roku życia.

W związku z zachodzącymi zmianami demograficznymi instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe powinny podejmować działania mające na celu zachęcenie seniorów do działalności wolontariackiej. Aby były one skuteczne, konieczne jest nie tylko odwoływanie się do zróżnicowanych motywacji, pokazywanie potencjalnych korzyści płynących z tego rodzaju aktywności czy też likwidowanie istniejących barier, ale również budowanie pozytywnego wizerunku wolontariuszy seniorów w społeczeństwie. Pozytywne postrzeganie społecznego zaangażowania seniorów skłoni ich do większej aktywności w sferze publicznej, co w istotnym stopniu przyczyni się do rozwoju polskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Bibliografia

1. CBOS, *Aktywności i doświadczenia Polaków w 2022 roku*, Komunikat z badań nr 18/2023, luty 2023.
2. Gil-Lacruz M., Saz-Gil M.I., Gil-Lacruz A.I., *Benefits of Older Volunteering on Wellbeing: An International Comparison*, „Frontiers in Psychology”. Frontiers, December 2019, vol. 10, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2019.02647/full> [dostęp: 23.11.2023].
3. GUS, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021 r.*, Warszawa-Białystok 2022.

³¹ M. Kałużny, I. Kamińska, *Wolontariat 50+ dobry pomysł*, <https://federacjaautw.cfolks.pl/images/pliki/pliki/2017/wolontariat2.pdf>, s. 3 [dostęp: 23.11.2023].

³² GUS, *Wolontariat w 2022 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/wolontariat-i-praca-niezarobkowa-na-rzecz-innych/wolontariat-w-2022-r-,3,1.html> [dostęp: 23.11.2023].

³³ GUS, *Trwanie życia w zdrowiu w Polsce w latach 2009-2019*, Warszawa 2020, s.21.

4. GUS, *Trwanie życia w zdrowiu w Polsce w latach 2009-2019*, Warszawa 2020.
5. GUS, *Wolontariat w 2022 r.*, Warszawa-Gdańsk 2023.
6. GUS, *Wolontariat w 2022 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/wolontariat-i-praca-niezarobkowa-na-rzecz-innych/wolontariat-w-2022-r-,3,1.html> [dostęp: 23.11.2023].
7. Kałużny M., Kamińska I., *Wolontariat 50+ dobry pomysł*, <https://federacjautw.cfolks.pl/images/pliki/pliki2017/wolontariat2.pdf> [dostęp: 23.11.2023].
8. Klimczuk A., „Srebrna gospodarka” w dokumentach strategicznych państwa, [w:] *Zmieniający się świat. Perspektywa Demograficzna, Społeczna i Gospodarcza*, (red.) J. Osiński, M. Pachocka, Oficyna Wydawnicza SGH – Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2013.
9. Lum T.Y., Light E., *The Effects of Volunteering on the Physical and Mental Health of Older People*, „Research on Aging”. Sage 2005, vol. 27, iss. 1.
10. Morawski A., Szczegielniak M., *Wolontariat jako forma partycypacji obywatelskiej młodzieży*, [w:] *Partycypacja obywatelska młodzieży. Teoria i praktyka*, (red) K. Gomółka, P. Stawarz, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2021, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2021.
11. Morrow-Howell N., Hinterlong J., Rozario P.A., Tang F., *Effects of Volunteering on the Well-Being of Older Adults*, „The Journals of Gerontology: Series B”. Oxford Academic, May 2003, vol. 58, iss. 3.
12. Online Etymology Dictionary, <https://www.etymonline.com/word/voluntary> [dostęp: 28.10.2023].
13. Sharifi S., Khorzoughib K.B., Rahmati M., *The relationship between volunteering and cognitive performance in older adults: A systematic review*, „Geriatric Nursing”. Elsevier, January-February 2024, vol. 55.
14. Szacki J. (oprac.), *Ani książkę, ani kupiec: Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Znak, Kraków 1997.
15. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).
16. Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. 2015 poz. 1705).
17. Więckiewicz R., *Czym jest społeczeństwo obywatelskie? Przyczynek do dyskusji*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie w systemie politycznym państwa. Przykład Polski na tle rozwiązań europejskich*, (red.) M. Szczegielniak, R. Więckiewicz Rambler press, Warszawa 2017.
18. Więckiewicz R., *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w polskim dyskursie konstytucyjnym*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2023.
19. *Wolontariat seniorów w województwie mazowieckim*, Wyniki badania przeprowadzonego wśród organizacji, wykonanego na zlecenie Stowarzyszenia Centrum Wolontariatu w Warszawie przez Puzzle Research; PRFP Consulting Sp. z o.o., grudzień 2012, https://biblioteka.wolontariatu.pl/wp-content/uploads/Wolontariat_seniorow_ORGANIZACJE_RAPORT.pdf, s. 7 [dostęp: 23.11.2023].
20. Wyszynska M., *Źródła i motywy zachowań prospołecznych*, [w:] *Edukacja bez granic mimo barier*, (red.) P. Bury, D. Czajkowska-Ziobrowska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2008.

Dane kontaktowe

Michał Szczegielniak, m.szczegielniak@uw.edu.pl



Agnieszka Targońska

„Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa” nr projektu NdS/551622/2022/2022. Kwota dofinansowania 51 000 zł, całkowita wartość projektu 602 500,00 zł”.

ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W USTANAWIANIU PATRONA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Streszczenie (abstrakt): Od kilkunastu lat wśród jednostek samorządu terytorialnego występuje trend ustanawiania patrona. Generalnie, pomysłodawcami tego przedsięwzięcia są rady miejskie, poszczególni radni lub związki wyznaniowe, które w ten sposób pragną podkreślić szczególny związek patrona z określonym miejscem lub powierzyć wspólnotę lokalną jego opiece. W wybranych przypadkach wnioskodawcami w procedurze ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego (JST) były także organizacje pozarządowe. Przykład województwa pomorskiego pokazuje, że na siedem jednostek samorządu terytorialnego, które ustanowiły patrona, w czterech z nich aktywny udział organizacji pozarządowych przyczynił się do ustanowienia patrona. Celem mojego artykułu jest: ukazanie drogi jaką określona JST przebyła w procesie ustanowienia patrona i roli jaką określona organizacja pozarządowa odegrała w tym procesie, analiza podstaw prawnych procedury ustanowienia patrona JST oraz wpływu ustanowienia patrona JST na rozwój kulturalny i wzmocnienie wspólnoty lokalnej.

Słowa kluczowe: patron, organizacje pozarządowe, wspólnota lokalna

THE ROLE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS IN THE ESTABLISHMENT OF A LOCAL GOVERNMENT UNIT PATRON – THE EXAMPLE OF THE POMERANIAN VOIVODESHIP

Abstract: For several years there has been a trend among local authorities to establish a patron. Generally, this trend has been initiated by the city councils, individual councillors or religious associations and the purpose was to emphasise the special connection of a patron with a particular place or to entrust the local community to his or her care. In selected cases, non-governmental organisations were also applicants in the procedure for the establishment of a JST patron. The example of the Pomeranian Voivodeship shows that out of seven local government units that have established a patron, in four of them the active participation of NGOs has contributed to the establishment of a patron. The aim of my article is: to show the path that a certain JST has undertaken in the process of establishing and its role in this process, to analyse the legal basis for the procedure of establishing a JST patron and the impact of establishing a JST patron on the cultural development and strengthening of the local community.

Keywords: patron, non-governmental organisations (NGOs), local community

Wprowadzenie

Od kilkunastu lat wśród jednostek samorządu terytorialnego występuje trend ustanawiania patrona. Typowa procedura ustanawiania patrona rozpoczyna się od inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego [dalej: JST]. Jednakże praktyka ustanawiania patronów wśród JST województwa pomorskiego pokazuje, że inicjatorami w tym zakresie mogą być również związki wyznaniowe, a nawet organizacje pozarządowe, które w ten sposób pragną podkreślić szczególny związek patrona z określonym miejscem lub powierzyć wspólnotę lokalną jego opiece.

Celem mojego artykułu jest próba zdefiniowania pojęcia organizacji pozarządowej oraz patrona, następnie analiza procedury ustanawiania patrona JST ze wskazaniem roli organizacji pozarządowych. Na koniec zaś pragnę ukazać wpływ ustanowienia patrona JST na rozwój kulturalny i wzmocnienie wspólnoty lokalnej.

I. Pojęcie organizacji pozarządowej oraz patrona

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie zawiera w swej treści ani definicji organizacji pozarządowej, ani też organizacji społecznej¹. Ustawa Zasadnicza w artykule 12 stanowi natomiast, że: Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

Zdaniem prof. Bogusława Banaszaka, zawarty w cytowanym artykule szeroki katalog form organizacyjnych zapewnia realizowanie wolności zrzeszania się. Warto zaznaczyć, że nie jest to katalog zamknięty, ponieważ enumeratywne wyliczenie możliwych form zrzeszania się zaprzeczałoby istocie wolności. O otwartym katalogu tych form świadczy również sama konstrukcja artykułu 12 Konstytucji RP, który zawiera zwrot „innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”². Profesor Piotr Winczorek stwierdził wręcz, że przepis art. 12 Konstytucji stanowi emanację zasady pluralizmu społecznego i idei społeczeństwa obywatelskiego³. Jednakże, wolność tworzenia i zrzeszania się w organizacje spełniające kryteria z art. 12 Konstytucji RP nie ma charakteru nieograniczonego. Ewentualne ograniczenia przewidują przede wszystkim art. 13, art. 31 ust. 3 i art. 59 ust. 4 Konstytucji RP⁴.

Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia umiejscowienia tego artykułu w Ustawie Zasadniczej (w Rozdziale I). Jak podaje się w literaturze, artykuł 12 Konstytucji RP należy do katalogu rozwiązań tworzących ustrój Rzeczypospolitej, gdzie funkcjo-

¹ A. Deryng, *Status organizacji pozarządowych w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, (red.) M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska, Wrocław 2014, s. 175.

² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 122; Podobnie: M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 372.

³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 41; Podobnie: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 62.

⁴ M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, s. 373; Podobnie: P. Tuleja *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, *op. cit.*, s. 64.

nowanie podmiotów w nim wymienionych jest niemal konieczne dla prawidłowego funkcjonowania państwa i społeczeństwa⁵.

Dostrzegając niejednolitość praktyki ustawodawcy w posługiwaniu się pojęciami organizacji społecznej i organizacji pozarządowej⁶, Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z dnia 12 grudnia 2005 roku⁷ określił typowe cechy organizacji społecznej. Zgodnie z powołaną uchwałą, aby dana organizacja zaliczała się do grona organizacji społecznych, powinna spełniać następujące kryteria:

- posiadać wyodrębniony zespół osób, a członkostwo w nim opierać na dobrowolności przynależności,
- strukturę, zakres praw i obowiązków, stanowiący o organizacyjnej odrębności i samodzielności tej organizacji ma określać właściwy zespół przepisów,
- działalność i cele organizacji powinny być określone statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa,
- organy tych organizacji wyłaniane z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą,
- organizacje pozostawać powinny pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej⁸.

Definicja organizacji pozarządowej została natomiast określona w art. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁹. Zgodnie z tym artykułem, organizacjami pozarządowymi są organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
 - 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku
- osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

⁵ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz*. 1, Wstęp, art. 1-29, Warszawa 2016, s. 412; Podobnie: M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, s. 370.

⁶ Ustawodawca zdaje się używać tych pojęć zamiennie w różnych aktach prawnych. Przykład stanowią: Ustawa z dnia 17 listopada 1964r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550), gdzie w art. 61 jest mowa o organizacji pozarządowej. Z kolei w Ustawie z dnia 6 czerwca 1997r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022r. poz. 1375) w art. 90 występuje organizacja społeczna. Podobnie Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023r., poz. 775) w art. 5 § 2 traktuje o organizacji społecznej.

⁷ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, Nr 2, poz. 37.

⁸ Ibidem.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

W piśmiennictwie organizacje pozarządowe są również definiowane jako tzw. trzeci sektor lub NGOs (*Non-Governmental Organisation*). Anna Mempel-Śnieżyk precyzując pojęcie NGOs wskazuje, że są to nowoczesne formy samoorganizacji społecznej, powstające z inicjatywy samych obywateli (*grass roots organizations*), które posiadają następujące cechy: „(...) istnienie struktury organizacyjnej oraz formalna rejestracja, strukturalna niezależność od władz publicznych, niezarobkowy charakter, suwerenność i samorządność, dobrowolność przynależności”¹⁰.

Natomiast termin *patron* używany był już w starożytnym Rzymie na określenie patrycjusza sprawującego opiekę nad wyzwolonymi niewolnikami albo ubogimi, ale wolnymi obywatelami Rzymu¹¹. W języku łacińskim słowo *patronus* oznacza obrońcę, protektora, orędownika, natomiast *pater* to odpowiednik słowa ojciec¹². Słownik języka polskiego podaje następującą definicję słowa *patron*: „zasłużona i zwykle nieżyjąca już osoba, której imię nadawane jest jakiejś instytucji lub jakiemuś miejscu; osoba święta lub bóstwo opiekuńcze, któremu oddano w opiekę jakiś kraj, obiekt, osobę lub grupę; osoba lub instytucja opiekująca się kimś lub czymś”¹³.

Na kanwie doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego, usytuowanych w województwie pomorskim, które podjęły się misji ustanowienia patrona¹⁴, można stwierdzić, że generalnie za patrona obiera się osobę świętego, związaną z wyznaniem dominującym w danej JST, z którym to świętym mieszkańcy czują szczególny związek¹⁵. Grzegorz Maroń wskazuje na dwa wymiary patronatu świętych. Z jednej strony patron to ktoś, kto wstawia się przed Bogiem, wyprasza łaski i wspomaga. Natomiast z drugiej strony patron to ktoś, kto jest autorytetem, nauczycielem, przewodnikiem, wzorem do naśladowania¹⁶. Także Katechizm Kościoła katolickiego w kan. 2156 stanowi, że święty patron jest wzorem miłości i zapewnia wstawiennictwo u Boga¹⁷.

Zgodnie z pkt. 28 Instrukcji Kongregacji ds. Kultu Bożego (*Sacra Congregatio pro Cultu Divino*) o rewizji kalendarzy partykularnych oraz własnych formularzy oficjałów i mszy – *Calendaria particularia* z 24 czerwca 1970 r., na patronów narodów, krajów, die-

¹⁰ A. Mempel-Śnieżyk, *Organizacje pozarządowe i społeczności lokalne, a skuteczne działanie dla rozwoju lokalnego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2013, nr 289, s. 91-92.

¹¹ T. Syczewski, *Patronaty świętych i błogosławionych w aktualnym prawodawstwie Kościoła łacińskiego*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2017, t. XXVII, nr 4, s. 120-121; Także: K. Świdorski, *Ustanowienie świętego patrona miast, gmin, powiatów i województw*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 1 (37), s. 30-31.

¹² G. Maroń, *Prawne aspekty ustanawiania świętych i błogosławionych patronami jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021, s. 16.

¹³ <https://sjp.pl/patron> [dostęp: 23.10.2023].

¹⁴ Mowa tu o: Gminie Bytów, Gminie Brusy, Gminie Miejskiej Człuchów, Gminie Mieście Lębork, Gminie Pelplin, Powiecie Wejherowskim.

¹⁵ Gmina Bytów obrała za patrona św. Katarzynę Aleksandryjską, Gmina Brusy – bł. Ks. Józefa Jankowskiego, Gmina Miejska Człuchów – św. Jakuba Starszego Apostoła, Gmina Miasto Lębork – św. Jakuba Apostoła, Gmina Pelplin – Świętego Bernarda z Clairvaux, zaś Powiat Wejherowski – Matkę Bożą Wejherowską.

¹⁶ G. Maroń, *Prawne aspekty...*, *op. cit.*, s. 16-17.

¹⁷ Katechizm Kościoła Katolickiego, kan. 2156.

cezi, miejscowości, rodzin zakonnych, zrzeseń i grup można wybrać tylko świętych, to jest tych, których czcimy pod tym tytułem, nie wolno zaś wybierać błogosławionych, bez zezwolenia Stolicy Apostolskiej. Zawsze jednak wyklucza się jako patronów Osoby Boskie¹⁸.

II. Procedura podejmowania uchwał w sprawie ustanowienia patrona JST

W obowiązującym prawie państwowym nie istnieją regulacje prawne, które wprost normują kwestię ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej¹⁹. Mimo to, na podstawie doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego w województwie pomorskim, które ustanowiły patrona, można wskazać pewną utrwaloną praktykę działania. Po pierwsze, inicjatywa ustanowienia patrona może pochodzić od członków wspólnoty samorządowej zrzeszonych w organizacje społeczne lub społeczności lokalnej we współpracy z proboszczami parafii znajdujących się w graniach JST. Podstawą prawną dla tego uprawnienia są przepisy art. 41a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r., poz. 40) oraz 42a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022r., poz. 1526), wprowadzone w dniu 11 stycznia 2018 roku na mocy Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁰.

W województwie pomorskim wśród JST, które ustanowiły patrona, w czterech przypadkach inicjatorami były podmioty niewchodzące w skład JST: Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie w Brusach i Stowarzyszenie Rodzin Katolickich Diecezji Pelplińskiej Oddział w Brusach (Gmina Brusy); Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie Oddział w Bytowie (Gmina Bytów); Społeczny Komitet Organizacyjny Jarmarku Odpustowego z animatorem ks. Wiesławem Przybyszem (Gmina Miasto Lębork) oraz Parafia Rzymskokatolicka Pw. Św. Jakuba Apostoła i Stowarzyszenie Sabat Szebowych (Gmina Miejska Człuchów). Oprócz tego inicjatorami procedury ustanowienia patrona JST mogą być organy tej jednostki (np. w Gminie Pelplin pełniący obowiązki Burmistrza Miasta i Gminy Pelplin w 2018r.; w powiecie wejherowskim Starosta Powiatu wraz z Radą powiatu wejherowskiego). Dodatkowo, wnioskodawcami mogą być stowarzyszenia wyznaniowe, organizacje kościelne, fundacje, wybrane parafie czy rady parafialne²¹.

W kolejnym etapie organ stanowiący JST obraduje nad przedłożoną mu inicjatywą. Rezultatem tych obrad może być przyjęcie uchwały popierającej wybór patrona (tzw. uchwała intencyjna), w której na ogół występuje propozycja ustanowienia konkretnego dnia w roku kalendarzowym jako święta patronalnego oraz upoważnienie dla organu wy-

¹⁸ <https://vademecumliturgiczne.pl/2018/01/22/instrukcja-kongregacji-kultu-bozego-o-rewizji-kalendarzy-partykularnych-oraz-wlasnych-formularzy-oficjow-i-mszy/> [dostęp: 23.10.2023].

¹⁹ M. Ożóg, *Współdziałanie Kościoła Katolickiego i organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2019, Tom 22, s. 290; Podobnie: K. Świdorski, *Ustanowienie świętego patrona miast, gmin, powiatów i województw*, „Prawa Publicznego” 2022, nr 1 (37), s. 44.

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.

²¹ M. Ożóg, *Współdziałanie Kościoła...*, op. cit., s. 292.

konawczego danej JST do wystąpienia do właściwych władz kościelnych o uznanie i zatwierdzenie wyboru świętego patrona²². Zdaniem Michała Ożóga, dostateczną podstawą prawną dla przyjęcia uchwały intencyjnej są przepisy: art. 7 ust. 1 pkt 18 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), art. 4 ust. 1 pkt 21 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p.), a także art. 11 ust. 1 pkt 11 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.)²³. Nie ma potrzeby powoływania normy materialnej, ponieważ akty te nie posiadają charakteru normatywnego i nie regulują statusu prawnego członków wspólnoty samorządowej²⁴.

Uchwała intencyjna podejmowana jest w zwykłej procedurze, czyli zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady odpowiednio gminy lub powiatu (art. 14 u.s.g., art. 13 u.s.p.) lub zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku województwa (art. 19 u.s.w.), w głosowaniu jawnym. Jak podkreśla się w literaturze, istotnym elementem tej uchwały powinno być uzasadnienie wyboru kandydata na patrona²⁵. Następnym etapem jest wystąpienie organu wykonawczego oraz przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed miejscowym biskupem ordynariuszem z wnioskiem o zatwierdzenie wyboru patrona wspólnoty samorządowej²⁶. Od tego momentu rozpoczyna się etap procedury kościelnej.

W procedurze kościelnej dotyczącej wyboru patrona JST mają zastosowanie dwa dokumenty Stolicy Apostolskiej: instrukcja Kongregacji ds. Kultu Bożego (*Sacra Congregatio pro Cultu Divino*) o rewizji kalendarzy partykularnych oraz własnych formularzy oficjałów i mszy – *Calendaria particularia* z 24 czerwca 1970 r. (dalej: Instrukcja)²⁷ oraz normy Kongregacji ds. Kultu Bożego dotyczące ustanawiania patronów – *De Patronis constituendis* z 19 marca 1973 r. (dalej: *De Patronis constituendis* z 1973 r.)²⁸.

Punkt 30 Instrukcji stanowi o wyraźnym obowiązku uzyskania zatwierdzenia biskupa lub innej kompetentnej władzy kościelnej wyboru określonego patrona. Ponadto wybór tego patrona, jak i zatwierdzenie określonej władzy kościelnej, wymaga potwierdzenia Kongregacji Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów Stolicy Apostolskiej, o czym stanowi pkt. 8 *De Patronis constituendis* z 1973 r. W przypadku otrzymania decyzji pozytywnej (zatwierdzenie wyboru patrona), wymieniona dykasteria wydaje Dekret w języku łacińskim, który przesyłany jest do biskupa diecezjalnego. Ten zaś pisemnie powiadamia

²² K. Świdorski, *Ustanowienie świętego...*, *op. cit.*, s. 32.

²³ Dz. U. z 2022 r., poz. 2094.

²⁴ Por. Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 269/11; Podobnie: M. Ożóg, *Współdziałanie kościoła...*, *op. cit.*, s. 290-291.

²⁵ *Ibidem*, s. 305.

²⁶ K. Świdorski, *Ustanowienie świętego...*, *op. cit.*, s. 33.

²⁷ <https://vademecumliturgiczne.pl/2018/01/22/instrukcja-kongregacji-kultu-bozego-o-rewizji-kalendarzy-partykularnych-oraz-wlasnych-formularzy-oficjow-i-mszy/> [dostęp: 23.10.2023].

²⁸ https://www.liturgista.pl/?page=liturgy_norms&content=document&label=1973-03-19-KKB-DPC-PL [dostęp: 23.10.2023].

władze świeckie o treści dekretu²⁹. Warto zaznaczyć, że w wyniku obowiązywania zasady autonomii państwowego i kościelnego porządku prawnego wspomniany Dekret nie obowiązuje automatycznie w krajowym porządku prawnym³⁰. W celu dopełnienia procedury ustanowienia patrona JST organ stanowiący tej jednostki powinien podjąć uchwałę o ustanowieniu patrona wspólnoty samorządowej. Akt ten powinien zostać wydany na najbliższej sesji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego³¹. Uchwała o ustanowieniu patrona wspólnoty samorządowej będzie miała wówczas charakter uchwały „promulgacyjnej”, tj. ogłaszającej decyzję władz kościelnych³². Warto również w tym miejscu wspomnieć, że tak uchwała intencyjna, jak i uchwała promulgacyjna mają jedynie charakter symboliczny, nie regulują statusu prawnego mieszkańców JST³³.

Uchwała promulgacyjna nie jest jedynym sposobem obrania patrona JST. Oprócz niej, ustanowienie patrona JST może nastąpić w statucie JST, w jakiejkolwiek innej uchwale organu stanowiącego JST (np. uchwale w przedmiocie budowy pomnika przedstawiającego patrona) lub w uchwale bądź statucie JST ustanawiających herb danej JST, w którym widnieje wizerunek patrona³⁴.

III. Aktywności organizacji pozarządowych podejmowane w procesie ustanawiania patrona JST

Organizacje pozarządowe (NGOs, trzeci sektor, organizacje społeczne) pełnią szereg ról na szczeblu lokalnym, których celem jest wsparcie i integracja społeczności lokalnej. Jerzy Hausner wymienia następujące najważniejsze funkcje trzeciego sektora:

- „zaspokojenie potrzeb społecznych, których nie może zaspokoić ani państwo, ani rynek;
- przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu;
- obniżanie kosztów świadczenia niektórych usług;
- mobilizowanie jednostek i grup;
- powiększanie kapitału społecznego;
- pobudzanie dyskursu społecznego i innowacyjności, socjalizacja obywatelska;
- społeczna kontrola państwa i biznesu;
- krytyka i blokowanie działań o negatywnych efektach zewnętrznych;
- ułatwianie zmian systemowych”³⁵.

²⁹ K. Świdorski, *Ustanowienie świętego...*, op. cit., s. 33.

³⁰ M. Ożóg, *Współdziałanie kościoła ...*, op. cit., s. 308.

³¹ Ibidem, s. 309-310.

³² G. Maroń, *Prawne aspekty...*, op. cit., s. 31-32.

³³ M. Ożóg, *Samorząd terytorialny – uchwała organu gminy w sprawie ustanowienia patrona gminy – interes prawny lub uprawnienie skarżącego. Glosa do wyroku WSA z dnia 26 listopada 2014 r., IV SA/Wa 1391/14, OSP 2017/7-8/7.*

³⁴ G. Maroń, *Prawne aspekty...*, op. cit., s. 30.

³⁵ J. Hausner, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 714, s. 6-21.

Znamienna jest również działalność organizacji pozarządowych w procedurze ustanowienia patrona JST, czego dowiodły organizacje działające na terenie województwa pomorskiego. Najważniejszą rolą tych organizacji było przede wszystkim zainicjowanie procedury ustanowienia patrona. Zrzeszenie Kaszubsko – Pomorskie w Brusach i Stowarzyszenie Rodzin Katolickich Diecezji Pelplińskiej Oddział w Brusach, Zrzeszenie Kaszubsko – Pomorskie Oddział w Bytowie, Społeczny Komitet Organizacyjny Jarmarku Odpustowego (obecnie: Lęborskie Stowarzyszenie św. Jakuba Apostoła) oraz Parafia Rzymskokatolicka pod wezwaniem Św. Jakuba Apostoła i Stowarzyszenie Sabat Szefowych dały impuls do dalszych działań organów JST w kwestii ustanowienia patrona. Bez zaangażowania i determinacji wspomnianych podmiotów z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że ustanowienie patronów w gminach: Bytów, Brusy, Człuchów i Lęborku nie nastąpiłoby.

Działalność wymienionych organizacji nie sprowadzała się jednak wyłącznie do samej inicjatywy w przedmiocie ustanowienia patrona. Podejmowały one szereg działań upowszechniających wiedzę o obranym patronie, przyczyniając się tym samym do promocji nie tylko samej inicjatywy, ale i wspólnoty lokalnej. Przykładem tych działań jest organizacja jarmarków odpustowych św. Jakuba Apostoła i Festiwalu Muzyki Chrześcijańskiej COMMUNIO. Oprócz tego Lęborskie Stowarzyszenie św. Jakuba Apostoła czynnie angażuje się w organizację nabożeństw ekumenicznych w intencji pokoju i jedności chrześcijan. Dodatkowo Stowarzyszenie wspomaga organizację loterii na potrzeby dzieci z uboższych lęborskich rodzin, organizację koncertu „muzyka regionów”, plenery malarskie i konkursy plastyczne, jak również wspiera prezentację kultury mniejszości etnicznych i narodowych zamieszkujących Ziemię Lęborską, czyli kaszubską, ukraińską i niemiecką³⁶.

Stowarzyszenie Sabat Szefowych także może poszczycić się inicjatywami promującymi Człuchów. Do najbardziej znanych należy organizacja Lawendowego Jarmarku św. Jakuba, który odbywa się co roku 25 lipca w dniu patrona. Ideą, jaka przyświeca temu wydarzeniu, jest chęć utrwalenia w pamięci mieszkańców patrona miasta, promocja miasta jako „Lawendowego Miasta Północy”, promocja lokalnych twórców i artystów oraz uatrakcyjnienie oferty imprez wakacyjnych³⁷. Wydarzenia towarzyszące jarmarkowi w postaci konkursów fotograficznych, warsztatów rękodzieła, występów artystycznych i zabaw dla dzieci³⁸ niewątpliwie wspomagają integrację członków społeczności lokalnej.

Zakończenie

Doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego województwa pomorskiego, które przeprowadziły procedurę ustanowienia patrona, pokazują jak doniosłą rolę mogą odgrywać organizacje pozarządowe na szczeblu lokalnym. Wyposażone przez ustawodawcę w kompetencje do występowania z inicjatywą uchwałodawczą, organizacje pozarządowe

³⁶ <http://www.stowarzyszenie.trim.pl/stowarzyszenie-sw-jakuba-ap-2/historia-stowarzyszenia-7/> [dostęp: 23.10.2023].

³⁷ https://bip.czluhow.pl/pliki/czluhow/zalaczniki/3418/maA_adotacja_SABAT.pdf [dostęp: 23.10.2023].

³⁸ <https://czluhow.naszemiasto.pl/lawendowy-jarmark-sw-jakuba-w-czluhowie-na-rynku-jak-co/ar/c1-9401083> [dostęp: 23.10.2023].

mogą realnie przyczynić się do realizacji inicjatyw na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego, a przy tym urzeczywistniać zasadę społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowo, poprzez działania edukacyjne i kulturalne organizacje pozarządowe wspierają rozwój i integrację społeczności lokalnej oraz utrwalają zaproponowane przez siebie inicjatywy. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że organizowane wydarzenia kulturalne i religijne przyczyniają się do promocji JST.

Bibliografia

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
2. Deryng A., *Status organizacji pozarządowych w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, (red.) M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014.
3. Garlicki L. (red.), Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 1, Wstęp, art. 1-29*, Warszawa 2016.
4. Hausner J., *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 714.
5. <https://sjp.pl/patron> [dostęp: 23.10.2023].
6. <http://www.stowarzyszenie.trim.pl/stowarzyszenie-sw-jakuba-ap-2/historia-stowarzyszenia-7/> [dostęp: 23.10.2023].
7. https://bip.czluhow.pl/pliki/czluhow/zalaczniki/3418/maA_adotacja_SABAT.pdf [dostęp: 23.10.2023].
8. <https://czluhow.naszemiasto.pl/lawendowy-jarmark-sw-jakuba-w-czluhowie-na-ryнку-jak-co/ar/c1-9401083> [dostęp: 23.10.2023].
9. <https://vademecumliturgiczne.pl/2018/01/22/instrukcja-kongregacji-kultu-bozego-o-rewizji-kalendarzy-partykularnych-oraz-wlasnych-formularzy-oficjow-i-mszy/> [dostęp: 23.10.2023].
10. https://www.liturgista.pl/?page=liturgy_norms&content=document&label=1973-03-19-KKB-DPC-PL [dostęp: 23.10.2023].
11. <http://www.stowarzyszenie.trim.pl/stowarzyszenie-sw-jakuba-ap-2/historia-stowarzyszenia-7/> [dostęp: 23.10.2023].
12. Instrukcja Kongregacji ds. Kultu Bożego (*Sacra Congregatio pro Cultu Divino*) o rewizji kalendarzy partykularnych oraz własnych formularzy oficjów i mszy – *Calendaria particularia* z 24 czerwca 1970 r.
13. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2002.
14. Maroń G., *Prawne aspekty ustanawiania świętych i błogostawionych patronami jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021.
15. Mempel-Śnieżyk A., *Organizacje pozarządowe i społeczności lokalne, a skuteczne działanie dla rozwoju lokalnego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2013, nr 289.
16. Normy Kongregacji ds. Kultu Bożego dotyczące ustanawiania patronów – *De Patronis constituendis* z 19 marca 1973 r.
17. Ożóg M., *Współdziałanie Kościoła Katolickiego i organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2019, Tom 22.

18. Ożóg M., *Samorząd terytorialny – uchwała organu gminy w sprawie ustanowienia patrona gminy – interes prawny lub uprawnienie skarżącego. Glosa do wyroku WSA z dnia 26 listopada 2014 r., IV SA/Wa 1391/14, OSP 2017/7-8/7.*
19. Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, 2016.
20. Syczewski T., *Patronaty świętych i błogosławionych w aktualnym prawodawstwie Kościoła łacińskiego*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2017, t. XXVII, nr 4.
21. Świdorski K., *Ustanowienie świętego patrona miast, gmin, powiatów i województw*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 1(37).
22. Uchwała NSA (7) z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, Nr 2, poz. 37.
23. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. 2003 r., nr 96 poz. 873).
24. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40).
25. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526).
26. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r., poz. 2094).
27. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
28. Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 269/11.

Dane kontaktowe

Agnieszka Targońska, targonskaagnieszka@gmail.com



ROZDZIAŁ II

NAUKI SPOŁECZNE A BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA W PROCESACH TRANSFORMACJI CYBERPRZESTRZENI



Wiesław Sztumski

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-6353-7206>

Uniwersytet Śląski, Katowice

KILKA UWAG O ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONYM EDUKOSFERY W ŚWIEŁLE POSTULATÓW I FAKTÓW

Nasz system edukacji, podobnie jak w wielu innych krajach, jest słabo przystosowany do wymogów współczesnego świata, a jeszcze mniej do przyszłego.

Streszczenie (abstrakt): Artykuł zawiera uwagi, jakie nasunęły się autorowi o rozwoju zrównoważonym edukosfery w naszym kraju i podobnych do niego. Punktem wyjścia jest „Agenda 2030”, w której sformułowano postulat podnoszenia jakości edukacji oraz cele, jakie zamierza się osiągnąć. Autor skupia uwagę na aliansie rozwoju zrównoważonego z edukacją, który z jednej strony polega na większym niż dotychczas nauczaniu o znaczeniu rozwoju zrównoważonego, a z drugiej strony, o wykorzystaniu edukacji do propagowania rozwoju zrównoważonego. Porównanie stanu postulowanego edukosfery ze stanem faktycznym prowadzi do wniosku o dużej i powiększającej się rozbieżności między nimi. A realizacja postulatów napotyka na coraz większe trudności w teraźniejszym coraz bardziej zagrożonym świecie, w którym przede wszystkim trzeba troszczyć się o przeżycie a nie o edukację.

Słowa kluczowe: edukosfera, rozwój zrównoważony, Agenda 2030, edukacja ekologiczna, edukacja na rzecz rozwoju zrównoważonego, kondycja edukosfery

A FEW REMARKS ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE EDUCATION SPHERE IN THE LIGHT OF POSTULATES AND FACTS

Abstract: The article contains the author's remarks about the sustainable development of the educational sphere in our country and similar ones. The starting point is the "Agenda 2030", in which the postulate of improving the quality of education and the goals to be achieved were formulated. The author focuses on the alliance between sustainable development and education, which on the one hand consists in teaching more than before about the importance of sustainable development, and on the other hand, on the use of education to promote sustainable development. Comparison of the postulated state of the educosphere with the actual state leads to the conclusion of a large and growing discrepancy between them. In addition, the implementation of the postulates encounters more and more difficulties in the present, more and more endangered world, in which, first of all, one has to care for survival and not for education.

Keywords: education sphere, sustainable development, Agenda 2030, ecological education, education for sustainable development, condition of the education sphere

1. Czym jest edukosfera?

Pojęcie edukosfery jest rozumiane na kilka sposobów w zależności od tego, kto, kiedy i w jakim celu i kontekście społecznym i kulturowym posługuje się nim. Najczęściej definiuje się ją jako subsystem środowiska społecznego, w którym realizowany jest proces nauczania i wychowania, jako kompleks behawioralnych zachowań i oczekiwań oraz specyficznych zadań zgrupowanych wokół edukacji albo jako zbiór kontekstów społecznych, fizycznych, psychologicznych i pedagogicznych, w których przebiegają procesy edukacyjne i które wpływają na uczenie się, wychowywanie, osiągnięcia i postawy uczniów lub wychowanków. W skład edukosfery wchodzi elementy podmiotowe (nauczyciele, rodzice, wychowawcy, uczniowie, wychowankowie, pracownicy administracji szkolnej oraz różni edukatorzy), elementy przedmiotowe (instytucje, placówki i organizacje oświatowe), warunki społeczne, ekonomiczne, polityczne, kulturowe, w jakich realizuje się edukacja oraz infrastruktura oświaty. Istotnym elementem edukosfery jest system edukacji, który obejmuje instytucje oświatowe i wychowawcze, organizację szkolnictwa, programy nauczania, metody, środki i cele nauczania oraz kadre nauczycielską. Edukosfera jest względnie autonomiczną subdziedziną systemu społecznego, która pozostaje w relacjach i oddziaływaniach wzajemnych z innymi subdziedzinami, ale najbardziej z gospodarką, polityką i ideologią.

2. O zrównoważonym rozwoju edukacji

Zrównoważony rozwój edukacji wychodzi z założenia o współzależności czynników społecznych, ekonomicznych i środowiskowych i uwzględnia ją w kontekście nauczania ogólnego i specjalistycznego. Następujące zasady są kluczowymi dla tego rozwoju:

1. Dostęp i równość. Zrównoważona edukacja promuje równy dostęp do edukacji, niezależnie od rasy, płci, statusu społeczno-ekonomicznego, pochodzenia etnicznego lub położenia geograficznego. Koncentruje się na zapewnianiu inkluzywności i zmniejszaniu dysproporcji występujących jeszcze tu i ówdzie.
2. Edukacja wysokiej jakości. Zrównoważona edukacja kładzie nacisk na zapewnienie wysokiej jakości edukacji, która wyposaża uczniów w niezbędną wiedzę, umiejętności i wartości. Chodzi to, by mogli oni aktywnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa, przyczyniać się do jego zrównoważonego rozwoju i wieść w nim satysfakcjonujące życie.
3. Permanentne uczenie się. Zrównoważona edukacja uznaje, że uczenie się jest procesem trwającym nieprzerwanie w życiu człowieka i zachęca osoby w każdym wieku do ciągłego uczenia się. Wspiera formalne, pozaformalne i nieformalne organizacje w realizacji różnych potrzeb edukacyjnych ludzi w każdym wieku.
4. Świadomość ekologiczna. Zrównoważona edukacja promuje wzrost uświadamienia sobie aktualnych problemów ekologicznych. Dlatego sprzyja rozwojowi wiedzy o stanie środowiska i jego ochronie. Zachęca też do zachowań odpowiedzialnych za kondycję środowiska teraz i w przyszłości.
5. Włączanie zagadnień zrównoważonego rozwoju do programów nauczania i procesów uczenia się. Pomaga to w rozwijaniu umiejętności krytycznego myślenia, rozwiązywania

problemów i podejmowania decyzji w celu sprostania lokalnym i globalnym wyzwaniom związanym z rozwojem zrównoważonym.

6. Partnerstwo i współpraca. Sukces zrównoważonej edukacji wymaga współpracy między rządami, instytucjami edukacyjnymi, społecznościami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi zainteresowanymi stronami. Dzięki temu można lepiej wykorzystywać zasoby wiedzy, dzielić się najlepszymi praktykami i promować innowacje w edukacji.

7. Rozwój zawodowy nauczycieli. Zrównoważony rozwój edukacji wymaga coraz większego inwestowania w rozwój zawodowy nauczycieli. Chodzi tu o wyposażenie nauczycieli w wiedzę, umiejętności i podejścia pedagogiczne, które pomagają im we włączaniu tematów zrównoważonego rozwoju do realizowanych przez nich przedmiotów nauczania.

8. Monitorowanie i ocena. Zrównoważona edukacja wymaga regularnego monitorowania i dokonywania ocen efektywności systemów i programów edukacyjnych.

Zrównoważony rozwój oświaty jest wieloaspektowy. Po pierwsze, można go między innymi rozpatrywać jako edukację o równowadze panującej w geobiosferze i socjosferze oraz między tymi sferami, jak i o równowadze między środowiskiem edukacyjnym a przyrodniczym, społecznym i kulturowym. A po drugie, jako edukację wspierającą propagowanie i implementację koncepcji rozwoju zrównoważonego.

2.1. Rozwój zrównoważony istotnym elementem edukacji

Edukacja o rozwoju zrównoważonym obejmuje edukację ekologiczną, globalną i międzykulturową oraz edukację na rzecz pokoju i na temat praw człowieka. Zadaniem jej jest przekazywanie wiedzy na temat złożonych relacji między środowiskiem przyrodniczym i społecznym a gospodarką, społeczeństwem i kulturą. Promuje ona myślenie krytyczne, umiejętność samodzielnego rozwiązywania problemów, myślenie interdyscyplinarne oraz kształcenie zdolności do współpracy. Edukacja dla rozwoju zrównoważonego jest wdrażana w różnych sektorach edukacji formalnej w szkołach, uczelniach wyższych i uniwersytetach oraz edukacji nieformalnej w instytucjach oświatowych, organizacjach pozarządowych i projektach społecznych. Podkreśla się znaczenie holistycznego aspektu tej edukacji, które uwzględnia zarówno aspekty poznawcze jak i praktyczne oraz emocjonalne. Cele edukacji o zrównoważonym rozwoju są różnorodne: promowanie świadomości ekologicznej, wzmacnianie pozycji jednostki w społeczeństwie, promowanie zrównoważonej konsumpcji i produkcji, poszanowanie różnorodności kulturowej, promowanie sprawiedliwości społecznej i wzmacnianie uczestnictwa w procesach demokratycznych.

W 2015 roku przywódcy 192 państw podpisali Uchwałę ONZ "Agenda 2030", w której sformułowano 17 celów zrównoważonego rozwoju świata, jakie powinno się osiągnąć do 2030 r. włącznie¹. Zapewnia ona kompleksowe podejmowanie działań zorientowanych na sprostanie najpilniejszym wyzwaniom współczesnego świata: likwidacji ubóstwa i nierówności, zapobieganiu zmianie klimatu oraz powstrzymaniu degradacji środowiska. Cele

¹ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. https://www.un.org/pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf.

te można osiągnąć dzięki implementacji idei rozwoju zrównoważonego w wyniku wspólnych wysiłków rządu, społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego i osób prywatnych wszystkich państw będących sygnatariuszami Agendy. Generalnie chodzi o to, by zbudować zrównoważoną przyszłość dla wszystkich ludzi na świecie.

W czwartym celu pisze się o zagwarantowaniu wszystkim wysokiej jakości inkluzywnej i sprawiedliwej edukacji oraz o promowanie możliwości uczenia się przez całe życie. Zawiera on „umożliwienie edukacji nieodpłatnej i sprawiedliwej dla dziewcząt oraz chłopców (podstawowej, a także ponadpodstawowej). W tym zakresie mieści się też poprawa jakości kształcenia w placówkach już istniejących oraz sprawienie, aby były one bardziej inkluzywne”².

Nota bene, po ośmiu latach z przykrością trzeba stwierdzić, że każdy z tych celów pozostał tylko na papierze i nie wiadomo, kiedy zostanie osiągnięty i w jakim stopniu. A wiele teraźniejszych wydarzeń wskazuje na to, że realizacja ich schodzi na dalszy plan i coraz bardziej oddala się w czasie.

Również w Polsce podjęto odpowiednie działania na rzecz realizacji celów edukacji o zrównoważonym rozwoju, takie jak:

1. Włączenie zagadnień zrównoważonego rozwoju do programów nauczania różnych przedmiotów w szkołach podstawowych i średnich. W tym celu wprowadza się treści związane z ochroną środowiska, troską o zdrowie, tolerancją, równością płci itp.
2. Zachęcanie szkół do uczestnictwa w realizacji projektów i programów edukacyjnych na temat ochrony środowiska oraz do promowania zrównoważonego stylu życia.
3. Rozwijanie kompetencji społecznych i obywatelskich u uczniów dzięki programom promującym empatię, współpracę, odpowiedzialność społeczną i aktywne uczestnictwo w życiu publicznym.
4. Upowszechnianie współpracy szkół z organizacjami pozarządowymi, takimi jak fundacje i stowarzyszenia ekologiczne, dzięki czemu uczniowie mają możliwość uczestniczenia w warsztatach, projektach i działaniach praktycznych, które poszerzają ich wiedzę na temat zrównoważonego rozwoju.
5. Krzewienie postaw proekologicznych i kierowania się nimi w życiu codziennym u uczniów i społeczności szkolnej (m.in. segregacji śmieci, oszczędzania energii, dbałości o czystość środowiska i zachęcania do zrównoważonego stylu życia).
6. Równoważenie infrastruktury szkolnej w wyniku instalacji systemów fotowoltaicznych, odzyskiwania wody deszczowej i zagospodarowania terenów zielonych.

Edukacja jest zdobywaniem wiedzy, umiejętności, kompetencji i wartości etycznych, jakie są niezbędne do poprawnego funkcjonowania w społeczeństwie. W zestawie umiejętności znajduje się między innymi zdolność do analizy, rozumowania i twórczego roz-

² A. Schabikowska, *Cele Zrównoważonego Rozwoju – 17 celów z Agendy ONZ*, <https://www.exorigo-upos.pl/blog/cele-zrownowazonego-rozwoju/3> maja 2020.

wiązywania problemów, jakie pojawiają się we współczesnym świecie. Jest też sztuką myślenia konstruktywnego, krytycznego oraz kreatywnego, które wykracza poza ograniczenia narzucane przez utarte paradygmaty, schematy i algorytmy. Te umiejętności rozwija się i doskonali w trakcie uczenia się w szkołach i pracy w zakładach, a więc na podstawie teorii i praktyki. W ich kształtowaniu znacząco pomaga edukacja ekologiczna.

2.2. Myślenie kreatywne

Myślenie kreatywne jest umiejętnością generowania oryginalnych i innowacyjnych pomysłów oraz podejścia do rozwiązywania problemów. Obejmuje to zdolność do myślenia poza ustalonymi ramami, tworzenia nowych połączeń i kombinacji oraz eksplorowania nietypowych perspektyw.

Myślenie kreatywne jest procesem, w którym mózg generuje nowe pomysły, rozwiązania lub podejścia w sposób oryginalny, innowacyjny i nieszablonowy. Jest umiejętnością, którą każdy może rozwijać i wykorzystywać w różnych aspektach życia, zarówno w pracy, jak i w życiu codziennym. Oto kilka kluczowych cech myślenia kreatywnego:

1. Elastyczność myślenia: Człowiek kreatywny jest zdolny do zmiany perspektyw, myślenia poza utartymi schematami i szukania alternatywnych rozwiązań.
2. Łączenie różnych dziedzin: Kreatywność bierze się z połączenia idei lub rozwiązań z różnych obszarów życia. W ten sposób tworzy się nowe połączenia i wzorce.
3. Pozwalanie sobie na błędy: Istotne jest, aby akceptować możliwość popełnienia błędów w procesach myślenia i eksperymentowania, co może prowadzić do odkryć i innowacji.
4. Myślenie asocjacyjne: Szukanie nieoczekiwanymi powiązań między zjawiskami prowadzi do twórczych pomysłów.
5. Zadawanie pytań: Kluczowe jest stawianie pytań "Dlaczego?", "A co, jeśli?" i "Co się stanie, gdy...?". Sprzyjają one otwieraniu się na różne możliwości.
6. Mapowanie myśli: Wykorzystywanie *mind maps* lub diagramów do zobrazowania relacji między różnymi ideami i pojęciami pomaga w odkrywaniu nowych połączeń.
7. Czynna obserwacja: Uważne przyglądanie się otaczającemu środowisku, obserwowanie ludzi i zjawisk dostarcza inspiracji i ciekawych pomysłów.
8. Spędzanie czasu na twórczych działaniach: Regularne angażowanie się w działania artystyczne, pisarskie, muzyczne lub inne dziedziny, które wymagają wyobraźni, pomaga kształtować myślenie kreatywne.
9. Współpraca: Dzielenie się swoimi pomysłami i współpraca z innymi osobami prowadzi do synergii i inspirowania się nawzajem.
10. Otwartość na zmiany: Bycie gotowym na zmiany i adaptację nowych podejść prowadzi do odkrywania rozwiązań innowacyjnych.

Trzeba jednak pamiętać, że każdy człowiek ma swój własny styl myślenia kreatywnego. Dlatego ważne jest, aby odkryć swoje metody, które najlepiej pasują do własnej osobowo-

ści. Regularne ćwiczenie myślenia kreatywnego pozwala rozwijać tę umiejętność i przynosi satysfakcję z odkrywania nowych sposobów rozwiązywania problemów i z tworzenia czegoś nowego.

Oto kilka wskazówek, które mogą pomóc w rozwijaniu myślenia kreatywnego:

1. Poznaj różnorodne dziedziny: Zdobądź szeroką wiedzę i eksploruj różne dziedziny, takie jak sztuka, nauka, literatura czy technologia. Wprowadzając różnorodność do swojego świata, masz większą szansę na wygenerowanie unikalnych połączeń między różnymi dziedzinami.
2. Zachowuj otwarty umysł: Staraj się unikać sztywnych myślenia i utartych schematów. Bądź gotów rozważać nowe pomysły i podejścia, nawet jeśli wydają się niestandardowe czy nieoczywiste.
3. Połącz różne perspektywy: Poszukuj różnych perspektyw, zarówno wewnętrznych (swoich własnych) jak i zewnętrznych (innych osób). Często inspiracja do kreatywnych rozwiązań pochodzi z połączenia różnych punktów widzenia.
4. Ćwicz twórcze myślenie: Zadawaj sobie pytania, które prowokują myślenie i wymagają nietypowych odpowiedzi. Możesz również angażować się w zadania, takie jak pisane ćwiczenia twórcze, rozwiązywanie łamigłówek czy ćwiczenia na wyobraźnię.
5. Znajdź czas na refleksję i wyciszenie: Czasami najlepsze pomysły przychodzą wtedy, gdy ma się czas na spokojne przemyślenie i skupienie się. Znajdź dla siebie czas na refleksję, medytację lub po prostu na relaksujące zajęcia, które pozwolą twojemu umysłowi swobodnie tworzyć.
6. Bądź otwarty na ryzyko i eksperymenty: Kreatywność często wymaga odwagi do próbowania nowych rzeczy i podejmowania ryzyka. Nie bój się porażki i eksperymentuj z różnymi pomysłami. Czasami nawet z pozoru nieudane próby mogą prowadzić do cennych odkryć.

Pamiętaj, że kreatywność jest umiejętnością, którą można rozwijać poprzez regularne ćwiczenia i wyzwania intelektualne

2.3. Edukacja na rzecz implementacji rozwoju zrównoważonego

Na Konferencji ONZ ds. Środowiska w Rio de Janeiro w 1992 roku pojawił się pomysł, żeby edukację wykorzystać do upowszechniania i implementacji koncepcji rozwoju zrównoważonego we wszystkich sferach rzeczywistości społecznej. Wkrótce potem narodziła się idea włączenia edukacji do działań mających na celu implementację koncepcji rozwoju zrównoważonego. Nazwano ją „edukacją na rzecz rozwoju zrównoważonego”. Edukacja na rzecz zrównoważonego rozwoju zdefiniowano jako „edukację, która pozwala każdemu człowiekowi zdobyć wiedzę, umiejętności, postawy i wartości niezbędne do kształtowania zrównoważonej przyszłości”³. Uznano, że do rozwiązywania globalnych problemów środowiskowych i rozwojowych niezbędny jest szeroki udział społeczeństwa wysoko wyedu-

³ *What is Education for Sustainable Development?*, <https://www.plymouth.ac.uk/sustainability> > e; 2014.

kowanego w dziedzinie ekologii. Stwierdzono także, że edukacja będąc kluczowym narzędziem promocji zrównoważonego rozwoju może znacząco pomóc w aktywnej i odpowiedzialnej budowie przyszłego zglobalizowanego i zrównoważonego świata.

W skład edukacji na rzecz rozwoju zrównoważonego wchodzi edukacja ekologiczna i sozologiczna, edukacja globalna i międzykulturowa, edukacja na rzecz pokoju oraz edukacja na temat praw człowieka. Zadaniem jej jest przekazywanie wiedzy o złożonych relacjach między środowiskiem przyrodniczym i społecznym a gospodarką, polityką i kulturą. Promuje ona umiejętność samodzielnego rozwiązywania problemów, kształtowanie zdolności do współpracy oraz myślenie krytyczne, interdyscyplinarne, holistyczne i perspektywne. Tak więc edukacja na rzecz rozwoju zrównoważonego jest edukacją dla przyszłości, na podstawie której da się lepiej przewidywać przyszłe wydarzenia, odpowiednio przygotowywać się do nich i zapobiegać zjawiskom i procesom niepożądanym oraz uwzględniać je w planowaniu i podejmowaniu decyzji.

Edukacja na rzecz rozwoju zrównoważonego jest wdrażana w różnych sektorach edukacji formalnej w szkołach i uczelniach wyższych oraz edukacji nieformalnej w innych instytucjach oświatowych, organizacjach pozarządowych i projektach społecznych.

Edukacja dwudziestego wieku w niewielkim stopniu przydaje się do tego, by można było sprostać największym wyzwaniom teraźniejszym i przyszłym, które są konsekwencją dotychczasowego rozwoju niezrównoważonego lub zrównoważonego jeszcze w stopniu niedostatecznym. Nie wyposaża ludzi w wystarczającym stopniu w wiedzę, umiejętności i kompetencje niezbędne do likwidacji kryzysów ekologicznych i społecznych, takich jak na przykład globalne ocieplenie, wymieranie gatunków, głód, ubóstwo, globalne nierówności ekonomiczne i wojny. Tym bardziej, że edukosfera ulega coraz szybszej degradacji⁴. Dlatego trzeba niezwłocznie dokonać transformacji dotychczasowej edukacji w edukację jeszcze bardziej proekologiczną – w eko-edukację, ufundowaną na wiedzy o środowisku przyrodniczym i społecznym oraz w sozo-edukację, ufundowaną na wiedzy o ochronie środowiska przyrodniczego i społecznego. W tej transformacji istotną rolę odgrywa edukacja na rzecz rozwoju zrównoważonego.

Koncepcja na rzecz rozwoju zrównoważonego ma oparcie w ekofilozofii i sozofilozofii. Znajdują się w niej między innymi elementy „environmentalizmu filozoficznego”, który jest zainicjowaną przeze mnie wersją ekofilozofii⁵. Głosi on ekocentryzm, biocentryzm, troskę o środowisko życia, rewerencję dla życia wszystkich istot, myślenie perspektywne, racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi i intelektualnymi, tolerancję, empatię, synergiczną kooperację na rzecz dobra wspólnego, nieantagonistyczny rozwój społeczny, zachowanie pokoju na świecie oraz troskę o przetrwanie gatunku ludzkiego⁶.

Edukacja na rzecz rozwoju zrównoważonego obejmuje wiele koncepcji edukacyjnych, takich jak na przykład edukację ekologiczną, polityczną, globalną, na rzecz zachowania pokoju, międzykulturową oraz zdrowotną. Jest ona adresowana nie tylko do dzieci

⁴ W. Sztumski, *Pustoszenie edukosfery*, „Sprawy Nauki” 2015, nr 2.

⁵ W. Sztumski, *Enwironmentalizm i cywilizacja życia*, Res-Type, Katowice, 1997.

⁶ W. Sztumski, *Różne oblicza ekofilozofii*, „Sprawy Nauki” 2020, nr 10.

i młodzieży, ale też do dorosłych, głównie do polityków, biznesmenów i finansistów, wpływających w dużym stopniu na losy świata.

Ogólnym celem tej edukacji jest kształtowanie umiejętności i kompetencji, umożliwiających podejmowanie stosownych decyzji i konkretnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz zachęcenie ludzi do zaangażowania się w budowę bardziej zrównoważonego świata. Mieszczą się w nim następujące cele konkretne:

- Uwzględnianie perspektywy lokalnej i globalnej w realizacji 17 celów zrównoważonego rozwoju, zapisanych w Agendzie 2030.
- Umożliwienie rozwoju na różnych poziomach edukacji.
- Holistyczne ujmowanie problemów.
- Zdobywanie nowej wiedzy, zaangażowanie emocjonalne i działanie na rzecz implementacji rozwoju zrównoważonego.
- Uczenie się na trzech poziomach: poznawczym, emocjonalnym i behawioralnym, czyli angażowanie głowy, serca i rąk.
- Kształtowanie odpowiedzialności za teraźniejszą i przyszłą kondycję swojego lokalnego środowiska i ogólnoludzkiego środowiska globalnego.
- Stosowanie w życiu tego, czego nauczono się o zrównoważonym rozwoju.
- Rozwijanie kompetencji kreatywnych – otwartości na świat, gotowości do akceptacji nowych perspektyw, okazywania empatii, radzenia sobie z ryzykiem, niepewnością i sprzecznościami, motywowania siebie i innych do podejmowania konkretnych działań w odpowiedzi na wyzwania, jakie niesie ze sobą rozwój zrównoważony.
- Promowanie świadomości ekologicznej, w konsekwencji czego „Homo consumens” – produkt ideologii konsumpcjonizmu – przekształci się w „Homo ecologicus”, dla którego najwyższą wartością jest przetrwanie naszej planety i ludzkości.
- Wzmacnianie pozycji jednostki w społeczeństwie niby-demokratycznym.
- Promowanie zrównoważonej konsumpcji i produkcji.
- Poszanowanie różnorodności kulturowej, co jest szczególnie ważne w czasach masowej transmigracji ludności.
- Promowanie sprawiedliwości społecznej.
- Wzmacnianie uczestnictwa obywateli w procesach demokratyzacji.
- Systemy edukacyjne powinny kształtować wartości społeczne, takie jak równość, tolerancja, szacunek dla różnic kulturowych i poszanowanie praw człowieka. Promowanie ich w szkołach przyczynia się do budowania społeczeństwa opartego na zrównoważonym rozwoju i wspierającego dobre relacje między jednostkami.
- Edukacja powinna wpierać rozwój ekonomiczny oparty na zrównoważonym wykorzystywaniu zasobów i tworzeniu ekonomicznie zdrowych społeczności. Programy

nauczania mają obejmować kwestie związane z przedsiębiorczością, innowacjami społecznymi i odpowiedzialnym zarządzaniem zasobami.

- Zrównoważony rozwój edukacji powinien promować inkluzję społeczną, która gwarantuje, że nikogo nie pomija się w systemie edukacji i że uwzględnia się potrzeby i perspektywy rozwojowe wszystkich grup społecznych, w tym niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych, LBGT i osób z ubogich rodzin.

3. Faktyczna kondycja edukosfery

Rzeczywisty stan środowiska edukacyjnego odbiega do tego, co postuluje się w Agendzie 2030, która nie uwzględnia specyfiki edukosfery w poszczególnych krajach, wynikającej z uwarunkowań społecznych, historycznych i kulturowych. Edukosfera jest subdziedziną systemu społecznego, będącą w odpowiednich relacjach i oddziaływaniach wzajemnych z innymi subdziedzinami tego systemu. Najbardziej związana jest z gospodarką, polityką i ideologią. Jeśli w tych sferach występują perturbacje lub patologie, to niemal natychmiast znajdują one odzwierciedlenie w edukosferze.

W 2023 r. opublikowano drugi „Raport o stanie edukacji w Polsce”, w którym ukazano, w jakim stopniu udało się zrealizować cele Agendy 2030 do 2022 r.⁷

Oto kilka kluczowych punktów tego Raportu:

1. System edukacyjny: system ten obejmuje obowiązkową 8-letnią szkołę podstawową, 4-letnie liceum ogólnokształcące, 5-letnie technikum, 3-letnią branżową szkołę pierwszego stopnia, 2-letnią branżową szkołę drugiego stopnia, 3-letnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy oraz szkołę policealną.
2. W szkołach podstawowych wprowadzono reformę edukacji, która ma na celu większe skoncentrowanie się na rozwijaniu umiejętności uczniów i kreatywności. W szkołach średnich dostępne są zarówno ogólnokształcące, jak i zawodowe odpowiednie programy nauczania.
3. Wyniki egzaminów: w ostatnich latach Polska odnotowała poprawę w wynikach egzaminów zewnętrznych, takich jak egzamin ósmoklasisty i egzamin maturalny. Jednak nadal istnieje wyraźna rozbieżność w wynikach między różnymi regionami kraju.
4. Inwestycje w edukację: rząd polski systematycznie zwiększa wydatki na edukację, starając się poprawić jakość nauczania i infrastrukturę szkół. Jednak nadal istnieje potrzeba dalszych inwestycji, szczególnie w obszarze przedszkoli i szkół w mniejszych miastach i obszarach wiejskich.
5. Nauczyciele: Polska stawia wysokie wymagania dotyczące kwalifikacji nauczycieli i oferuje programy rozwoju zawodowego. Niemniej jednak nadal istnieje wyzwanie związane z niedoborem nauczycieli, szczególnie w niektórych obszarach, takich jak przedmioty ścisłe i języki obce.

⁷ W pierwszym Raporcie z 2018 r. nie było niczego o edukacji.

6. Technologia w edukacji: w ostatnich latach Polska zwiększała swoje zaangażowanie w wykorzystanie technologii w edukacji. Programy informatyzacji szkół zostały wprowadzone, aby zapewnić dostęp do komputerów i Internetu dla uczniów i nauczycieli. Rozwija się także e-learning i zasoby cyfrowe w celu wspierania procesu nauczania.
7. Wyzwania: pomimo postępów, polski system edukacyjny stoi przed kilkoma wyzwaniami. Należą do nich różnice w jakości nauczania między szkołami miejskimi a wiejskimi, konieczność dalszego zwiększania dostępności do przedszkoli, walka z wczesnym porzucaniem nauki oraz konieczność dostosowania programów nauczania do potrzeb rynku pracy i nabywania nowych umiejętności⁸.

W tym Raporcie jest dużo stwierdzeń, co do prawdziwości których można mieć zastrzeżenia.

1) Napisano w nim: „Polska osiąga najlepsze wyniki w dostępie do wysokiej jakości edukacji” i równocześnie „Największym wyzwaniem dla Polski pozostaje dobra jakość edukacji.” To znaczy, że jest najlepszy dostęp do wysokiej jakości edukacji, której jeszcze nie ma. Coś nie tak. Zaś prawdą jest to, że jakość edukacji spada gwałtownie przede wszystkim wskutek umasowienia jej, celowego zaniżania kryteriów ocen oraz negatywnej selekcji do zawodu nauczycielskiego wskutek żenująco niskich uposażeń⁹. Jak można mówić o wysokiej jakości edukacji, kiedy celowo zaniża się wciąż kryteria ocen uczniów, nawet egzaminu dojrzałości. Teraz wystarczy odpowiedzieć poprawnie tylko na 30% pytań zawartych w kwestionariuszu, a i tak nie zdaje jeszcze 15% abiturientów.

2) Stwierdzono w nim, że „w Polsce przeprowadzono wiele inwestycji mających na celu modernizację infrastruktury szkolnej. Wiele szkół zostało wyremontowanych, wyposażonych w nowoczesne pomoce naukowe, a także wyposażono w dostęp do nowych technologii, takich jak komputery i Internet”. Prawdą jest, że coraz więcej szkół wyposaża się w komputery (nienowych generacji) i że uczniowie mają łatwy dostęp do Internetu. Natomiast gorzej jest z wyposażeniem w nowoczesne pomoce naukowe, na które większości szkół nie stać.

3) Jako osiągnięcie wymienia się w Raporcie wzrost poziomu edukacji w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat. Ma o tym świadczyć fakt, że wielu absolwentów polskich uczelni osiągnęło sukcesy w kraju i za granicą. To stwierdzenie jest fałszywe, gdyż poziom edukacji znacznie zmalał i nadal obniża się. Świadczy o tym coraz mniejsza wiedza i kompetencje absolwentów szkół podstawowych, średnich i wyższych. Nauczyciele szkół średnich narzekają na brak wiedzy z zakresu szkoły podstawowej, nauczyciele akademicy – na brak

⁸ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w Polsce. Raport 2023*.

⁹ Obecnie (23.02.2023) pensja początkującego nauczyciela, magistra) jest o 300 zł wyższa od pensji sprzątaczk lub woźnego w szkole (3360 zł brutto). Pensja nauczyciela początkującego wynosi 3690 zł brutto (2846 zł netto), nauczyciela mianowanego 3890 zł brutto (2982 zł netto), nauczyciela dyplomowanego 4550 zł (3432 zł netto). Dla porównania, w Niemczech początkujący nauczyciel zarabia od 3979 € do 4643 €, a po 26 latach pracy 5400 €.)

wiedzy z zakresu szkoły średniej, a pracodawcy – na brak kompetencji do wykonywania wyuczonego zawodu. Znacznie zmniejszyła się wartość dyplomów ukończenia szkół (matur, licencjatów, magisteriów, doktoratów i habilitacji). Złośliwi powiadają, że te dyplomy warte są tyle, ile kosztuje ich wydrukowanie, a w przyszłości będą jeszcze mniej warte. Zdewaluowały się również stopnie naukowe, zwłaszcza nadawane nie wiadomo za co politykom partii rządzącej.

Prawdą jest, że dostęp do szkół ma każdy, ale do przeciętnych, a nie do dobrych. Nie każdego stać na kształcenie się na wysokim poziomie, w renomowanych szkołach, zwłaszcza poza miejscem zamieszkania rodziców. Studenci, przede wszystkim niestacjonarni, radzą sobie w ten sposób, że pracują zarobkowo, często na pełnych etatach. Ale odbija się to negatywnie na ich wynikach kształcenia się i efektywności nauczania¹⁰. Wiedzą o tym nauczyciele akademicki, którzy mają zajęcia na studiach niestacjonarnych. Muszą oni zaliczać studentom swoje przedmioty nauczania z łaski – z litości albo żeby zapewnić uczelni odpowiedni nabór i nie doprowadzić do redukcji nauczycieli lub bankructwa uczelni. Innego wyboru sensownego nie mają. Wiedzą, że kilku niedouczonego absolwentów niewiele może zaszkodzić ogłupiałemu społeczeństwu, ale bardziej może zaszkodzić ich nauczycielom i szkołom. Obniżając wymagania świadomie przyczyniają się do zaniżania poziomu oświaty. W konsekwencji, w każdym kolejnym naborze na studia uczestniczą coraz gorsi kandydaci, ale za to bardziej roszczeniowi¹¹. Postawy roszczeniowe są w dużym stopniu skutkiem źle rozumianego wychowania bezstresowego, które wychowuje do łamania wszelkich norm współżycia społecznego (zakazów i nakazów) w myśl zasady „róbcie, co chcecie” – w domyśle: nie licząc się z nikim ani niczym. Skutkiem tego jest terroryzm dzieci i młodzieży, czyli ekstremalna forma pajdokracji. Ale o agresji dzieci i młodzieży w stosunku do dorosłych mówi się o wiele mniej niż o agresji dorosłych w stosunku do dzieci i młodzieży, chociaż jest jej coraz więcej.

Do spadku jakości edukacji przyczynia się ocena nauczycieli przez uczniów i studentów, która często jest niesprawiedliwa i decyduje o dalszej karierze nauczycieli. Wiadomo, że im bardziej wymagający nauczyciel, tym gorzej oceniany przez uczniów. W efekcie, zmusza się nauczycieli do zaniżania kryteriów zaliczania przedmiotów nauczania i uległości wobec uczniów.

W tym samym Raporcie przyznano się do porażek oświaty w Polsce. Wymieniono niskie wyniki w międzynarodowych rankingach edukacyjnych, istnienie pewnych nierówności w dostępie do edukacji dla osób mieszkających na obszarach wiejskich i w biedniejszych regionach oraz brak nauczycieli przedmiotów ścisłych.

Lista celów edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju zawiera między innymi wzmacnianie pozycji jednostki, poszanowanie różnorodności kulturowej, promowanie sprawiedliwości społecznej i wzmacnianie uczestnictwa w procesach demokratycznych.

¹⁰ W czasach, gdy studiowałem (1951-1956) i byłem na czwartym roku, dziekan pozwolił mi pracować jako nauczyciel fizyki w liceum ogólnokształcącym w maksymalnie dopuszczalnym wymiarze zaledwie 10 godzin tygodniowo. Pracowałem nielegalnie na pełnym etacie 18 godzin tygodniowo plus wychowawstwo klasy.

¹¹ W. Sztumski, *Kompetencje roszczenia*, „Sprawy Nauki” 2022, nr 12.

Jednak nie da się ich realizować w kraju demokratycznym z nazwy, a w istocie autorytarnym, gdzie powszechna jest niesprawiedliwość w konsekwencji upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości, inwigiluje się obywateli, niszczy się opozycję, indoktrynuje się za pomocą reżimowych mediów oraz sprzyja się szerzeniu ksenofobii, nacjonalizmu i neofaszyzmu.

Prawdą jest, że pewna liczba absolwentów polskich uczelni, głównie przyrodników i techników, osiągnęła sukcesy za granicą, ale dzięki sobie, ponieważ byli ambitni, kreatywni i mieli tam wspaniałe warunki pracy – dobrych opiekunów, życzliwe zespoły badawcze oraz świetnie wyposażone laboratoria i biblioteki.

4) W Raporcie napisano: „Wprowadzono reformy mające na celu zapewnienie równego dostępu do edukacji dla osób z różnych środowisk społecznych, grup mniejszościowych i osób niepełnosprawnych.” Niestety, tych reform było tyle, ilu ministrów oświaty. Każdy z nich, zdarzało się, że rażąco niekompetentny, reformował oświatę na polecenie partii, rządu albo „po swojemu” z coraz gorszym skutkiem. Te reformy nie miały na celu poprawy istniejącego systemu oświaty, tylko odrzucenie go w całości. Nowych systemów nie zdążono wdrożyć do końca przed upływem kadencji ministrów. Wskutek tego były momenty nieciągłości w ich rozwoju edukacji ze szkodą dla uczniów i poziomu oświaty. A co gorsze, żaden z tych ministrów nie poniósł konsekwencji za bezmyślne niszczenie edukacji.

Pointa

Nasz system edukacji, jak w wielu podobnych krajach, jest słabo przystosowany do wymogów współczesnego świata, a jeszcze mniej do przyszłego. Nigdy wcześniej to nieprzystosowanie nie było tak duże jak teraz, w okresie formowania społeczeństwa wiedzy, kiedy edukacji przypisuje się rolę wiodącą i pokłada się w niej spore nadzieje na lepszą przyszłość. Największymi wadami tego systemu są: niespełnianie oczekiwań ze strony uczniów i studentów, niska efektywność pracy szkół (nauczania) oraz dysfunkcjonalność. Próby eksperymentowania i wdrażania pomysłów naprawczych nie udają się. Po pierwsze, dlatego, że zanim któryś z nich zdoła się zrealizować choćby częściowo, to już dezaktualizuje się w coraz szybciej zmieniającej się rzeczywistości społecznej. A po drugie, dlatego, że wielce ryzykowne jest eksperymentowanie na żywym i tak wrażliwym organizmie społecznym, jakim jest edukosfera.

W teraźniejszej edukosferze wzrasta podatność na wpływy wielu czynników zewnętrznych, patologia, erozja i degradacja. Pełno w niej konfliktów i sprzeczności wewnętrznych w relacjach między dziećmi a rodzicami, uczniami a nauczycielami, rodzicami a nauczycielami, nauczycielami a władzami oświatowymi oraz między wartościami i wzorcami wychowawczymi wdrażanymi w szkołach a lansowanymi przez mass media. Doszło już do tego, że media liczą się bardziej w kształtowaniu postaw, stylu bycia, sposobie wyrażania się i myślenia dzieci i młodzieży aniżeli szkoły i rodzice. W coraz większym stopniu media przejmują funkcję wychowawczą szkoły, a Internet – funkcję przekazywania wiedzy przez szkoły.

Rzeczywisty stan środowiska edukacyjnego odbiega od postulowanego w koncepcji zrównoważonego rozwoju edukacji zawartej w Agendzie 2030, m.in. dlatego, że nie uwzględnia ona specyfiki edukosfery w poszczególnych krajach, wynikającej z uwarunkowań społecznych, historycznych, kulturowych i wyznaniowych. A przecież edukosfera jest najsilniej związana z gospodarką, polityką i ideologią. Jeśli tam pojawią się jakieś perturbacje lub patologie, to niemal natychmiast odzwierciedlają się one w edukosferze.

W świecie coraz bardziej niebezpiecznym, bo zagrożonym przede wszystkim przez – realne i potencjalne – szkodliwe dla ludzkości zjawiska przyrodnicze oraz konflikty zbrojne z użyciem najnowszej generacji broni masowego rażenia, jak na przykład broń jądrowa, bakteriologiczna (patogeny, wągliki, komary bojowe itp.), chemiczna (substancje zakłócające świadomość, sztuczne alergenry) i psychologiczna (psychoza strachu i bezbronności), problemy edukacyjne są mało ważne i schodzą na coraz dalszy plan. Nakłady finansowe na edukację i naukę są dwukrotnie mniejsze od nakładów na zbrojenia. Na dodatek część tych nakładów idzie na finansowanie badań dla celów militarnych. O ile na cele militarne przeznaczają się ok. 13 % wydatków budżetowych wynoszących 693 mld zł, tj. 86 mld zł, to na edukację i naukę 6% wydatków, tj. 41 mld zł.¹² W zasadzie nakłady na zbrojenia nie zwracają się; są to pieniądze wyrzucane w błoto. Dzięki nim bogacą się oligarchowie – właściciele koncernów zbrojeniowych producenci sprzętu wojennego i handlarze bronią. Natomiast z szacunków Banku Światowego wynika, że wzrost wydatków na edukację o 1 p. proc. PKB zwiększa wzrost PKB o 0,9 p. procentowego.

Nigdy nie było tak wielkiej przepaści między edukosferą postulowaną przez rozwój zrównoważony a faktyczną nade wszystko z powodu coraz liczniejszych i ostrzejszych konfliktów zbrojnych, kryzysów ekonomicznych i ekologicznych oraz globalnych sprzeczności społecznych, które niszczą równowagę i mechanizmy homeostatyczne podtrzymujące ją.

Bibliografia

1. Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w Polsce. Raport 2023*.
2. Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. https://www.un.org.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf.
3. Schabikowska A., *Cele Zrównoważonego Rozwoju – 17 celów z Agendy ONZ.*, <https://www.exorigo-upos.pl/blog/cele-zrownowazonego-rozwoju/> 3 maja 2020.
4. Sztumski W., *Enwironmentalizm i cywilizacja życia*, Res-Type, Katowice 1997.
5. Sztumski W., *Pustoszenie edukosfery*, „Sprawy Nauki” 2015, nr 2.
6. Sztumski W., *Różne oblicza ekofilozofii*, „Sprawy Nauki” 2020, nr 10.
7. Sztumski W., *Kompetencje i roszczenia*, „Sprawy Nauki” 2022, nr 12.

¹² Faktyczne wydatki na obronę są wyższe o 40 mld zł pochodzących z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i wynoszą 140 mld zł., <https://www.prawo.pl/samorzad/budzet-na-2023-rok,519515.html;02.088.2023>.

8. *What is Education for Sustainable Development?*, <https://www.plymouth.ac.uk/sustainability>; 2014.

Dane kontaktowe

Wiesław Sztumski, wieslaw2008@gmail.com



Michał Boczek

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2784-5973>

ILUZJONIŚCI BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO

Streszczenie (abstrakt): Wierzyć w siłę i sprawczość prawa to kluczowe dla cywilizacji pytanie na dziś i jutro, to wyzwanie dla prawnego bezpieczeństwa. Człowiek, który poddaje się wyłącznie losowi, staje się ludzkim wrakiem. Z kolei człowiek o utopijnych poglądach i irracjonalnych pomysłach wprowadzi zamęt, chaos i nie przeprosi. Można wierzyć, nie ufając i nie ufać, nie wierząc, ale poddając się tylko losowi, człowiek staje się ludzkim wrakiem. Dzień, w którym uwierzemy, że prawo nas ochroni i obroni a żadna ingerencja nam nie grozi, będzie prawdopodobnie ostatnim dniem, w którym będziemy mogli czuć się wolni i bezpieczni. Dzień, w którym uwierzemy w niemoc prawa i jego nieskuteczność będzie prawdopodobnie ostatnim dniem naszego spokoju i naszej wolności.

Słowa kluczowe: człowiek, prawo, bezpieczeństwo

LEGAL SECURITY ILLUSIONISTS

Abstract: Believing in the power and agency of law is a key question for civilization today and tomorrow, it is a challenge to legal security. A man who submits only to fate becomes a human wreck. On the other hand, a person with utopian views and irrational ideas will create confusion, chaos and will not apologize. You can believe without trusting and distrust without believing, but by submitting only to fate, a person becomes a human wreck. The day when we believe that the law will protect us and defend us and that no interference will threaten us, will probably be the last day when we will be able to feel free and safe. The day we believe in the impotence of the law and its ineffectiveness will probably be the last day of our peace and our freedom.

Keywords: man, law, safety

Wprowadzenie

W obszarze, bez którego nie może istnieć żadna wspólnota, społeczność, żadne państwo i żaden biznes, w pierwszej kolejności należy ustalić, co kryje się pod kombinacją wyrazów zawartych w tytule opracowania i co ta kombinacja ma oznaczać. Czy odnosi się ona do określenia rzeczywistości, w jakiej żył, żyje i żyć będzie człowiek, czy do rzeczywistości, w jakiej powinien żyć człowiek, a może ani jednej, ani drugiej, bo wszystko to mit, fantazja, iluzja i wielkich rozmiarów oszustwo?

Można zaryzykować twierdzenie, że w powszechnym ujęciu bezpieczeństwo prawne, wymiar sprawiedliwości to: praworządność, sprawiedliwość, prawo, ramię sprawiedliwości, sądownictwo, ręka sprawiedliwości, Temida. Dla podsądnych, inicjujących proces, wymiar sprawiedliwości to oczekiwanie na korzystne rozwiązanie jakiejś sprawy. Dla pozwanych, oskarżonych i obwinionych to obawa uznania ich za winnych czy odpowiedzialnych. Dla tych trzech to jakiś byt i wymiar jakiejś sprawiedliwości do momentu, w któ-

rym nie przyjdzie im się z nim zetknąć, gdzie wielokrotnie zostaje to postrzegane jako droga przez mękę, a niejednokrotnie walka wiedzy z głupotą.

Pojęcie wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak samo pojęcie sprawiedliwości, nie jest łatwe do zdefiniowania, szczególnie jeśli chcemy uwzględnić wielość i różnorodność poglądów na ten temat. Wielość istniejącej literatury z tego zakresu może skłaniać do wniosku, że sformułowanie uniwersalnej, powszechnie satysfakcjonującej definicji sprawiedliwości wydaje się trudne, a może nawet niemożliwe.

Ius est ars boni et aequi – paremia prawnicza, odnosząca się do najbardziej podstawowych aspektów moralnych prawa, w zamyśle jej autorów oznaczała ogólną dyrektywę, iż wartości dobra i słuszności stanowią dla systemu prawa wartości fundamentalne, a prawo powinno być interpretowane i stosowane zawsze z ich uwzględnieniem. Wniosek z tego taki, że społeczne uważanie pojęcia sprawiedliwość nie musi oznaczać wprost, że coś jest sprawiedliwe lub ktoś postępuje sprawiedliwie, wystarczy, że działa zgodnie z wartościami dobra i słuszności. Co w prostym przełożeniu z kolei oznacza, iż to, co przedstawia wartość dla jednych, nie musi być wartością dla innych. Jeszcze wyraźniej obrazuje niepewność znaczeniową łącznik „i” w kompilacji słownej „prawo i sprawiedliwość”. Jeżeli prawo nie jest sprawiedliwe, to jakie to prawo, a jeżeli sprawiedliwość nie jest tożsama z prawem, to o jakiej sprawiedliwości może być mowa?

Sprawiedliwość

Wydawałoby się, że w ucywilizowanym świecie wszystko jest proste, dostępne i bezpieczne, ale czy tak to wygląda w rzeczywistości? To pytanie dzisiaj winien zadać sobie każdy dorosły człowiek, w przeciwnym wypadku codziennie będziemy zaskakiwani absurdalnymi pomysłami nieodpowiedzialnych ludzi. Dopóki człowiek bazuje tylko na uzyskanych informacjach pochodzących od innych ludzi i nie zadaje sobie pytań, to o rzeczywistości dowiaduje się dopiero wtedy, gdy zaczyna je sobie zadawać. Tak jest ze wszystkim – ze sprawiedliwością, bezpieczeństwem i demokracją. Dlaczego?

Często się zdarza, że autor przekazu niewiele wie o treści przekazu, a to, co robi, pomaga mu przede wszystkim zaistnieć w przestrzeni publicznej. Jeszcze mniej w tym przedmiocie orientuje się jego adresat, co doprowadza do tego, że mowa nie jest o demokracji, bezpieczeństwie i sprawiedliwości, a o karykaturze tych pojęć.

Gdyby przyjąć, że sąd powszechny każdą decyzję będzie podejmował na podstawie własnej subiektywnej oceny, wyłącznie według własnego ego, każdy wyrok byłby niesprawiedliwy i stronniczy, sprzeczny z ideą i celem postępowania sądowego i wbrew założeniom wymiaru sprawiedliwości. Jednostka poszukująca sprawiedliwości pozostająca w przekonaniu, że to, co bezpieczne i sprawiedliwe dzisiaj, będzie sprawiedliwe i bezpieczne jutro, to, co jest sprawiedliwe i bezpieczne dla niej, jest sprawiedliwe i bezpieczne dla ogółu, popada w iluzję absurdu. Nie było i nigdy nie będzie uniwersalnej prawości, bo takie rozwiązanie nie ma racji bytu, co potwierdza chociażby codzienna obserwacja, z której wynika, iż to, co dzisiaj jest sprawiedliwe i pewne, nie musi być takie jutro, jak i to, co prawdziwym jest dla jednego człowieka, wcale nie musi być prawdziwym dla innych.

Co należałoby uczynić, gdy dzisiejsza sprawiedliwość staje się nazajutrz niesprawiedliwością, jedna sprawiedliwość wypiera drugą lub jedna wyklucza drugą? Nic. Jednakże oznacza to, że nasza wiedza jest ułomna, wątpliwa i niepewna, czyli niewiarygodna, tym samym nie może być prawdziwą wiedzą na temat sprawiedliwości. Podobnie jak prawda – pewnikiem jest tylko prawdziwa uznawana przez wszystkich ludzi jednakowo. Sprawiedliwość nie może być różna, nie może zmieniać się z upływem czasu, trendów i opcji politycznych. Jeżeli coś jest sprawiedliwe, to jest sprawiedliwe na zawsze. Choć takie prawdy nie są dla intelektu przeciętnego osobnika osiągalne, ponieważ ich byt rozciąga się na świadomość człowieka, w przeciwieństwie do horyzontalnego działania intelektu funkcjonującego w obrębie swojej eterycznej sfery¹.

Umiejętność rozróżnienia prawdy od kłamstwa ma podstawowe znaczenie dla zrozumienia kondycji współczesnego świata, stworzenia rzeczywistej i głębokiej analizy jego wartościowania na gruncie prawa, ekonomii, psychologii, filozofii, religii i nauk pochodnych, głównie dla zagwarantowania bezpieczeństwa oraz przez wszystkich pożądanej sprawiedliwości. Skoro o przyznaniu honorowego tytułu Sprawiedliwych wśród Narodów Świata decyduje tylko Instytut Yad Vashem w Jerozolimie, to należałoby przyjąć, iż poza wyróżnieniem przez Instytut Yad Vashem w Jerozolimie niektórych osób, nie ma na świecie innych sprawiedliwych, a to nie jest prawda. W historii świata nie było stulecia, w którym nie toczyło się bitew, nie prowadzono wojen i nie pojawiały się konflikty, co pokazują obecne konflikty zbrojne w Jemenie, Syrii czy wojna na Ukrainie – to liczba sprawiedliwych nie do określenia². W wielu sytuacjach wstyd pojawia się na początku, niekiedy w środku, a jeszcze w innych na końcu, co nie zmienia faktu, że każdego wstydu należy się wstydić.

Historyczny przekaz na temat zasad rozstrzygania sporów oraz bezpieczeństwa porządku prawnego, na którego podstawie mają te spory być rozstrzygane, pojawia się tak wcześnie, jak te dotyczące początków ludzkości. Wymiar sprawiedliwości ewoluował równocześnie z rozwojem cywilizacji. Na przestrzeni stuleci kolejne przymioty zostają wyposażone przez człowieka w odpowiednie narzędzia, a powołane organy uzyskują należne im uprawnienia.

W relacjach międzyludzkich idea sprawiedliwości wydaje się być tak oczywista, jak dla nas powietrze, a dla ryb woda. Z przekonaniem św. Tomasza z Akwinu o tym, że każdemu się należy to, co mu się należy i że to, co się jemu należy, zależy od jego zaangażowania i zasług, żyje chyba każdy człowiek. Za sprawiedliwe uważane jest przede wszystkim to, co odpowiada naszym przekonaniom, naszej wizji i naszym interesom. Można by zaryzykować twierdzenie, że sprawiedliwość to byt nieokreślony, mający wiele postaci – idealnych lub absurdalnych – takich, na jakie jest zapotrzebowanie. Sprawiedliwość może być i jest bardzo różnie rozumiana. Dla dżihadysty za porzucenie islamu spra-

¹ D. Frawley, *Ajurweda i umysł. Uzdrawianie świadomości*, Zielone Wydawnictwo, Kraków 2018, s. 65 i nast.

² W. Bartoszewski, Z. Lewinówna, *Ten jest z ojczyzny mojej*, Znak, Kraków 2013, s. 68 i nast.

wiedliwa jest amputacja głowy. Franciszek z Asyżu będzie twierdził, że apóstacie sprawiedliwie należy się szacunek i modlitwa.

Sprawiedliwość prawa ogólnie dotyczy wyroków za zakazane tym prawem czyny, według Starego Testamentu: *oko za oko, ząb za ząb, ręka za rękę, noga za nogę, oparzenie za oparzenie, rana za ranę, siniec za siniec* [Wj 21, 22-2]. Autorzy rewolucji zawsze odwoływali się do sprawiedliwości. Nauka Kościoła zakłada, że świat doczesny nie jest sprawiedliwy, a prawdziwą sprawiedliwość człowiek pozna dopiero po śmierci, na którą sobie zasłuży. Co odpowiada potocznemu przekonaniu, że nie ma sprawiedliwości na tym świecie.

Każda narracja, bez względu od kogo pochodzi, zdaje się sugerować, że pojęcie sprawiedliwości jest jasne, klarowne i wytłumaczalne, co należy uznać za złudne. Skoro wiemy, że świat doczesny jest niesprawiedliwy, mamy też pojęcie tego, co jest przeciwne, czyli sprawiedliwe być powinno, to poczucie, że idea sprawiedliwości jest jasna, trzeba uznać za złudne. Według łacińskiego przysłowia *stultorum plena sunt omnia*, głupich i naiwnych jest pełno wszędzie a liczba ich jest nieskończona. Salomon powiada, że liczba głupców jest nieskończona, a tylko w nielicznych rozum panuje doskonale. Według Koheleta głupcy istnieją w niepoliczalnej liczbie w różnych kategoriach jakościowych, pod różnymi formami i postaciami.

Błędnym wydaje się sąd, jakoby w społeczeństwie, wznoszącym się w swoim rozwoju, liczba niesprawiedliwych była mniejsza niż w społeczeństwie upadającym, ponieważ różnica między tymi społeczeństwami polega na tym, że w społeczeństwie, które źle sobie radzi, inni członkowie tego społeczeństwa pozwalają niesprawiedliwym na więcej działań i wpływów i mają to, na co pozwalają. Konsekwencje wynikające z niesprawiedliwości człowieka są o wiele większe w przypadku, gdy ma on władzę i gdy wpływa na losy innych ludzi. Opowiadanie o sprawiedliwości często bywa gołosłowną retoryką, a w połączeniu z erystyką staje się sztuką przekonywania nawet tych z pozoru nie do przekonania.

Sprawiedliwość stała się wrażliwym symbolem propagandy sukcesu, porusza niemal każdego, do którego jest kierowana, a tak naprawdę stanowi tylko narzędzie w realizacji jakiejś koncepcji, głównie politycznej. To, co jest proste, jasne i wybrzmiało, w odpowiedni sposób wyartykułowane, przynosi zakładany rezultat. Ludziom nie tyle chodzi o sprawiedliwość, która w czystej postaci i wymiarze nie jest do osiągnięcia, a o symbol czegoś, co łatwo jest przyswajalne, co jest proste i dla każdego z jego punktu widzenia właściwe. Z natury każdy człowiek jest egoistą, choć każdy w innym stopniu i innym wymiarze. Trudno byłoby nam znaleźć w przestrzeni publicznej informację, w której nie pojawiłoby się słowo sprawiedliwość. O sprawiedliwości mówi się głównie w kontekście społecznym, co bywa zanurzone w wizji uniwersalnej i idealnej, w utopii albo w ideologii, doktrynie i dyktaturze.

Do sprawiedliwości odwoływały się i odwołują wszystkie międzynarodowe organizacje, trybunały, instytucje, rządy, sądy, odwołują się do niej także wielcy tego świata i zwykli obywatele. Dlaczego? Dlatego że człowiek musi mieć swój punkt odniesienia, coś, co uważa i uznaje za uniwersalne, coś, czego oczekuje z dużym prawdopodobieństwem tego skuteczności i dla niego niezbędnego, choć rzadko zdaje sobie sprawę z tego, że owe prze-

konanie i pewność to tylko złudzenie tego, czego oczekuje i pragnie. „Za apelami odwołującymi się do najwznioślejszych ideałów, częściej niż przypuszczamy, kryje się bezwzględna walka o władzę i materialne korzyści. Im wznioślejsze są owe ideały, tym straszniejsze mogą być związane z nimi skutki”³.

Kwestie Bożej sprawiedliwości, Jego działania i naszego zaangażowania w sprowadzanie wyroków Najwyższego Sędziego, dotyczą każdego z nas. Kiedy dotyka nas jakaś krzywda czy ból, chcemy wiedzieć, jaki jest punkt widzenia Boga, co on o tym myśli i co z tego wynika. Nic nie wynika, ponieważ to nie Stwórca ma nam odpowiedzieć, a my sami w oparciu o jego duchowe wsparcie.

Robert Henderson powiada, że „niebiański wymiar sprawiedliwości” to praktyczna mądrość, której potrzebujemy wszyscy. To obowiązkowa literatura dla przywódców, liderów, ludzi zaangażowanych w modlitwę, również dla niewierzących⁴.

Ludzie zawsze się spierali o to, jak rozumieć sprawiedliwość, nie zdając sobie sprawy, że jej realizację trudno sobie wyobrazić bez użycia różnego rodzaju narzędzi. Sprawiedliwość wielokrotnie staje się narzędziem w rękach władz, w rękach nieodpowiednich ludzi, którzy czynią z tego więcej złego niż dobrego. Choć to nie oni stanowią zagrożenie samo w sobie, a ślepa wiara w coś z natury niemożliwego. Złudnym wydaje się przekonanie, że sprawiedliwość to „największe szczęście wszystkich ludzi”.

Złudnym wydaje się trwać w przekonaniu, że wśród społeczeństwa poczucie sprawiedliwości przybierze postać powszechnej równości. Platon w *Listach* twierdził, że nie da się sprawiedliwości zdefiniować abstrakcyjnie⁵. Sokrates mawiał, że „jest to jedno i to samo wiedzieć, co jest sprawiedliwe i być sprawiedliwym”. Skoro cnota jest wiedzą, to można się jej nauczyć. A kto może, winien innych uczyć cnoty. Arystoteles był zdania, że bez sprawiedliwości nie można zbudować doskonałego państwa. Wprowadził słynny podział sprawiedliwości na sprawiedliwość rozdzielczą, dotyczącą dóbr i na sprawiedliwość wyrównawczą (wymierną).

Obecnie jedna i druga postać dają wiele do życzenia, dlatego że ważna jest wizja, ideologia i doktryna, ale najważniejsza konsekwencja i odpowiedzialność w działaniu. Człowiek jest w stanie wymyślić pożyteczne i sprawiedliwe rozwiązania, ale tylko niewielkim udaje się je zrealizować i to w niewielkim zakresie.

Wyzwaniem na dziś i jutro nie jest zadanie sobie pytania: co to jest sprawiedliwość, co to jest prawo i na czym polega prawne bezpieczeństwo? Dzisiejszym wyzwaniem jest to, co należy uczynić, aby w często używanej kompilacji słownej „prawo i sprawiedliwość” wyeliminować łącznik „i”, skoro wszyscy oczekujemy takiego bezpieczeństwa, w którym prawo równa się sprawiedliwość, a sprawiedliwość to prawo.

Mając na uwadze w jak niepewnych czasach żyjemy, w jakich przyjdzie nam żyć i jak wiele elementów składa się na ogólną sytuację życiową człowieka, nie sposób nie zauwa-

³ A. Boniecki, *Czy sprawiedliwość musi odejść do lamusa*, „Tygodnik Powszechny” 2004, nr 30, s. 12.

⁴ R. Henderson, *Niebiański wymiar sprawiedliwości – Henderson*, Wydawnictwo Dawida, Wrocław 2020, s. 142 i nast.

⁵ M. Maykowska, *Wstęp. Platon w Syrakuzach*, [w:] Platon, *Listy*, PWN, Warszawa, 1987, s. XXXI.

żyć, że pięknie brzmiące fonetycznie i poprawnie wizerunkowo hasła zazwyczaj niewiele mają wspólnego ze sprawiedliwością, prawem i bezpieczeństwem. Mówi się, że prawo może to i tamto, że powinno to i tamto, a co naprawdę może prawo? Wydaje się, że może niewiele, ponieważ to nie prawo może, a człowiek poprzez prawo, pod warunkiem, że zechce, ale czy zawsze zechce? Na temat człowieka wiele powiedziano i wiele się mówi, ale czy wiemy, kim naprawdę jest człowiek i kim chce być człowiek?

Stopień rozwoju cywilizacji wyraża się stosunkiem człowieka do człowieka i do natury, a każdy ruch intelektualny przechodzi przez trzy fazy: wyśmiania, dyskusji i akceptacji.

Bez świadomości współistnienia i wypływających z niego zależności, poszanowania wolności, wartości i prawa, z uwzględnieniem stanu naturalnego, niewiele się zmieni, w tym również w obszarze bezpieczeństwa prawnego.

Można tworzyć wspaniałe idee, głosić wielkie hasła, uprawiać propagandę bezpieczeństwa prawnego, opowiadać się za życiem, wartościami i zasadami, ochroną wszystkiego dla populizmu, materializmu i własnych korzyści. Można tworzyć programy, prawo, powoływać instytucje i mnożyć urzędy, których istnienie w większości nie pomaga, a szkodzi. Świat to nie maszyna, to przede wszystkim planeta Ziemia wraz ze społecznościami ludzkimi oraz wszystkim, co na niej istnieje.

Prawna ochrona jest jednym z elementów umownej całości, w której nie samo prawo, ale wychowanie, świadomość i poczucie wartości odgrywają kluczową rolę. Podobnie prawa człowieka, które nie są bezdyskusyjnym fundamentem sprawiedliwego współżycia ludzi, ponieważ podlegają różnym wariantom interpretacyjnym.

Sam obowiązek prawny nie wystarczy, potrzebne są społeczne uznanie, determinacja społeczna i powszechne przekonanie o rzeczywistej, a nie wirtualnej potrzebie ochrony wszystkiego, co winno podlegać ochronie. Człowiek potrafi tworzyć świetne prawa, precyzyjne przepisy, ale czy z dnia na dzień jesteśmy zdolni zmienić ludzką mentalność i nawyki?

Świat bez wartości to świat nicości, świat nicości to świat bez przyszłości. Jeżeli przyjąć za własne Arystotelesowskie przesłanie, że każdy byt jest idealny w swoim rodzaju, gdyż stworzony jest w konkretnym celu i posiada stosowne dla tego celu właściwości, ponieważ w naturze nie ma nic przypadkowego, to na pytanie, czym byłby świat bez ludzi, każdy musi sam sobie odpowiedzieć.

Gdyby nie wielość negatywnych przykładów, można by założyć, że sprawiedliwość to powszechnie akceptowana prawda, to duch i sumienie służące dobru człowieka, ale dobrze wiemy, że to tylko puste słowa, to życzenie, które nigdy się nie spełni.

Wymiar sprawiedliwości

Na całym świecie nie ma dnia, żeby nie wybuchła jakaś wojna lub afera, nie ma nośnika przekazu, w którym nie znalazłaby się informacja o ludzkich tragediach, o makabrycznych zabójstwach, o zbrodniach, strzelaninie w szkołach i na ulicy, o ludobójstwie, handlarzach narkotyków, prostytutce, wszelkiej maści mafii i o niesprawiedliwych wyrokach sądów i trybunałów, decyzji organów i urzędów. Kto z nas nie zadawał sobie pytania, dlaczego

tak się dzieje i co należałoby dla poprawy tej sytuacji zrobić? Pojęcie bezpieczeństwa, w tym także prawnego, zdezaktualizowało się. Na wakacjach, w pracy, w domu ludzie coraz bardziej obawiają się jutra, które nie jest dla nikogo do przewidzenia, prawo staje się coraz bardziej niezrozumiałe i to dla samych prawników.

Prawem straszy się ludzi, a w nieodpowiednich rękach staje się ono narzędziem ludzkich tragedii nie do odwrócenia. Przeciętny człowiek w gąszczu niedookreślonych, często zmieniających się regulacji prawnych, nic z tego nie rozumie, a według prawa za brak wiedzy konsekwentnie każdy z nas odpowiada. Można odnieść wrażenie, że wszyscy są na jakiejś wojnie, każdy z kimś walczy, choć nie do końca wie z kim i o co.

Walczy się w polityce, w gospodarce, sprawach wyznaniowych, bezpieczeństwie i nauce, konflikty pojawiają się jak grzyby po deszczu, choć na wiele tygodni, a nawet miesięcy przed ich wybuchem są wyraźne sygnały, że tak będzie, a mimo to czeka się, by konflikt doszedł do skutku. Dlaczego? Na to pytanie nie ma racjonalnej i prostej odpowiedzi, ponieważ stopień zakłamania, skala podstępu, rozmiar hipokryzji oraz parcie na władzę za wszelką cenę nie pozwalają grać w otwarte karty, nie pozwalają dotrzymać uzgodnień często wypracowanych w długotrwałym procesie negocjacyjnym.

Podejmowane przez wielkich tego świata decyzje nie sprzyjają bezpieczeństwu prawnemu, a raczej to bezpieczeństwo osłabiają. Czym jest nauka o prawach człowieka, często postrzegana w świecie zachodnim za wspólne dziedzictwo uniwersalnej kultury w tym także politycznej, która jako doktryna, podlega interpretacji po wieloma względami z różnych punktów widzenia i która nie jest wolna od wszelakiego rodzaju podejrzeń o ukrywanie interesów prowadzonych pod auspicjami dobrze brzmiących uniwersalnych haseł i różnej maści sloganów?

Racjonalne i utylitarystyczne podejście do wymiaru sprawiedliwości wedle wzorca, że prawa człowieka są fundamentem sprawiedliwego współżycia ludzi, wzbudza uzasadnione wątpliwości co do wierzenia, że wymiar sprawiedliwości to ludzkie szczęście⁶. Co w rzeczywistym stanie jest nierealne, zważywszy jak zawile i skomplikowane jest ludzkie życie, jak wielu użytecznym teoriom podlega. Ilu zależnościom, w jakim zakresie podległości i jakim stopniu skomplikowania.

Zasada użyteczności głosi, że postępowanie jest słuszne, jeśli prowadzi do uzyskania jak największej ilości szczęścia i jak najmniejszej ilości nieszczęścia⁷. Intencja czynu nie ma większego znaczenia etycznego – ważne jest tylko, czy daje on więcej efektów korzystnych czy szkodliwych.

Człowiek jest użyteczny, gdy postępuje z myślą o społeczeństwie i dla jego dobra; każdy ma do spełnienia jakąś rolę, dzięki której staje się użyteczny społecznie. Działanie wymiaru sprawiedliwości musi przynieść korzyść, ale nawet gdy przynosi ono korzyść, to nie zawsze jest ono korzystne z punktu widzenia moralnego, którego takie zasady jak prawdomówność, dotrzymywanie przyrzeczeń, obietnic i zobowiązań są podstawą życia

⁶ J.S. Mill, *Utylitaryzm*, PWN, Warszawa 1979, s. 29.

⁷ J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, PWN, Warszawa 1958, s. 44 i nast.

społecznego i wspólnotowego. Sam fakt, że konkretny czyn respektujący te zasady nie przynosi w danym momencie maksymalnych korzyści, nie oznacza, że w dalszej perspektywie suma korzyści będzie większa⁸.

Wymiar sprawiedliwości jako przedmiot analiz aksjologicznych zawiera refleksje nad wartościami etycznymi, moralnymi. Pochylę się nad wartością wspólnego dobra, która wywodzi się z początków pierwszych filozoficznych myśli usystematyzowanych w XX wieku, nazwanych aksjologią. Po raz pierwszy pojęciem wartości posługiwali się przedstawiciele badeńskiej szkoły neokantyzmu (Wilhelm Windelband, Heinrich Rickert, Max Scheler, Nicolai Hartmann, George E. Moore i Ralph B. Perry). Studia nad pojęciem wartości i nad procesami wartościującymi rozwinęły się na dobre w latach dwudziestych i trzydziestych poprzedniego stulecia i koncentrowały się między innymi wokół zagadnień dobra i sprawiedliwości⁹.

W socjologii prawa wyróżnia się cztery główne obszary: ogólną teorię wartości, szczegółowe teorie wartości, systemy konkretne i reguły wyborów – moralnych, etycznych, politycznych, ekonomicznych i światopoglądowych, uzasadnienia, uwarunkowania i skutków psychospołecznych. Niezależnie od sposobu doboru kryteriów aksjologicznych, zasadnicza problematyka dotyczy tego, jakie przedmioty, a także ich atrybuty i relacje między nimi są, mogą, powinny być przyjmowane jako wartość.

Atrybutem wymiaru sprawiedliwości muszą być obiektywizm, naturalizm i racjonalizm, choć jego głównym czynnikiem zawsze jest czynnik ludzki – człowiek umiejscowiony w sferze bytu wartości lub w sferze dowolności, uprawniony do nieokreślonej i niekontrolowanej swobody decyzyjności. Można w różny sposób patrzeć na wartości prawoznawstwa, procesy wartościowania, stosować różne kryteria oceny i postrzegać stosowanie prawa według własnego uznania, choć w przypadku bezpieczeństwa prawnego, a przede wszystkim wymiaru sprawiedliwości, chodzi o konstruowanie poprawnego społecznie systemu ocen jako czynnika istotnego dla funkcjonowania porządku prawnego¹⁰.

Aksjologia wymiaru sprawiedliwości – czyli norm i przepisów prawa, opisuje i wyjaśnia przepisy i normy umiejscowione w prawie stanowionym, usankcjonowane przymusem państwowym.

Poprzez funkcję poznawczo-heurystyczną i praktyczno-socjotechniczną człowiek ma szansę lepiej zrozumieć istotę prawa, jego rolę społeczną, realizację celów i skutków, proces projektowania norm prawnych, jego oddziaływania i urzeczywistnienia zawartych w nim wartości, funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, postawionych przed nim zadań i powinności. Pod warunkiem, że posiada umiejętności w stopniu co najmniej podstawowym w zakresie świadomości prawnej, pozwalającej w sposób merytoryczny wyrazić stanowisko pod adresem prawa, związanych z nim instytucji, poprzez rozmaite formy kontroli, także kontroli pozapaństwowej. Prawo nigdy nie było i nie jest doskonałe oraz absolut-

⁸ E. Klimowicz, *Utylitaryzm w etyce*, PWN, Warszawa 1974, s. 14.

⁹ S. Dziamski, *Aksjologia i jej problematyka*, [w:] *Aksjologia, estetyka, etyka*, (red.) S. Dziamski, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 1985, s. 5-25.

¹⁰ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1979, s. 27-39.

ne, i nigdy nie będzie, podobnie człowiek co do zasady jest istotą omylną, gdyż w naturę człowieka wpisane jest prawo do pomyłki.

Wymiar sprawiedliwości, podobnie jak prawo, nie jest wieczną ideą porządku, choć wielu ludzi tak uważa, nie jest również autonomiczną zasadą ziemskiej sprawiedliwości, uniwersalną regułą powinności, panaceum słuszności i pewności w pełnym tego słowa znaczeniu, a wartość dodatnią stanowi tylko wówczas, kiedy jest rzeczywistym czynnikiem rozwoju, postępu i szczęścia¹¹.

Wymiar sprawiedliwości, który wpisuje się w polityczne zapotrzebowanie grupy sprawującej władzę lub pozostaje do niej w opozycji z pobudek pozaprawnych, zdobywa posłuch u obywateli poprzez wydawanie spektakularnych wyroków komentowanych w przestrzeni publicznej, nie jest bardziej wartościowym od tego często pomijanego, pozbawionego zabarwień populistycznych, paraliżujących, budzących grozę u obywateli lub stanowiących przedmiot nieuzasadnionej obawy, a nawet spiskowych teorii bez końca.

Wymiar sprawiedliwości nie staje się iluzją i jest bardziej skuteczny, gdy jest daleki od polityki, nacisków, odgórnych instruktaży i nakazów. Tam, gdzie do sądu wchodzi polityka, wychodzi sprawiedliwość. Nie jest zmuszony do działania im częściej i szerzej ludzkie sprawy udaje się rozwiązać bez udziału sądów. Najmniej korzystna ugoda jest lepsza niż sądowy wyrok, z którym przynajmniej jedna ze stron procesu się nie zgadza.

Wymiar sprawiedliwości, jako gwarant prawnego bezpieczeństwa, to coś więcej niż normy, nakazy i zakazy zabezpieczone przymusem ze strony państwa. Bezpieczeństwo prawne to proces kształtowania właściwych postaw i zachowań ludzi w sensie ogólnym, a świadomość prawna ludzi do tego przybliża. Prawna ochrona wyznawanych przez ludzkość wartości staje się coraz bardziej powszechna i zdecydowana. Bezpieczeństwo prawne jest tym większe, im bardziej maleje różnica między prawem obowiązującym, a tym, które chcielibyśmy, by obowiązywało.

Leon Petrażycki dowodził, że bezpieczeństwo prawne zasadza się na tym, że wymiar sprawiedliwości, choć niedoskonały, małymi krokami przybliża ludzi do osiągnięcia poczucia sprawiedliwości społecznej, sprawiedliwych orzeczeń, pomimo wielu w tym zakresie ułomności.

Żaden wymiar sprawiedliwości, nawet ten boski, nie jest pozbawiony iluzji bezpieczeństwa prawnego – niesłuszne i nieludzkie prawo, dopóki nie zostanie uchylone lub nie dojdzie do jego zmiany, jest prawem. Mądra polityka prawna międzynarodowej społeczności i poszczególnych państw, sprawne i obiektywnie orzekające sądy i trybunały rangi państwowej i globalnej wsparte odpowiednim poziomem świadomości prawnej obywateli sprawiają, że ludzie stają się mniej krytyczni wobec wszystkiego i wszystkich, bardziej uspołecznieni, lepsze osiągają efekty swojego działania. Bezpieczeństwo prawne, podobnie jak militarne czy wolność, nie są nam dane na zawsze, jak i teoretycznie piękne hasło o bezpieczeństwie prawnym jest niestety zupełnie nierealne, zważywszy jak wiele elemen-

¹¹ M. Krygier, *Rządy prawa: kulturowe osiągnięcie o znaczeniu uniwersalnym*, „Res Publica” 1990, nr 12, s. 5-53.

tów składa się na sytuację człowieka w ogóle i ta sytuacja często ulega zmianie, choć niestety na gorsze.

Společná świadomość prawna

Jesteśmy częścią społeczeństwa, a zatem winniśmy przestrzegać obowiązujących w nim reguł zachowania, ustalonych wzorców postępowania i utrwalonych od wieków zasad przyzwoitości, bo to leży w naszym interesie. W zbiorowości określanej państwem, to państwo scala, formuje i wyznacza kierunki działania, co jest uważane za słuszne, co mniej słuszne, a co niesłuszne, tak też się powinno dziać w przedmiocie prawnego bezpieczeństwa, choć otwartym pozostaje pytanie, czy tak to wygląda w rzeczywistości, a jeżeli nie, to dlaczego?

Świadomość prawna jest częścią świadomości społecznej, której nie da się pominąć czy zbagatelizować w życiu nowoczesnego człowieka. Świadomość prawna to społeczna ocena obowiązującego prawa. Nie powstaje z niczego, sama z siebie. Jest ona wytworem ludzkiej wyobraźni o prawie, o praworządności, o istniejącym porządku prawnym i jego funkcjonowaniu. Według pozytywistycznego paradygmatu nauk społecznych, każde działanie człowieka w obszarze społecznym jest uwarunkowane zewnętrznymi postawami, jego poznanie pozwala wyjaśnić jego działanie, a także je przewidywać. Tomasz Zarycki wskazuje, iż podstawową cechą ludzkich postaw jest ich stałość, stabilność i trwałość, co w istocie stanowi ich cechę konstytutywną, zawierającą się w samej definicji¹². Prawo wzbudza w ludzkiej psychice motywy, będące drogowskazem ludzkich zachowań, stanowi konsekwencję kształtowania i utrwalania za pośrednictwem prawa społecznych postaw społeczeństwa obywatelskiego¹³.

Świadomość prawna obywateli, jako atrybut nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, zmierzającego pragmatycznie w kierunku poprawy ogólnie przyjmowanego dobra, stanowi jeden z wyznaczników rozwoju odpowiedzialnej społecznej postawy. Prawny aspekt wychowawczy polega na wzmacnianiu i rozwijaniu ludzkich skłonności i cech charakteru z jednoczesnym osłabianiem innych. Z powodu pojawiających się obaw przed nieznanym czy niezrozumiałym, człowiek potrafi ograniczyć swoje potrzeby. Aby postępować moralnie, jest zmuszony do zadania gwałtu swojej naturalistycznej postaci, ponieważ moralności i rozumu nie da się uzyskać za sprawą stanu biologicznego.

Zygmunt Freud określił taką relację sublimacją – zjawiskiem tłumienia instynktów, polegającym na bezpośrednim wyrzeczeniu się pragnień człowieka, wywołaniu psychologicznego ubóstwa, które jest tym większe, im wyższy poziom cywilizacji¹⁴.

¹² T. Zarycki, *Świadomość jako wiedza o kontekście działania społecznego: od psychologii społecznej do sztucznej inteligencji*, [w:] *Rola świadomości w świecie ponowoczesnym*, (red.) W. Kulesza, H. Manzer, Wydawnictwo SWPS, Warszawa 2009, s. 1.

¹³ L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. 1, PWN, Warszawa 1959, s. 200-258.

¹⁴ S. Freud, *Człowiek, religia, kultura*, Książka i Wiedza, Warszawa 1967.

Według Stanisława Brzozowskiego nie przyroda, lecz prawo jest kategorią rzeczywistości, która przeprowadza w świadomości granicę między prawdą a złudzeniem, między przeżyciem subiektywnym a obiektywnym istnieniem. Pojęcie rzeczywistości zlewa się tu z pojęciem najwyższej wartości, choć rzeczywistą wydaje się zawsze ta forma naszego działania, która nam zdaje się zapewniać zachowanie wartości. Taka jest logika rzeczy ludzkich, że kto do prawa nie dorósł, wyrasta w swych oczach ponad nie¹⁵.

Im bardziej członkowie danego społeczeństwa są solidarni, tym są skłonniejsi do utrzymywania różnego rodzaju stosunków ze zbiorowością [...]. Wszędzie tam, gdzie życie społeczne istnieje trwale, w ukierunkowany sposób zmierza do przybrania określonej formy i do zorganizowania się, tam również prawo staje się poprzez swoje właściwości trwalsze¹⁶.

W ocenie poziomu świadomości prawnej należy wziąć również pod uwagę ludzkie postawy, ludzkie motywacje, ludzką wiedzę, a także ludzki wpływ na zachodzące w społeczeństwie procesy, w tym również ludzki oportunizm, który dla Zygmunta Ziemińskiego polega na tym, że jeśli adresat przestrzega normę, to nie dlatego, by ją aprobował, lecz dlatego, że w konkretnej sytuacji uważa posłuszeństwo danej normie za bardziej opłacalne, a jej naruszenie za nieopłacalne, według przeprowadzonego rachunku strat i zysku¹⁷.

Ludzkie zachowania wobec prawa, jego postrzeganie i jego uznawalność jako wzorca należytego postępowania nie dają się jednoznacznie określić, nie można także stwierdzić, który z wariantów ludzkiego zachowania byłby najbliższy zamysłom prawotwórczym, ponieważ ilu ludzi, tyle zdań i zachowań. Motywacja i działanie oportunisty będą zawsze podyktowane jego indywidualnym interesem, z kolei aktywisty – interesem zbiorowym.

Ponieważ nic nie wiemy o świadomości, przeto nie możemy określić dziedziny jej władania. Nie sposób mówić o czymś, czego się nie zna. Jeśli mówimy „nieświadomość”, to często nam się wydaje, że wyrażamy coś konkretnego, naprawdę jednak wyrażamy tylko to, że nie wiemy, o czym jest „nieświadome” – Carl Gustav Jung

Zdrowy rozsądek może zastąpić prawie każdy stopień wykształcenia, ale żadne wykształcenie nie zastąpi zdrowego rozsądku – Artur Schopenhauer

„O miejscu jednostki w społeczeństwie decydują czynniki niezależne od ilorazu inteligencji, od jej przynależności do klasy społecznej poczynając, a na zwykłym szczęściu kończąc” – pisał Howard Gardner¹⁸.

Pomimo niewielkiego zakresu przeprowadzonych rozważań, można przyjąć, iż świadomość prawna z przyczyn naturalnych jest zjawiskiem szeroko pojmowanej socjopsychologii jako ściśle związana z ludzką psychiką. Co z kolei pozwala twierdzić, że problematyka świadomości prawnej poprzez swoją powszechność jest ciągle żywa, w związku z czym warto się nią zajmować. Postrzeganie bezpieczeństwa prawnego za stan pewności podob-

¹⁵ S. Brzozowski, *Czyciele tajemnic*, <https://literat.ug.edu.pl/legenda/013.htm> [dostęp: 10.08.2023].

¹⁶ É. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, PWN, Warszawa 1999, s. 85.

¹⁷ Z. Ziemiński, *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Ossolineum, Wrocław 1972, s. 144.

¹⁸ H. Gardner, *Cracking Open the IQ Box*, „The American Prospect” 1995, Winter, s. 16.

nie jak ocena prawa pomiędzy prawem obowiązującym a tym, którym chcemy, by było, polega na iluzji rzeczywistości, która bezpieczeństwem prawnym nie jest i co do zasady nigdy nie będzie.

Podsumowanie

Interdyscyplinarny tytuł opracowania *Iluzjoniści bezpieczeństwa prawnego* w obliczu tylu nieprzewidywalnych i nagłych zmian nie wydaje się przypadkowym i nieuzasadnionym. Surowość i nieuchronność kary nie gwarantują niczego poza stwierdzeniem: „Pan Bóg nierychliwy, ale sprawiedliwy” lub „justice delayed is justice denied”, czyli sprawiedliwość spóźniona, to sprawiedliwość odrzucona.

W grudniu 2022 roku na całym świecie obchodzono 70. rocznicę przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Dokument ten był odpowiedzią na tragedię drugiej wojny światowej. Chociaż sam nie ma mocy wiążącej, stał się podstawą traktatowego systemu ochrony praw człowieka i punktem wyjścia dla wszystkich późniejszych aktów poświęconych tej problematyce i co z tego, skoro dzisiaj żyjemy w obliczu kolejnej tragedii światowych rozmiarów, trzeciej wojny światowej na raty.

W wielu demokratycznych krajach nie szanuje się nawet ustawy zasadniczej, proces legislacyjny niewiele ma wspólnego z techniką i kulturą prawodawczą, nie istnieje przewidywalność, pojęcie pewności pozostaje w zawieszeniu. Nawet prawnicy z dużym doświadczeniem zawodowym i stażem naukowym nie ogarniają tego, co się dzieje z porządkiem prawnym.

Powołane dla dobra wspólnego i dla bezpieczeństwa prawnego organy i instytucje zajmują się głównie sprawami osobowymi mianowanych, powołanych czy desygnowanych do nich członków. Kraje członkowskie wykorzystują własną przewagę na wszystkich szczeblach i w każdym wymiarze po to, by być pierwszym, największym i najzamożniejszym, zazwyczaj kosztem innych.

Do obrotu prawnego wprowadza się konstrukcje prawne sprzeczne z pojęciem zasad współżycia społecznego, głównie dla partykularnych interesów, dokonuje się wymuszeń, dochodzi do wielu politycznych i gospodarczych szantaży w jednym celu – urojonej hegemonii ponad wszystko, za wszelką cenę.

Nowe rozumienie godności człowieka nie będzie już obejmowało każdego człowieka bez wyjątku – utożsamia się je z autonomią woli dorosłej osoby mogącej planować działania.

Zasada prawnej ochrony życia człowieka obejmuje najwcześniejszy etap jego rozwoju, choć z zasady godności człowieka wynika wyłączenie karalności aborcji w pierwszych tygodniach po poczęciu. W kwestii godności i cierpienia psychicznego nie widzi się przeciwwskazań dla eutanazji, którą określa się jako „śmierć z godnością”. Krytykę negatywnych trendów określa się jako „populizm” i „demagogię”.

W imię sprawiedliwości i bezpieczeństwa prawnego sądy wydają coraz bardziej śmieszne, nijakie i skrajnie sprzeczne wyroki. W obrocie prawnym mówi się o obowiąz-

kowym solidaryzmie, używa pojęć o autonomicznym znaczeniu zabezpieczonym sankcją. Zasada trójpodziału władzy traci na znaczeniu, skoro parlamenty mają prawo zastępować sądy powszechne. Umowa społeczna Rousseau nie ma znaczenia, bo liczy się tylko to, kto ma więcej i lepsze środki zagłady. Wizja gospodarczo-polityczna Roberta Schumana o szczęściu i bezpieczeństwie członków Wspólnoty Europejskiej jest zagrożona.

Coraz bardziej aktualne stają się słowa Gustava Radbrucha, że „pozytywizm ludzi czyni bezbronnymi wobec ustaw okrutnych, złych i przestępczych”, utożsamiając prawo z siłą. „Istnieją takie zasady prawa, które silniejsze są od każdego przepisu prawnego, i w konsekwencji ustawa, która jest z nimi sprzeczna, pozbawiona jest mocy obowiązującej” – dodawał, wskazując, że „zasady te określa się jako prawo natury lub prawo rozumu”.

Wierzyć w siłę i sprawczość prawa to kluczowe dla cywilizacji pytanie, to wyzwanie dla prawnego bezpieczeństwa. Można wierzyć, nie ufając i nie ufać, nie wierząc, ale poddając się tylko losowi, człowiek staje się ludzkim wrakiem. Dzień, w którym uwierzemy, że prawo nas zawsze ochroni i obroni, a żadna ingerencja nam nie grozi, będzie prawdopodobnie ostatnim dniem, w którym będziemy mogli czuć się wolni i bezpieczni. Z kolei dzień, w którym uwierzemy w niemoc prawa i jego nieskuteczność, będzie prawdopodobnie ostatnim dniem naszego spokoju i naszej wolności.

Tworząc układy, sojusze i przepisy, można zakładać, że taki model jest wzorem cnót i profesjonalizmu, rozwiązaniem gwarantującym ład, porządek i stabilność w przestrzeni prawa. W rzeczywistości to tylko iluzja, złudzenie i ślepa wiara, dość często bez pokrycia. Człowiek, który poddaje się wyłącznie losowi, staje się ludzkim wrakiem. Człowiek o utopijnych poglądach i irracjonalnych pomysłach wprowadzi zamęt, chaos i nawet nie przeprosi. Na pytanie, czy surowe i bezwzględne prawo, sojusze, pakt i umowy mogą zapewnić człowiekowi bezpieczeństwo prawne, czy może tylko go omamić, wprowadzić w stan nieskończonego oczekiwania w stan iluzji bezpieczeństwa prawnego, autor nie jest w stanie udzielić odpowiedzi.

Bibliografia

1. Bartoszewski W., Lewinówna Z., *Ten jest z ojczyzny mojej*, Znak, Kraków 2013.
2. Bentham J., *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, PWN, Warszawa 1958.
3. Boniecki A., *Czy sprawiedliwość musi odejść do lamusa*, „Tygodnik Powszechny” 2004, nr 30.
4. Brzozowski S., *Czyciele tajemnic*, <https://literat.ug.edu.pl/legenda/013.htm> [dostęp: 10.08.2023].
5. Durkheim É., *O podziale pracy społecznej*, PWN, Warszawa 1999.
6. Działowski S., *Aksjologia i jej problematyka*, [w:] *Aksjologia, estetyka, etyka*, (red.) S. Działowski Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 1985.
7. Frawley D., *Ajurweda i umysł. Uzdrawianie świadomości*, Zielone Wydawnictwo, Kraków 2018.
8. Freud S., *Człowiek, religia, kultura*, Książka i Wiedza, Warszawa 1967.
9. Gardner H., *Cracking Open the IQ Box*, „The American Prospect” 1995, Winter.

10. Henderson R., *Niebiański wymiar sprawiedliwości – Henderson*, Wydawnictwo Dawida, Wrocław 2020.
11. Klimowicz E., *Utylitaryzm w etyce*, PWN, Warszawa 1974.
12. Krygier M., *Rządy prawa: kulturowe osiągnięcie o znaczeniu uniwersalnym*, „Res Publica” 1990, nr 12.
13. Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1979.
14. Maykowska M., *Wstęp. Platon w Syrakuzach*, [w:] Platon, *Listy*, PWN, Warszawa, 1987.
15. Mill J.S., *Utylitaryzm*, PWN, Warszawa 1979.
16. Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. 1, PWN, Warszawa 1959.
17. Zarycki T., *Świadomość jako wiedza o kontekście działania społecznego: od psychologii społecznej do sztucznej inteligencji*, [w:] *Rola świadomości w świecie ponowoczesnym*, (red.) W. Kulesza, H. Manzer, Wydawnictwo SWPS, Warszawa 2009.
18. Ziemiński Z., *Etyczne problemy prawnictwa*, Ossolineum, Wrocław 1972.

Dane kontaktowe

Michał Boczek, michal.boczek.kancelaria@gmail.com



Janusz Dworak

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2024-4064>

Uniwersytet WSB Merito w Gdańsku

Henryk A. Kretek

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8857-3652>

Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania

ISTOTA GASLIGHTINGU I JEGO WPŁYW NA PAMIĘĆ INDYWIDUALNĄ, ZBIOROWĄ, INSTYTUCJONALNĄ I MARKETINGOWĄ W ASPEKTCIE MANIPULOWANIA SPOŁECZEŃSTWEM

Streszczenie (abstrakt): W artykule znane w psychologii pojęcie „gaslighting”, postrzegane jako narzędzie przemocy psychicznej, autorzy przetransponowali na ogół relacji społecznych. Zauważyli, że współczesne działania decydentów wpływają głównie na zmianę świadomości obywateli, co jest źródłem wielu niepokojących zjawisk. W treści artykułu została wyodrębniona pamięć: indywidualna, zbiorowa, instytucjonalna i marketingowa, w których zapisane zdarzenia są obecnie reinterpretowane, co prowadzi ku polaryzacji całego społeczeństwa w rozmiarach dotychczas nieznanych. Autorzy zwracają szczególną uwagę na rolę historii w kształtowaniu przekazu – w tym również i marketingowego – celem osiągania partykularnych celów organizacji. Artykuł jest głosem w dyskursie, dotyczącym form funkcjonowania społeczeństwa, a oparty jest na badaniach fokusowych prowadzonych w różnych środowiskach.

Słowa kluczowe: gaslighting, pamięć indywidualna, pamięć zbiorowa, pamięć marketingowa, wiedza

THE ESSENCE OF GASLIGHTING AND ITS IMPACT ON INDIVIDUAL, COLLECTIVE, INSTITUTIONAL AND MARKETING MEMORY IN THE ASPECT OF MANIPULATION WITH SOCIETY

Abstract: In the article, known in psychology as a tool of psychological violence, the authors transposed social relations. They noticed that the contemporary actions of decision-makers mainly affect the change in the awareness of citizens, which is the source of many disturbing phenomena. In the text of the article, memory was distinguished: individual, collective, institutional and marketing, in which recorded events are currently being reinterpreted, which leads to the polarization of the entire society in dimensions unknown so far. The authors pay special attention to the role of history in shaping the message – including marketing – to citizens in order to achieve the particular goals of the organization. The article is a voice in the discourse on the forms of functioning of society, and is based on focus groups conducted in various environments.

Keywords: gaslighting, individual memory, collective memory, marketing memory, knowledge

Wprowadzenie

Wielu obywateli naszego państwa jest przekonanych o wyjątkowej wartości wiedzy, którą zapamiętali w różnych okresach swojego życia. Starając się być ekspertami w jakiejś dziedzinie, wyrażają własne zdanie na dany temat i w pewien sposób zmuszają adversarzy do zapamiętywania odmiennych wersji zdarzeń niż te, które oni do tej pory znali. Podczas licznych rozmów, dyskusji i debat, wyrażając własne poglądy, upierają się przy swoich racjach, ignorując często fakty, które mogą pokazać, że wydarzenia przybiegały zgoła inaczej. W efekcie osoby, będące pod wpływem takich narracji, zaczynają wątpić we własne wartości i przyjmują punkt widzenia interlokutora, zdając sobie jednocześnie sprawę z tego, że im się to po prostu opłaca. Tego typu zabiegi w psychologii to „gaslighting”¹, gdzie tym mało znanym terminem określa się rodzaj przemocy psychicznej, polegającej na takim manipulowaniu drugą osobą, aby stopniowo przejmować kontrolę nad jej sposobem postrzegania rzeczywistości² czy też „w uproszczeniu rozumiany jako osłabienie funkcji poznawczych i poczucia kontroli nad wydarzeniami poprzez wywołanie u innej osoby przekonania, że nie może ufać własnej pamięci czy percepcji”³. Manipulant może udawać, że nie rozumie drugiej osoby, bądź poddawać w wątpliwość jej wersję zdarzeń lub ignorować jej obawy⁴. To zjawisko czy też ten sposób działania można uogólniać i wówczas będzie to wywieranie presji na społeczeństwo, celem zaakceptowania przez ogół obywateli określonego sposobu postrzegania przeszłości, co w konsekwencji powinno usprawiedliwiać obecne postępowanie decydentów.

Działania takie często są prowadzone z premedytacją, aby osiągnięcie zaplanowanych korzyści wyglądało na czynienie dobra osobom przyjmującym oczekiwaną przez manipulatora nową wersję zdarzeń. Zatem jest to ukryty rodzaj manipulacji, podczas której jej ofiary czują się dezorientowane czy też bezradne, co powoduje, że podporządkowują swoje działanie już nie własnym lecz cudzym interesom. Dzieje się to za sprawą:

- trywializowania, czyli umniejszania emocji związanych z prezentowanymi treściami, przy jednoczesnym sugerowaniu, że nie mają one w tym określonym wypadku znaczenia lub są to oskarżenia o przesadną reakcję na dane wydarzenia;
- kontrargumentowania, czyli kwestionowania trwałości pamięci adversarza; zaprzeczając jego słowom, wymyśla się nowe szczegóły, przedstawiające prezentowane treści w zupełnie innym kontekście;
- zatajania, czyli zbywania próby nawiązania rozmowy, czy dyskusji na dany temat lub oskarżania interlokutora o umyślne wprowadzenie słuchaczy w błąd;

¹ Termin „gaslighting” nie ma w języku polskim odpowiednika. Pochodzi od tytułu sztuki Patrica Hamiltona zekranizowanej przez Georga Cukora (1944) „Gaslight” („Gasnący płomień”).

² <https://www.urbandictionary.com/define.php?term=Gaslighting> [dostęp: 15.04.2023].

³ M. Romańczuk-Gracka, *Gaslighting jako forma przemocy psychicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 52, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, file:///C:/Users/Asus/Downloads/14348.pdf [dostęp: 14.04.2023].

⁴ H. Gadomska, *Gaslighting. Najokrutniejsza i najbardziej wyrafinowana forma przemocy*, <https://www.focus.pl/artykul/najsubtelniejsza-i-najokrutniejsza-forma-przemocy-gaslighting-to-pojecie-lepiej-znac> [dostęp: 14.04.2023].

- odwracania uwagi, czyli zmienianie tematu rozmów i kierowanie dyskusji na inne zagadnienia;
- zaprzeczania faktom, czyli innej interpretacji przyczyn zjawisk, które miały miejsce w przeszłości i wywołały określone skutki;
- dyskredytowania, czyli sugerowania, że niezapamiętane zdarzenia nigdy nie miały miejsca lub są niewłaściwie interpretowane⁵.

Tak więc pojęcie gaslightingu w szerszym znaczeniu można zdefiniować jako rodzaj przemocy wywieranej w celu zmiany interpretacji zdarzeń; procesów lub opinii zapisanych w pamięci obywateli z takich, które do tej pory mieli, na takie, które obecnie obowiązują lub mają obowiązywać. To działanie można uznać za zawołowany rodzaj przemocy (słownej) decydentów nad tymi, którzy nie przyjęli nowo obowiązującej wykładni zdarzeń z przeszłości historycznej.

Celem artykułu jest zaprezentowanie sposobu manipulacji różnymi formami pamięci i ukazanie metod podporządkowania znacznej części obywateli, do wyrażania aprobaty na podejmowane przez decydentów działania, co sprowadza się do „pojawiania się nowych jakości, cech, czy zjawisk w miarę wzrostu złożoności układu”⁶. Jako metodę badawczą przyjęto:

- fokusy realizowane w ramach spotkań ze studentami różnych uczelni,
- kwerendę literatury przedmiotu,
- pogłębione wywiady z nauczycielami akademickimi.

Na podstawie przeprowadzonych badań i analizy zebranego materiału badawczego wyartykułowano istotę manipulowania różnymi formami pamięci, których niezauważalną bądź trudno dostrzegalną postać można określić jako *gaslighting* społeczny.

Istota i percepcja *gaslightingu* społecznego

Gaslighting społeczny jest realizowany za pomocą kwestionowania odziedziczonych po przodkach przymysłów, wspomnień czy też wydarzeń, zapisanych w pamięci poszczególnych osób. To także sugerowanie ludziom tego, że ich dotychczasowy sposób rozumowania jest gorszy – a właściwie to już był – oparty na niewiedzy, bądź fałszywych przesłankach, a nawet był szkodliwy dla dalszego rozwoju państwa czy narodu. Tego typu przemoc słowna powoduje to, że duża część społeczeństwa traci zaufanie do swojej tożsamości, a przy tym nie może odnaleźć się w nowej interpretacji historii. Osoby stosujące *gaslighting* wobec społeczeństwa najczęściej przekonują jego członków do tego, że w innych oko-

⁵ Niewidzialna manipulacja. Co to jest Gaslighting?, <https://mostyzamiastmurow.pl/co-to-jest-gaslighting/> [dostęp: 14.04.2023].

⁶ J. Dworak, *Przegląd typów relacji marketingowych w kontekście generowania zjawisk emergentnych*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2017, nr 50/2, s. 47-60, Uniwersytet Szczeciński, DOI: 10.18276/sip.2017.50/204, https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania-r2017-t50-n2/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania-r2017-t50-n2-s47-60/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania-r2017-t50-n2-s47-60.pdf.

licznościach nie będą oni zdolni do samodzielnego życia, a ich warunki bytowania zostaną zdeterminowane przez decyzje ludzi nieodpowiedzialnych, a nawet niestabilnych psychicznie. Przekraczając fakty i bagatelizując dotychczasową interpretację zdarzeń, tworzą własne prawdy, oparte na nieznanych do tej pory bohaterach, ideach i tradycjach, twierdząc przy tym, że inni tego nie zauważyli lub celowo pomijali.

Obecnie *gaslighting* to nie jest tylko zjawisko społeczne, ale także nowa forma szykanowania, nękania, dyskryminowania i wywierania presji na obywateli, którą można zauważyć w różnego rodzaju mediach emitujących wypowiedzi celebrytów, polityków, a nawet duchownych.

Manipulację typu *gaslighting* można rozpoznać dzięki kilku sygnałom ostrzegawczym. Może to być: powątpiewanie w własne poglądy; przygotowywanie argumentów konfrontacji z osobami, które chcą nam narzucić własną interpretację zdarzeń; zastanawianie się, czy warto poruszać jakiś temat, z obawy przed konsekwencjami w miejscu pracy czy też przybieranie postawy spolegliwej, aby nie narazić się na ostracyzm. Ofiary takiego przed-manipulacyjnego stanu psychicznego wpadają w spiralę wątpliwości, nie ufają swoim wrażeniom, a poczucie ich własnej wartości ciągle maleje. Ponadto zaczynają wierzyć już nie we własne wersje, lecz w wersje manipulatora i coraz częściej postrzegają swoje zachowanie przez pryzmat profitów, które ta nowa interpretacja zdarzeń może im zapewnić. Często są one także zdeprymowane tym, że nowe formy interpretacji historii kwestionują nawet ich zdrowy rozsądek, którym się kierowali przy interpretowaniu minionych zdarzeń i prezentowaniu nowatorskich wersji rozwoju kraju.

Gaslighting społeczny jest więc szkodliwą praktyką a równocześnie niebezpiecznym doznaniem dla tych, którzy go doświadczają. Nie można bowiem zmierzyć, ani w krótkiej, ani w długiej perspektywie, jakie będą jego konsekwencje i jak wpłynie na funkcjonowanie społeczeństwa, ponieważ nie występuje tu przemoc fizyczna, agresja słowna i mowa nienawiści. *Gaslighting* społeczny skierowany jest na przekształcenie, deformowanie i podważanie wiarygodności treści zapisanych w pamięci człowieka. W ten sposób maleje zdolność umysłu do przyswajania, przechowywania oraz odtwarzania doznanych wrażeń, przeżyć czy też wiadomości, co wykorzystywane zostaje do osiągania partykularnych celów przez określone grupy interesów.

W literaturze socjologicznej funkcjonuje kilka rodzajów pamięci, takich jak: jednostkowa, historyczna oraz zbiorowa, w których w procesie socjalizacji i indoktrynacji zostają zapisane informacje przydatne w późniejszym życiu obywatela. Do tego zbioru różnych „pamięci” można jeszcze dodać pamięć instytucjonalną, i jest to wykreowany na potrzeby nowo powstałych organizacji wizerunek miejsca, czasu lub zdarzenia, w których dostosowano do bieżących wydarzeń prawdę historyczną. Zadaniem wszystkich rodzajów pamięci jest zapamiętanie zdarzeń, które stworzyły obywatelowi warunki do dalszej egzystencji. Osobnym i nowym pojęciem jest pamięć marketingowa, którą można zdefiniować jako zapisane w umysłach klienta informacje o produktach.

Zarys oddziaływania na pamięć indywidualną

Osoby, biorące udział w fokusach na temat kształtowania pamięci indywidualnej, najczęściej podkreślały jej subiektywny charakter, który pozwalał na zapamiętywanie tylko pozytywnych epizodów dotyczących własnej osoby. To zapamiętane wydarzenia, w których postacią pierwszoplanową byłam „Ja”, bowiem wokół mnie toczyły się wszystkie inne wydarzenia. Starsze pokolenie wspominało okres służby wojskowej jako realizację idei patriotycznej, co powodowało u nich kształtowanie postawy opiekuńczej w stosunku do całego społeczeństwa. Natomiast lata studiów były postrzegane jako zdobywanie sprawności intelektualnej, którą wykorzystano później w różnych firmach, aktywnościach czy instytucjach. W pamięci indywidualnej uczestników fokusów zapisane zostały różnego rodzaju epizody, takie jak: awanse, wyróżnienia czy wydarzenia rodzinne.

Pamięć indywidualna⁷ jest ściśle związana z przeżyciami osób w okresach dzieciństwa, dorastania, pracy zawodowej, tworzenia i trwania rodziny oraz osiągania sukcesów, przekładającymi się na posiadanie dóbr materialnych. Jest ona wykorzystywana do realizacji bieżących spraw lub w czasie spotkań towarzyskich. Jej odmianą jest pamięć intelektualna⁸, która pozwala na zapamiętywanie określonych danych i informacji, a w konsekwencji na tworzenie zasobu posiadanej wiedzy. Posługiwanie się nią jest niezbędne w relacjach zawodowych, społecznych i biznesowych, celem osiągnięcia wyższej pozycji w otoczeniu. Tu *gaslighting* społeczny praktycznie nie występuje, ponieważ zapisane w pamięci indywidualnej informacje są odbiciem jednostkowych emocji każdego obywatela. Czynniki zewnętrzne nie są w stanie jej zakłócić, chyba że na jaw wyjdą nieznane do tej pory fakty, z których wynikać będzie, że zapamiętane zdarzenia zależne były od innych determinant, niż do tej pory sądzono. Wspomnienia, będące wyrazem pamięci indywidualnej, budzą najczęściej pozytywne emocje, do których można się odwołać w każdej chwili. Nie dotyczy to dysfunkcyjnych rodzin, gdzie wspomnienia budzą negatywne emocje i wymazywane są z pamięci.

Zarys oddziaływania na pamięć zbiorową

Osoby biorące udział w fokusach na temat kształtowania pamięci zbiorowej najczęściej podkreślały jej przymusowy charakter, który nakazywał zapamiętywanie uczniom i studentom tylko tych epizodów, które były opisane w obowiązujących podręcznikach. Były to interpretacje wydarzeń, w których pierwszoplanową rolę odgrywały postacie, których życiorysy świadczyły o kontynuacji zapoczątkowanych przez nie pozytywnych zmian w systemach organizacji czy w strukturach państwa. Starsze pokolenie wspominało okres gospodarki nakazowo-rozdziałowej jako realizację odbudowy kraju zniszczonego przez II wojnę światową. Natomiast lata pracy w przedsiębiorstwie były postrzegane jako duży

⁷ Pamięć traktowana jest jako proces odpowiedzialny za kodowanie, przechowywanie i odtwarzanie informacji, które mogą dotyczyć zarówno → przeszłości, jak i → przyszłości (pamięć prospektywna), Zob. T. Maruszewski, *Pamięć indywidualna*, <https://cbh.pan.pl/pl/pami%C4%99%C4%87-indywidualna> [dostęp: 15.04.2023].

⁸ Właściwiej pamięć behawioralno-kulturowa, której nośnikiem jest układ nerwowy, Zob. W. Kunicki-Goldfinger, *Szukanie możliwości. Ewolucja jako gra przypadków i ograniczeń*, PWN, Warszawa 1989.

wysiłek związany z rozwojem firm i kształtowaniem ich pozycji w otoczeniu. W pamięci zbiorowej uczestników fokusów zapisane zostały różnego rodzaju epizody, takie jak: pochody pierwszomajowe, masówki, demonstracje, zmiany ustrojowe, pierwsi premierzy i prezydenci.

Pamięć zbiorowa to zapisane w umyśle człowieka artefakty, do których można zaliczyć zarówno bohaterów minionych epok, jak onegdaj opublikowane teksty, skomponowane pieśni, zastaną zabudowę architektoniczną miast, wiekowe cmentarze, pomniki, kościoły, czy też historyczne zdarzenia typu: demonstracje, powstania i wojny⁹. Są nimi także okresy świetności i upadku naszego państwa, pieczętowane osiągnięciami królów oraz życiorysami dowódców, naukowców, społeczników oraz wynalazców, „to właśnie w społeczeństwie człowiek normalnie nabywa wspomnienia, rozpoznaje je i lokalizuje”¹⁰. W znacznym stopniu pamięć zbiorowa każdego człowieka jest zdeterminowana przez historię miejsca, w którym spędził część swojego życia. Ponadto pamięć zbiorowa wpływa na postawy kształtujące sposób postrzegania rzeczywistości w danej chwili. Osoby jej pozbawione tracą swoją tożsamość, są mniej wyraziste i szybko przestają odgrywać jakąkolwiek rolę w lokalnych i regionalnych społecznościach. Pamięć zbiorowa powoduje, że członkowie społeczeństwa mogą utożsamiać się z ojczyzną i jej bohaterami, którzy swym życiem i działalnością potwierdzili słuszność propagowanych idei. Życiorysy pozytywnych bohaterów są przykładem dla współcześnie żyjących i są umieszczane w podręcznikach historii, zaś negatywne postacie nazwano kolaborantami. W pamięci zbiorowej przechowywane są także osoby, które powinny być napiętnowane i wyeliminowane z danej zbiorowości, lecz z różnych względów cieszą się nadal ogólną estymą¹¹.

Gaslighting społeczny

I w takich okolicznościach pojawia się a nawet w pewnym sensie materializuje się *gaslighting* społeczny, ponieważ zapisane w pamięci zbiorowej informacje są najczęściej odbiciem procesów edukacyjnych w szkołach¹². Oprócz wiedzy z przedmiotów ścisłych uczniowie zapamiętują także epizody dotyczące historii, religii czy też patriotyzmu. Z kolei przemoc psychiczna występuje wówczas, gdy interpretacja osób odpowiedzialnych za procesy edukacyjne w państwie znacząco różni się od tej, którą uczniowie słyszą od swoich rodziców. Już podczas zajęć w szkole pojawiają się pierwsze symptomy dysonansu poznawczego¹³, związane z postawami etycznymi, co rodzi wśród uczniów wiele kontrower-

⁹ E. François, H. Schulze, *Einleitung*, [w:] *Deutsche Erinnerungsorte*, (red.) E. François, H. Schulze, Bonn 2005, s. 5.

¹⁰ M. Halbwachs, *Společne ramy paměti*, PWN, Warszawa 2022, s. 4.

¹¹ Przykładem może tu być postać biblijną jaką był apostoł Paweł, który w pewnym okresie swojego życia zmienił radykalnie sposób postępowania i z okrutnego prześladowcy chrześcijan stał się ich niekwestionowanym nauczycielem, a nawet przywódcą. Niewygodne epizody z jego życia zostały wyidealizowane a o przestępstwach zapomniano. W polskiej literaturze taką postacią jest Kmicic, bohater *Potopu* Henryka Sienkiewicza, który wielu przestępstw, stał się cenionym obywatelem Rzeczypospolitej.

¹² D. Zarębska-Piotrowska, *Psychomanipulacja – grupy psychomanipulacyjne. Przyczyny. Mechanizmy. Skutki. Wybrane zagadnienia*, ekspertyza dla MSWiA, Warszawa 1999.

¹³ L. Festinger, *Teoria dysonansu poznawczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020.

sji wywołanych „równoczesnym pojawieniem się w świadomości ludzkiej sprzecznych treści poznawczych”¹⁴. Przykładami mogą tu być różne przedmioty nauczania, gdzie uczniowie:

- otrzymują sprzeczne informacje – na religii, że świat został stworzony przez Boga, na fizyce zaś, że jest on konsekwencją wielkiego wybuchu,
- zmagają się z problemem seksualności – widzianej inaczej przez duchownych, a inaczej przez seksuologów,
- stają przed dylematem bogacenia się w obliczu postępującego ubóstwa,
- są uczestnikami promowania działań zgodnych z oficjalną wykładnią szkoły (często o podłożu politycznym) i piętnowania tych, które się od nich różnią,
- zachęceni są do stosowania w praktyce ewangelicznej przypowieści o marnotrawnym synu, który przeżył swoją część majątku, a potem powrócił na łono rodziny w nadziei, że ojciec mu wybaczy, a brat podzieli się z nim swoimi pieniędzmi (w wielu przypadkach taka postawa rodzi pytania o zasadność bycia: uczciwym, pracowitym i przyzwoicie się zachowującym).

Ten chaos informacyjny z pewnością rodzi w świadomości młodych ludzi przykre doznania psychiczne, zmusza ich bowiem do ukrywania własnych poglądów i prezentowania cudzych, bo w taki sposób mogą uzyskać promocje do następnej klasy.

Przemoc intelektualna¹⁵ (bo tak można nazwać tę formę *gaslightingu*) rodzi katastrofalne skutki, podważa bowiem zaufanie zarówno do osób rządzących, jak i instytucji cieszących się do tej pory poważaniem. W efekcie dochodzi do kryzysu zaufania społecznego, przejawiającego się licznymi konfliktami w rodzinie, szkole czy w relacjach z instytucjami państwa.

Zarys oddziaływania na pamięć instytucjonalną

Osoby biorące udział w fokusach na temat kształtowania pamięci instytucjonalnej najczęściej podkreślały jej propagandowy charakter, który pozwala na eliminowanie z pamięci obywateli niewygodnych dla decydentów zdarzeń i zastępowanie ich takimi, które będą potwierdzały działania na rzecz podnoszenia dobrobytu ogółu obywateli przez tychże decydentów. Tu na piedestale zostają postawione osoby, których życiorysy świadczą o tym, że to one zapoczątkowały pozytywne zmiany w strukturach państwa, natomiast ich następcy je kontynuują. Podczas realizacji fokusów starsze pokolenie wspominało okres gospodarki nakazowo-rozdziałowej jako imperatyw wewnętrzny, zmuszający ich do wysiłków na rzecz odbudowy kraju zniszczonego przez II wojnę światową. Natomiast lata transformacji ustrojowej były postrzegane i zostały utrwalone jako wysiłek związany z przekształcaniem struktur socjalistycznych w rynkowe. W pamięci zbiorowej uczestników fokusów zapisane zostały także różnego rodzaju epizody, takie jak: pochody pierwszomajowe; demonstracje;

¹⁴ Dysonans poznawczy, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3895524/dysonans-poznawczy.htm> [dostęp: 16.04.2023].

¹⁵ A. Siemaszko, *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*. Warszawa: PWN, 1993.

stan wojenny; pierwsi premierzy i prezydenci, o których z czasem zapomniano, a rolę, jaką odegrali w przemianach, zdyskredytowano. Wiele osób zwracało uwagę na pomniki, których obecnie już nie ma oraz na ulice i skwery, którym nadano imiona nieznanych (do tej pory) bohaterów.

Z pewnym uproszczeniem można stwierdzić, że kształtowanie pamięci instytucjonalnej jest procesem sprzyjającym propagowaniu nowych doktryn społecznych, w oparciu o odpowiednią interpretację dokumentów zdeponowanych w archiwach, bibliotekach, magazynach i muzeach. Osoby odpowiedzialne za kreowanie pamięci instytucjonalnej czasem zaskakują obywateli, ponieważ przez lata pracowicie gromadzone dokumenty raptem nikogo już nie interesują, a zainteresowaniem zaczynają cieszyć się podrzędne publikacje spisane niejako na marginesie opisywanych zdarzeń. Uznanie tego, co jest mniej lub bardziej ważne, jest przedmiotem wielu dyskusji prowadzonych przez specjalistów, a i tak do opinii publicznej trafiają tylko te interpretacje faktów, które mają współcześnie odegrać jakąś ważną rolę. Można również zauważyć, że pamięć instytucjonalna stygmatyzuje współcześnie żyjących poprzez przypisanie każdego człowieka już w momencie urodzenia do działalności jego przodków¹⁶. Jest to swoisty przejaw dyskryminacji, wywołujący dyskomfort u niektórych obywateli, którego efektem mogą być nerwice, stres i brak poczucia stabilizacji. Dochodzi także do sytuacji, w których kolejne ekipy rządzące państwem tworzą pozytywnych lub negatywnych bohaterów i przedstawiają ich życiorysy jako wzór do naśladowania lub do krytykowania¹⁷. Odrębną kwestią związaną z pamięcią instytucjonalną są metody jej kształtowania – a są nimi narzucane sposoby postrzegania i interpretacji zjawisk historycznych, wyrażane za pośrednictwem naocznych świadków uczestniczących w traumatycznych epizodach związanych z działaniami wojennymi¹⁸. Poszerzanie zakresu pamięci odbywa się także za pośrednictwem obowiązkowych lektur, w których autentyczne wydarzenia opisywane są za pomocą fikcyjnie skonstruowanych akcji, wywołujących pozytywne bądź negatywne emocje¹⁹. Podobnie w filmach, ukazujących przeszłość, gdzie współcześni aktorzy nakładają wielobarwne stroje, wypowiadając słowa wcześniej skonstruowanego scenariusza i podporządkowując się reżyserowi – przekazują widzom starannie spreparowaną „prawdę historyczną”, często „ku pokrzepieniu serc”. W efekcie zapamiętywane są obrazy, które niewiele mają wspólnego z faktami, mającymi miejsce w minionych latach. Ten dość nowatorski sposób *gaslightingu* powoduje, że bez używania przemocy znika własna ocena zdarzeń, a w ich miejsce pojawia się sterowana empatia po-

¹⁶ K. Durkalec, *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu pamięci instytucjonalnej na przykładzie instytucji administracji publicznej – przegląd wybranych typów, przyczyn i sposobów diagnozowania problemu*, file:///C:/Users/Asus/Downloads/Katarzyna_Durkalec_Nieprawid%20owo%20ci%20w%20funkcjonowaniu%20pami%20ci%20instytucjonalnej.pdf [dostęp: 16.04.2023].

¹⁷ Taką postacią jest ostatni król polski Stanisław Poniatowski, którego postać w czasie trwania realnego socjalizmu kojarzona była z mecenatem kultury czy z „obiadami czwartkowymi”. Obecnie zaś uważany jest za kolaboranta, który przyczynił się do rozbiorów Rzeczypospolitej.

¹⁸ Sybiracy czy weterani wojenni dość często gościli w szkołach, gdzie ze szczegółami opowiadali o swoich przeżyciach.

¹⁹ Przykładowo może to być *Faraon* Bolesława Prusa, czy *Quo vadis*, *Krzyżacy* i *Trylogia* Henryka Sienkiewicza.

kazująca, po której stronie powinien się opowiedzieć każdy obywatel. Jest to więc zastępowanie dotychczasowej wiedzy historycznej jej nową interpretacją oraz innym sposobem rozróżniania dobra i zła, co wywołuje u niektórych obserwatorów obawy, zaniepokojenie, niepewność a nawet utratę własnej tożsamości²⁰. W skrajnych przypadkach pamięć instytucjonalna staje się piętnem, stanowiącym źródło znęcania się psychicznego przez ludzi owładniętych traumą nad cieszącymi się pełnią życia²¹. Może się zdarzyć, że pamięć instytucjonalna zostaje wzmacniana poprzez proces jej multiplikacji, polegającej na rozpamiętywaniu przyczyn i skutków minionych wydarzeń²². W wyniku takich działań, przez jednych będzie ona traktowana z szacunkiem i patosem, a przez innych lekceważona – a w konsekwencji stanie się zbiorem banalnych opowieści o ludziach, którzy zaufali ideologii

Zarys oddziaływania na pamięć marketingową

Osoby, biorące udział w fokusach na temat kształtowania pamięci marketingowej, podkreślały jej chwilowy charakter. Najczęściej zapamiętanymi pojęciami były: marka, wizerunek firmy, cena, reklama oraz promocja. Firma kojarzyła się im z wiarygodnością, rzetelnością i uczciwością, co było konsekwencją stereotypowego myślenia, sposobów kupowania oraz okresu użytkowania i eksploataowania zakupionych produktów²³. Ponad połowa badanych twierdziła, że do wiadomości klientów można trafić poprzez ciągle powtarzające się reklamy, a obniżki cen przyczyniają się do tworzenia pozytywnych relacji między producentem czy produktem a klientem. Wszyscy zgodnie zauważali, że nawet obce osoby stają się nam bliskie i z sympatią się o nich wyrażamy, gdy konsumujemy te same co my produkty. Aż 75% badanych uważało, że celowym byłoby opracowanie przez firmę różnego rodzaju sposobów umożliwiających konsumentom zapamiętanie jak największej liczby wytwarzanych towarów. Ten proces nie powinien doprowadzić do tego, aby w świadomości potencjalnego klienta pojawiła się informacja odnośnie do tego, że dzięki nowym towarom sprawniej można wykonać pracę, szybciej poprawić stan zdrowia i urodę, a co najważniejsze – przez posiadanie markowych towarów można poczuć się wyróżnionym w tłumie. Dziewięciu na dziesięciu badanych uznało, że pamięć marketingowa kreowana jest za sprawą dialogu (reklamy) producenta z klientem, toczącego się w mediach, a każde przedsiębiorstwo, aby istnieć musi taki dialog prowadzić, zmieniając tylko jego formę celem wywołania zainteresowania. Do zadań pamięci marketingowej wszyscy uczestnicy zaliczyli gromadzenie wiedzy na temat powtarzających się cyklicznych rytuałów, do któ-

²⁰ W ten sposób bohaterem przestał być Ludwik Waryński, a na piedestał ma zostać wyniesiony Romuald Traugutt. Tą kwestią zajmuje się ojciec Władysław Kluz, autor książki pt. *Dyktator Romuald Traugutt*, wydanej w 1982 roku.

²¹ Okres powojenny obfitował w filmy o tematyce obozów koncentracyjnych, bombardowań miast i toczonych bitwach, co nie pozwalało osobom tym, które przeżyły na zapomnienie tragicznych wydarzeń.

²² Osoby, które przeżyły traumę wojenną, praktycznie nie były w stanie mentalnie oderwać się od swoich przeżyć, co powodowało, że w swoich rozmowach na każdym kroku powracały do minionych lat.

²³ Zob. też: D. Widerowska, *Pamięć, priming i efekt zakotwiczenia – czyli co zrobić, by twoja marka została zapamiętana*, <https://brandnewportal.pl/neuromarketing-i-perswazja/pamiec-w-marketingu/> [dostęp: 16.04.2023].

rych należą wszelkiego rodzaju uroczystości mające wymiar państwowy, społeczny, ekologiczny czy religijny, ponieważ to one implikują wzrost sprzedaży produktów²⁴.

Okazuje się, że efektywność zapamiętywania cech produktu wzrasta wówczas, gdy informacje zostaną przekazane w kontekście: historycznym, patriotycznym, administracyjnym, społecznym czy nawet religijnym. Ponadto zauważono, że pamięć marketingowa bezpośrednio związana jest z sytuacją finansową i warunkami bytowymi, w jakich znajduje się klient. To one bowiem determinują sposób wydatkowania środków finansowych, uczestniczenia w życiu towarzyskim oraz podejmowania decyzji. Można więc z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że pamięć marketingowa przekształca w klienta każdego członka społeczeństwa, ponieważ jego byt ściśle związany jest z konsumpcją, czy z coraz to nowymi pojawiającymi się na rynku dobrami.

Zasoby pamięci marketingowej są swoistym „magazynem”, do którego sięgamy, aby pozyskać informacje o różnorodnych produktach, a kształtowana jest w zależności od interesów, jakie pojawiają się w wyniku rywalizacji konkurujących ze sobą firm. Pamięć marketingowa dość często zaskakuje, ponieważ przez lata gromadzone informacje o produkcie, stosunkowo szybko stają się nieaktualne, z powodu wprowadzenia na rynek substytutów lub nowych rozwiązań. Niekiedy zostaje ona dodatkowo wzmacniana przez różnego rodzaju imprezy sportowe i akcje charytatywne, co powoduje proces jej multiplikacji. Można ją też uważać za źródło potencjalnego psychicznego znęcania się zamożnych nad biedniejszymi, ponieważ pierwszym pozwala to czuć dumę z zakupu luksusowych dóbr, natomiast ci biedniejsi muszą ciągle pamiętać, że nie stać ich na wystawne życie. Można również zauważyć, że pamięć marketingowa stygmatyzuje konsumentów, czego przejawem jest także i to, że ci, którzy eksploatują i konsumują produkty w inny sposób niż reszta społeczeństwa, często uchodzą za dziwaków (nonkonformistów). Natomiast pozostali (konformiści), którzy dostosowali się do obowiązujących standardów konsumpcji, będą traktowani jako porządni obywatele.

Podsumowanie

Analizując poszczególne typy pamięci w kontekście *gaslightingu* – tak zdefiniowanego narzędzia przemocy – można dojść do wniosku, że ich zawartość zależy od decydentów, którzy realizując własne cele, podejmą decyzje, jak interpretować zdarzenia, epizody i procesy, które miały miejsce w przeszłości. Najczęściej będzie to ich subiektywna opinia, wsparta reinterpretacją życiorysów wybranych postaci. To decydenci zaliczyli historię do panteonu nauk, być może kierując się chęcią dokonania różnego rodzaju manipulacji, umożliwiającej nadanie określonym zjawiskom pryncypialnego, a nawet unikatowego wymiaru. Umieszczając w jednym zbiorze statystykę, filozofię, medycynę, matematykę, fizykę, chemię i historię, popełnili swego rodzaju nadużycie, albowiem wiedza oparta jest głównie na doświadczeniu, które jest powtarzalne i porównywalne do modelu²⁵. Tak jest

²⁴ Przykładowo – co roku obchodzone 1 listopada święto powoduje wzrost popytu na kwiaty i świece.

²⁵ Za klasyczną uznaje się definicję Platona, który stwierdza, że wiedza to prawdziwe, uzasadnione przekonanie. Nowa Encyklopedia Powszechna definiuje wiedzę jako „ogół wiarygodnych informacji o rzeczywistości wraz z umiejętnością ich wykorzystywania”, ale też „wiedza to ogół dotychczasowych osiągnięć

w przypadku chemii, medycyny, fizyki, gdzie przeprowadzone eksperymenty służą do tworzenia informacji sprzyjającej rozwojowi społeczeństwa lub nauki. Natomiast matematykę, podobnie jak statystykę, należy uznać raczej tylko za narzędzia, dzięki którym przeprowadzony eksperyment można opisać, używając uniwersalnych sposobów liczenia. Historię natomiast należy traktować jedynie jako chronologiczny ciąg zdarzeń, które wywarły wpływ na rozwój społeczeństw. W historii nie ma bowiem miejsca ani na eksperyment, ani na badania ankietowe, jak to ma miejsce w socjologii, ponieważ potencjalni respondenci już nie żyją. Od historyka zależy także, które wydarzenia uzna za ważne i w jakim kontekście zostaną one przedstawione i zinterpretowane. Będzie to jego subiektywna opinia o przebiegu minionych wydarzeń, wsparta interpretacją życiorysów wybranych postaci. Decydenci, potrzebując materialnych symboli patosu, przepełnionego ceremoniałem i powtarzanych rytuałami, nadają swoim słowom i postępowaniu wyjątkowy status, zwykle poprzez zapamiętywane i przekazywane starannie spreparowanych „prawd”.

Należy więc uznać pamięć marketingową za zbiór pamięci: indywidualnej, zbiorowej i instytucjonalnej, ponieważ wszystkie one opierają się na presji wywieranej na społeczeństwo lub jego część. Tu wspólną ich cechą jest to, że umożliwiają one decydującym czerpanie korzyści z lansowanych przez siebie prawd.

Relatywizm historii przejawia się tym, że okres, w którym zaszły wydarzenia, jest w zasadzie obojętny dla realizacji celów danej organizacji. Można bowiem odwoływać się równie dobrze do średniowiecza, oświecenia, romantyzmu czy pozytywizmu, aby ze zwyczajnych ludzi stworzyć bohaterów, służących za przykład innym. Historia bardzo dobrze nadaje się do manipulacji, albowiem nie ma w swym paradygmacie sposobu dokonywania pomiaru, nie dysponuje jednolitą skalą ocen, zapewniającą obiektywizm przy ocenie ważności epizodów. W związku z czym jednym zdarzeniom można poświęcić więcej uwagi, a inne zbagatelizować. Wystarczy tylko za pomocą retoryki dołożyć odpowiednich starań, aby ułożyć z nich w miarę „logiczną” całość.

Używana w historii tradycja jest często rozumiana jako narracja odnosząca się do przeszłości – niezależnie od tego, czy jest ona oparta na faktach, czy na prawdach, a zatem na interpretacji faktów przez różnego rodzaju specjalistów²⁶, czy pseudonaukowców. Może to być także typowa „władza żywych nad umarłymi”, czyli znęcanie się nad tymi, których już nie ma wśród nas lub schlebienie im.

Wzajemne relacje pomiędzy historią i różnymi formami pamięci wyznaczają często politycy i duchowni, którzy mają zamiar realizować tylko sobie znane cele czy też partykularne interesy. Często niezwykle trudno jest ustalić, czy ich działania są tylko formą popularyzowania wiedzy historycznej, czy też sposobami interpretowania zdarzeń, umożliwiającymi podejmowanie kontrowersyjnych decyzji. Nie bez znaczenia jest też to, że pamięć

badawczych (wiedza obiektywna)” – K.M. Czarnecki (red.), *Leksykon metodologiczny*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 2007, s. 106. Zob. też: J. Pieter, *Co to jest wiedza?*, Zarząd Okręgu Związku Nauczycielstwa Polskiego w Katowicach – Wydział Pedagogiczny, Biuletyn nr 3, Katowice 1962.

²⁶ J. Hańderek, *Wobec tradycji i jej dyskursów: wieloznaczność problemu*, „Zarządzanie w Kulturze”, 2014, 15, z. 1, s. 1-17, Doi:10.4467/20843976ZK.14.001.2142, file:///C:/Users/Asus/Downloads/ZwK_15_1_17.pdf [dostęp: 16.04.2023].

nie zawsze wiernie trzyma się jednej wersji, zdarza się, że wymykając się spod kontroli, tworzy własny obraz rzeczywistości. Przeto nie da się więc jednoznacznie stwierdzić, którzy historycy jedynie odkrywają historię, a którzy sami ją tworzą.

Spółeczeństwo albo nie chce, albo nie ma ani czasu ani możliwości wpływania na sposoby kreowania historii przez jej twórców (reinterpretatorów). Wszelkie zniekształcenia i nadużycia pojawiają się wtedy, gdy historyk pod przymusem podejmuje się dokonywania malwersacji faktami. Takie praktyki miały miejsce w:

- starożytności, kiedy na zamówienia tworzone drzewa genealogiczne władców, udowadniając, że wywodzili się od bogów lub zstąpili na ziemię w cudowny sposób;
- średniowieczu, wówczas to powstawały z przeciętnych ale bogatych rodów dynastie hrabiów, baronów i magnatów;
- w niedalekiej przeszłości, gdy zmyślenia i konfabulacje były tworzone na życzenie decydentów, przez gorliwych pochlebców co powodowało, że społeczeństwo było zaskakiwane niespodziewanym odkryciem swojej tożsamości.

Czasy nam współczesne też nie są wolne od tego typu przekłamań, jeszcze nie tak dawno wyróżnikiem dla przeciętnego obywatela była przynależność do klasy robotniczej i krzewienie ideologii socjalistycznej. Argumentacja historyczna w zasadzie powinna być opatrzona przymiotnikiem „pseudonaukowa”, ponieważ wówczas dopiero uwolniłaby społeczeństwo od przemocy psychicznej. W przyszłości główną rolę historii należy upatrywać w przekazie wyrażonym słowami: „Niech przeszłość nie stanowi bagażu, który uniemożliwi wędrówkę ku przyszłości”. Analizując przyczyny posługiwania się przez decydentów historią w różnych formach *gaslightingu*, można zauważyć, że sprzyjają one osiągnięciu doraźnych korzyści przez decydentów. Dokonują oni rewizji dotychczasowych poglądów, aby w ten sposób nadać odpowiednią rangę własnemu postępowaniu dla niezrozumiałych dla ogółu działań na arenie krajowej i międzynarodowej. Będą to celowo utworzone konteksty, służące uwiarygodnianiu podjętych decyzji, do których się odwołują, aby zyskać akceptację znacznej części obywateli²⁷. Ten proces przyczynia się do powstawania traumatycznego podziału społeczeństwa, gdzie jedni opowiadają się za starym porządkiem opisywania przeszłości, zaś drudzy pozostają zwolennikami relatywizowania czyli nowoczesnej interpretacji historii.

Zakończenie

Analiza treści dotyczącej pamięci historycznej, zbiorowej, instytucjonalnej i marketingowej pozwala odnieść się do *gaslightingu*, czyli przemocy psychicznej, realizowanej przez decydentów w stosunku do znacznej części obywateli. Są to wtłoczone do pamięci: schematy, powtarzające się rytuały oraz wszelkiego rodzaju uroczystości, które społeczeństwo powinno wypełnić odpowiednim zachowaniem. Tę formę przemocy można nazwać instytucjonalną, ponieważ jest silnie związana z promowaniem różnorodnych form tradycji

²⁷ Zob.: E. Dąbrowicz, *Cenzura na gruzach. Szkice o literackich świadectwach życia w PRL-u*, Wyd. Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2017.

i zwyczajów, które przeniosą wybrane wzorce zachowań w starannie zaplanowaną przyszłość. Kultywowanie tradycji przez wszelkiego rodzaju zapisy w pamięciach (pamięci zbiorowej) będzie swego rodzaju „utrwalaczem ram”, które organizacja wypełni swoimi ideami i za pomocą manifestowania realizacji testamentu przodków będzie zmuszała społeczeństwo do akceptacji swoich działań. Manipulowanie pamięciami jest zjawiskiem niezauważalnym, jednak prawie każdy obywatel, po uświadomieniu sobie zawoalowanej przemocy, odczuwać będzie głęboki stan przygnębienia, a czasem i depresji.

Historia pokazuje, że nawet jednostki o wątpliwej inteligencji były w stanie porwać za sobą miliony i przez lata wpływać na ich przekonania i działania. Nie dziwi więc chyba nikogo fakt, że także decydenci próbują posiąść tę wiedzę, aby wykorzystywać ją dla swoich celów bez względu na koszty, jakie poniesie społeczeństwo, naród czy państwo. Efektem tego typu działań jest emigracja młodzieży (a w tym i polskiej) do krajów, gdzie mogą uwolnić się od procesu wpisywania w ich świadomość (pamięć) niechcianych, niepotrzebnych i burzących ich komfort życia informacji.

Bibliografia

1. Czarnecki K.M. (red.), *Leksykon metodologiczny*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 2007.
2. Dąbrowicz E., *Cenzura na gruzach. Szkice o literackich świadectwach życia w PRL-u*, Wyd. Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2017.
3. Durkalec K., *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu pamięci instytucjonalnej na przykładzie instytucji administracji publicznej – przegląd wybranych typów, przyczyn i sposobów diagnozowania problemu*, file:///C:/Users/Asus/Downloads/Katarzyna_Durkalec_Nieprawid%20owo%20ci%20w%20funkcjonowaniu%20pami%20ci%20instytucjonalnej.pdf [dostęp: 16.04.2023].
4. Dworak J., *Przegląd typów relacji marketingowych w kontekście generowania zjawisk emergentnych*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2017, nr 50/2, s. 47-60, Uniwersytet Szczeciński 2017, DOI: 10.18276/sip.2017.50/2-04, https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania-r2017-t50-n2/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania-r2017-t50-n2-s47-60/Studia_i_Prace_Wydzialu_Nauk_Ekonomicznych_i_Zarzadzania-r2017-t50-n2-s47-60.pdf.
5. Dysonans poznawczy, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3895524/dysonans-poznawczy.htm> [dostęp: 16.04.2023].
6. Festinger L., *Teoria dysonansu poznawczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020.
7. François E., Schulze H., *Einleitung*, [w:] *Deutsche Erinnerungsorte*, (red.) E. François, H. Schulze, Bonn 2005.
8. Gadomska H., *Gaslighting. Najokrutniejsza i najbardziej wyrafinowana forma przemocy*, <https://www.focus.pl/artukul/najsubtelniejsza-i-najokrutniejsza-forma-przemocy-gaslighting-to-pojecie-lepiej-znac> [dostęp: 14.04.2023].
9. Halbwachs M., *Společne ramy pamięci*, PWN, Warszawa 2022.
10. Hańderek J., *Wobec tradycji i jej dyskursów: wieloznaczność problemu*, „Zarządzanie w kulturze”, 2014, nr 15, z. 1, s. 1-17, Doi: 10.4467/20843976ZK.14.001.2142, file:///C:/Users/Asus/Downloads/ZwK_15_1_1-17.pdf [dostęp: 16.04.2023].

11. Kunicki-Goldfinger W., *Szukanie możliwości. Ewolucja jako gra przypadków i ograniczeń*, PWN, Warszawa 1989.
12. Maruszewski T., *Pamięć indywidualna*, <https://cbh.pan.pl/pl/pami%C4%99%C4%87-indywidualna> [dostęp: 15.04.2023].
13. *Niewidzialna manipulacja. Co to jest Gaslighting?*, <https://mostyzamiastmurow.pl/co-to-jest-gaslighting/> [dostęp: 14.04.2023].
14. Pieter J., *Co to jest wiedza?*, Zarząd Okręgu Związku Nauczycielstwa Polskiego w Katowicach – Wydział Pedagogiczny, „Biuletyn” nr 3, Katowice 1962.
15. Romańczuk-Grącka M., *Gaslighting jako forma przemocy psychicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 52, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, fi-le:///C:/Users/Asus/Downloads/14348.pdf [dostęp: 14.04.2023].
16. Siemaszko A., *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*. Warszawa: PWN, 1993.
17. Termin *gaslighting*, <https://www.urbandictionary.com/define.php?term=Gaslighting> [dostęp: 15.04.2023].
18. Widerowska D., *Pamięć, priming i efekt zakotwiczenia – czyli co zrobić, by twoja marka została zapamiętana*, <https://brandnewportal.pl/neuromarketing-i-perswazja/pamiec-w-marketingu/> [dostęp: 16.04.2023].
19. Zarębska-Piotrowska D., *Psychomanipulacja – grupy psychomanipulacyjne. Przyczyny. Mechanizmy. Skutki. Wybrane zagadnienia, ekspertyza dla MSWiA*, Warszawa 1999.

Dane kontaktowe

Janusz Dworak, dworakjanusz@wp.pl
Henryk A. Kretek, Henryk.kretek@polsl.pl



ROZDZIAŁ III

EDUKACJA, SPORT I TURYSTYKA WYZWANIAM I WOBEC ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU



Grzegorz Chrószcz

Akademia Nauk Stosowanych w Raciborzu

RAFAŁ LEMKIN (1900-1959) – KORYFEUSZ LUDZKICH SUMIEŃ

Po śmierci stanie się pan sławnym człowiekiem.

Rafał Lemkin, *Nieoficjalny*

Streszczenie (abstrakt): Podpisanie traktatów pokojowych po zakończeniu I wojny światowej miało zapewnić międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo na świecie. Wojna miała zostać raz na zawsze wyeliminowana z dziejów ludzkich. Tymczasem polityka rewizjonistyczna, uprawiana przez skrajnie nacjonalistyczne ugrupowania polityczne w Rzymie i Berlinie, cieszyła się ogromnym poparciem grup społecznych. Demokracje zachodnie chciały uniknąć kolejnego konfliktu zbrojnego, dlatego zdecydowały się na współpracę z reżimami w ramach polityki appeasementu. Niestety taka polityka z góry była skazana na klęskę, czego efektem była II wojna światowa. Ogrom okrucieństw i zbrodni popełnionych w czasie wojny był niewyobrażalny i nie mieścił się w żadnych słownikach politycznych. Złamane zostały wszystkie elementarne zasady i prawa prowadzenia wojny. Podeptane zostały wszelkie standardy prawa międzynarodowego, a postępowanie wobec ludności cywilnej było wyrazem największego odhumanizowania i barbarzyństwa jakie kiedykolwiek miało miejsce w dziejach ludzkości. Już dwa miesiące po ataku wojsk hitlerowskich na Związek Sowiecki premier Winston Churchill stwierdził w jednym ze swoich znakomitych przemówień, że „od czasów mongolskich inwazji na Europę w szesnastym wieku nigdy nie było tak metodycznych, bezlitosnych rzezi na taką skalę albo osiągniętych takiej skali. A jest to tylko początek. Lada chwila szlakiem krwawych kolein hitlerowskich czołgów nadejdą głód i zarazy. **Jesteśmy świadkami bezimiennych zbrodni** (podkr. – G.CH.)”¹. Alianci po zakończeniu II wojny światowej osądzili głównych zbrodniarzy niemieckich, którzy dopuścili się okropnych zbrodni. Nauczona doświadczeniem, społeczność międzynarodowa zmusiła polityków do działań na rzecz zabezpieczenia przyszłych pokoleń przed popełnianiem kolejnych „beziemiennych zbrodni”. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło jednogłośnie 9 grudnia 1948 roku Konwencję w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, która weszła w życie 12 stycznia 1951 roku. Hasło „*Nigdy więcej*” było na ustach całego świata i jest powtarzane także dzisiaj. „*Nigdy więcej*” było powielane za każdym razem w przypadku popełniania zbrodni ludobójstwa, zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości m.in: Khmerów (1975-1979), Kurdów w Iraku (1988), Rwandy (1994), Srebrenicy (1995) czy Buczy (2022). W 2015 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ ustanowiło 9 grudnia Międzynarodowym Dniem Pamięci i Godności Ofiar Zbrodni Ludobójstwa oraz Zapobiegania Tej Zbrodni. Społeczność międzynarodowa ma nadzieję, że tocząca się wojna w Ukrainie sprawi, że zbrodniarze wojenni nie mogą czuć się już bezkarni i li-

¹ J.T. Fussel, *Prevent Genocide International*, <http://www.preventgenocide.org/genocide/crimewithoutaname.htm> [dostęp: 27.09.2023]. W dniu 24 sierpnia 1941 roku Churchill wygłosił przemówienie radiowe do rodaków; Zob. D. Drózdź, *Zbrodnia ludobójstwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2010, s. 26-27; A. Spychalska, *Rafał Lemkin – twórca pojęcia <ludobójstwo>*, „Acta Erasmiiana”, z. II, Wrocław 2012, s. 157. Autorka pisze, że Winston Churchill przemówienie wygłosił „już dwa miesiące po ataku wojsk niemieckich na Wielką Brytanię”. Jest to oczywiście nieprawda i wymaga sprostowania.

czyć na uniknięcie kary za popełnianie najcięższych *crime of crimes*. Zadbął o to ponad siedemdziesiąt lat wcześniej – Rafał Lemkin. Polski prawnik, twórca pojęcia „*genocide*” oraz inicjator i główny architekt konwencji ONZ o ludobójstwie z 9 grudnia 1948 roku. Ten wybitny jurysta poświęcił całe swoje życie prywatne i zawodowe temu, aby już nigdy więcej nie nazywać popełnionych przestępstw „bezimiennymi zbrodniami”, tylko zbrodniami genocydu. Rafał Lemkin – „**FATHER OF THE GENOCIDE CONVENTION**”.

Słowa kluczowe: Rafał Lemkin, ludobójstwo, genocide, konwencja, prawo

RAFAL LEMKIN (1900-1959) – CORYPHEUS OF HUMAN CONSCIENCES

Abstract: The signing of peace treaties after the end of World War I was supposed to ensure international peace and security in the world. War was to be eliminated from human history once and for all. Meanwhile, the revisionist policies pursued by extreme nationalist political groups in Rome and Berlin enjoyed enormous support from the masses. Western democracies wanted to avoid another armed conflict, which is why they decided to cooperate with regimes as part of the policy of appeasement. Unfortunately, such a policy was doomed to failure in advance, which resulted in World War II. The enormity of the atrocities and crimes committed during the war was unimaginable and did not fit into any political dictionaries. All elementary rules and laws of war were broken, all standards of international law were trampled upon, and the treatment of civilians was an expression of the greatest dehumanization and barbarism that has ever taken place in the history of mankind. Winston Churchill stated in one of his excellent speeches that "we are witnessing a nameless crime". After the end of World War II, the Allies tried the main German criminals who committed terrible crimes. Taught by experience, politicians have been forced by the international community to act to secure the future and fate of humanity from committing further "nameless crimes". On December 9, 1948, the UN General Assembly unanimously adopted the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, which entered into force on January 12, 1951. The slogan "Never again" was on the lips of the whole world and is repeated every time in the case of committing genocide, war crimes, crimes against humanity m.in: the Khmer (1975-1979); Kurds in Iraq (1988); Rwanda (1994); Srebrenica (1995); or Bucha (2022). In 2015, the UN General Assembly established December 9 as the International Day of Remembrance and Dignity of Victims of Genocide and Prevention of Genocide. The war in Ukraine has meant that war criminals cannot feel unpunished and count on avoiding punishment for committing the most serious *crimes of crimes*. He took care of it more than seventy years earlier – Rafał Lemkin. Polish lawyer, creator of the term "*genocide*" and initiator and chief architect of the UN Genocide Convention of 9 December 1948, who devoted his entire private and professional life to never again calling the crimes committed "nameless crimes", but the crimes of genocide. Rafał Lemkin "**FATHER OF THE GENOCIDE CONVENTION**".

Keywords: Rafał Lemkin, genocide, genocide, convention, law

Rafał Lemkin – posłaniec idei

Rafał Lemkin urodził się 24 czerwca 1900 roku w rodzinie żydowskich rolników we wsi Bezwodne w guberni grodzieńskiej w powiecie Wołkowysk². Jego rodzicami byli Józef

2 Dopiero na początku XXI wieku tak naprawdę ustalono prawdziwą datę narodzin Rafała Lemkina. Po jego śmierci można było znaleźć informację w literaturze anglosaskiej, że urodził się w 1901 roku. W 2001 roku ONZ zorganizowała uroczystą akademię z okazji 100-lecia jego urodzin. Sprawy nie ułatwiał sam bo-

i Bella z domu Pomeranc. Miał dwóch braci: Samuela (zm. ok. 1917 roku na czerwonkę) oraz Eliasza (zm. 1983 roku)³. Jego ojciec prowadził dzierżawione gospodarstwo rolne w Ożerzysku, zaś matka zajmowała się prowadzeniem domu oraz wychowywaniem dzieci. Jak sam Lemkin wspominał, jego matka była osobą bardzo czytającą⁴. Prawdopodobnie pochodziła ze środowiska drobnomieszczańskiego, dlatego też dbała o rozwój kulturalny i intelektualny dzieci, dużo im czytała, interesowała się wieloma sprawami. W jej bibliotece znajdowały się pozycje autorów rosyjskich, ale były też dzieła polskich pisarzy, w tym Henryka Sienkiewicza⁵. W domu Lemkinów posługiwano się trzema językami: jidysz, rosyjskim i polskim. Tak więc wczesne dzieciństwo Rafał Lemkin spędził w dzierżawionym majątku, w którym pobierał pierwsze lekcje z nauczania początkowego⁶. Około roku 1913 familia Lemkinów przeprowadziła się do Wołkowyska, gdzie dzieci kontynuowały naukę w tamtejszej szkole. Wybuch wojny oraz prowadzone działania wojenne w tym rejonie spowodowały, że miasto pod każdym względem bardzo ucierpiało⁷. Znaczne zniszczenia oraz zawierucha wojenna spowodowała, że do tej pory nie udało się ustalić, co działo się z Rafałem Lemkinem pomiędzy 1913 a 1919 rokiem⁸.

Zresztą sam Lemkin w swojej nieukończonej autobiografii był bardzo oszczędny w udzielaniu informacji na ten temat. Przyjmuje się w literaturze przedmiotu, że na krótko uczył się w szkole średniej w Wilnie, a następnie ostatni rok szkolny spędził w Białymstoku,

hater, który będąc studentem w dokumentach zamieszczał datę 1895 rok. R. Lemkin, *Nieoficjalny*. Autobiografia Rafała Lemkina. Pod red. Donny-Lee Frieze, Warszawa 2018, s. 14 i nast.; Zob. D. Stone, *Raphael Lemkin on the Holocaust*, „Journal of Genocide Research” 2005, t. VII, s. 539. Autor pisze: „Raphaël Lemkin (1901-1959)...[...].”; A. Redzik, *Poczet jurystów i ekonomistów (2): Rafał Lemkin (1900-1959) – patron „Głosu Prawa” 2019*, „Głos Prawa – Przegląd Prawniczy Allerhanda” 2019, nr 1, t. II, s. 218; P. M. Żukowski, *Krakowskie czasy studiów Rafała Lemkina*, „Dzieje Najnowsze” 2011, nr 1, s. 141 i powołaną tam literaturę; R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia intelektualna*, Warszawa 2020, s. 15-17 i powołaną tam literaturę; Idem, Rafał Lemkin (1900-1959). Polski prawnik twórca pojęcia „ludobójstwo”, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 2 (LVIII), s. 103-138; Idem, *Rafał Lemkin – twórca pojęcia „ludobójstwo” i główny architekt Konwencji z 9 XII 1948 (w czterdziestolecie śmierci)*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 10, s. 76. Ryszard Szawłowski, najrzetelniejszy biograf Lemkina, po wielu latach wytężonej pracy archiwalnej ustalił ponad wszelką wątpliwość jego prawdziwą datę urodzenia – 24 czerwca 1900 roku.

³ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 24.

⁴ Ibidem, s. 56. Lemkin pisał *expressis verbis*: „Wieczory były samą przyjemnością. Matka siadała razem z nami przy ciepłym piecu. Uczyła nas śpiewać pieśni, a pieśni były lekcją poezji. Do sonetów układaliśmy własną muzykę. Czasami wykorzystywaliśmy znane melodie. Były one proste, a słowa zwyczajne, choć poruszające. Dzięki swej naiwności użyźniły mój umysł i zasiały w nim ziarna, które później wydały owoce”.

⁵ Ibidem, s. 37. „Ledwo – wspominał Lemkin – nauczyłem się czytać, zacząłem pochłaniać książki o prześladowaniach grup religijnych, rasowych i innych mniejszości. [...] Ogromne wrażenie wywarła na mnie książka *Quo Vadis* polskiego autora Henryka Sienkiewicza, przeczytałem ją kilka razy i często o niej rozmawiałem”.

⁶ Ibidem, s. 56-57. Lemkin rozpamiętywał: „nauczyciel był poważny i sumienny. [...] W zimowe poranki zaczynał z nami lekcje o szóstej. W Sali było zimno, jedyne światło promieniowało od lampy naftowej”.

⁷ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, *op. cit.*, s. 34.

⁸ Ibidem, s. 43.

gdzie zdał maturę⁹. Ryszard Szawłowski słusznie stwierdził, że „dopóki zatem brak defini-tywnych ustaleń, proponujemy w stosunku do Rafała Lemkina zasadę *in dubio pro reo*”¹⁰. Tak więc do dzisiaj pozostają w tym temacie wątpliwości, które notabene ciągle czekają na wyjaśnienie.



Fot. 1. Rafał Lemkin. (fot. Hans Knopf Domena publiczna)

W 1919 roku Lemkin wyjechał do Krakowa, gdzie zapisał się na Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Immatrykulował się 8 października 1919 roku¹¹. Po pozytywnym zdaniu egzaminów pomyślnie zakończył rok akademicki 1919/1920. Latem 1920 roku wyjechał na wakacje do rodziców w Wołkowysku. Tam zastała go wojna polsko-bolszewicka. Po powrocie do Krakowa w 1920 roku wszczęto przeciwko Lemkinowi postępowanie dyscyplinarne.

⁹ Por. A. Redzik, *Poczet jurystów i ekonomistów (2): Rafał Lemkin (1900-1959)...* *op. cit.*, s. 218; M.P. Stokowski, *Z badań nad białostockim epizodem w biografii Rafała Lemkina*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2021, t. XX, z. 1, s. 177-186; P. M. Żukowski, *op. cit.*, s. 144-145. Dopiero w 2011 r. Przemysław M. Żukowski, opublikował nieznana do tej pory informację, że: „Rafał zapisał się na Uniwersytet Jagielloński po uzyskaniu matury w gimnazjum w Białymstoku 30 VI 1919 r.”. W tamtych czasach wpisy były dokonywane na podstawie przedkładanych na uczelni do wglądu świadectw maturalnych, które potem były zwracane studentowi. W dalszej części artykułu, autor ma wątpliwości, które pojawiają się co do sprawy uzyskania przez niego świadectwa maturalnego w białostockim gimnazjum. W tamtym czasie odbyły się w Białymstoku egzaminy dojrzałości, ale dla gimnazjum żeńskiego, egzaminów maturalnych dla gimnazjum męskiego nie było. W czerwcu 1919 r. miała miejsce matura eksternistyczna przed komisją egzaminacyjną zorganizowaną przez delegata ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z Warszawy, Karola Opuszyńskiego. Dopiero, jak pisze autor, „w roku szkolnym 1919/1920 [...] i stworzeniu dwóch oddzielnych szkół: męskiego gimnazjum im. króla Zygmunta Augusta i żeńskiego im. księżnej Anny z Sapiehów Jabłonowskiej, egzaminy dojrzałości się odbyły”.

¹⁰ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, *op. cit.*, s. 45. Autor pisze, że: „miał wówczas miejsce szeroko zakrojony rabunek mienia na terenach okupowanych ziem polskich. Na wsiach dokonywano rekwizycji bydła i płodów rolnych”.

¹¹ W tym miejscu warto zaznaczyć, że odzyskanie niepodległości przez Polskę w listopadzie 1918 r. wiązało się z utrzymaniem bytu państwowego. Walka o granice na Wschodzie spotkała się ze spontaniczną akcją młodzieży i studentów polskich szkół i uczelni o wstąpieniu do wojska. Władze akademickie uznając takie zachowanie jako narodowy obowiązek podjęły uchwałę o zawieszeniu wykładów od listopada 1918 r. Ponieważ nie wszyscy mogli zaciągnąć się do wojska z różnych powodów, postanowiono uregulować tę sprawę formalnie powołując do życia Akademicką Komisję Kwalifikacyjną, która wydawała zaświadczenia o zwolnieniach z wojska. Pomimo przeprowadzonej kwerendy nie udało się ustalić, w jaki sposób udało się Lemkinowi załatwić sprawę tego wymogu przy przyjęciu na Uniwersytet Jagielloński w 1919 r. Szerzej na ten temat: R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, *op. cit.*, s. 48-49; P.M. Żukowski, *Krakowskie czasy...*, *op. cit.*, s. 144.

Sprokurowane ono było tym, że przedstawił władzom uniwersytetu nieprawdziwą informację, iż służył jako wolontariusz w sądzie polowym II Armii Polskiej¹².

Na marginesie należy zaznaczyć, że w czasie wojny polsko-bolszewickiej służył w oddziałach sanitarnych tej armii. Po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, w dniu 15 lipca 1920 roku Senat podjął decyzję o wydaleniu Rafała z grona studentów uniwersytetu. W tym stanie rzeczy 3 sierpnia Lemkin ze świadectwem odejścia (nie było na nim informacji o relegowaniu) pojechał do Lwowa. Tam zapisał się na Wydział Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Jana Kazimierza. We Lwowie immatrykulowany został 12 października 1921 roku. Władze wydziału zaliczyły mu pierwszy rok studiów oraz wysłuchane w Krakowie przedmioty. W trakcie studiów spośród oferowanych seminariów wybrał zajęcia u wybitnego prawnika profesora Juliusza Makarewicza, zwolennika szkoły socjologicznej w prawie karnym oraz późniejszego autora Kodeksu karnego z 1932 roku. Lemkin przez kilka lat był uczestnikiem tego seminarium, na którym pod okiem swojego opiekuna naukowego pisał pierwsze prace naukowe. Tam podczas studiów poznał profesora Emila Stanisława Rappaporta, sędziego Sądu Najwyższego, w niedalekiej przyszłości jego mentora w Warszawie. W tym czasie Lemkin bardzo szczegółowo interesował się prawem karnym sowieckim i faszystowskim oraz zagadnieniami prawa międzynarodowego. Szczególne wrażenie, jak wspomniał, zrobił na nim proces Saghomona Tehliriana, który 15 marca 1921 roku zastrzelił w Berlinie byłego ministra spraw wewnętrznych Turcji, Taalata Paszę, odpowiedzialnego za rzeź Ormian w latach 1915-1918. Proces sądowy z uwagi na wymiar międzynarodowy odbił się szerokim echem w całej Europie. Sprawca został uznany przez sąd za niepczytalnego i uniewinniony. Wtedy to po raz pierwszy Lemkin zadał sobie pytanie, dlaczego społeczność międzynarodowa nie reagowała na fakt mordowania setek tysięcy ludności cywilnej¹³? Wówczas usłyszał – jak odnotował w nieukończonych autobiografii – od swoich rozmówców, że jest to suwerenna władza państwa nad swoimi obywatelami¹⁴. Do tego zagadnienia jeszcze Lemkin powróci wiele lat później. W dniu 9 lipca 1926 roku został promowany na doktora praw¹⁵. Promotorem odbierającym ślubowanie podczas uroczystej promocji doktorskiej był profesor Oswald Balzer. Zaopatrzone w listy polecające, Lemkin wyjechał do Warszawy. Tam odbył aplikację prokuratorскую oraz nawiązał długoletnią współpracę ze wspomnianym wcześniej prof. Rappaportem.

¹² R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 50; P.M. Żukowski, *Krakowskie czasy...*, op. cit., s. 144 i n.

¹³ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, op. cit., s. 62. Pisał bez ogródek: „Mój niepokój dotyczący mordowania niewinnych zaczął dla mnie od tamtego momentu więcej znaczyć. Nie znałem wszystkich odpowiedzi, ale czułem, że świat musi przyjąć prawo wymierzone przeciwko temu rodzajowi mordów na tle rasowym lub religijnym”; Por. R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 51-67; A. Spsychalska, *Rafał Lemkin – twórca pojęcia...*, op.cit., s. 160; Eadem, *Wandalizm i barbarzyństwo – Rafała Lemkina koncepcja zbrodni nowego typu*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2015, z. 17, s. 188.

¹⁴ R. Lemkin, *Nieoficjalny...* op. cit., s. 62. „Omawiałem – konstatowałem – tę kwestię z moimi profesorami na Uniwersytecie Lwowskim, na którym podjąłem studia prawnicze. Przytaczali argument o suwerenności państw.

¹⁵ Ibidem, s. 62. Na podstawie trzech zdanych egzaminów – tzw. rygorozów: sądowego, politycznego i historyczno-prawnego. Bliżej na ten temat: R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 87; P. M. Żukowski, *Krakowskie czasy...*, op. cit., s. 142.

tem. Emil Stanisław Rappaport był wówczas Sekretarzem Generalnym Komisji Kodyfikacyjnej RP i sędzią Sądu Najwyższego. Dzięki takim kontaktom Lemkin poznał Wacława Makowskiego, profesora prawa karnego na Uniwersytecie Warszawskim. Wkrótce zaczął uczęszczać na jego seminarium¹⁶. Tam dostrzeżono jego zaangażowanie, zadaniowość i zaproponowano mu pracę w Komisji Kodyfikacyjnej na stanowisku protokolanta i pomocnika sekretarza¹⁷. Nie zaniedbywał również pracy naukowej, czego efektem były wydawane tłumaczenia kodeksów karnych: Rosji sowieckiej i faszystowskich Włoch¹⁸. Od 1927 roku Lemkinowi otwiera się nowy rozdział w życiu zawodowym. Dzięki współpracy z Rappaportem angażuje się w międzynarodową współpracę intelektualną w zakresie unifikowania prawa karnego. W tym roku miała miejsce zorganizowana w Warszawie pierwsza Konferencja Unifikacji Prawa Karnego pod patronatem Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Karnego (AIDP-Association Internationale de Droit Pénal). Od 1931 roku Lemkin był najpierw sekretarzem-członkiem, a potem sekretarzem generalnym Polskiego Towarzystwa Ustawodawstwa Kryminalnego (grupa polska AIDP)¹⁹. Bardzo dbał o to, aby systematycznie brać udział w organizowanych cyklicznie konferencjach i kongresach międzynarodowych²⁰. Z uwagi na wymogi i zasady edytorskie omówienie wszystkich konferencji i kongresów, w których brał czynnie udział Rafał Lemkin, wykraczałoby poza tematyczne ramy tego artykułu, dlatego też zmuszeni jesteśmy odesłać do opublikowanej literatury²¹. Aczkolwiek, mając na uwadze kwestie prezentowanego tematu, omówiona zostanie ważna dla tego tematu w sposób encyklopedyczny V konferencja zaplanowana na rok 1933 w Madrycie. Szerzej na temat treści tego artykułu piszemy niżej. Delegatem Polski miał być Rafał Lemkin. Ostatecznie zmieniono skład delegacji i nie pojechał do Madrytu. Jednym z powodów takiej decyzji była treść przygotowanego referatu, w którym postulował uregulowanie przez społeczność międzynarodową przestępstw zagrażającym systemowi zbiorowego bezpieczeństwa narodów. Tekst referatu pt. *Przestępstwa polegające na*

¹⁶ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, op. cit., s. 63. Wspominał: „Szybko nawiązałem ścisłe kontakty z najwyższymi autorytetami prawniczymi i czołowymi intelektualistami z Europy Zachodniej”. W tym czasie Makowski był koreferentem projektu kodeksu karnego w Komisji Kodyfikacyjnej RP, a później piastował stanowiska ministra sprawiedliwości, wicemarszałka Sejmu i Senatu i marszałka Sejmu.

¹⁷ Ibidem. Pisał explicite: „zostałem sekretarzem sekcji prawa karnego Komisji Kodyfikacyjnej RP, gdzie pracowałem nad polskim kodeksem karnym”.

¹⁸ Ibidem. „Zdażyłem – pisał Lemkin – już jako student, opublikować książkę na temat prawa. Wziąłem się do pracy i co roku wydawałem książkę. Publikacje te otrzymywały pozytywne recenzje, a ja wkrótce zyskiwałem zwolenników i wpływ”.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem, s. 63-64. Pisał wprost: „Przedstawałem referaty na konferencjach wszystkich tych grup. Były tam uroczyste przemówienia na otwarcie, kolacje i przyjęcia z udziałem delegatów, których niemal połowę piersi pokrywały ordery”.

²¹ Bliżej na ten temat: *Zbrodnie przeszłości*. Opracowania i materiały prokuratorów IPN, t. II: ludobójstwo, pod red. R. Ignatiewa i A. Kury, Warszawa 2008 i przywołana tam literatura; A. Redzik, *Poczet jurystów i ekonomistów (2): Rafał Lemkin (1900-1959)*... op. cit., i przywołana tam literatura; Idem, *Rafał Lemkin (1900-1959)*, [w:] „Słownik Biograficzny Adwokatów Polskich”, t. III, Warszawa 2018, i przywołana tam literatura; Idem, *Rafał Lemkin (1900-1959) – co-creator of international criminal law. Short biography*, Warsaw 2017 i przywołana tam literatura; D. Dróżdż, *Zbrodnie ludobójstwa...*, op. cit., i powołana tam literatura.

wywołaniu niebezpieczeństwa międzynarodowego jako *delicta sui generis* (wnioski na V Konferencję Międzynarodowego Biura do spraw Unifikacji Prawa Karnego w Madrycie) został opublikowany po polsku w lwowskim „Głosie Prawa”²², a po francusku²³ wydrukował i rozesłał do planowanych uczestników w dedykowanej Komisji Konferencji²⁴. Referat został również wydrukowany w dwóch wersjach Paryżu i w Madrycie, a także po niemiecku w czasopiśmie wiedeńskim²⁵. W słynnym i kontrowersyjnym referacie zawarł tam trafne tezy, które dziesięć lat później zostaną przez niego zmodyfikowane i staną się koncepcją *genocide*. Postulaty prawnika z Polski zostały zignorowane przez międzynarodowe środowisko jurystów²⁶. Można bez ogródek stwierdzić, że akurat los tak zdecydował, że opublikowanie artykułu w 1933 roku zbiegło się z przejściem władzy przez Adolfa Hitlera w Niemczech. Jak wkrótce czas pokazał, intuicja polskiego jurysty go nie zawiodła, zbrodnicza machina nazistowska powoli zaczęła działać²⁷. Niezrażony całą sytuacją nadal był aktywny na licznie organizowanych konferencjach i kongresach. W 1935 roku wstąpił w szeregi adwokatury polskiej. W dalszym ciągu kontynuował pracę naukową. Udział w międzynarodowych konferencjach naukowych zaowocował licznymi znajomościami, które w przyszłości, szczególnie po wybuchu II wojny światowej, okazały się dla niego ważne²⁸. Jak pisze wybitny lemkinolog, Ryszard Szawłowski, w odpowiedzi na apel dowództwa Wojska Polskiego, 7 września 1939 roku opuścił Warszawę²⁹. Udał się pociągiem na wschód, szukając przydziału do wojska. Jak wspominał sam Lemkin, kiedy zbombardowano pociąg, dalszą drogę pokonał pieszo i wozami wiejskimi³⁰.

Nie ma tu miejsca, aby przedstawić w sposób szczegółowy wędrówkę Lemkina na wschód, zresztą zrobił to dość rzeczowo w swoich wspomnieniach³¹.

²² „Głos Prawa” 1933, nr 10. Tekst ponownie został przedrukowany w pierwszym zeszycie „Głosu Prawa – Przegląd Prawniczy Allerhanda”, nr 1-2, Warszawa 2018.

²³ *Les actes constituant un danger général (interétatique) considérés comme délits de droit des gens. Rapport spécial présenté à la V-me Conférence pour l'Unification du Droit Pénal à Madrid 14-20 X 1933.*

²⁴ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 64.

²⁵ *Akte der Barbarei und des Vandalismus als delicta iuris gentium*, „Internationales Anwaltsblatt” 1933, nr 11.

²⁶ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 63 i nast. Pisał *expressis verbis*: „Znalazłem forum do działania, ale napotykałem przeszkody”. W kolejnym akapicie wspominał tak: „Jeszcze tej samej nocy rozesłałem listy do przyjaciół w Europie Zachodniej, prosząc, żeby poparli moją propozycję. Na szczęście pomyślałem o tym, by ukazała się w druku jeszcze przed konferencją. Zapobiegłem dzięki temu jej wycofaniu. Na konferencji została poddana pod dyskusję i oczywiście zgłoszona. Nie powiedzieli „tak”, ale nie mogli powiedzieć „nie”. Zob. A. Spychalska, *Rafał Lemkin – twórca pojęcia...*, *op. cit.*, s. 161; Eadem, *Wandalizm i barbarzyństwo...*, *op. cit.*, s. 189-190; A. Redzik, *Poczet jurystów i ekonomistów (2): Rafał Lemkin (1900-1959)...*, *op. cit.*, s. 222.

²⁷ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, s. 64. „Hitler – konstatował – zdążył już obwieścić swój niszczycielski plan. Wielu ludzi uważało to za przechwałki, ale byłem przekonany, że zrealizuje swój program, jeśli mu się na to pozwoli. Świat zachowywał się, jakby był gotów przystać na jego plany”.

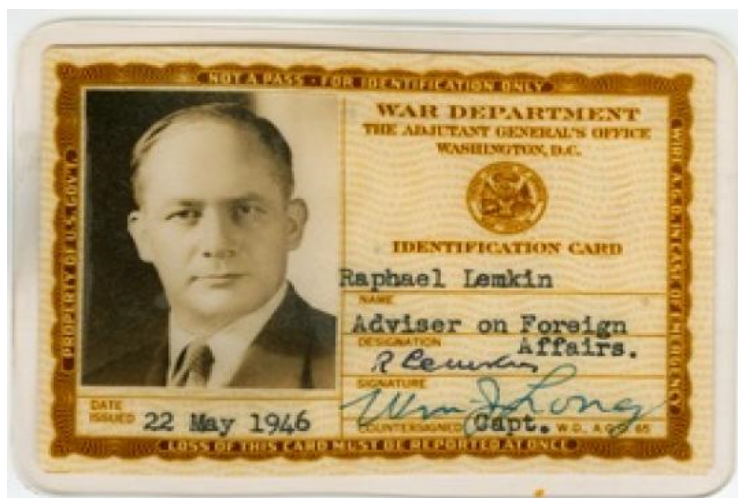
²⁸ Ibidem, s. 117-118.

²⁹ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, *op. cit.*, s. 243; Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, *op. cit.*, s. 79; A. Redzik, *Poczet jurystów i ekonomistów (2): Rafał Lemkin (1900-1959)...*, *op. cit.*, s. 225.

³⁰ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 75.

³¹ Ibidem, s. 75 i n.

Kiedy dotarł do Kowla, wpadł w ręce bolszewickie, nierozpoznany, następnego dnia został zwolniony³². Po emocjonalnym pożegnaniu się z rodzicami w Wołkowysku³³, ruszył w dalszą drogę. Udało mu się dotrzeć do Wilna, potem przez Kowno przybył do Rygi.



Tam, zaopatrzony w szwedzką wizę, poleciał samolotem do Sztokholmu³⁴. W Szwecji przebywał około roku, uczył się języka szwedzkiego, którym posługiwał się na tyle dobrze, że zaczął prowadzić wykłady z finansów na Uniwersytecie w Sztokholmie³⁵. Tam też zbierał materiały i studiował dokumenty prawa okupacyjnego na terenach zajętych przez Niemcy³⁶.

Fot. 2. Karta identyfikacyjna Rafała Lemkina podczas pracy w Departamencie Wojny

Źródło: Muzeum Holocaustu Nowy York.

Pisał bez ogródek: „Wciąż się martwiłem o tych, którzy zostali w Polsce (najbliższa rodzina – G.CH.). Chciałem ustalić, co naziści tam robią. Jako prawnik wiedziałem, jak istotne dla zrozumienia polityki są oficjalne dokumenty. Wiedziałem, że tylko z aktów prawnych, takich jak dekrety i rozporządzenia, zdołam odczytać intencje władz nazistowskich. Dekret jest obiektywnym i niezbitym świadectwem”³⁷.

³² Ibidem, s. 95-98. Wspominał, że: „Moje prokuratorskie doświadczenie okazało się nader cenne i zapewne mnie uratowało”.

³³ Ibidem, s. 111. Lemkin konstatował: „Pożegnanie? Jakże inne od poprzednich. Ojciec zawsze całował mnie bardzo serdecznie. Matka ucałowała mnie z zadumą, jakby chciała zaprzeczyć nieuchronności mego odjazdu. Zabrałem ze sobą obraz tych drogich twarzy, [...] Moje pragnienie się spełniło: zobaczyłem się z rodziną”.

³⁴ Ibidem, s. 129.

³⁵ Ibidem, s. 131-132. Wspominał, że: „Gdy już zapowiedziano moje wykłady, wciąż nie mogłem uwierzyć, że potrafię przemówić do publiczności po szwedzku po zaledwie pięciu miesiącach pobytu w kraju. Przyszło mnie posłuchać około trzystu osób. Było wśród nich wielu wykładowców, a także zastępcę rektora”.

³⁶ Ibidem, s. 134. Pisał wprost: „Postanowiłem śledzić jego [Hitlera – G.CH.] plany z punktu obserwacyjnego w Sztokholmie. Miałem znajomych w szwedzkiej firmie, która prowadziła interesy w Warszawie i czasami korzystała z moich porad prawnych. Odwiedziłem jej siedzibę i poprosiłem o przysługę: niech zwróci się do swoich filii, żeby przysyłały do centrali dzienniki urzędowe z tych okupowanych krajów, w których firma jeszcze działa. Było to proste. Dzienniki urzędowe były równie publiczne jak nazwy krajów. Pogrzeżyłem się w lekturze, a dzienniki urzędowe Rzeszy znalazłem w zbiorach bibliotecznych w Sztokholmie. [...] W spokojnej sztokholmskiej bibliotece obserwowałem, jak cała rasa jest więziona i skazywana na śmierć. Dehumanizacja i dezintegracja już się zaczęły; kiedy nadejdzie godzina egzekucji?”.

³⁷ Ibidem, s. 133.

Po załatwieniu wizy i promesy zatrudnienia w USA, na początku 1941 roku, zaopatrzony również w szwedzkie dokumenty podróży dla bezpaństwowca³⁸ wraz z wizami tranzytowymi: sowiecką, japońską i kanadyjską, opuścił Sztokholm³⁹. Samolotem udał się do Moskwy (międzyrządowe w Rydze). Tam po kilku dniach pobytu wsiadł do pociągu i koleją transsyberyjską ruszył w kierunku Władywostoku. Stamtąd dotarł statkiem do Japonii, by na początku czerwca 1941 roku dobić do brzegów Vancouver⁴⁰. Następnie udał się koleją do Seattle, by potem, 19 kwietnia 1941 roku, przez Chicago dotrzeć do miasta Durham w Karolinie Północnej⁴¹. Tam był zatrudniony jako wykładowca prawa międzynarodowego i rzymskiego w Duke University. W czerwcu 1942 roku otrzymał propozycję współpracy w administracji państwowej⁴². Pojechał do Waszyngtonu, gdzie przez dwa lata pełnił funkcję głównego doradcy w *Board of Economic Warfare* oraz w War Department. W międzyczasie studiował zaocznie prawo amerykańskie oraz dokończył pisanie swojego *opus vitae: Axis Rule in Occupied Europe*, wydanej w Nowym Jorku w listopadzie 1944 roku. Na 750 stronach książki o zbrodniach hitlerowskich, polski prawnik po raz pierwszy użył nowego terminu *genocide*. Jak wyjaśnił to w swojej nieukończonej autobiografii, termin „ludobójstwo” był kompilacją dwóch słów: greckiego *genos* („rodzaj”; „rasa”) i przekształconego słowa łacińskiego *ceadere* (*mordowanie, zabijanie*) na *cide*⁴³. W zaproponowanej nowej definicji zbrodni zawarł również postulaty rozwiązania tego typu przypadków, które miały w przyszłości służyć ludzkości, aby takie wydarzenia nie miały już miejsca w dziejach świata. Dzieło Lemkina zostało przyjęte bez entuzjazmu w środowisku naukowym. Środowisko jurystów było zdania, że zaproponowanie przez niego nowego terminu zbrodni nie ma podstaw w prawie międzynarodowym. Zanim zostaną omówione interesujące nas zagadnienia „nowoczesnej zbrodni”, warto w tym miejscu dokończyć ciekawą biogram Lemkina. Pominięcie, czy wręcz przemilczenie koncepcji genocydu miało jeszcze inny wymiar. Na marginesie, książkę Rafała Lemkina na język polski przetłumaczono, i to w części, dopiero w 2013 roku. Po zakończeniu dwuletniego kontraktu został bezrobotnym. Dowiedziawszy się, że prezydent USA powołał sędziego Sądu Najwyższego USA Roberta H. Jacksona na reprezentanta Stanów Zjednoczonych do przygotowania i oskarżenia głównych zbrodniarzy niemieckich przed Międzynarodowym Trybunałem

³⁸ Ibidem, s. 139. „Dowiedziałem się – pisał Lemkin – [...] że jednym z warunków otrzymania rosyjskiej wizy jest posiadanie szwedzkiego paszportu dla bezpaństwowców, Rosja nie uznawała jeszcze bowiem rządu RP w Londynie”.

³⁹ Ibidem, s. 142. Lemkin wspominał o tym jak serdecznie pożegnano go w Szwecji. „Byłem do tego stopnia przygnębiony, że nie zauważyłem, iż gospodarze udekorowali stół polskimi, biało-czerwonymi chorągiewkami. Dopiero pod koniec przyjęcia ktoś dyskretnie zwrócił mi na to uwagę”.

⁴⁰ Ibidem, s. 158.

⁴¹ Ibidem, s. 163. „Wszędzie – konstatawał – panowało wszechogarniające poczucie spokoju, a rzeczywistość wydawała się snem. To był mój pierwszy dzień w Stanach Zjednoczonych. [...] Pierwsza noc w Ameryce przespałem głębokim spokojnym snem”.

⁴² Ibidem, s. 183. Wspominał: „[...] na moje biurko trafił telegram, oznaczający początek nowego etapu w moim życiu i pracy. *Board of Economic Warfare* w Waszyngtonie proponowała mi posadę głównego konsultanta. Wysłałem depeszę, że się zgadzam”.

⁴³ Ibidem, s. 227 i nast.

Wojskowym w Norymberdze, wysłał mu swoje prace⁴⁴. W odpowiedzi Jackson zaproponował mu pracę w charakterze doradcy w *War Crime Office* w War Departament. Razem udali się latem 1945 roku do Londynu, a w maju 1946 roku pojechał do Norymbergi⁴⁵. Pod wpływem Lemkina Jackson wprowadził słowo genocide w akcie oskarżenia w procesie norymberskim⁴⁶.



Fot. 3. Proces norymberski (fot. Ray D'Addario; domena publiczna)

Jednakże z uwagi na różnice zdań w łonie aliantów, ostatecznie podjęto decyzję, że zbrodniarze hitlerowscy odpowiedzą za: zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości⁴⁷. Dlatego też termin genocide nie został użyty w wyrokach

⁴⁴ Ibidem, s. 18.

⁴⁵ Ibidem, s. 195.

⁴⁶ Ibidem, s. 193. Konstatawał: „Ludobójstwo zostało włączone do aktu oskarżenia przeciw zbrodniarzom wojennym w Londynie w sierpniu 1945 roku jako zbrodnia wojenna”.

⁴⁷ Ibidem. Pisał: „Kłótnie między aliantami i inne ich szaleństwa, które umożliwiły, żeby Hitler urósł w siłę, nie zakończyły się wraz z procesami, a ich wyrazem była odmowa trybunału norymberskiego, by ustanowić precedens wymierzony w tego rodzaju zbrodnie międzynarodową”. Szerzej na ten temat: A. Redzik, Rafał Lemkin (1900-1959), Hersch Lauterpacht (1897-1960). *O polskim wkładzie w rozwój dwóch koncepcji ochrony prawa człowieka w międzynarodowym prawie karnym*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11, s. 85 i nast.; Idem, *Poczet jurystów i ekonomistów. Rafał Lemkin (1900-1959)...*, op. cit., s. 226; R. Wieruszewski, *Gwałty i przestępstwa na tle seksualnym jako zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciw ludzkości i akty ludobójstwa (Rwanda, była Jugosławia)*, [w:] *Kobiety wojny. Między zbrodnią a krzykiem o godność*, (red.) A. Bartuś, Oświęcim 2014, s. 81. Autor zwraca uwagę, że „podczas procesu norymberskiego gwałty popełniane przez żołnierzy niemieckich nie były objęte aktem oskarżenia i tym samym sprawcy nie byli sądzeni z tego czynu”.

Trybunału Norymberskiego⁴⁸. Rozczarowany Norymbergą rezygnuje z wszystkich funkcji akademickich oraz państwowych i skupia swe wysiłki na rzecz kodyfikacji zbrodni ludobójstwa⁴⁹. W maju 1946 roku skierował do I Sekretarza ONZ Norwega Trygve Lie pismo, w którym przedstawia mu koncepcje genocydu⁵⁰. W sierpniu 1946 roku osobiście brał udział (po raz ostatni) w pierwszej po wojnie międzynarodowej konferencji International Law Association (ILA) w Cambridge. Tam wygłosił swój referat na temat genocydu. Niestety, po raz kolejny spotkał się z brakiem poparcia dla koncepcji zbrodni ludobójstwa (również delegacji z Polski). Z uwagi na stan zdrowia z Londynu, przez Paryż wrócił drogą morską do Waszyngtonu. Z uwagi na liczne kontakty i znajomości, na spotkaniach formalnych i nieformalnych w dalszym ciągu zabiegał o poparcie dla projektu rezolucji dotyczącej ludobójstwa⁵¹. W międzyczasie został konsultantem Komitetu Prawnego ONZ. W końcu starania o poparcie dla penalizacji zbrodni genocydu odniosły pozytywny skutek. Lemkinowi pomogły w tym delegacje trzech państw: Panamy, Kuby, Indii. Państwa te podpisały projekt rezolucji opracowany przez niego i zgodziły się zostać sponsorami tejże rezolucji, co pomogło umieścić ją w porządku dziennym⁵². I tak 11 grudnia 1946 roku jednogłośnie przyjęto Rezolucję 96 (I), która była fundamentem do uchwalenia przyszłej konwencji⁵³.

⁴⁸ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 193. Wspominał: „Trybunał nie uwzględnił tego zarzutu. Oświadczył, że obowiązuje go Statut Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, w którym nie figuruje oskarżenie o ludobójstwo”.

⁴⁹ Ibidem, s. 194-195. Pisał wprost: „Być może ta bojaźliwość w kwestii ustanowienia przyszłych zasad prawa międzynarodowego była rezultatem wojskowej proveniencji trybunału. [...] W orzeczeniu nie można znaleźć żadnego precedensu odnoszącego do zbrodni popełnianych podczas wojny obronnej albo w czasie pokoju. [...] Tę kwestię jednak trybunał przemilczał. [...] Nie spełniły się moje nawet najskromniejsze oczekiwania”.

⁵⁰ Ibidem, s. 195. Pisał bez ogródek: „Musiałem zwrócić się bezpośrednio do ONZ”.

⁵¹ Ibidem, s. 196. Lemkin w nieukończonych autobiografiach wyjaśnił, dlaczego nie zwrócił się o poparcie do aliantów. Pisał wprost: „Wiedziałem, że w kwestii wniesienia rezolucji na forum ONZ nie mogę liczyć na wielkie mocarstwa. [...] Zwróciłem się ku małym państwom [...] Alianci biorący udział w niedawnej wojnie będą musieli powiedzieć „tak”, ponieważ nie mogą sobie pozwolić na to, że nimi kierowano – sami muszą przewodzić. Tak przedstawiał się w całości mój plan”.

⁵² Ibidem, s. 198-199. Panamę reprezentował minister spraw zagranicznych, były prezydent Ricardo Alfaro (1882-1971). Został przewodniczącym Komitetu prawnego ONZ ds. konwencji o ludobójstwie. Delegatem Kuby był Guillermo Belt (1906-1989); a reprezentantem Indii Vijaya Lakshmi Pandit (1900-1990).

⁵³ Ibidem, s. 209. Utworzono specjalny podkomitet Komitetu Prawnego, który zajął się przygotowaniem tekstu rezolucji o ludobójstwie. Przewodniczącym został delegat USA Charles Fahy (1892-1979), a sprawozdawcą przedstawiciel Chile. W trakcie dyskusji pojawiła się propozycja, aby termin „ludobójstwo” zastąpić słowem „eksterminacja”. Dzięki mowie delegata Egiptu (sędzia Riad) oraz stanowisku USA, że „uznają ludobójstwo za doniosłą kwestię”, udało się przeforsować koncepcje Lemkina. „Przewodniczący – konstatował Lemkin – stuknął młotkiem, moje serce też zaczęło bić. Dyskusja nie trwała długo. Na wszystkich twarzach malowało się zadowolenie z osiągnięcia celu. Wygłoszono kilka oświadczeń. Rezolucja została jednomyślnie przegłosowana. Kilka dni później przyjęło ją jednomyślnie Zgromadzenie Ogólne”.



Fot. 4. Studenci i wykładowcy Duke University School of Law. Rafał Lemkin stoi ósmym od lewej, wrzesień 1941-luty 1942, Durham, USA

Źródło: United States Holocaust Memorial Museum, courtesy of Jack L. Bloom/collections.ushmm.org.

Przez dwa lata niezmordowany Lemkin lobbował za uchwaleniem konwencji o genocydzie wśród przywódców państw, prawników, wpływowych urzędników, organizacji pozarządowych, a także pośród przedstawicieli świata kultury i nauki⁵⁴. Wysiłek się opłacił. Zebrani w Palais de Chaillot, po burzliwej sześciogodzinnej debacie plenarnej nad rezolucją, uchwalili ten ważny dokument. Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa została uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 9 grudnia 1948 roku jednogłośnie, bez głosów wstrzymujących się. Był to ogromny sukces na skalę międzynarodową skromnego mecenasa z Polski⁵⁵. Znając upór w dążeniu do celu oraz charakter Lemkina, można było być pewnym, że nie zamierzał on spocząć na laurach. Tym razem rozpoczął starania wśród przedstawicieli państw o jak najszybszą ratyfikację konwencji przez parlamenty narodowe, aby weszła w życie⁵⁶. Po ciężkiej dwuletniej walce udało mu się zebrać zgodnie z treścią art. XIII konwencji wymagane 20 ratyfikacji państw. W dniu 12 stycznia 1951 roku konwencja weszła w życie. O niektórych szczegółach i zasadach na temat treści rezolucji i konwencji piszemy niżej.

⁵⁴ Ibidem, s. 246-247.

⁵⁵ Ibidem, s. 272. Wspominał: „Sir Zafarullah Khan stwierdził, że nowy akt prawny powinien zostać nazwany konwencja Lemkina. [...] Delegaci Ameryki Łacińskiej, wśród których było wielu moich przyjaciół, rzucili się, by mnie uściskać. Doktor Evatt rozpromieniony zszedł z podium i otaczając mnie ramieniem, zrobił sobie ze mną zdjęcie. Świat się uśmiechnął i aprobował, w odpowiedzi miałem tylko jedno słowo: „Dziękuję”. Zob. A. Redzik, *Poczet jurystów i ekonomistów (2): Rafał Lemkin (1900-1959)*..., *op. cit.*, s. 227.

⁵⁶ R. Lemkin, *Nieoficjalny*..., *op. cit.*, s. 285. Pisał wprost: „[...] teraz jestem gotów zacząć kampanię na rzecz ratyfikacji”.

Pod koniec Lemkin życia podjął wzmoczone wysiłki na rzecz nagłaśniania wszelkich przykładów ludobójstwa na świecie. Między innymi głośno mówił o krwawym terrorze Sowie-
tów, dokonywanym na podbitych terenach Europy Wschodniej i Środkowej⁵⁷. Wybitny
prawnik był tak zdeterminowany w walce o jak największą ilość ratyfikacji, że coraz bar-
dziej zaniedbywał siebie. Zmarł nagle prawdopodobnie na atak serca 28 czerwca 1959
roku w Nowym Jorku.

Od aktów barbarzyństwa i wandalizmu do konwencji o ludobójstwie

Jak już wspomniano wyżej, wydarzenia z okresu pierwszej wojny światowej uzmysłowiły
wybitnemu juryście z Warszawy, że rzezie popełnione na Ormianach przez Turków mogą
się w przyszłości powtórzyć⁵⁸. Ówczesne zmiany zachodzące na arenie międzynarodowej
tylko go w tym utwierdziły. W Rzymie od 1922 roku w wyniku zamachu stanu rządził
duce Benito Mussolini, główny ideolog ruchu faszystowskiego. W Niemczech rządy spra-
wował Adolf Hitler, przywódca NSDAP, partii skrajnie nacjonalistycznej, co ciekawe,
władzę przejął w sposób legalny, demokratyczny. Jak stwierdził Lemkin w wywiadzie dla
prasy, „najpierw palą książki, później będą palić ludzi”⁵⁹. Jak już wspominaliśmy, para-
doksalnie konferencja w Madrycie (14-20 października 1933 roku) zbiegła się z napiętą
sytuacją międzynarodową. I tak: od 30 stycznia 1933 roku władzę w Niemczech przejął
Hitler, 21 marca tegoż roku otwarto pierwszy obóz koncentracyjny w Dachau, a w tym
samym tygodniu, w którym odbywała się konferencja madrycka, wódz III Rzeszy ogłosił,
że występuje z Ligi Narodów (19 października 1933 roku) i konferencji rozbrojeniowej (14
października). Prasa polska konstatowała, że „Hitler to powrót do barbarzyństwa, to zwi-
astun nowej wojny”⁶⁰. Na podstawie tych obserwacji Lemkin stwierdził, że w przeszłości
wszelkie akcje eksterminacyjne, czy pogromy były nacechowane ogromną nienawiścią
wobec grup etnicznych, wyznaniowych lub społecznych⁶¹. Był zdania, że należy włączyć
do katalogu zbrodni międzynarodowych *delicta iuris gentium* (przestępstwa przeciw prawu
narodów) kilka rodzajów przestępstw⁶². I tak były to zbrodnie: terroryzmu, barbarzyństwa,
wandalizmu, spowodowania katastrof lub celowego przerwania komunikacji między-
narodowej i spowodowania skażeń chemicznych. Warto zwrócić uwagę na dwa ważne zagad-
nienia poruszane przez Lemkina: akty barbarzyństwa i wandalizmu. W encyklopedycznym
skrótce wyjaśniamy. Barbarzyństwem nazywał to wszystko, co jest związane z uciskiem,
destrukcją, masakrami, pogromami i wszelkimi czynami, skierowanymi przeciw członkom
danej grupy etnicznej, wyznaniowej, rasowej, co ma swoim działaniem spowodować uni-

⁵⁷ Zob. przypis 122.

⁵⁸ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 61.

⁵⁹ Ibidem, s. 265.

⁶⁰ B. Rakowski, *Polska wobec stanowiska Niemiec w kwestii rozbrojenia w latach 1932-1933*, „Acta Univer-
sitatis Lodziensis”, *Folia Historica* 1991, 42, s. 168.

⁶¹ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 103. Pisał wprost: „To inna wojna. [...] W tej wojnie chodzi nie tyle
o zabór terytorium, ile o wyniszczenie całych narodów i zastąpienie ich Niemcami”.

⁶² Ibidem, s. 103.

cestwienie danej grupy⁶³. Z kolei termin wandalizm w rozumieniu Lemkina określa wszystko to, co wiązało się z niszczeniem dzieł sztuki, dóbr kultury i wszystkiego, co było związane z działalnością artystyczną danej społeczności⁶⁴. Lemkin w artykule tym bezpośrednio w żaden sposób nie odniósł się do sytuacji politycznej w III Rzeszy⁶⁵. Jednakże dla wszystkich zgromadzonych na konferencji madryckiej jurystów stało się jasne, że treści zawarte w kontrowersyjnym referacie odnosiły się wyraźnie do sytuacji politycznej w Niemczech: prześladowania Żydów i ich exodusu⁶⁶. Jak historia pokazała, nie pierwszy raz odrzucono koncepcję i apele Lemkina, które nie spodobały się w środowisku prawniczym. Wówczas uznano, że wywoła to zgrzyt dyplomatyczny, a być może i polityczny⁶⁷. W związku z czym podjęto decyzję o niewygłoszeniu referatu. Europy, jak myślał ówczesny establishment polityczny, nie stać na wywołanie kolejnego konfliktu zbrojnego, dopiero co jeden niedawno się zakończył. Innymi słowy, sytuacja polityczna Starego Kontynentu po 1933 roku była realizowana zgodnie z zasadą appeasementu wobec prowadzonej strategii zagranicznej III Rzeszy. Polska i inne państwa wpisywały się tę narrację. Wkrótce

⁶³ R. Lemkin, *Akty barbarzyństwa i wandalizmu jako delicta juris gentium*, <http://www.preventgenocide.org/de/lemkin/anwaltsblatt1933.htm> [dostęp: 28.09.2023].

⁶⁴ Ibidem. Por. K. Trzpis-Szys, *Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego wobec procesu tworzenia się prawa międzynarodowego. Wkład polskich prawników w naukę o pokoju i bezpieczeństwie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019 t. LXXII, nr 3, s. 269; W. Zalewski, *Lemkinowski „genocyd” (ludobójstwo)*, czyli o walce idealizmu z Realpolitik, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, t. XXIX, s. 320; J. Juszkievicz, *Adwokat Rafał Lemkin – twórca koncepcji prawnej zbrodni ludobójstwa*, Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2015, s. 62-63; M. Kornat, *Barbarzyństwo-wandalizm-terroryzm-ludobójstwo. O Rafale Lemkinie i idei zdefiniowania „zbrodni w obliczu prawa narodów”*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 3 (43), passim; Idem, *Rafał Lemkin (1900-1959) – studium biograficzne*, „Zeszyty Historyczne” 2004, nr 147, passim.

⁶⁵ R. Lemkin, *Genocide-Modern Crime*, <http://www.preventgenocide.org/lemkin/freeworld1945.htm>, [dostęp: 28.09.2023]. Lemkin na konferencji madryckiej w 1933 roku po raz pierwszy w historii przedstawił propozycję zdelegalizowania nazizmu, uznając go za zbrodnię. Zob. <http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-3.htm#Recommendations> [dostęp: 28.09.2023]. „Ta zasada powszechnego represjonowania praktyk ludobójstwa popierany przez autora na wspomnianej konferencji, gdyby tak było zaakceptowane przez konferencję i zawarte w formie międzynarodowej Konwencji należycie podpisana i ratyfikowana przez reprezentowane tam kraje w 1933 r. umożliwiłby już w tym czasie postawienie w stan oskarżenia osoby, które zostały uznane za winne takich czynów przestępczych, ilekroć pojawił się na terytorium jednego z krajów sygnatariuszy”.

⁶⁶ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 66. Dyktator czuł się coraz bardziej bezkarny. Autor przytoczył słowa Hitlera z sierpnia 1939 roku na temat rzezi Ormian: „kto dziś jeszcze pamięta rzezie Ormian”; Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, op. cit., s. 79-80.

⁶⁷ R. Lemkin, *Reforma prawa karnego w Niemczech*, „Głos Prawa – Przegląd Prawniczy Allerhanda” 2020, nr 1, t. III, passim; Zob. <http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-3.htm#Recommendations> [dostęp: 28.09.2023]. „Już w 1933 r. autor [Lemkin – G.CH.] niniejszej pracy przedłożył na V Międzynarodową Konferencję Unifikacji Prawa Karnego, odbyła się w Madrycie w październiku tego samego roku we współpracy z Piątym Komitetem Ligi Narodów, raport potwierdzony projektami artykułów, z których wynika, że działania mające na celu na zniszczenie i ucisk ludności (co by się równało do faktycznej koncepcji ludobójstwa) powinny być karane. Autor sformułował dwie nowe zbrodnie prawa międzynarodowego, które mają zostać wprowadzone do ustawodawstwa karne trzydziestu siedmiu uczestniczących krajów [...]”; M. J. Mazurkiewicz, *Koncepcja zakazu ludobójstwa Rafała Lemkina a eliminacjonizm Daniela Jonaha Goldhagena. Próba redefinicji teorii masowych mordów?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2015, t. XVI, s. 202-203; S. McFarland, K. Hamer, *Jak ludobójstwo zostało uznane za zbrodnię – dziedzictwo Rafała Lemkina*, „Civitas et Lex” 2016, nr 2, t. X, s. 73; M. Kornat, *Minister Józef Beck (1894-1944) – polityk źle obecny*, [w:] *Bohaterowie i antybohaterowie współczesnej Europy*, (red.) A. Bartuś, Oświęcim 2018, s. 60.

nastroje pojednania wobec Berlina doprowadziły do tego, że w marcu 1935 roku wprowadzono obowiązkową służbę wojskową, a w marcu 1936 roku remilitaryzowano Nadrenię. Europa skapitulowała przed Hitlerem. Kończąc wątek w tym miejscu, warto przytoczyć słowa delegata Rumunii, wybitnego jurysty Vespasiana Pelli, który, jak się później okazało, w proroczych słowach podsumował decyzje delegatów. „Jestem – konstatował – przekonany, iż jaka by nie była kompleksowość problemu, ewolucja przestępczości pokazuje nam, iż porozumienie międzynarodowe jest właśnie potrzebne odnośnie tak zwanego terroryzmu politycznego”⁶⁸. Co ciekawe, nie wymieniono ani razu nazwiska Lemkin. To nie zniechęciło polskiego prawnika. „Będę nadal próbował – wspominał Lemkin. Może mi znów przeszkadza, ale nie ustane w wysiłkach”⁶⁹. To, co zaproponował i nazywał do 1944 roku aktami „barbarzyństwa”, po 1944 roku zdefiniował jako zbrodnię „ludobójstwa”. Jak już wspomniano wyżej, po bardzo niebezpiecznej podróży, udało się mu osiedlić w USA. Pracując w administracji rządowej, tworzył swoje *opus vitae*, czyli: *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*. Dzieło ukazało się w Nowym Jorku 15 listopada 1944 roku. W tej pracy po raz pierwszy zdefiniował zbrodnię „ludobójstwa”. Na marginesie należy podkreślić, że lemkinolog Ryszard Szawłowski zwrócił uwagę, iż termin *genocide* pojawił się już we wstępie autora do pracy, rok wcześniej – 15 listopada 1943 roku⁷⁰! Na 750 stronach pionierskiego dzieła, Lemkin rozpowszechnił drukiem wiele aktów normatywnych okupanta niemieckiego, przetłumaczonych na język angielski. W sumie praca dotyczy około 35 krajów i terytoriów okupowanych. Książka spotkała się z pozytywną recenzją wśród środowiska prawniczego, szczególnie była chwalona za bogaty materiał faktograficzny. Natomiast nikt nie zwrócił uwagi na kluczowy rozdział IX, w którym autor stworzył koncepcję nowej zbrodni „*genocide – ludobójstwa*”⁷¹. Lemkin opisał, spenalizował oraz prze-

⁶⁸ Zob. <http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-3.htm#Recommendations> [dostęp: 28.09.2023].

⁶⁹ R. Lemkin, *Nieoficjalnie...*, *op. cit.*, s. 119. Lemkin nawiązał do dyskusji z kryminologiem prof. Bronisławem Wróblewskim, który zapytał go: „czy nie powstrzymali w 1933 roku pana starań, kiedy próbował pan wprowadzić nowe definicje międzynarodowych przestępstw barbarzyństwa i wandalizmu?”. Lemkin stwierdził, że „głosiciele idei są jak komórki Kleopatry w świecie roślin. To komórki ziaren, które pierwsze dostają się do gleby, ale giną, torując jednak drogę innym, z których rozwija się roślina”. Por. W. Lutwak, *Nieoficjalny – autobiografia Rafała Lemkina po polsku*, „Głos Prawa – Przegląd Prawniczy Allerhanda” 2019, nr 2, t. II, s. 447.

⁷⁰ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, *op. cit.*, s. 306. Znakomity lemkinolog wyjaśnił wątpliwości: „dopiero wiele lat później wyjaśniło się, iż powodem owej zwłoki było niezadowolenie Lemkina z aspektów prawnych i finansowych wydania jego dzieła. Kwestionował on propozycje przedstawione mu przez Canergie Endowment for International Peace w Waszyngtonie, co prowadziło do długiego okresu negocjacji”; Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, *op. cit.*, s. 80; Zob. <http://www.preventgenocide.org/lemkin/madrid1933-english.htm> [dostęp: 28.09.2023].

⁷¹ <http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-1.htm#t1> [dostęp: 28.09.2023]. Lemkin w rozdziale IX pisał wprost: „Odpowiadając w ten sposób w swoim tworzeniu takim słowom jak tyranobójstwo (tyrannicide), mężobójstwo (homocide), dzieciobójstwo (infanticide,)”. Zob. R. Lemkin, *Rządy państw Osi w okupowanej Europie*, Warszawa 2023, *passim*; Zob. A. Spsychalska, *Rafał Lemkin – twórca pojęcia...*, *op. cit.*, s. 162 i nast.

de wszystkim zaproponował rozwiązania, które miały zapobiegać w przyszłości takim działaniom⁷².

Pominięcie omawiania szczegółowo pracy w tym miejscu wydaje się zasadne, zresztą obecnie jest bardzo dużo opracowań na ten temat⁷³. Lemkin za swoje pieniądze wysłał książkę do wszystkich znaczących osób w polityce amerykańskiej. Niestety, czego się nie spodziewał, książka nie wywołała entuzjazmu w Waszyngtonie. Jak pisze profesor Szawłowski: „chodziło o pewną niechęć do opierania się na informacjach, którym wówczas duża część opinii publicznej w USA nie w pełni dawała wiarę, a nieraz wręcz odrzucała”⁷⁴. A przecież nie tylko Lemkin informował o masowych masakrach Żydów. Już wcześniej, Jan Karski po przedostaniu się do Londynu złożył szczegółowe sprawozdanie z tego, co się dzieje na okupowanych terenach przez nazistów⁷⁵.



W końcu dopiero pod koniec wojny nastąpiły ostrzeżenia ze strony aliantów. Na zakończenie konkluzji Lemkin zwrócił uwagę na bardzo istotną kwestię, że ludobójstwo nie jest tylko problemem okresu wojny, ale także problemem okresu pokoju⁷⁶. W efekcie chociaż książka została przychylnie przyjęta przez międzynarodowe środowisko jurystów, to aż trudno w to uwierzyć, ale żaden z liczących się luminarzy prawa międzynarodowego nie odniósł się do lemkinowskiej koncepcji genocydu.

Fot. 5. Fotografia Rafała Lemkina, 1947-1959

Źródło: The New York Public Library Digital Collections.

⁷² <http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-3.htm#Recommendations> [dostęp: 28.09.2023].

⁷³ Szerzej na ten temat: D. Drózdź, *Zbrodnia ludobójstwa...*, op. cit.; D.J. Goldhagen, *Wiek ludobójstwa*, Kraków 2012; M. Nijakowski, *Ludobójstwo. Historia i socjologia ludzkiej destrukcyjności*, Warszawa 2018; R. Bierzaniek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2023.

⁷⁴ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 188; Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, op. cit., s. 81.

⁷⁵ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 300. Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, op. cit., s. 81. Por. A. Redzik, *Rafał Lemkin (1900-1959), Hersch Lauterpacht (1897-1960)...*, op. cit., s. 92; P. Setkiewicz, *Pierwsze informacje o zagładzie Żydów w Auschwitz, Słowa w służbie nienawiści*, pod red. A. Bar-tuś, Oświęcim 2013, s. 96.

⁷⁶ <http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-3.htm#Recommendations> [dostęp: 28.09.2023]. „Ponadto nie powinniśmy zapominać o tym, że ludobójstwo jest problemem nie tylko wojny, ale także pokoju. Jest to szczególnie ważny problem dla Europy, gdzie zróżnicowanie narodowościowe jest tak wyraźne, że pomimo zasady politycznego i terytorialnego samostanowienia, Niektóre grupy narodowe mogą być zobowiązane do życia jako mniejszości w obrębie granice innych państw”.

Kiedy w maju 1945 roku następuje bezwzględna kapitulacja III Rzeszy, przyszedł czas na ukaranie zbrodniarzy wojennych. Zresztą alianci od dawna informowali opinię publiczną, że po zakończeniu wojny zostaną podjęte działania zmierzające do wymierzenia sprawiedliwości za popełnione na okupowanych terenach okrucieństwa. Kamieniem milowym w zakresie prawa międzynarodowego był Statut zawarty 8 sierpnia 1945 roku w Londynie, ujęty w Karcie Międzynarodowego Trybunału Wojskowego.

W karcie MTW zawarto trzy kategorie przestępstw: przeciw pokojowi, wojenne, przeciw ludzkości. Zbrodnia przeciw ludzkości została zdefiniowana jako kategoria obejmująca „morderstwa, wytępienie, obracanie ludzi w niewolników, deportacje i inne czyny nie-ludzkie”. Tak zdefiniowany przepis pozwolił na uznanie zbrodni ludobójstwa w jej postaci kwalifikowanej. Na marginesie należy zaznaczyć, że termin ludobójstwo w Karcie MTW jeszcze nie występował. Jednak już dwa miesiące później, 6 października 1945 roku, w akcie oskarżenia w Procesie Norymberskim zarzuca się 24. głównym zbrodniarzom niemieckim, że „popełnili umyślne i systematyczne ludobójstwo, tj. eksterminacje rasowych i narodowych grup ludności cywilnej pewnych okupowanych terytoriów”. Może zastanawiać, skąd taka zmiana w działaniu organów sprawiedliwości. Jak już wspomniano wyżej, wyjaśnienia i odpowiedzi należy szukać w działalności samego Lemkina. Otóż kiedy dowiedział się, że prezydent USA powołał Roberta H. Jacksona, sędziego Sądu Najwyższego USA na głównego oskarżyciela w Procesie Norymberskim, wysłał mu list, załączając egzemplarz miesięcznika „*Free World*” ze swoim artykułem zatytułowanym *Genocide – a Modern Crème*⁷⁷. W piśmie uprzejmie poinformował, że nie ma już egzemplarza *Axis Rule...*, ale z całą pewnością posiada go Biblioteka Sądu Najwyższego USA. Starania o angaż powiodły się i Lemkin został doradcą sędziego Jacksona w *War Crime Office* w War Departament. Początkowo energiczne działania lobbystyczne Lemkina na rzecz genocide przynoszą pozytywny skutek. Amerykanie popierają koncepcję ludobójstwa, jednakże w wyniku rozbieżności w łonie aliantów ostatecznie postanowiono, że genocide nie znalazł się w wyroku norymberskim z 30 września do 1 października 1946 roku. Rafał Lemkin nie był na otwarciu procesu norymberskiego. Korzystając z okazji podczas konferencji w Cambridge, zaprezentował tam swoją koncepcję. Niestety, aż trudno to zrozumieć, jego wystąpienie zostało przyjęte obojętnie, rzecz można bez zainteresowania. Co jest tym bardziej dziwne, że kilku uczestników konferencji w swoich wystąpieniach używało tam terminu genocide, to jednak nikt nie wymienił z nazwiska jego autora, i to pomimo jego obecności na obradach! Smutne, że nawet delegacja z Polski milczała⁷⁸. Wyrok Trybunału Norymberskiego rozczarował Lemkina⁷⁹. Niezmordowany prawnik z Warszawy podjął decyzję o rozpoczęciu wielkiej walki i lobbowania w ONZ celem uchwalenia konwencji o gonocycie⁸⁰. Być może zdawał sobie sprawę, z czym się zmierzy, ale zaryzyko-

⁷⁷ R. Lemkin, *Genocide-Modern Crime*, <http://www.preventgenocide.org/lemkin/freeworld1945.htm> [dostęp: 28.09.2023].

⁷⁸ Polskę reprezentowała sześciuosobowa delegacja. Szerzej na ten temat: R. Szawłowski, *Rafał Lemkin...*, *op. cit.*, s. 354-355. Autor zamieszcza w przypisie krótkie noty biograficzne polskich prawników.

⁷⁹ Zob. przypis 47.

⁸⁰ Zob. przypis 50.

wał i jak się później okazało, opłaciło się. Ale po kolei. 20 maja 1946 roku wysłał list do pierwszego Sekretarza Generalnego ONZ, Norwega Tygle Lie. W treści listu informuje Sekretarza o potrzebie stworzenia prawa międzynarodowego i zaakcentowania koncepcji zbrodni genocide⁸¹. „Najpierw, siedząc na miękkiej kanapie – pisał Lemkin – w sali dla delegatów, napisałem projekt rezolucji. Następnie dałem go do powielenia, ponieważ łatwiej rozmawiać o projekcie, kiedy ma się go przed oczami”⁸². Czas nagiął, ponieważ pierwsze posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego zaplanowano na jesień 1946 roku. Procedura wyglądała w ten sposób, że aby temat znalazł się na agendzie ONZ, musiał mieć poparcie, czyli tzw. sponsorów. Takie poparcie Lemkin uzyskał ze strony trzech delegacji: Panamy, Indii, Kuby⁸³, przy silnym orędownictwie USA⁸⁴, rezolucja została umieszczona w porządku dziennym Zgromadzenia Ogólnego⁸⁵.



Fot. 6. Rafał Lemkin

Źródło: Center for Jewish History/American Jewish Historical Society.

Dzięki lobbingowi osiągnięto sukces, którym było jednogłośnie przyjęcie rezolucji 96 (I) z 11 grudnia 1946 roku. Czytamy między innymi: „[...] genocyd jest przestępstwem w rozumieniu prawa międzynarodowego, które potępia świat cywilizowany i za popełnienie którego sprawcy i pomocnicy – bez względu na to, czy chodzi o osoby prywatne, urzędników publicznych, czy mężów stanu, bez względu na to, czy zbrodnia została dokonana z powodów religijnych, rasowych, politycznych czy innych – podlegają karze”⁸⁶.

⁸¹ Zob. przypis 49.

⁸² R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 197-198.

⁸³ Zob. przypis 51. Ibidem, s. 199. Pisał *expressis verbis*: „Kiedy tylko pani Pandit [szefowa delegacji Indii – G.CH.] podpisała rezolucję, pośpieszyłem do biura sekretarza generalnego, żeby złożyć dokument. Byłem jak odurzony. Nie był czasu na kontemplację”.

⁸⁴ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 203. Píše wprost: „Kiedy poruszono sprawę ludobójstwa, o głos poprosił Adlai Stevenson [doradca delegacji USA – G.CH.] i w imieniu Stanów Zjednoczonych zaproponował włączenie jej do porządku obrad”.

⁸⁵ Zob. przypis 51.

⁸⁶ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, *op. cit.*, s. 380; Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, *op. cit.*, s. 83. Por. Zob. A. Spychalska, *Rafał Lemkin – twórca pojęcia...*, *op. cit.*, s. 170.

Benedyktyńska praca przyniosła oczekiwany sukces. Przyjęta rezolucja była solidnym fundamentem do trwających dwa lata zmagani prawnika z Warszawy z wszystkimi przeciwnościami losu, aż do uchwalenia Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 9 grudnia 1948 roku. Tak więc, lemkinowska koncepcja genocydu po raz pierwszy została wprowadzona pod obrady Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Same prace nad konwencją okazały się bardzo trudne i żmudne. Nie wszyscy byli zadowoleni z jego agitacji na rzecz koncepcji genocydu⁸⁷.

Lata 1947-1948 były bardzo wyczerpujące dla Lemkina. Rezygnuje z pracy i innych funkcji państwowych i rzuca się w wir pracy nad konwencją⁸⁸. Wkrótce II Sesja Zgromadzenia Ogólnego w rezolucji nr 180/II z 23 XI 1947 potwierdziła rezolucję z 11 grudnia i zaleciła kontynuowanie dalszej pracy oraz przedstawienie projektu konwencji na najbliższej III Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1948 roku. Sama treść i walka o uchwalenie konwencji została już bardzo rzeczowo omówiona w literaturze⁸⁹. Z uwagi na brak miejsca, zasygnalizowane zostaną tylko główne założenia konwencji, o czym szerzej niżej. Od początku przeciwnicy konwencji zwracali uwagę na to, że jest zbędna kolejna inicjatywa jurystyczna w porządku prawa międzynarodowego. Szczególny opór budził neologizm *genocide* utworzony przez Lemkina. Francja uważała go za niepotrzebny i niebezpieczny⁹⁰, proponowała termin *eksterminacja*. Z kolei delegat brytyjski stał na stanowisku, że tworzenie nowego terminu jest niepotrzebne, powołując się na wyroki norymberskie⁹¹. Przedstawiciele władz sowieckich i ich satelity z bloku wschodniego uważały, że w projekcie konwencji jest za mało faszyzmu i nazizmu⁹².

⁸⁷ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 227-228. Wspominał, że „Delegacja brytyjska nie kryła swojej niechęci. [...] Delegacja brytyjska ponownie zaprezentowała swoje stanowisko: konwencja nie jest potrzebna, ponieważ wyrok norymberski zaspokaja wszystkie potrzeby”.

⁸⁸ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, *op. cit.*, s. 380; Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, *op. cit.*, s. 83.

⁸⁹ Ibidem i przywołana tam literatura.

⁹⁰ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 246.

⁹¹ Ibidem, s. 227-228 i nast. „Najpierw skrytykowali termin „genocide”, [...] Stwierdzili, że mają alergię na hybrydy. [...] mamy już wyrok norymberski, który wystarczy skodyfikować”.

⁹² Ibidem, s. 203-205.



Fot. 7. Ratyfikacja konwencji w 1950 r. przez: Koreę Południową, Haiti, Francję i Kostarykę. Rafał Lemkin stoi pierwszy z prawej. Autor: Marvin Bolotsky

Źródło: Archiwum ONZ.

Lemkin zdawał sobie sprawę, że pójście na kompromis może uratować konwencję⁹³. Rezygnacja z forsowania w konwencji genocydu politycznego i kulturowego przez samego Lemkina spowodowała, że zyskał poparcie delegatów USA⁹⁴. W efekcie w konwencji znalazły się genocyd: rasowy, religijny, etniczny i narodowościowy. Warto pamiętać, że ówczesny świat był już podzielony politycznie. „Zimna wojna” podzieliła glob na dwa zwalczające się obozy polityczno-społeczne. W 1948 roku mamy przewrót komunistyczny w Czechosłowacji, czy blokadę Berlina Zachodniego. Sama konwencja, jak czytamy, nie uwzględniła uznania genocydu za zbrodnię specjalną, niezależną od zbrodni przeciw ludzkości. To nastąpiło dopiero podczas Zgromadzenia Ogólnego 21 XI 1977 [rezolucja 180 (II)], kiedy genocyd uznano za osobną formę przestępczego zachowania. Wracając do tematu, treść konwencji była redagowana przez Lemkina i pomyślnie zaakceptowana przez

⁹³ Ibidem, s. 266. Konstatował: „[...] uznałem, że angażowanie się w kolejną batalię nie byłoby mądre. Może zaszkodziłoby przyjęciu konwencji? [...] Z ciężkim sercem postanowiłem powstrzymać się od wywierania nacisków. [...] Długa dyskusja o ludobójstwie kulturowym z pewnością uniemożliwiłaby komitetowi zakończenie prac nad projektem podczas sesji w Paryżu. Chciałem, żeby za wszelką cenę konwencja została uchwalona na tej sesji”.

⁹⁴ Ibidem, s. 254 i nast. Pisał wprost: „[...] delegacja amerykańska pomogła je uzyskać (głosy – G.CH).

komisję prawną Zgromadzenia Ogólnego⁹⁵. Wielki dzień w życiu polskiego prawnika nastąpił 9 grudnia 1948 roku, kiedy **jednogłośnie** przyjęto treść Konwencji przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Paryżu. Później, jak sam Lemkin przyznaje, po burzliwych miesiącach walki, zachorował i spędził trzy tygodnie w szpitalu⁹⁶. Nikt z Sekretariatu ONZ nie zainteresował się chorym Lemkinem! Nikt nawet nie pofatygował się o zaproszenie architekta konwencji na uroczystą kolację, co w przypadku zespołu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka miało miejsce⁹⁷! Sukces, jak zawsze, odtrąbiła mu życzliwa prasa amerykańska⁹⁸.

Funkcjonariusz sumienia ludzkości

Jak już pisaliśmy, niesamowity sukces polskiego prawnika, który był w tym czasie na ustach całego świata, nie spowodował, że spoczął na laurach i uznał zakończenie swojej misji życiowej. Wracając do tematu, Australijczyk Herbert Evatt (przewodniczący III Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ) stwierdził w przemówieniu: „Przyjęcie Konwencji o genocydzie przez Zgromadzenie stanowi wydarzenie epokowe. [...] Dzisiaj ustanowiliśmy zbiorowe, międzynarodowe gwarancje dla samej egzystencji takich grup ludzkich. [...] Obecnie chronimy prawo najbardziej fundamentalne ze wszystkich, samo prawo grup ludzkich do istnienia. [...] Ten duch musi panować wśród nas zarówno dzisiaj jak i jutro”⁹⁹. Podczas obrad, co warto w tym miejscu podkreślić, stała się rzecz niezwykła. Lemkin, który nie był członkiem żadnej delegacji rządowej, otrzymał publicznie podziękowanie. Jeden z delegatów Iranu oddał publicznie hołd adwokatowi z Warszawy. „Chciałbym złożyć hołd człowiekowi, który wzbogacił naukę prawa przez ideę międzynarodowej kryminalizacji ludobójstwa. Mówię o profesorze Lemkinie z Yale University, który spędził dużą część swojego życia uświadamiając opinie publiczną o konieczności zwalczania tej strasznej plagi o rozmiarach światowych”¹⁰⁰.

⁹⁵ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 382; Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, op. cit., s. 83. Poza Lemkinem ekspertami byli, wybitny jurysta z Rumunii Vespasian V. Pella oraz francuski sędzia w procesie MTW w Norymberdze 1945-1946 Henri Donnedieu de Vabres.

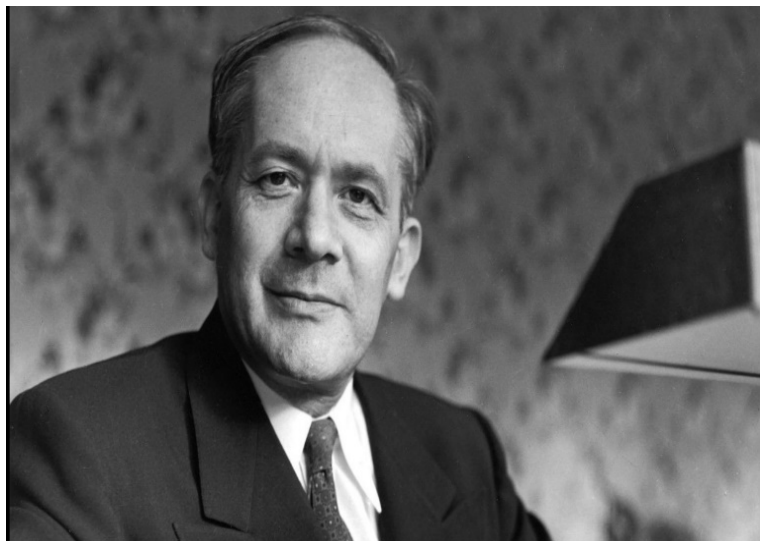
⁹⁶ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, op. cit., s. 274. Wspominał, że: „Tej nocy położyłem się do łóżka z gorączką. [...] Następnego dnia zgłosiłem się do paryskiego szpitala, gdzie spędziłem ponad trzy tygodnie. Nikt nie ustalił co mi właściwie dolega. Sam postawiłem sobie diagnozę: *genociditis*, wyczerpanie pracą nad konwencją o ludobójstwie”. Por. A. Spychalska, *Rafała Lemkina metoda i polityka tworzenia prawa*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2014, z. 8., s. 282.

⁹⁷ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 426. Jak pisze autor: „Bezpośrednio zaś potem wyładował na trzy tygodnie w szpitalu, gdzie nikt z Sekretariatu ONZ nim się nie interesował”. Natomiast po uchwaleniu Deklaracji zespół współpracowników został zaproszony przez dyrektora wydziału Prawa Człowieka Johna Humphreya „na kolację do luksusowej restauracji”.

⁹⁸ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, op. cit., s. 273. Pisał *expressis verbis*: „Prowadząc swoją kampanię, ściśle współpracowałem z prasą i z wieloma korespondentami połączyła mnie głęboka przyjaźń. Byli autentycznie zainteresowani moimi staraniami. [...] Dziennikarze regularnie donosili o trudnościach i zwycięstwach odnoszonych w Paryżu, jak przedtem w Lake Success. Teraz wszyscy razem cieszyliśmy się wspólnym zwycięstwem”.

⁹⁹ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 421-422.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 423; Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, op. cit., s. 84. Był nim dr Djalala Abdoha.



Fot. 8. Rafał Lemkin

Źródło: Foto: twitter.com/InstPileckiego.

Niestety, godny odnotowania w tym miejscu fakt, nikt z delegatów z Warszawy nie pogratił sukcesu Lemkinowi¹⁰¹. Z uwagi na to, że konwencja o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa jest powszechnie znana, dostępna, a także szczegółowo opisana i skomentowana w literaturze, więc skupimy się na niektórych tylko interesujących nas artykułach.

Przypomnijmy, konwencja Lemkina składa się z preambuły i XIX artykułów. Dzisiaj, z uwagi na wojnę w Ukrainie oraz eskalację konfliktu w Górskim Karabachu, warto przypomnieć kilka istotnych informacji na ten temat. Zgodnie z art. I konwencji znalazło się tam sformułowanie, że sygnatariusze potwierdzają, że „ludobójstwo, popełnione zarówno w czasie pokoju jak podczas wojny, stanowi zbrodnię w obliczu prawa międzynarodowego, oraz zobowiązują się zapobiegać tej zbrodni i karać ją”. Z kolei konwencja w art. II precyzuje, że „ludobójstwem jest którykolwiek z następujących czynów, dokonany w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych, jako takich: a) zabójstwo członków grupy, b) spowodowanie poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego członków grupy, c) rozmyślne stworzenie dla członków grupy warunków życia, obliczonych na spowodowanie ich całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego, d) stosowanie środków, które mają na celu wstrzymanie urodzin w obrębie grupy, e) przymusowe przekazywanie dzieci członków grupy do innej grupy”. Natomiast w art. III mamy wymieniony w sposób enumeratywny katalog czynów podlegających karze. I tak są to: „a) ludobójstwo, b) zmowa w celu popełnienia ludobójstwa, c) bezpośrednie i publiczne podżeganie do popełnienia ludobójstwa, d) usiłowanie popełnienia ludobójstwa, e) współudział w ludobójstwie”. Możemy być pod wrażeniem precyzji w sformułowaniu języka konwencji.

Nie wszystkim się to podobało, co może wydawać się dziwne, po doświadczeniach zakończonej nie tak dawno wojny¹⁰². Tym bardziej dzisiaj jesteśmy pod wrażeniem wizjonerstwa

¹⁰¹ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op .cit., s. 421-422.

¹⁰² R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, s. 228. Pisał *explicite*: „Zbrodnie popełnione podczas wojny zawsze się po niej wybacza, ponieważ o wojnie, wytworze nienawiści, trzeba z natury zapomnieć, jako że nienawiść nie może trwać wiecznie”. Nie potrafił zrozumieć postawy niektórych delegacji, że zamiast popierać proponowane rozwiązania, to, jak np. delegacji brytyjskiej, „zależy im na nieprecyzyjnym sformułowaniu, które można byłoby stosować, kiedy będzie to po ich myśli”.

Lemkina, który był jak dalekowzroczny polityk, walczył, negocjował, czasami wręcz nieustępliwy i namolny w dążeniu do celu. „Ale życie narodów – konstatawał – jest zbyt cenne, by powierzać je starej łódce z wielkimi dziurami w burtach, płynącej po burzliwych wodach polityki światowej”¹⁰³. Nim przejdziemy do dalszych rozważań, nie możemy przejść obojętnie bez jakże zaskakująco przyjemnego „polonikum”.

„Doświadczenia z mojej dawnej pracy – wspominał Lemkin – w polskiej Komisji Kodyfikacji Prawa, zwłaszcza w Sekcji Karnej, uświadomiły mi, że legislator musi górować wyobraźnią nad przestępcą. Definicja przestępstwa musi być możliwie jak najbardziej kompletna, w przeciwnym razie przestępca wymknie się przez luki prawne”¹⁰⁴. Ten akapit, zamieszczony na łamach niedokończonych autobiografii, był najlepszą recenzją i oddaniem hołdu polskiej myśli jurystycznej okresu międzywojennego.



Fot. 9.

Korytarz w dawnym Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, gdzie studiował Rafał Lemkin. Dziś ukraińscy studenci studiują tu biologię (widok współczesny; aut. Adam Jones from Kelowna, BC, Canada; CC BY-SA 2.0)

Jak już wspominaliśmy wyżej, wiele delegacji państwowych zgłaszało swoje uwagi co do kwestii: w jaki sposób karać za ludobójstwo. Nie wszystkie państwa dążyły do połączenia prawa krajowego i międzynarodowego. Co w przypadku, jeżeli jakieś państwo nie wprowadziłoby przepisów krajowych w życie, czy wówczas należałoby podjąć działania na arenie międzynarodowej: agenda ONZ lub Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze? Inną propozycję miała delegacja francuska, która zaproponowała powołanie do życia Międzynarodowego Trybunału Karnego. Chociaż pomysł nie spotkał się z entuzjazmem, delegaci znanego Sekwany postawili ultimatum: albo zostanie powołany MTK albo Francja nie podpisze i nie ratyfikuje konwencji. W rozmowach kularowych osiągnięto konsensus, co znalazło się w zapisie art. VI konwencji¹⁰⁵.

¹⁰³ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 228.

¹⁰⁴ Ibidem, s. 242. Zob. A. Spychalska, *Rafała Lemkina metoda...*, *op. cit.*, s. 277.

¹⁰⁵ Artykuł VI stwierdza: „Osoby oskarżone o ludobójstwo lub inne czyny wymienione w Artykule III będą sądzone przez właściwy trybunał państwa, na którego obszarze czyn został dokonany, lub przez międzynarodowy trybunał karny, którego kompetencja będzie obejmowała te Umawiające się Strony, które



Fot. 10. Tablica upamiętniająca Rafała Lemkina, ufundowana przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych w 60. rocznicę uchwalenia Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, umieszczona przy ulicy Kredytowej 6 w Warszawie. 2008

Źródło: Wikimedia Commons/ fot. Wuj Mat.

Warto też pochwalić niesamowitą intuicję Lemkina w walce o przywrócenie art. VIII konwencji. W głosowaniu Komitet Prawny usunął tenże artykuł z treści konwencji. Lemkin od razu rozpoznał fortel przeciwników konwencji i przystąpił do ostrego kontrnatarcia i lobbowania na rzecz przywrócenia usuniętego przepisu. Argumentował to tym, że jeżeli był organ kontrolny: Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (art. IX), a usunięta zostanie reakcja ONZ (art. VIII), to „konwencja będzie martwa”¹⁰⁶. Dlaczego tak bardzo zależało na tym Lemkinowi? Dla delegatów podniesienie alarmu przez prawnika z Warszawy wydawało się przesadzone i nieuzasadnione. Tymczasem Rafał Lemkin dostrzegał to, czego inni nie dostrzegali. Właśnie rozpoczynała się „zimna wojna”, która była konfliktem

kompetencję te przyjmą”. [Dz. U. RP z 1952 r., nr 2, poz. 9]; Gwoli ścisłości, Międzynarodowy Trybunał Karny oficjalnie zaczął działać dopiero 1 lipca 2002 roku. Pomimo że przez ponad pięćdziesiąt ludzkość w dalszym ciągu doświadczała aktów ludobójstwa, delegacje rządowe nie widziały potrzeby powołania organu, który by osądził przestępców wojennych. Oczywiście wcześniej powołano do życia *ad hoc* Międzynarodowy Trybunał Karny w 1993 roku (dla byłej Jugosławii) oraz w roku 1994 (dla Rwandy).

¹⁰⁶ Artykuł VIII stwierdza: „Każda z Umawiających się Stron może zwrócić się do właściwych organów Narodów Zjednoczonych o przedsięwzięcie przewidzianych w Karcie Narodów Zjednoczonych środków, które uznają za odpowiednie dla zapobieżenia i stłumienia aktów ludobójstwa lub innych czynów wymienionych w Artykule III”.

dwóch bloków polityczno-społecznych. Konflikt ten także rozgrywał się na płaszczyźnie międzynarodowej, a jego sceną była Organizacja Narodów Zjednoczonych. Lemkin pisał bez ogródek: „działanie ONZ jest ważniejsze niż Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, w którym czasami sprawa zostaje rozpatrzona dopiero po roku. Ludzie, będący obiektem ludobójstwa, będą już wtedy martwi”¹⁰⁷. Dzisiaj z perspektywy lat minionych możemy tylko podziwiać przenikliwość i zmysł polityczny naszego wybitnego rodaka. Wszak Radę Bezpieczeństwa pomimo weta można obejść, zgłaszając przypadki ludobójstwa zgodnie z duchem konwencji do wszystkich organów ONZ¹⁰⁸. Oczywiście, nie nad wszystkimi sprawami był w stanie zapanować i odpowiednio zareagować. Opozycja wykorzystywała każdą sytuację, aby przemycić do tekstu konwencji kilka „koni trojańskich”¹⁰⁹. „Zwalczałem – wspominał Lemkin – także wszystkie późniejsze próby rewizji konwencji”¹¹⁰. Nim przejdziemy do omówienia zagadnienia ratyfikacji konwencji, warto wspomnieć o jeszcze jednej bitwie, jaką musiał stoczyć „samotny krzyżowiec”. Jak pamiętamy, w tym samym czasie trwały intensywne prace nad Deklaracją praw człowieka. Pojawiła się rywalizacja o projekt oengetowski. Walka ta przybrała kształt brutalnej zakulisowej rozgrywki¹¹¹. Trzeba to wyraźnie podkreślić w tym miejscu, Lemkin nie był zainteresowany i nie czuł potrzeby zwalczania konkurencyjnej inicjatywy, ba, nawet ją wspierał. Kiedy informacja dotarła do Lemkina, natychmiast przeprowadził skuteczną akcję informacyjną, która zakończyła się sukcesem¹¹². Ten niespodziewany atak tylko wzmógł jeszcze bardziej

¹⁰⁷ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 270. Lemkin był pewien, że niektóre państwa mogą zgłosić zastrzeżenia do art. IX, a wtedy nie będzie żadnej kontroli międzynarodowej.

¹⁰⁸ Ibidem, s. 268. Pisał wprost: „Jak można wetować ochronę życia, oznaczałoby to weto wobec samego życia?”.

¹⁰⁹ Artykuł XIV stwierdza: „Konwencja niniejsza pozostaje w mocy w ciągu 10 lat od daty jej wejścia w życie. Pozostanie ona w mocy na dalsze kolejne 5-letnie okresy dla tych Umawiających się Stron, które nie wypowiedzą jej przynajmniej na 6 miesięcy przed upływem bieżącego okresu. Wypowiedzenie następuje przez pisemne zawiadomienie, skierowane do Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych”. Lemkin zwracał uwagę na klauzulę ograniczającą konwencje w mocy do 10 lat. Artykuł XVI stwierdza: „Każda Umawiająca się Strona może w każdym czasie zażądać rewizji Konwencji niniejszej przez pisemne zawiadomienie Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych. Ogólne Zgromadzenie postanowi, jeżeli to uzna za stosowne, jakie kroki należy przedsięwziąć w związku z takim żądaniem”. Lemkin nie był zadowolony, że dopuszczono rewizję konwencji w każdym czasie. Co przy tego typu aktach prawnych jest rzeczą rzadko spotykaną.

¹¹⁰ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 271. Lemkin w swoim stylu nie był do końca zadowolony z efektów swojej pracy. Wspominał: „Byłem, delikatnie mówiąc, zadowolony, że doszliśmy do tego etapu, ale tak wyczerpany, że nie potrafiłem całkowicie ogarnąć znaczenia tego, co się stało. Chodziłem i rozmawiałem automatycznie, jak we śnie. Zauważyłem wszystko wokół siebie, ale nie reagowałem tak, jak powinienem”.

¹¹¹ Ibidem, s. 263. Lemkin wspominał, że: „kilkoro przedstawicieli grup nacisku, [...] rozesłało do wszystkich organizacji obecnych w Paryżu list, w którym miano jakoby wykazać, iż przygotowanie konwencji o ludobójstwie będzie niemożliwe, i prosić o wsparcie tego stanowiska. [...] obawiali się, że przyjęcie konwencji o ludobójstwie uszczupli zakres zastosowania ich projektów. [...] Obawiałem się, że jeśli część organizacji poprze to oświadczenie, będzie to oznaczało klęskę konwencji”.

¹¹² Ibidem, s. 265. Pisał wprost: „niektórzy rzecznicy projektu praw człowieka pospieszyli do mnie z gratulacjami, jakby nic się nie stało. Dobrze jednak wiedziałem, że się nie poddadzą. Reprezentowali organizacje dysponujące personelem, pieniędzmi, cieszące się społecznym prestiżem. Nigdy nie przyszło

czujność mecenasa z Warszawy. Zresztą na potwierdzenie tego argumentu wypowiedział się autorytatywnie w nieukończonyj autobiografii. Jego konkluzja zasługuje na zacytowanie *in extenso*: „Uważałem, że projekty konwencji o ludobójstwie i Deklaracji praw człowieka należy od siebie oddzielić i każdy musi być traktowany indywidualnie. Różnice były dla mnie oczywiste.



Fot. 11. Dzień przyjęcia konwencji przez ONZ, Paryż, 9 grudnia 1948 r. Rafał Lemkin (z prawej) rozmawia z brazylijskim dyplomata Gilbertem Amado. Autor: Malvin Bolotsky

Źródło: Archiwum ONZ.

Deklaracja praw to tylko wyrażenie ogólnych zasad. Nie ma mocy wiążącej jako prawo międzynarodowe. Nie przewiduje wprowadzenia jej w życie i jako deklaracja nie może być wprowadzona w życie jako prawo. Nie może być podpisana przez przedstawicieli rządów ani ratyfikowana przez parlamenty, ponieważ nie jest umową międzynarodową. Jednocześnie konwencja o ludobójstwie jest umową międzynarodową. Może być wprowadzona w życie jako akt prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Dotyczy zbrodni międzynarodowej i przewiduje kary oraz wyższy stopień prawnego i moralnego potępienia. Konwencja jest określonym i precyzyjnym zobowiązaniem się wobec świata, że nie będzie mordować narodów i ras. Musi być więc podpisana przez przedstawicieli rządów i ratyfikowana przez parlamenty. Deklaracja praw człowieka to tylko randka, konwencja o ludo-

im ma myśl, że zwykli członkowie tych organizacji nie aprobowaliby ich walki przeciw konwencji o ludobójstwie”.

bójstwie jest małżeństwem”¹¹³. Przed Lemkinem została ostatnia batalia o ratyfikację konwencji. Zgodnie z art. XIII Konwencji, aby mogła wejść w życie, należało przekonać do ratyfikacji dwadzieścia parlamentów państw¹¹⁴. Rzeczą wydawałaby się poza zasięgiem, ale nie dla Lemkina. Z benedyktyńskim zapałem przystąpił do agitacji na rzecz ratyfikacji konwencji. Mobilizował, wysyłał telegramy i listy do głów państw, prosił i rozmawiał *face to face* z dygnitarzami i urzędnikami, pisał artykuły do gazet, które były następnie drukowane w prasie amerykańskiej, angażował organizacje pozarządowe, wreszcie zachęcał ludzi kultury, sztuki i nauki do poparcia na rzecz ratyfikacji konwencji¹¹⁵. Wspomnianą liczbę dokumentów ratyfikacyjnych udało się już zebrać 14 października 1950 roku. Co ciekawe, pierwszym państwem świata, które ratyfikowało Konwencję Lemkina była Etiopia. Zatem rozpoczął się wyścig z czasem. Graniczna data została wyznaczona na dzień 12 stycznia 1951 roku, kiedy to na 90-ty dzień po uzyskaniu wspomnianych liczby ratyfikacji konwencja o genocydzie weszłaby formalnie w życie. Pełen pasji Lemkin stwierdził: „Walka i trudności stawiane na drodze samotnego krzyżowca w każdej dziedzinie mogą złamać mu zdrowie, ale nigdy jego ducha”¹¹⁶. Trwająca niespełna dwa lata krucjata Lemkina – od momentu uzyskania dwudziestu ratyfikacji, po wejście trzy miesiące w życie – nie do końca spełniła jego oczekiwania. Cały czas zdawał sobie sprawę, że przeciwnicy konwencji nie spoczną, dopóki ją nie unicestwią¹¹⁷. Przeczucie wybitnego prawnika z Warszawy było uzasadnione. Dzisiaj trudno to sobie wyobrazić, ale w tamtym czasie na korytarzach oenztowskich spotykał się także z poważnymi groźbami ze strony niektórych dyplomatów¹¹⁸. Jak już wspominaliśmy, bez poparcia i zaangażowania administracji amerykańskiej szanse na rozpoczęcie, a potem finalizację prac nad konwencją byłyby mizerne. Lobbing najpotężniejszego mocarstwa „wolnego świata” zmusił inne państwa do przyjęcia narracji na rzecz poparcia konwencji. Jednakże w tym temacie do pewnego stopnia sprawy nie potoczyły się po myśli Lemkina. Niestety, pomimo wielu rozmów i starań Senat USA

¹¹³ Ibidem, s. 264.

¹¹⁴ Artykuł XIII stwierdza: „W dniu złożenia pierwszych 20 dokumentów o ratyfikacji lub przystąpieniu Sekretarz Generalny sporządza protokół, którego odpis prześle każdemu państwu, które jest członkiem Narodów Zjednoczonych, oraz każdemu wspomnianemu w Artykule XI państwu, które nie jest członkiem Narodów Zjednoczonych. Konwencja niniejsza wejdzie w życie 90 dnia od daty złożenia dwudziestego dokumentu o ratyfikacji lub przystąpieniu. Każda ratyfikacja lub przystąpienie, dokonane po tej dacie, nabierze skutków prawnych 90 dnia od daty złożenia dokumentu o ratyfikacji lub przystąpieniu”.

¹¹⁵ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 457-458; Por. A. Spychalska, *Rafała Lemkina metoda...*, s. 281.

¹¹⁶ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 460.

¹¹⁷ Ibidem, s. 317-318. Pisał wprost: „Wiedziałem, że ten moment ratyfikacji to tylko formalność, po czym konwencja zostanie odłożona na półkę, jak przewiduje plan, którego szczegółów nie znałem. Wiedziałem, że moi wrogowie traktują ratyfikację jako tymczasowe pozwolenie na przyjęcie konwencji, które zostanie odwołane, kiedy przyjdzie czas na zadanie śmiertelnych ciosów”.

¹¹⁸ Ibidem, s. 319-320. Lemkin w nieukończonym autobiografii pisał bez ogródek: „Kilka dni później przeszedł do mnie pewien dyplomata i bez odrobiny zażenowania na twarzy powiedział: – lepiej, żeby nie wytrzymał pan tego, co próbujemy zrobić z konwencją o ludobójstwie. Wbija mi pan igłę w serce i chce, żebym się uśmiechnął – odpowiedziałem i odszedłem. Od tamtego dnia nie odezwałem się do tego człowieka ani słowem, ponieważ gróźb nienawidzę bardziej niż przemocy. Obiektem przemocy jest ciało, ale groźby mają na celu sparaliżowanie woli człowieka. Kiedy spotkałem tego osobnika, traktowałem go jak powietrze. Swoją niezdolność do uśmiechania się i akceptowania brutalności uznałem za wadę utrudniającą mi działanie na nowoczesnym rynku ludzkich spraw”.

nie ratyfikował Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa¹¹⁹. Do końca życia Lemkin miał nadzieję, pomimo wsparcia ze strony prasy amerykańskiej, że Stany Zjednoczone ratyfikują konwencję. Na łamach opiniotwórczej prasy amerykańskiej m.in. „*New York Times*” w 1957 roku opublikowano artykuł, w którym krytykowano działania administracji amerykańskiej¹²⁰.

Na koniec jeszcze kilka akapitów na temat stosunku Lemkina do komunizmu. Jak pisze znany najrzetelniejszy biograf prawnika z Warszawy, profesor Szawłowski, „Lemkin nigdy nie sympatyzował z sowieckim komunizmem”¹²¹. Nie znaczy to, że nie zdawał sobie sprawy z popełnianych przez Sowietów zbrodni na ludności cywilnej. W czasie walki o konwencję musiał kalkulować, nie było innego wyjścia. W czasie trwania II wojny światowej Związek Sowiecki był najważniejszym sojusznikiem wojennym Stanów Zjednoczonych. Zachowywał wstrzeźliwość polityczną podczas procesu norymberskiego, jak i na pierwszych sesjach oenztowskich. Doskonale zdawał sobie sprawę, że w tamtym czasie otwarty atak na Moskwę zakończyłby się porażką dyplomatyczną. Głos dyktatora z Kremła w sprawie uchwalenia konwencji był wiążący dla całego bloku wschodniego. Dopiero uchwalenie przez ONZ konwencji oraz rozwijająca się stopniowo zimna wojna pomiędzy Zachodem i Wschodem umożliwiły Lemkinowi podjęcie długo niepodejmowanego tematu. Jak wspomniano wyżej, w konwencji nie ma treści na temat zbrodni popełnianych z nienawiści do zbiorowości społecznych i politycznych. Po wejściu konwencji w życie w latach 50-tych, Lemkin mógł już bez żadnych przeszkód sobie pozwolić na otwartą krytykę imperium sowieckiego. W licznych artykułach, przemówieniach, wystawach nagłaśniał popełnione zbrodnie genocydu: na Ukrainie (*Hołodomor*), zbrodnię katyńską¹²². Nawiązywał liczne znajomości i kontakty z działaczami oraz z organizacjami antykomunistycznymi z bloku wschodniego przebywającymi w USA. Walka o przypominanie międzynarodowej opinii publicznej o licznych ofiarach reżimu komunistycznego nie została przez niego dokończona. niespodziewanie przerwała mu ją śmierć.

¹¹⁹ Ibidem, s. 461. Jak czytamy: „[...] Widocznie prowadził lobbing zbyt agresywnie, irytując pewną liczbę wybitnych i wpływowych senatorów. W rezultacie, kiedy w 1950 roku podkomisja Komisji Stosunków Międzynarodowych Senatu dokonała pierwszych przesłuchań w sprawie Konwencji, Lemkin nie został wezwany do złożenia zeznań”.

¹²⁰ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 490. Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, op. cit., s. 85. Ryszard Szawłowski przytoczył fragment gazety, w której czytamy: „Można się czegoś nauczyć od owego, niezwykle cierpliwego i całkowicie nieoficjalnego („nie urzędowego”) człowieka (*totally unofficial man*), profesora Rafała Lemkin, który walczył o Konwencję o genocydzie dzień po dniu, i który osiągnął teraz swoje pięćdziesiąte szóste zwycięstwo. Jednak droga do ratyfikacji konwencji przez USA okazała się szczególnie długa i ciernista”.

¹²¹ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 491. Por. J. Dobrowolska-Polak, *Przeciwdziałanie i karanie zbrodni ludobójstwa – dziedzictwo Rafała Lemkina*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 9, Poznań 2008, s. 2; A. Redzik, *Rafał Lemkin (1900-1959), Hersch Lauterpacht (1897-1960)...*, op. cit., s. 93.

¹²² R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 491-511. Szerzej na ten temat: J. J. Bruski, *Hołodomor. Dzieje zakłamywania i odkłamywania na nowo tragedii lat 1932-1933*, [w:] *Słowa w służbie nienawiści*, (red.) A. Bartuś, Oświęcim 2013; K. Łagojda, *Niemiecka i sowiecka propaganda o mordzie w Katyniu w świetle wywiadów z dziećmi oficerów Wojska Polskiego*, [w:] *Słowa w służbie nienawiści*, (red.) A. Bartuś, Oświęcim 2013.

Od zapomnienia do bohatera

„Dziś jest wprost niepojęte – pisze Ryszard Szawłowski – jak człowiek cieszący się tak wielkim uznaniem międzynarodowym, mający elitarne znajomości w kręgach ONZ i w Waszyngtonie oraz w gremiach naukowych w wielu krajach świata, wielokrotnie wysuwany do Pokojowej Nagrody Nobla, mógł znaleźć się w tak krytycznym położeniu”¹²³. W przytoczonym fragmencie wybitny lemkinolog zwrócił uwagę na fakt, do jakich wyrzeczeń był zmuszony architekt konwencji. W znakomitej biografii Lemkina oraz w nieukończonych autobiografiach postać autora terminu *genocide* jawi się nam jako ktoś, kto przez całe życie musi walczyć. Często walka toczyła się na wielu płaszczyznach. Począwszy od najmłodszych lat, kiedy nie były najlepsze warunki socjalno-bytowe rodziny. Wprawdzie nie cierpiał biedy, ale z uwagi na żydowskie pochodzenie był spychany na margines społeczny. Z uwagi na ograniczony dostęp do dóbr kultury oraz wykluczenie z życia polityczno-gospodarczego, wykorzystał talent jakim obdarzyła go matka natura. Ciekawość poznania świata, tolerancja i otwartość zaszczerpiona przez matkę, miłość do książek i ciągły głód wiedzy, spowodowały, że był to jego jedyny oręż w walce o ochronę człowieka i narodów. Z benedyktyńską pracowitością i cierpliwością wspinał się po szczeblach kariery zawodowej. Pracowitość oraz łatwość przyswajania wiedzy umożliwiły mu zdobycie jak na tamte czasy solidnego wykształcenia. Oczywiście nie miałoby to miejsca, gdyby na swojej drodze życiowej oraz naukowej nie spotkał życzliwych mu ludzi oraz szczęścia, które nigdy go nie opuszczało, wręcz nieraz ratowało życie. Na kartach autobiografii Lemkin słowem się nie żalił lub negatywnie pisał o czasach spędzonych w międzywojennej Polsce. Był bardzo wdzięczny swojej ojczyźnie, swoim mentorom naukowym, za umożliwienie i rozwój pasji życiowej, jakim była praca w polskim wymiarze sprawiedliwości. Oczywiście, satysfakcja z pracy przynosiła mu także wymierne korzyści finansowe. Jako osoba o ugruntowanym statusie finansowym mógł sobie pozwolić na wiele więcej niż przeciętny obywatel państwa. Na stronach nieukończonych autobiografii z nostalgią wspominał po latach życie w Warszawie. „Nie ma sensu wspominać przeszłości – pisał Lemkin. Sute honoraria, czcze gadanie o naszej nieskończonej prawniczej mądrości, drogie meble, domek na wsi – to nigdy nie wróci”¹²⁴. Warte podkreślenia jest również fakt, że nie żywił urazy, kiedy został usunięty z grona studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego, czy też będąc wiele lat później brutalnie zaatakowany na łamach gazety, wytykającej mu jego pochodzenie. Wybuch wojny przekreślił wiele planów zawodowych i prywatnych Rafała Lemkina. Możemy się tylko domyślać, jakby się potoczyły dalsze losy autora terminu *genocide*. Zresztą wiele lat później sam Lemkin, kiedy spisywał nieukończone wspomnienia, doszedł do wniosku, że nie do końca był szczęśliwy. W rzeczy samej, wojna dotknęła go bardzo oso-

¹²³ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 476. Zob. też: S. Mikke, *Adwokat Rafał Lemkin: wybitny nieznany*, „Palestra” 2006, nr 1-2, s. 110. Mecenas Stanisław Mikke pisze w podobnym tonie. „Wyjątkowo przykrym, a też i niepojętym, właśnie takiego niesprawiedliwego zapomnienia przykładem, jest Rafał Lemkin, choć człowiek ten zasłużył sobie na dobre miejsce w społecznej świadomości. Któż bowiem dziś wie, prócz wąskiego grona naukowców, o kogo chodzi, i co on takiego uczynił, że zapomnieć nie było wolno”; A. Bartuś, *O wolności i prawach człowieka*, Oświęcim 2014, s. 28-29.

¹²⁴ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, op. cit., s. 121.

biście. Stracił prawie całą rodzinę, ale on szczęśliwie przeżył i pomimo ogromnej tragedii odnalazł siłę i sens dalszego życia.



Fot. 12. Płyta upamiętniająca Rafała Lemkina w Ogrodzie Sprawiedliwych w Warszawie

Źródło: Wikimedia Commons CC BY-SA 4.0/fot. Mateusz Opasiński.

„Jako prokurator i adwokat służyłem władzy i cieszyłem się pozornym prestiżem. Naprawdę żyłem wyłącznie wtedy, kiedy walczyłem o ideę. Resztę życia poświęcę pracy – chcę doprowadzić do tego, żeby niszczenie narodów uznano za zbrodnię”¹²⁵. Złożenie przez niego uroczystej przysięgi motywowało go do osiągnięcia upragnionego celu, jakim była ochrona narodów przed unicestwieniem. Jako uchodźca wojenny, po wielu miesiącach tułaczki osiedlił się w Stanach Zjednoczonych. Chociaż mógł zostać w Sztokholmie, gdzie znalazł pracę na uczelni i spokojnie doczekać zakończenia wojny, wołał wyemigrować do Ameryki. Dzięki licznym przedwojennym znajomościom w środowisku jurystycznym mógł tam realizować swój plan. Plan ten był prosty – przypominać i upominać się o ochronę zagrożonych ludzi na Starym Kontynencie. Wiedział, że jego głos będzie usłyszany w Waszyngtonie. Przekonanie do swoich planów jednego z najważniejszych mocarstw koalicji antyhitlerowskiej było dla niego priorytetem¹²⁶. Opublikowanie dzieła życia wraz z udokumentowaniem popełnionych zbrodni hitlerowskich, a także zdefiniowaniem nowego terminu zbrodni, pozwoliły Lemkinowi zatrudnić się w administracji rządowej.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem, s. 189. Pisał wprost: „Przystępowałem do nowej krucjaty. Tym razem jednak wiedziałem, że moje zdrowie nie będzie niezawodnym towarzyszem broni”. Por. W. Lutwak, *op. cit.*, s. 449. Władysław Lutwak pisał, że „to była misja nomady z Polski”.

Tam z bliska mógł obserwować meandry wielkiej polityki międzynarodowej¹²⁷. Już wtedy zrozumiał, że wielcy tego świata nie do końca są zainteresowani jego koncepcją. Jak już wcześniej pisaliśmy, przekonał się o tym boleśnie podczas trwania procesu norymberskiego. Wtedy postanowił zaangażować państwa Ameryki Łacińskiej, Azji i Bliskiego Wschodu, a także odnowił kontakty jurystyczne z czołowymi przedstawicielami wielu państw, które ucierpiały najbardziej w czasie wojny, do lansowanej przez siebie koncepcji. Osiągnięcie tak olbrzymiego sukcesu na arenie międzynarodowej w rzeczy samej powinno przełożyć się na pewną stabilizację życiową. Tak się nie stało. Świat i co jest tym bardziej przykre, jego przyjaciele, nie doceniali dorobku Lemkina¹²⁸. Pisał *expressis verbis*: „czułem, że nikt mnie nie chce – ani świat, ani moi przyjaciele”¹²⁹. W tym miejscu należy się pewne wyjaśnienie, o czym wyżej pisał profesor Szawłowski, a mianowicie o „krytycznym położeniu” Lemkina. Trudno to dzisiaj pojąć, ale wówczas Lemkin, osoba znana i ceniona w kręgach oenzetowskich, czy wśród ogólnie rzecz biorąc szerokiego establishmentu politycznego, cierpiał na niewyobrażalną biedę! Faktem jest, że Lemkin nie dbał wystarczająco dobrze o sprawy finansowe, szastając pieniędzmi, które wydawał na telefony, telegramy, czy na zatrudnione sekretarki. Ale to w Ameryce, swojej drugiej ojczyźnie, zaznał największej biedy w swoim życiu¹³⁰. Żeby oddać klimat całej sytuacji, sam Lemkin na stronach autobiografii pisze o tym z zażenowaniem. Warto te fragmenty zacytować *in extenso*. Czytamy: „musiałem pożyczać pieniądze na jedzenie. Kiedy mi się nie udawało, chodziłem głodny. [...] W siedzibie ONZ ledwo trzymałem się na nogach i często musiałem opierać się o ścianę lub siadać na sofie. [...] Jestem dosłownie bez grosza przy duszy. Pożyczam pieniądze od przyjaciół w Nowym Jorku, żeby móc pojechać do Waszyngtonu, a następnie pożyczam od waszyngtońskich przyjaciół, żeby spłacić tych w Nowym Jorku. [...] Dochodzi to tego, że bronię w ONZ świętej sprawy, występując w dziurawych ubraniach. Moi przyjaciele z ONZ «spiskują», żeby dopilnować, żebym zjadł codziennie chociaż jeden posiłek. Jest mi wstyd, staram się, będąc u nich w gościach, ograniczać się do talerza zupy”¹³¹. Pomimo ciężkiej sytuacji materialnej i finansowej, intensywnie pracował

¹²⁷ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 188. Tak wspominał na kartach autobiografii: „W Waszyngtonie krążyły pogłoski o masowych egzekucjach w całej Europie, o wywózkach Żydów na śmierć. Nikt jednak nie natrafił na raporty o tych sprawach. Czyżby je ukrywano? Pogłoski wciąż się powtarzały, było ich coraz więcej. Można było odnieść wrażenie, że panuje ogromna zmowa milczenia, a to zatruwało atmosferę”.

¹²⁸ Ibidem, s. 320-321. Rozgoryczony Lemkin tak odnotował: „Nie dostrzegałem jednak, że nie był to dowód mojej słabości, ale mocy tego co osiągnąłem. Skonsternowany, nie zdawałem sobie sprawy, że świat zawsze tak właśnie odpłaca tym, którzy mają odwagę wierzyć i działać”.

¹²⁹ Ibidem, s. 320.

¹³⁰ W 1942 roku, Lemkin przyjął obywatelstwo amerykańskie. Por. S. Mikke, *Adwokat Rafał...*, *op. cit.*, 113.

¹³¹ R. Lemkin, *Nieoficjalny...*, *op. cit.*, s. 321; 332-333. O swojej niedoli Lemkin pisał bez ogródek: „od kilku miesięcy nie płacę za hotel w Nowym Jorku. Windziarz z premedytacją mnie obraża. W końcu konfiskują mi ubrania i wyrzucają z pokoju. Umawiam się, że będę spłacał rachunek po kilka dolarów co tydzień albo co miesiąc. W końcu odzyskuję swoje rzeczy, ale okazuje się, że hotelowe mole urządziły sobie w nich bankiet. [...] przez jakiś czas udaje mi się pożyczać dość pieniędzy, żeby na czas płacić czynsz, ale w końcu moje «lend lease» zawodzi i powstają zaległości. Gospodarz zaczyna przychodzić do mojego pokoju co noc o północy i wyzywa mnie za niepłacenie czynszu. Udaję, że śpię, ale wkrótce nawet moje chrapanie nie może zagłuszyć jego wrzasków. Odlacza mi ogrzewanie i zabiera koce. Maj-

nad kolejnymi ratyfikacjami konwencji przez parlamenty państw. Nie znajdziemy na żadnej stronie jego nieukończonych autobiografii zdania skargi lub utyskiwania na swój los. Ciągłe był na posterunku, ciągle czujny, ciągle gotowy do dalszych wyrzeczeń i stoczenia kolejnej bitwy¹³². Wreszcie ciągle wierny złożonej przez siebie obietnicy walki o ochronę ludzkości. Nie poddawał się nawet kiedy odmawiano mu grantów na badania naukowe, wydawania książek czy podjęcia zatrudnienia na uczelniach. Pod koniec życia był bezrobotny, utrzymując się z niewielkich środków dotowanych przez organizacje oengetowskie oraz hojności nielicznych darczyńców. Życie przez wiele lat w skrajnej biedzie, połączonej z wycieńczeniem pracą oraz nieleczonym nadciśnieniem, zwiastowało tragiczny koniec.



Fot. 13. Tablica na grobie Rafała Lemkina na cmentarzu Mount Hebron w Queens w Nowym Jorku w USA

Źródło: Wikimedia Commons CC BY-SA 4.0/fot. Oberezny.

28 sierpnia 1959 roku, wracając z jednego z domów wydawniczych, upada na przystanku. Umiera na miejscu, prawdopodobnie na atak serca, w wieku 59 lat. Dwa dni później na łamach „New York Times” ukazał się nekrolog wraz ze zdjęciem. Jak zawsze życzliwa mu gazeta zamieściła wspaniałe *laudatio*, oddając mu należne honory. Czytamy: „Dyplomaci tego (tj. amerykańskiego) i innych narodów, którzy zwykli byli odczuwać pewne zaniepokojenie, kiedy widzieli nieco przygarbioną postać dr. Rafała Lemkina, zbliżającą się do nich na korytarzach ONZ, nie muszą czuć się nadal niekomfortowo. Nie będą potrzebowali wymyślać tłumaczeń z powodu braku ratyfikacji Konwencji przeciw ludobójstwu, na rzecz

struje przy zamku, tak że nie mogę się przed nim w nocy zamknąć, podsuwam więc komodę pod drzwi, zza których krzyczy na mnie”.

¹³² Ibidem, s. 308. Lemkin wspominał: „przeciwnicy przez cały czas po cichu i przebiegle działali, posługując się wyrafinowanymi technikami, żeby zburzyć budowlę, którą wznosiłem”.

której dr Lemkin pracował tak cierpliwie i bezinteresownie przez półtorej dekady. [...] Ten oddany sprawie człowiek uczynił więcej niż ktokolwiek inny dla osiągnięcia formalnej akceptacji zasady, że jest rzeczą przestępczą ranić lub niszczyć grupy narodowe, etniczne, rasowe i religijne. Rafał Lemkin, niegdyś wzięty prawnik w Warszawie, ucierpiał stratę całej swej rodziny z wyjątkiem jednego brata z rąk nazistów. W tym kraju zrobił znakomitą karierę jako nauczyciel, wykładowca i pisarz, lecz ciężarem jego życia była krucjata przeciw niewolnictwu, degradacji i morderstwu. Był to wielki ciężar, który w ubiegły piątek zabił go w wieku 59 lat”¹³³. Przyjaciół Lemkina, adwokat Maxwell Cohen, za własne pieniądze zorganizował pogrzeb. W uroczystościach pochówku wzięła udział zaledwie garstka osób. Na pogrzebie nie pojawili się wysocy rangą przedstawiciele ONZ czy inni zacięci przedstawiciele środowiska prawniczego. Wybitny prawnik polski został pochowany na cmentarzu Mount Hebron Cementary, w nowojorskiej dzielnicy Queens. Na płycie jego nagrobka widnieje napis:

Dr. RAPHAEL LEMKIN (1900-1959).

FATHER OF THE GENOCIDE CONVENTION.

Bibliografia

1. Bartuś A., *O wolności i prawach człowieka*, Oświęcim 2014.
2. Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2023.
3. Bruski J. J., *Hołodomor. Dzieje zakłamywania i odkłamywania na nowo tragedii lat 1932-1933*, [w:] *Słowa w służbie nienawiści*, (red.) A. Bartuś, Oświęcim 2013.
4. Dobrowolska-Polak J., *Przeciwdziałanie i karanie zbrodni ludobójstwa – dziedzictwo Rafała Lemkina*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2008, nr 9.
5. Dróżdż D., *Zbrodnia ludobójstwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2010.
6. Fussel J.T., *Prevent Genocide International*, <http://www.preventgenocide.org/genocide/crime/withoutaname.htm> [dostęp: 27.09.2023].
7. Goldhagen D.J., *Wiek ludobójstwa*, Kraków 2012.
8. <http://www.preventgenocide.org/lemkin/madrid1933-english.htm> [dostęp: 27.09.2023].
9. <http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-3.htm#Recommendations> [dostęp: 28.09.2023].
10. <http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-1.htm#t1> [dostęp: 28.09.2023].
11. Juskiewicz J., *Adwokat Rafał Lemkin – twórca koncepcji prawnej zbrodni ludobójstwa*, Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku 2015.
12. Kornat M., *Barbarzyństwo-wandalizm-terroryzm-ludobójstwo. O Rafale Lemkinie i idei zdefiniowania „zbrodni w obliczu prawa narodów”*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 3 (43).
13. Kornat M., *Rafał Lemkin (1900-1959) – studium biograficzne*, „Zeszyty Historyczne” 2004, 147.

¹³³ R. Szawłowski, *Rafał Lemkin. Biografia...*, op. cit., s. 535-536; Idem, *Rafał Lemkin – twórca...*, op. cit., s. 85-86.

14. Kornat M., *Minister Józef Beck (1894-1944) – polityk źle obecny* [w:] *Bohaterowie i antybohaterowie współczesnej Europy*, (red.) A. Bartuś, Oświęcim 2018.
15. Lemkin R., *Nieoficjalny. Autobiografia Rafała Lemkina*. Pod red. Donny-Lee Frieze, Warszawa 2018.
16. Lemkin R., *Rządy państw Osi w okupowanej Europie*, Warszawa 2023.
17. Lemkin R., *Genocide-Modern Crime*, „Free World” 1945 r., <http://www.preventgenocide.org/lemkin/freeworld1945.htm> [dostęp: 28.09.2023].
18. Lemkin R., *Akty barbarzyństwa i wandalizmu jako delicta juris gentium*, <http://www.preventgenocide.org/de/lemkin/anwaltsblatt1933.htm> [dostęp: 28.09.2023].
19. Lemkin R., <http://www.preventgenocide.org/lemkin/AxisRule1944-3.htm#Recommendations> [dostęp: 28.09.2023].
20. Lemkin R., *Reforma prawa karnego w Niemczech*, „Głos Prawa – Przegląd Prawniczy Allerhanda” 2020, nr 1, t. III.
21. Lutwak W., *Nieoficjalny – autobiografia Rafała Lemkina po polsku*, „Głos Prawa – Przegląd Prawniczy Allerhanda” 2019, nr 2, t. II.
22. Łagojda K., *Niemiecka i sowiecka propaganda o mordzie w Katyniu w świetle wywiadów z dziećmi oficerów Wojska Polskiego*, [w:] *Słowa w służbie nienawiści*, (red.) A. Bartuś, Oświęcim 2013.
23. Mazurkiewicz M.J., *Koncepcja zakazu ludobójstwa Rafała Lemkina a eliminacjonizm Daniela Jonaha Goldhagena. Próba redefinicji teorii masowych mordów?*, „Studia Iuridica Torunien-sia” 2015, t. XVI.
24. McFarland S., Hamer K., *Jak ludobójstwo zostało uznane za zbrodnię – dziedzictwo Rafała Lemkina*, „Civitas et Lex” 2016, nr 2, t. X.
25. Mikke S., *Adwokat Rafał Lemkin: wybitny nieznany*, „Palestra” 2006, nr 1-2.
26. Nijakowski L.M., *Ludobójstwo. Historia i socjologia ludzkiej destrukcyjności*, Warszawa 2018.
27. Rakowski B., *Polska wobec stanowiska Niemiec w kwestii rozbrojenia w latach 1932-1933*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Historica 1991, 42.
28. Redzik A., *Rafał Lemkin (1900-1959), Hersch Lauterpacht (1897-1960). O polskim wkładzie w rozwój dwóch koncepcji ochrony prawa człowieka w międzynarodowym prawie karnym*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11.
29. Redzik A., *Poczet jurystów i ekonomistów (2): Rafał Lemkin (1900-1959) – patron „Głosu Prawa” 2019*, „Głos Prawa – Przegląd Prawniczy Allerhanda” 2019, nr 1, t. II.
30. Redzik A., *Rafał Lemkin (1900-1959)*, [w:] „Słownik Biograficzny Adwokatów Polskich”, t. III, Warszawa 2018.
31. Redzik A., *Rafał Lemkin (1900-1959) – co-creator of international criminal law. Short biography*, Warsaw 2017.
32. Setkiewicz P., *Pierwsze informacje o zagładzie Żydów w Auschwitz, Słowa w służbie nienawiści*, pod red. A. Bartuś, Oświęcim 2013.
33. Stone D., *Raphael Lemkin on the Holocaust*, „Journal of Genocide Research” 2005, t. VII.
34. Stokowski M.P., *Z badań nad białostockim epizodem w biografii Rafała Lemkina*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2021, t. XX, z. 1.
35. Spychalska A., *Rafał Lemkin – twórca pojęcia „ludobójstwo”*, „Acta Erasmiana”, z. 2, Wrocław 2012.
36. Spychalska A., *Rafała Lemkina metoda i polityka tworzenia prawa*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2014, z. 8.
37. Spychalska A., *Wandalizm i barbarzyństwo – Rafała Lemkina koncepcja zbrodni nowego typu*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2015, z. 17.
38. Szawłowski R., *Rafał Lemkin. Biografia intelektualna*, Warszawa 2020.

39. Szawłowski R., *Rafał Lemkin – twórca pojęcia „ludobójstwo” i główny architekt Konwencji z 9 XII 1948 (w czterdziestolecie śmierci)*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 10.
40. Szawłowski R., *Rafał Lemkin (1900-1959). Polski prawnik twórca pojęcia „ludobójstwo”*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 2 (LVIII).
41. Trzpis-Szys K., *Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego wobec procesu tworzenia się prawa międzynarodowego. Wkład polskich prawników w naukę o pokoju i bezpieczeństwie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, t. LXXII, nr 3.
42. Wieruszewski R., *Gwałty i przestępstwa na tle seksualnym jako zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciw ludzkości i akty ludobójstwa (Rwanda, była Jugosławia)*, [w:] *Kobiety wojny. Między zbrodnią a krzykiem o godność*, (red.) A. Bartuś, Oświęcim 2014.
43. Zalewski W., *Lemkinowski „genocyd” (ludobójstwo), czyli o walce idealizmu z Realpolitik*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, t. XXIX.
44. *Zbrodnie przeszłości. Opracowania i materiały prokuratorów IPN*, t. II: *ludobójstwo*, pod red. R. Ignatiewa i A. Kury, Warszawa 2008.
45. Żukowski P. M., *Krakowskie czasy studiów Rafała Lemkina*, „Dzieje Najnowsze” 2011, nr 1.

Dane kontaktowe

Grzegorz Chrószcz, grzegorz.chroszcz@akademiarac.edu.pl



Magdalena Wawoczny

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8504-8358>

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

KIERUNKI ROZWOJU TURYSTYKI W CZASIE KRYZYSU. STUDIUM PRZYPADKU INWAZJI ROSJI NA UKRAINĘ

Streszczenie (abstrakt): Wybuch wojny w Ukrainie wywołany inwazją Rosji miał katastrofalny wpływ zarówno na życie codzienne mieszkańców, jak również na kondycję gospodarki. Według Banku Światowego konflikt zahamował ożywienie gospodarcze Ukrainy po pandemii Covid-19. Wojna przyczyniła się do zastopowania rozwoju wielu gałęzi przemysłu, w tym także branży turystycznej, której łączne przychody z turystyki w 2020 roku wyniosły ponad 374 mln dolarów. W wyniku działań wojennych niszczone są nie tylko obiekty użyteczności publicznej, ale także atrakcje turystyczne kraju. Pomimo trwającego konfliktu wielu touroperatorów oferuje turystom nie tylko wycieczki do miejsc względnie uznawanych za bezpieczne, np. do Lwowa, ale także wyjazdy do miejsc zbrodni wojennych (turystyka wojenna). Celem artykułu jest ocena możliwości rozwoju turystyki w Ukrainie w okresie kryzysu i tuż po jego potencjalnym zakończeniu. Cel ten osiągnięto poprzez przegląd literatury i analizę opublikowanych danych wtórnych

Słowa kluczowe: turystyka wojenna, konflikt rosyjsko-ukraiński, kryzys w turystyce

DIRECTIONS OF TOURISM DEVELOPMENT DURING THE CRISIS. A CASE STUDY OF THE RUSSIA'S INVASION OF UKRAINE

Abstract: The outbreak of war in Ukraine, caused by the invasion of Russia, had a catastrophic impact on both the everyday life of the inhabitants and the conditions of the economy. According to the World Bank, the conflict has inhibited economic recovery from the Covid-19 pandemic. The war contributed to the inhibition of the development of many industries, including the tourism industry, whose total revenues from tourism in 2020 amounted to over USD 374 million. As a result of military operations, not only everyday utility facilities are destroyed, but also the country's tourist attractions. Despite the ongoing conflict, many tour operators offer tourists not only trips to places considered safe, e.g., Lviv, but also trips to crime scenes (war tourism). The aim of the article is to assess the possibilities of tourism development in Ukraine during the crisis and just after its potential end. The goal was achieved through a literature review and analysis of published secondary data.

Keywords: war tourism, Russian-Ukrainian conflict, tourism crisis

Wstęp

Od 24 lutego 2022 roku Ukraina zмага się z atakami zbrojnymi ze strony Federacji Rosyjskiej. Skutki działań wojennych dla Ukrainy są powszechnie znane. Oprócz niewyobrażalnego cierpienia cywilów, załamaniu uległa także ukraińska gospodarka. Jedną z branż, które jak mogłoby się wydawać zostały całkowicie wygaszone przez wojnę, jest branża

turystyczna. Na przestrzeni ostatnich dekad ukraińska turystyka notowała tendencje wzrostowe aż do momentu wybuchu pandemii Covid-19 – kryzysu, który swoim zasięgiem i skalą dotknął każdą destynację turystyczną. W przeciwieństwie do pozostałych krajów, Ukraina nie zdołała ożywić swojej turystyki po stopniowym wygaszaniu pandemii. Rośnące nastroje wojenne i eskalacja konfliktu pogłębiły trwający kryzys. W tym przypadku nie tylko wstrzymany został ruch turystyczny, ale na skutek różnego rodzaju działań wojennych zniszczeniu ulegają walory turystyczne Ukrainy, w tym walory kulturowe i przyrodnicze. Prawdą jest, że turystyka to branża szczególnie wrażliwa na występowanie wszelkiego rodzaju kryzysów, które zagrażają bezpieczeństwu turystów, lecz zwykle, gdy konflikt wygasa, odpowiednie podmioty starają się ożywić ruch turystyczny. Dzieje się tak nie tylko ze względu na możliwość uzyskania wysokich wpływów finansowych, ale w przypadku Ukrainy także po to, by utrzymać w świecie zainteresowanie sytuacją polityczną kraju.

Celem artykułu jest ocena możliwości rozwoju turystyki w Ukrainie w czasie kryzysu i tuż po jego potencjalnym zakończeniu. W momencie pisania artykułu wojna w Ukrainie nadal trwa i niemożliwe jest spekulowanie na temat daty jej zakończenia. Mimo to w literaturze i zasobach internetowych pojawiają się publikacje dotyczące turystyki w Ukrainie. Należy zaliczyć do nich raporty lub plany publikowane przez urzędy statystyczne, artykuły naukowe oraz artykuły publikowane w Internecie, dotyczące zjawiska turystyki wojennej w Ukrainie. Jeśli chodzi o turystykę wojenną, pojęcie to nie jest nowe i nie zostało wykreowane na skutek wojny w Ukrainie, lecz znacznie wcześniej. W związku z tym istnieje szereg publikacji naukowych opisujących ten rodzaj turystyki. W celu przedstawienia tego zjawiska niezbędne było dokonanie kwerendy źródłowej w Internecie oraz analiza literatury przedmiotu.

Ukraina jako destynacja turystyczna

Ukraina bez wątpienia jest krajem atrakcyjnym turystycznie, posiadającym wiele walorów kulturowych i przyrodniczych. Odwiedzający, w zależności od wyboru miejsca, mogą uprawiać w tym kraju każdy rodzaj turystyki. W Ukrainie znajduje się wiele bogatych w zabytki miast, państwo to posiada dostęp do Morza Czarnego, a część jego terytorium zajmują Karpaty, co umożliwia turystom nie tylko bierny wypoczynek na plaży (charakterystyczny dla tzw. turystyki „3S” (ang. *sun, sea, sand* – słońce, morze, plaża), ale także podejmowanie aktywności związanych z turystyką górską, sportową czy kwalifikowaną¹.

Ukraina charakteryzuje się złożami wód mineralnych w regionie karpackim, dzięki którym powstały liczne uzdrowiska. Co więcej cechuje się ona atrakcyjnymi warunkami bioklimatycznymi, do których zalicza się wyżynne i górskie ukształtowanie terenu, które z kolei czynią ten teren atrakcyjnym turystycznie i zachęcającym do wypoczynku, lecznic-

¹ Turystyka kwalifikowana jest „czasową, dobrowolną, wymagającą przygotowania kondycyjnego i zawodowo-turystycznego, częstą zmianą miejsca w przestrzeni, połączoną ze zmianą codziennego trybu życia, zaspokojeniem potrzeb ruchu i wysiłku fizycznego, osobistego kontaktu z innym środowiskiem społecznym, przyrodniczym i kulturowym oraz potrzeb informacyjno-poznawczych”. Zob. W. Gaworecki, *Turystyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 32.

stwa uzdrowiskowego, jak również do podejmowania turystyki narciarskiej oraz pieszej. Ukraina charakteryzuje się także wielością chronionych obszarów, w obrębie których znajdują się rezerваты przyrody, parki krajobrazowe i narodowe, które sprzyjają rozwojowi turystyki ekologicznej. Nie można zapominać o licznych obiektach zabytkowych, zaliczanych do dziedzictwa architektonicznego, kulturowego i historycznego, które w połączeniu z tradycjami etnograficznymi przyciągają turystów realizujących podróże sentymentalne oraz te związane z turystyką kulturową².

Należy podkreślić, że znaczna część opisanych powyżej walorów znajduje się w zachodniej części kraju. Według analiz, istnieją dysproporcje w rozwoju turystyki w zależności od regionu. Dowiedziono, że istnieje nierównomierność pomiędzy turystyką w zachodniej a centralno-wschodniej Ukrainie, w kontekście częstotliwości podróży, ich jakości oraz wielkości ruchu turystycznego³. Jednym z powodów, oprócz trwającego obecnie konfliktu, była aneksja Krymu przez Rosję w 2014 roku. Należy zaznaczyć, że Półwysep Krymski stanowił ważny punkt na turystycznej mapie Ukrainy. Obszar ten był popularnym celem podróży turystycznych Ukraińców, ale także zagranicznych gości, ze względu na potencjał przyrodniczo-klimatyczny. Co istotne, 55% wszystkich miejscowości, którym nadano status kurortu, mieściło się właśnie na Krymie⁴.

Ukraina, „posiadająca wszelkie warunki do prawidłowego rozwoju gospodarki poprzez turystykę, pozostaje daleko w tyle za wiodącymi krajami świata pod względem rozwoju infrastruktury i zakresu wysokiej jakości usług turystycznych”⁵, co pośrednio może wpływać na fakt, że kraj ten „nie jest kierunkiem tradycyjnie rozważanym przez turystów; panuje powszechne przekonanie, że brakuje w nim unikalnych lub specyficznych obiektów kulturowych, duchowych, etnograficznych, atrakcji krajobrazowych czy środowiskowych, których nie można pominąć w podróży”⁶. W kontekście turystyki globalnej, wyprawy do Ukrainy zalicza się do tych niszowych, choć popularnych w określonych środowiskach. Jednak dla znacznej części społeczeństw, w tym nawet dla sąsiadujących Polaków, kierunek ten może uchodzić za egzotyczny, co wyraża się w postrzeganiu Ukrainy jako kraju biednego, komunistycznego, odmiennego kulturowo i taniego⁷.

² A. Jugasiewicz (red.), *Potencjał turystyczny Ukrainy Zachodniej*, Instytut Turystyki w Warszawie, Narodowy Uniwersytet im. Iwana Franko we Lwowie, Uniwersytet Turystyki, Gospodarki i Prawa w Kijowie, Warszawa 2005, s. 39-40.

³ M. Rutyns'kyj, W. Pantylej, *Obszary problemowe w turystyce Ukrainy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio B” 2009, vol. LXIV (2).

⁴ Ł. Quirini-Popławki, *Zabytki włoskiej architektury i budownictwa jako przedmiot zainteresowania turystycznego na terenie autonomicznej Republiki Krymu (Ukraina) – Zarys problematyki*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Branża hotelarska i uzdrowiskowa w świetle badań naukowych i praktyki”, Zbiór artykułów recenzowanych, Karwina 2014.

⁵ G.O. Gorina, *The potential for industrial tourism development in Ukraine: Kryvyi Rih case study*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście” 2022, nr 7(35).

⁶ O. Borysova, T. Huzik, L. Fylypovych, *Ukraine as a Religious Destination*, „Occasional Papers on Religion in Eastern Europe” 2020, vol. 40, s. 78.

⁷ M. Cobel-Tokarska, „Strasznie i pięknie”. *Ukraińskie podróże młodych Polaków*, [w:] *Sąsiedztwa III RP. Ukraina – zagadnienia społeczne*, (red.) M. Dębicki, J. Makaro, Wydawnictwo Gajt, Wrocław 2015, s. 201.

Turystyka w Ukrainie do czasu inwazji Rosji w 2022 r.

Ukraina od 1995 roku aż do 2014 roku utrzymywała tendencje wzrostowe, jeśli chodzi o liczbę odwiedzających ją turystów, osiągając szczytowy wynik w 2008 roku (ponad 25 mln turystów). W roku 2014 na skutek aneksji Krymu przez Federację Rosyjską liczba odwiedzających spadła o połowę w porównaniu do roku 2013, w którym wielkość ruchu turystycznego w Ukrainie wynosiła 25 mln. Od tego czasu, aż do wybuchu pandemii Covid-19 w 2020 roku, ruch ten ustabilizował się na poziomie 15 mln turystów corocznie. Wielkość ruchu turystycznego na przestrzeni lat przekłada się proporcjonalnie na przychody uzyskane z turystyki. W 1995 roku wpływy te uplasowały się na poziomie 191 mln dolarów, stanowiąc wówczas 0,40 % PKB. 28 lat później, w 2019 roku, dochody wynosiły już 2,6 mld dolarów, a PKB wyniósł 1,7%⁸. Okres od 2020 do 2022 roku to dla większości krajów czas ożywiania gospodarki, w tym sektora turystycznego, po szkodach wywołanych przez pandemię. Wielu z nich udało się osiągnąć wyniki sprzed kryzysu zdrowotnego, co nie było dane Ukrainie. 24 lutego 2022 roku kraj ten został zaatakowany przez Rosję, która zapoczątkowała (trwającą do dziś⁹) wojnę rosyjsko-ukraińską. Ukraina, będąca wówczas w procesie przywracania ruchu turystycznego sprzed pandemii, stanęła przed kolejnym kryzysem, tym razem militarnym.

Możliwości rozwoju turystyki w Ukrainie w czasie kryzysu wojennego

Według raportu Polskiego Instytutu Ekonomicznego, dotyczącego gospodarki Ukrainy po roku od ataku Rosji, na skutek wojny PKB Ukrainy zmniejszył się o 30%. „Na problemy wynikające z utraty części terytorium, zniszczeń, przerw w dostawach prądu, wyjazdu pracowników, blokady szlaków handlowych czy uszkodzenia aktywów przedsiębiorstw, nałożyły się konsekwencje gospodarcze takie jak inflacja, spadek konsumpcji i pogorszenie nastrojów przedsiębiorstw. Sytuacja ta spowodowała głęboki kryzys gospodarczy w końcu 2022 roku. Na początku 2023 r. pojawiły się sygnały odbicia, jednak jest ono realizowane w warunkach zmniejszonego o prawie 1/3 potencjału w porównaniu z sytuacją sprzed wojny. Powrót gospodarki Ukrainy na przedwojenne tory rozwoju zajmie wiele lat”¹⁰. W strategii powojennego rozwoju państwa kluczowe może okazać się stopniowe ożywianie branży turystycznej.

Turystyka w skali globalnej często traktowana jest jako sektor priorytetowy, z uwagi na korzyści jakie wnosi do gospodarki. Pełni ona funkcje makroekonomiczne i stymuluje rozwój społeczno-gospodarczy obszarów i ich gospodarek poprzez zwiększanie wpływów dewizowych uzyskiwanych z obsługi turystów, stymulowanie rozwoju infrastruktury i przedsiębiorczości, tworzenie nowych miejsc pracy i zwiększanie dochodów lokalnej ludności i firm obsługujących ruch turystyczny czy kształtowanie dochodów budżetowych

⁸ Tourism in Ukraine, <https://www.worlddata.info/europe/ukraine/tourism.php> [dostęp: 15.10.2023].

⁹ Stan na 30.11.2023 roku.

¹⁰ D. Kopiński, J. Markiewicz, K. Sierocińska, J. Strzelecki, *Gospodarka wojenna: Ukraina po roku od rosyjskiej inwazji*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2023, s. 5.

lokalnych samorządów¹¹. Jednakże, aby turystyka mogła być odbudowywana, oprócz zachęcenia turystów do odwiedzin poprzez przedstawienie oferty produktów turystycznych, należy zapewnić im także odpowiedni poziom bezpieczeństwa, co jest szczególnie trudne w warunkach wojennych. Niebezpieczeństwo traktuje się jako destymulantę ruchu turystycznego, a „systematyczne, regularnie powtarzające się w dłuższym czasie akty terroru nieuchronnie prowadzą do <uśmiercenia> turystyki na danym obszarze”¹². Dodatkową trudnością w przywracaniu turystyki, tworzeniu nowych ofert i ich promowaniu może okazać się fakt, iż wiele z atrakcji przestało istnieć na skutek zniszczeń.

W czasie trwania konfliktu odpowiednie podmioty pracują nad planami promocji turystyki. Choć ukraiński rząd oficjalnie odradza podróże do Ukrainy i nie zachęca do podejmowania ryzyka (mimo iż w niektórych regionach jest ono niskie)¹³, to można stwierdzić, że turystyka w Ukrainie istnieje mimo wojny.

Przede wszystkim należy wspomnieć o turystyce krajowej Ukraińców, którzy podróżują w niektórych regionach swojego kraju, np. w obszarze zachodnich Karpat, gdzie według danych wielkość ruchu turystycznego utrzymuje się na poziomie sprzed wojny. Podróżujący to głównie kobiety z dziećmi, osoby pracujące potrzebujące wypoczynku, a także wojskowi na przepustkach, którzy czas wolny spędzają z rodzinami poza miejscem zamieszkania¹⁴.

Większość działań wojennych prowadzonych jest w południowo-wschodniej części kraju, a zachód w opinii publicznej uchodzi za strefę bezpieczniejszą. Znajdujący się na zachodzie Lwów przed wojną był jednym z najchętniej odwiedzanych miast Ukrainy. Okazuje się, że obecnie Lwów i jego wojenna atmosfera przyciągają zagranicznych turystów, którzy pragną doświadczać nietypowych wrażeń poprzez kontakt z miejscem naznaczonym ryzykiem ataku. Ofertę wycieczek do „wojennego” Lwowa oferuje coraz więcej biur podróży, głównie tych we wschodniej Polsce. Wyjazdy te nie są zaliczane do ofert turystyki masowej, lecz chętnych nie brakuje. Motywy podejmowania wyjazdu są takie jak przed wojną, m.in. poznanie obcej historii i kultury, zwiedzanie zabytków, próbowanie lokalnych specjałów, ale wartość dodaną stanowi adrenalina wywoływana przez konflikt.

¹¹ A. Semmerling, *Udział turystyki zagranicznej w rozwoju gospodarczym wybranych krajów Europy Wschodniej*, „Zeszyty Naukowe Turystyka i Rekreacja” 2017, nr 19(1), s. 9.

¹² A. Stasiak, *Bezpieczeństwo-niebezpieczeństwo w turystyce (kilka refleksji wprowadzających w zagadnienie)*, [w:] *Między swobodą a zakazem, czyli o bezpiecznym korzystaniu z przestrzeni turystycznej*, (red.) A. Stasiak, J. Śledzińska, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa 2017, s. 15.

¹³ Ożywienie branży turystycznej kluczowe dla powojennej odbudowy Ukrainy, <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-ozywienie-branzy-turystycznej-kluczowe-dla-powojennej-odbudo,nId,6541978> [dostęp: 09.10.2023].

¹⁴ Turystyka w Ukrainie istnieje mimo wojny. "Jedna czwarta obiektów turystycznych zniszczona lub pod okupacją", <https://portalobronny.se.pl/aktualnosci/turystyka-w-ukrainie-istnieje-mimo-wojny-jedna-czwarta-magnesow-turystycznych-zniszczona-lub-pod-okupacja-aa-5teE-SbWJ-sYcr.html> [dostęp: 9.10.2023].

Na odbierane bodźce wpływa również stan miasta, np. stacjonujące patrole wojska, ukryte zabytki czy kierunkowskazy informujące o schronach¹⁵.

Nieco bardziej kontrowersyjnym zjawiskiem jest turystyka wojenna, która ma miejsce w czasie trwania wojny w Ukrainie. Turystykę wojenną rozumie się jako „odwiedzanie terenów, na których toczą się działania wojenne”¹⁶ lub „dobrowolne podróże do rejonów (stref) objętych aktywnymi konfliktami wojennymi”¹⁷. W kontekście Ukrainy warto przytoczyć także definicję tzw. „mrocznej turystyki”, która oznacza „podróże do miejsc katastrof, masowej śmierci, ludobójstwa i morderstw”¹⁸, gdyż dotychczas jednym z chętniej odwiedzanych miejsc w Ukrainie był Czarnobyl. Popularnymi kierunkami stały się zatem takie miejscowości jak Bucza, Hostomel czy Irpień, w obrębie których celem turystów jest zobaczenie zniszczonych miejsc na skutek zbrodni wojennych. Mimo iż takie wyprawy należą do niszowych, coraz chętniej organizowane są przez biura podróży. Odwiedzający za kwotę 250 euro mogą skorzystać z usług przewodników, którzy w teorii gwarantują zwiedzanie bezpieczną trasą¹⁹. Poszczególni odwiedzający nastawieni są na doświadczenie wybuchów, rozmowy z miejscową ludnością, dokumentowanie śladów zbrodni i dzielenie się zdjęciami w mediach społecznościowych.

Oprócz wyjazdów „tam i z powrotem” do miejsc zbrodni, warto wspomnieć także o podróżach zwanych „drogą życia”. Wycieczki te organizowane są przez tzw. fixerów, czyli osoby pracujące dla reporterów, wykorzystujące swoją wiedzę i doświadczenie w celu oferowania turystom przejazdów trasami do konkretnych miejsc. Drogi, przez które przebiegają trasy, są narażone na częsty ostrzał, przez co taka wycieczka naznaczona jest wysokim poziomem adrenaliny i może zakończyć się śmiercią²⁰.

Kreatorzy w celu zachęty posługują się argumentami, podkreślającymi niepowtarzalność swoich ofert, jak np. „atakowane regiony zostaną odbudowane, rosyjskie tanki trafią na złom, jeśli chcecie poczuć wojnę, powinniście przyjechać teraz” czy „zobacz historię na własne oczy”²¹. Należy się jednak zastanowić nad aspektem moralnym uczestnictwa w tego typu wyjazdach. Podkreśla się, że poszczególni odwiedzający przyjeżdżają w celu

¹⁵ Turyści tęsknią za Lwowem. „Wojna w tle dodaje temu wszystkiemu adrenaliny”, <https://turystyka.wp.pl/turyści-tesknia-za-lwowem-wojna-w-tle-dodaje-temu-wszystkiemu-adrenaliny-6867121697176192a> [dostęp: 09.10.2023].

¹⁶ A. Kowalczyk, *Turystyka historyczno-militarna*, [w:] *Współczesne formy turystyki kulturowej*, (red.) K. Buczkowska, A. Mikos von Rohrscheidt, Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego, Poznań 2008, s. 44.

¹⁷ G. Mahrouse, *War-zone Tourism: Thinking Beyond Voyeurism and Danger*, „Acme: An International Journal For Critical Geographies” 2016, nr 15(2), s. 331.

¹⁸ A. Komsta, *Problem dark tourism i jego możliwości w Polsce*, „Turystyka Kulturowa” 2013, nr 2, s. 46.

¹⁹ Na wycieczkę na Ukrainę nie brakuje chętnych. Rozkwit „wojennej turystyki”, <https://dorzeczy.pl/opinie/411397/wojenna-turystyka-na-ukrainie-chetnych-nie-brakuje.html> [dostęp: 09.10.2023].

²⁰ W Ukrainie kwitnie turystyka wojenna. „To głupie, ale chętnych nie brakuje”, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/w-ukrainie-kwitnie-turystyka-wojenna-to-glupie-ale-chetnych-nie-brakuje/em52zpt> [dostęp: 09.10.2023].

²¹ „Poczuj wojnę z bliska”. Ukraińskie firmy kuszą turystów wycieczkami na front, <https://sukces.rp.pl/spoleczenstwo/art36280911-poczuj-wojne-z-bliska-ukrainskie-firmy-kusza-turystow-wycieczkami-na-front> [dostęp: 09.10.2023].

niesienia pomocy humanitarnej. Często jednak zdarza się, że skala tej pomocy jest niewielka, a głównym celem staje się doświadczanie i przebywanie w miejscu wojny.

Podsumowanie i wskazanie kierunków rozwoju turystyki w Ukrainie po wojnie

W czasie trwania wojny rosyjsko-ukraińskiej zauważalne są podróże krajowe, podejmowane przez mieszkańców Ukrainy, a także nielicznie organizowane podróże przez obcokrajowców. Należy zaliczyć ich do osób odważnych, o niskim stopniu awersji do ryzyka. Pomimo tego, że front wojenny przebiega w znacznym stopniu na wschodzie kraju, niewykluczone są nagłe ataki również na zachodzie, w tym we Lwowie – mieście uznawanym za względnie bezpieczne i odwiedzane przez gości zza granicy. Pod wpływem turystyki wojennej organizowane są także niebezpieczne wyprawy w miejsca zbrodni wojennych, masowych mordów na ludności cywilnej lub te przebiegające w strefie intensywnych ostrzałów. O ile po wojnie za pewne można uznać działania mające na celu promowanie ukraińskich miast i atrakcji turystycznych na zachodzie, jak również tych we wschodniej części kraju, o tyle oferty turystyki wojennej są raczej sposobem na symboliczne ożywienie ruchu turystycznego w czasie konfliktu i w okresie powojennym można przypuszczać, że nie będą kontynuowane. Gdyby jednak okazało się, że popyt na tego typu usługi nie zmniejsza się, to miejsca takie jak Bucza, Iprień czy Hostomel powinny być odwiedzane w sposób okazujący należny szacunek ofiarom i mieszkańcom.

Podmioty odpowiedzialne za promocję i rozwój turystyki nie mają wątpliwości, że po zakończeniu wojny i wycofaniu się wojsk rosyjskich potencjał walorów turystycznych Ukrainy będzie odnawiany. W celu upamiętnienia ofiar i edukacji przyszłych pokoleń planuje się utworzenie tras pamięci w miejscach, w których doświadczono rosyjskich napaści, np. w obwodach charkowskim, czernihowskim czy kijowskim²².

Ukraina stoi przed wieloma wyzwaniami, a prognozy dotyczące przyszłości sektora turystyki są niepewne. Prognozuje się, że wpływy z turystyki w Ukrainie osiągną do 2026 roku 7,2 mld dolarów, co oznaczałoby wzrost o 1,3% z 5,6 mld dolarów odnotowanych w 2021 roku. Oznacza to niewielki spadek od 2001 roku, kiedy rynek zanotował spadek o 2,5%²³. Aby osiągnięcie celów było możliwe, przede wszystkim musiałby nastąpić szybki koniec wojny, na co interesariusze nie mają wpływu. Ze względu na liczne straty materialne, „bardzo istotną kwestią w kontekście napływu inwestycji będzie również mechanizm integracji Ukrainy z jednolitym rynkiem UE. [...] Perspektywy odbudowy gospodarczej są uzależnione także od tempa powrotu uchodźców. Sprawnie przeprowadzona odbudowa z zagwarantowaną pomocą finansową od państw wspierających Ukrainę będzie tworzyć miejsca pracy. Brak funduszy zewnętrznych, wobec znacznych zniszczeń wojennych

²² Turystyka w Ukrainie istnieje mimo wojny. "Jedna czwarta obiektów turystycznych zniszczona lub pod okupacją", <https://portalobronny.se.pl/aktualnosci/turystyka-w-ukrainie-istnieje-mimo-wojny-jedna-czwarta-magnesow-turystycznych-zniszczona-lub-pod-okupacja-aa-5teE-SbWJ-sYcr.html> [dostęp: 9.10.2023].

²³ Ukraine Tourism Industry Outlook 2022-2026, <https://www.reportlinker.com/clp/country/6226/726393> [dostęp: 16.10.2023].

i niedoboru ludzi w wieku produkcyjnym, będzie z kolei prowadzić do długotrwałej zapaści gospodarczej”²⁴.

W kontekście atrakcji turystycznych należy wziąć pod uwagę także konieczność dywersyfikacji proponowanych produktów turystycznych w celu zaspokojenia zmieniającego się pod wpływem trendów popytu i potrzeb turystycznych zarówno turystów krajowych, jak i zagranicznych, jak również wykorzystywanie istniejącego potencjału przemysłowego i dziedzictwa dla rozwoju²⁵.

Bibliografia

1. Borysova O., Huzik T., Fylypovych L., *Ukraine as a Religious Destination*, „Occasional Papers on Religion in Eastern Europe” 2020, vol. 40.
2. Cobel-Tokarska M., „Strasznie i pięknie”. *Ukraińskie podróże młodych Polaków* [w:] *Sąsiedztwa III RP. Ukraina – zagadnienia społeczne*, (red.) M. Dębicki, J. Makaro, Wydawnictwo Gajt, Wrocław 2015.
3. Gaworecki W., *Turystyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
4. Gorina G.O., *The potential of industrial tourism development in Ukraine: Kryvyi Rih case study*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście” 2022, nr 7(35).
5. Jugasiewicz A. (red.), *Potencjał turystyczny Ukrainy Zachodniej*, Instytut Turystyki w Warszawie, Narodowy Uniwersytet im. Iwana Franko we Lwowie, Uniwersytet Turystyki, Gospodarki i Prawa w Kijowie, Warszawa 2005.
6. Komsta A., *Problem dark tourism i jego możliwości w Polsce*, „Turystyka Kulturowa” 2013, nr 3.
7. Kopiński D., Markiewicz J., Sierocińska K., Strzelecki J., *Gospodarka wojenna: Ukraina po roku od rosyjskiej inwazji*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2023.
8. Kowalczyk A., *Turystyka historyczno-militarna* [w:] *Współczesne formy turystyki kulturowej*, (red.) K. Buczkowska, Mikos von Rohrscheidt Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego, Poznań 2008.
9. Mahrouse G., *War-zone Tourism: Thinking Beyond Voyeurism and Danger*, „Acme: An International Journal For Critical Geographies” 2016, nr 15(2).
10. Na wycieczkę na Ukrainę nie brakuje chętnych. Rozkwit "wojennej turystyki", <https://dorzeczy.pl/opinie/411397/wojenna-turystyka-na-ukrainie-chetnych-nie-brakuje.html> [dostęp: 09.10.2023].
11. Ożywienie branży turystycznej kluczowe dla powojennej odbudowy Ukrainy, <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-ozywienie-branzy-turystycznej-kluczowe-dla-powojennej-odbudo,nId,6541978> [dostęp: 09.10.2023].
12. „Poczuj wojnę z bliska”. Ukraińskie firmy kuszą turystów wycieczkami na front, <https://sukces.rp.pl/spoleczenstwo/art36280911-poczuj-wojne-z-bliska-ukrainskie-firmy-kusza-turystow-wycieczkami-na-front> [dostęp: 09.10.2023].
13. Quirini-Popławki Ł., *Zabytki włoskiej architektury i budownictwa jako przedmiot zainteresowania turystycznego na terenie autonomicznej Republiki Krymu (Ukraina) – Zarys problematyki*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Branża hotelarska i uzdrowiskowa w świetle badań naukowych i praktyki”, Zbiór artykułów recenzowanych, Karwina 2014.
14. Rutyn's'kyj M., Pantylej W., *Obszary problemowe w turystyce Ukrainy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio B” 2009, vol. LXIV (2).

²⁴ D. Kopiński, J. Markiewicz, K. Sierocińska, J. Strzelecki, *Gospodarka wojenna...*, *op. cit.*, s. 38.

²⁵ G.O. Gorina, *The potential...*, *op. cit.*, s. 29.

15. Semmerling A., *Udział turystyki zagranicznej w rozwoju gospodarczym wybranych krajów Europy Wschodniej*, „Zeszyty Naukowe Turystyka i Rekreacja” 2017, nr 19(1).
16. Stasiak A., *Bezpieczeństwo-niebezpieczeństwo w turystyce (kilka refleksji wprowadzających w zagadnienie)*, [w:] *Między swobodą a zakazem, czyli o bezpiecznym korzystaniu z przestrzeni turystycznej*, (red.) A. Stasiak, J. Śledzińska, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa 2017.
17. Tourism in Ukraine, <https://www.worlddata.info/europe/ukraine/tourism.php> [dostęp: 15.10.2023].
18. Turystyka w Ukrainie istnieje mimo wojny. "Jedna czwarta obiektów turystycznych zniszczona lub pod okupacją", <https://portalobronny.se.pl/aktualnosci/turystyka-w-ukrainie-istnieje-mimo-wojny-jedna-czwarta-magnesow-turystycznych-zniszczona-lub-pod-okupacja-aa-5teE-SbWJ-sYcr.html> [dostęp: 09.10.2023].
19. Turyści tęsknią za Lwowem. "Wojna w tle dodaje temu wszystkiemu adrenaliny", <https://turystyka.wp.pl/turysci-tesknia-za-lwowem-wojna-w-tle-dodaje-temu-wszystkiemu-adrenaliny-6867121697176192a> [dostęp: 09.10.2023].
20. Ukraine Tourism Industry Outlook 2022 – 2026, <https://www.reportlinker.com/clp/country/6226/726393> [dostęp: 16.10.2023].
21. W Ukrainie kwitnie turystyka wojenna. "To głupie, ale chętnych nie brakuje", <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/w-ukrainie-kwitnie-turystyka-wojenna-to-glupie-ale-chetnych-nie-brakuje/em52zpt> [dostęp: 09.10.2023].

Dane kontaktowe

Magdalena Wawoczny, mawawoczny@gmail.com



ROZDZIAŁ IV

OPERACJONALIZACJA PROCESÓW BADAWCZYCH



Małgorzata Kuchta

Piotr Michalik

Akademia Nauk Stosowanych w Raciborzu, Instytut Techniki

BUDOWA AUTOMATYCZNEGO SYSTEMU UPRAWY ROŚLIN METODĄ HYDROPONICZNĄ

Streszczenie (abstrakt): W artykule została przedstawiona budowa automatycznego systemu uprawy roślin metodą hydroponiczną. Na wstępie dokonano wyboru typu systemu zastosowanego w projekcie oraz zdefiniowano monitorowane parametry, które są automatycznie regulowane w trakcie działania wybranego rozwiązania. Opisano podzespoły, elementy wykonawcze i czujniki, dozownik pożywki oraz środka typu „Ph down”. Na końcu przedstawiono wyniki testów automatycznego systemu sterowania uprawą hydroponiczną.

Słowa kluczowe: automatyczna uprawa roślin, hydroponika, mikrokontroler Arduino, sterowanie

CONSTRUCTION OF AN AUTOMATIC PLANT CULTIVATION SYSTEM WITH THE HYDROPONIC METHOD

Abstract: The article presents the construction of an automatic plant cultivation system using the hydroponic method. At the beginning, the type of system used in the project was selected, as well as monitored parameters that are automatically adjusted during the operation of the selected solution. The subassemblies, actuators and sensors used, as well as the nutrient medium and Ph down agent dispenser are presented. Finally, the results of the tests of the automatic hydroponic cultivation control system are presented.

Keywords: automatic plant cultivation, hydroponics, Arduino microcontroller, control

1. Wstęp

W dobie coraz większego zanieczyszczenia środowiska, upraw roślin i zbóż na masową skalę, nierzadko nie jest nam znane pochodzenie żywności, kupowanej w sklepie, tym bardziej nie wiemy, jakie ma wartości odżywcze. Nie wiadomo również, czy do wyhodowania warzyw zastosowano ekologiczne nawozy, dlatego konsument nie ma także pewności, czy producent nie nadużywał środków chemicznych zawierających szkodliwe dla zdrowia substancje, czy nawet pestycydy. Coraz częściej zastanawiamy się, czy tak naprawdę warzywa, które spożywamy, są na pewno dobre dla naszego zdrowia. Na wiele z tych pytań nie umiemy sobie odpowiedzieć. Producenci zapewniają nas, że nie stosują szkodliwych substancji, jednakże należy pamiętać, że w wielu przypadkach głównym kryterium dla nich jest korzyść finansowa.

Najlepszym rozwiązaniem wydaje się samodzielna uprawa warzyw i roślin, które ludzie chcieliby spożywać. Należy nadmienić, że większość społeczeństwa pragnie pójść w kierunku eko-uprawy, ale niestety nie ma ku temu warunków lokalowych, odpowiedniej

wiedzy czy też determinacji, chęci i czasu. Rozwiązaniem tych wszystkich problemów jest uprawa roślin w systemie hydroponicznym. Jest to również rozwiązanie dla dużych upraw np. szklarnianych, pozwalające zaoszczędzić miejsce. Hydroponika to sposób uprawy roślin bez wykorzystania podłoża organicznego. Rośliny są utrzymywane w wodzie z dodatkiem substancji odżywczych, dzięki czemu mają bezpośredni kontakt z substancjami potrebnymi im do wzrostu. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość upraw w pomieszczeniach zamkniętych bez dostępu do światła słonecznego oraz uprawy w systemie wertykalnym na bardzo małej powierzchni. Ważną zaletą jest, fakt iż rośliny uprawiane w hydroponice rosną i dojrzewają szybciej od roślin uprawianych w ziemi. Jest to możliwe dzięki bardzo precyzyjnemu dawkowaniu substancji odżywczych do roztworu wodnego oraz zapewnieniu odpowiedniej temperatury odżywki i jej Ph. Można to wszystko wykonywać manualnie, ale lepiej zastosować proste sterowanie automatyczne [6].

Systemy pełnej kontroli parametrów stosuje się w uprawach przemysłowych. Rozwiązania takie są bardzo kosztowne w zakupie i utrzymaniu. Można jednak zbudować z powszechnie dostępnych elementów i czujników system hydroponiczny o wiele tańszy, który będzie monitorował parametry uprawy oraz dozował odpowiednie preparaty, aby rośliny odpowiednio się rozwijały. Rozwiązanie takie każdy by mógł zastosować w swoim mieszkaniu, niekoniecznie znając się na uprawie roślin.

2. Realizacja układu

2.1. Wybór systemu hydroponicznego

Przy wyborze systemu hydroponicznego, jaki został wykonany w rzeczywistości, kierowano się kilkoma kryteriami:

- ekonomicznymi – realizacja wykonania projektu powinna się zamknąć sumą do 1000 zł,
- system uprawy nie powinien być rozmieszczony na dużej powierzchni, na przykład mieszkaniowej, powinien być zwarty w swojej budowie,
- obsługa powinna być jak najmniej pracochłonna oraz sam system powinien być jak najmniej uciążliwy dla osób przebywających w danym pomieszczeniu,
- wykonanie powinno być estetyczne, harmonizujące z otoczeniem,
- koszty utrzymania systemu powinny być relatywnie niskie.

Zdecydowano się na system typu Nutrient Film Technique (NFT), który wykorzystuje cienkowarstwowe kultury przepływowe. Woda w tych systemach płynie bardzo płytkim strumieniem, spływa metodą grawitacyjną poprzez rynny i korzenie do zbiornika, gdzie za pomocą pompy jest ponownie transportowana do najwyższego punktu rynny. Układ działa w obiegu zamkniętym. Substancje odżywcze są dostarczane do zbiornika, gdzie wraz z wodą trafiają do korzeni. System ten jest prosty do wykonania i utrzymania. W celu niezabierania dużej powierzchni mieszkaniowej, korytka z roślinami zostały umieszczone wertykalnie.

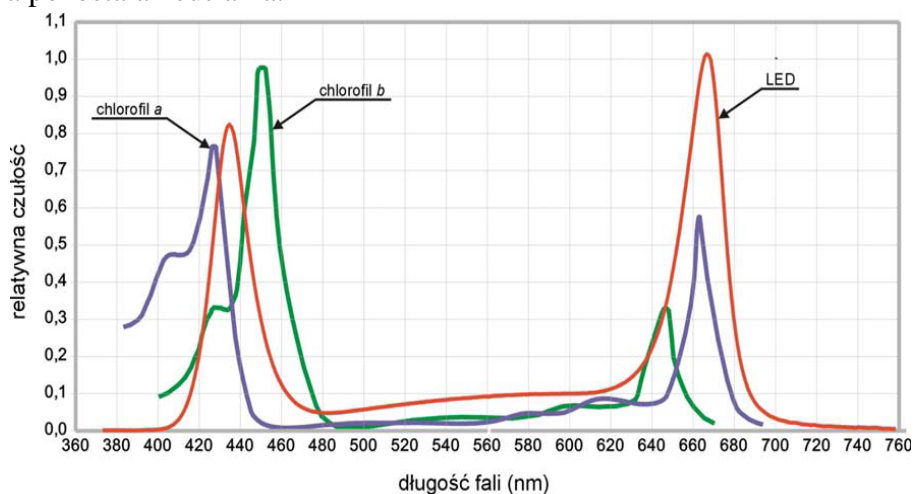
2.2. Projekt układu

Zaprojektowana instalacja składa się z następujących głównych elementów:

- korytek dla roślin o wymiarach 100x12x6 cm – w każdym korytku mieści się pięć stanowisk dla roślin,
- zbiornika 50-litrowego na wodę, w którym umieszczono pompę wody cyrkulacyjnej HX-6530,
- rusztowania o wymiarach 120x200 cm, wykonanego z drewnianych elementów,
- listwy Led sztywnej 7030 IP20, o mocy świetlnej 3500 lm/m, barwa światła 3200K w liczbie czterech sztuk,
- listwy Led grow 5630 IP20 72 w liczbie czterech sztuk.

2.3. Doświetlenie roślin

W wyniku pomiarów wykonanych w pomieszczeniu, w którym zainstalowano system ustalono, że wartość natężenia światła jest za mała, aby rośliny rozwijały się prawidłowo. Rośliny do prawidłowego wzrostu potrzebują natężenia światła o wartości 4000-6000 luksów [1]. W celu zapewnienia prawidłowego wzrostu zdecydowano się na doświetlanie stanowisk. Aby oświetlenie było energooszczędne i tanie, wybrano oświetlenie LED, które w porównaniu z oświetleniem jarzeniowym zmniejsza zużycie prądu o 70%. Oświetlenie LED może być stosowane w temperaturach od -20°C do 55°C i przy wilgotności od 5% do 95%, charakteryzuje się dłuższym okresem eksploatacji, a także wydziela dużo mniej ciepła do otoczenia [2]. Dzięki temu listwy LED mogą być zawieszone dużo niżej nad roślinami niż w tradycyjnym oświetleniu żarowym. Zawieszając oświetlenie bliżej roślin, można uzyskać większe natężenie światła padającego na stanowiska, nie obawiając się jednocześnie o uszkodzenie roślin wysoką temperaturą, pochodzącą z nagrzewających się lamp. W celu ograniczenia uciążliwości oświetlenia dla użytkownika, zdecydowano się na dwa rodzaje listwy LED. Listwy LED białe o mocy świetlnej 3500 lm/m oraz oświetlenia dodatkowego listwy LED grow 1800 lm/m. Listwa LED grow spełnia funkcję doświetlenia roślin w zakresie spektrum światła w których najlepiej jest przyswajany chlorofil, co przedstawiono na Rys. 1. Listwa główna służy do doświetlania uprawy oraz pomieszczenia w zakresie normalnego spektrum widzialnego dla ludzi. Dzięki takiemu połączeniu LED uprawie zapewniono oświetlenie o odpowiednim spektrum światła, a dla ludzi zaś barwa oświetlenia pozostała neutralna.



Rys. 1. Charakterystyka spektralna widma emisyjnego lamp Led oraz krzywej absorpcji chlorofilu a i chlorofilu b [4]

Listwy LED, aby zaspakajały potrzeby roślin w zakresie oświetlenia, muszą być w stosunkowo bliskiej odległości od stanowisk, dlatego zdecydowano się na możliwość ich regulacji. W pierwszej fazie wzrostu listwy zawieszono nisko nad stanowiskami a dla roślin rozwiniętych LED-y przesunięto wyżej. Odległość między korytkami, w których zasadzono rośliny, wynosi 40 cm. Rośliny umieszczono w koszykach do systemów hydroponicznych, a korzenie utwierdzono w granulacie z keramzytu, który jest minerałem obojętnym chemicznie i obojętnym na wodę oraz działanie pleśni, a ponadto bardzo lekkim.

Po uwzględnieniu wszystkich założeń powstał projekt układu systemu hydroponicznego a jego wizualizację przedstawiono na Rys. 2.



Rys. 2. Wizualizacja – projekt systemu hydroponicznego

2.4. Koncepcja układu sterowania oraz pomiarowego

Układ pomiarowy mierzy najważniejsze parametry:

- stan elektrolitów w wodzie analogowym czujnikiem zasolenia DFRobot DFR0300-H,
- poziom Ph wody analogowym czujnikiem Ph,
- temperaturę i wilgotność powietrza czujnikiem DHT11,
- poziom wody w zbiorniku bezkontaktowym czujnikiem DFRobot Gravity,

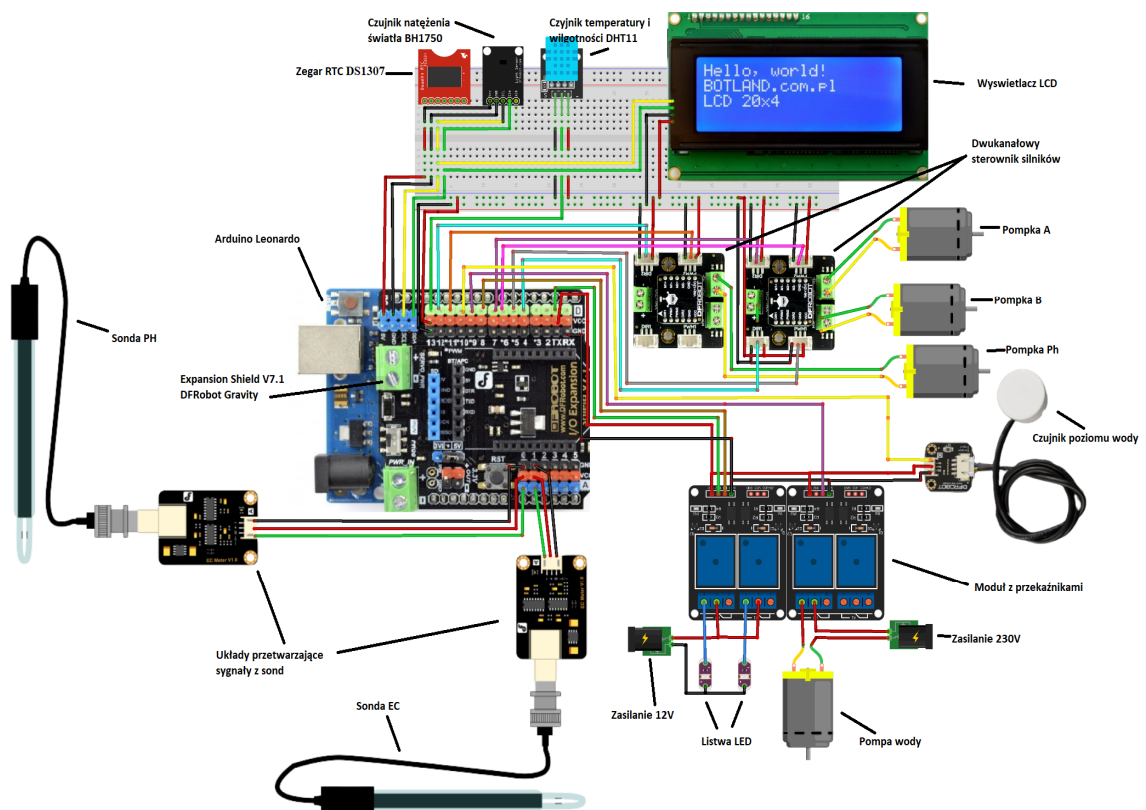
- natężenie oświetlenia czujnikiem natężenia światła BH1750.

Drugim zadaniem układu sterowania jest regulowanie dostarczania odpowiednich ilości preparatów do zbiornika z wodą, którymi są:

- pożywka Aqua Vega A,
- pożywka Aqua Vega B,
- środek Ph Down.

Trzecim zadaniem układu jest sterowanie oświetleniem LED. Oświetlenie musi się włączać i wyłączać w odpowiednich godzinach. Kolejnym zadaniem układu jest sterowanie pompą główną, która dostarcza wodę do korytek. Pompa nie działa w systemie ciągłym, ale pracuje w interwałach czasowych, aby korzenie roślin nie przebywały cały czas w wodzie i nie uległy zgniciu. Układ sterowania, wyświetlacz LCD oraz zasilacz LED zostały umieszczone w jednej obudowie.

Pompy perystaltyczne służące do dostarczania pożywki A i B oraz środka Ph Down zamontowano w osobnej obudowie, aby w razie uszkodzenia czy też przecieku nie uległ zalaniu główny układ sterowania. Model układu sterowania przedstawia Rys. 3.



fritzing

Rys. 3. Model układu sterowania

Model zbudowano na bazie Arduino Leonardo. W skład modelu wchodzi:

- mikrokontroler Arduino Leonardo,

- IO Expansion Shield DFRobot Gravity,
- wyświetlacz LCD 4x20 znaków niebieski + konwerter I2C LCM1602,
- moduł przekaźników 4 kanały z optoizolacją – styki 10A/250VAC,
- dwukanałowy sterownik silników DFRobot TB6612FNG – szt. 2,
- pompa perystaltyczna – szt. 3,
- pompa wody,
- zegar czasu rzeczywistego RTC DS1307 I2C,
- analogowy czujnik pH,
- analogowy czujnik zasolenia wody i gleby – DFRobot DFR0300-H,
- czujnik temperatury i wilgotności powietrza DHT11,
- czujnik natężenia światła BH1750,
- czujnik poziomu cieczy – bezkontaktowy DFRobot Gravity.

2.5. Elementy i czujnik zastosowane w projekcie

Układ sterowania i pracy uprawy hydroponicznej składa się z kilku elementów, które można podzielić na grupę podstawową, czyli wykonawczą oraz pomiarową. Układ wykonawczy składa się z podstawowej pompy dostarczającej wodę wraz z odżywką oraz trzech pomp perystaltycznych. Wszystkim steruje układ Arduino Leonardo. Drugą grupę stanowią czujniki monitorujące najważniejsze parametry układu.

Sterownik DFRobot TB6612FNG to moduł z dwukanałowym sterownikiem silników prądu stałego. Umożliwia regulację prędkościami oraz kierunkiem obrotów dwóch silników. Układ ten posiada także zewnętrzne wejście na zasilanie silników, którym steruje pompkami perystaltycznymi, podającymi odżywkę oraz środek do regulacji Ph.

Alfanumeryczny wyświetlacz LCD, zasilany napięciem 5 V, może wyświetlać 80 znaków w czterech rzędach po dwadzieścia kolumn. Na wyświetlaczu można odczytać aktualne parametry systemu, takie jak: temperatura i wilgotność powietrza, poziom Ph oraz elektrolitów, aktualna godzina.

Moduł z zegarem czasu rzeczywistego DS1307 posiada rezerwowe zasilanie bateryjne, które utrzyma pracę zegara w razie braku zasilania. Interfejsem komunikacyjnym jest magistrala I2C. Zegar ten steruje uruchamianiem pomp oraz oświetleniem.

Cyrkulacyjna pompa wodna HX-6530 (Rys. 4) ma podwójne zastosowanie, może być używana w wodzie jako pompa zanurzeniowa jak i poza nią. Wyposażona jest w neodymowy wirnik magnetyczny oraz wał ceramiczny, dzięki temu jest bardzo cicha. Pompy tego typu mają zastosowanie w akwarystyce i uprawach hydroponicznych przy tworzeniu fontann i dlatego wykorzystano ją do obiegu wody z substancjami odżywczymi.

Pompki perystaltyczne (Rys. 5) służą dawkowaniu do zbiornika odżywki składającej się z części A i B oraz roztworu substancji PH Down. Roztwór ten reguluje kwasowość i zasadowość odżywki. Pompki te zastosowano do podawania odżywki oraz środka regulującego stan Ph z pojemników do głównego zbiornika z wodą.

**Rys. 4.** Pompa wodna cyrkulacyjna HX-6530 [7]**Rys. 5.** Pompa przewodowa perystaltyczna [5]

Moduł przekaźników pozwala na sterowanie elementami wykonawczymi pobierającymi prąd do 10 A przy pomocy portów mikrokontrolera. Dzięki optoizolacji, która separuje sygnał sterujący od części związanej z zasilaniem przekaźnika, zapewniono bezpieczeństwo pracy układu sterującego. Moduł przekaźnikowy odpowiedzialny jest za uruchomienie pompy głównej oraz oświetlenia LED.

Analogowy czujnik pH dla Arduino jest to miernik kwasowości roztworu pH z elektrodą (Rys. 6). W zakresie od 0 pH do 14 pH napięcie wyjściowe jest liniowe. Wbudowany układ regulatora napięcia obsługuje szeroki zakres napięcia 3,3 ~ 5,5 V. Głównym zadaniem tego czujnika jest pomiar stanu Ph wody w zbiorniku.

**Rys. 6.** Analogowy czujnik PH [5]

Czujnik natężenia światła BH1750 działa w zakresie 1 – 65535 lx z rozdzielczością 1 lub 4 lx w zależności od wybranego trybu pracy. Moduł można stosować do pomiaru natężenia światła zarówno w pomieszczeniach jak i na zewnątrz. Wyniki pomiarów tego czujnika wyświetlane są na panelu LCD.

Analogowy czujnik zasolenia wody i gleby – DFRobot DFR0300-H pozwala zmierzyć zasolenie wody poprzez zbadanie odwrotności oporu, jakim jest przewodność (Rys. 7). Jeżeli poziom soli jest za wysoki, może to doprowadzić do zniszczenia roślin, natomiast jeżeli jest zbyt niski, może oznaczać niedobór składników odżywczych. Przewodność wody odzwierciedla poziom obecnych w niej elektrolitów. W zależności od ich stężenia, przewodność roztworu wodnego jest różna. Sprawdzając poziom elektrolitów w zbiorniku, stwierdza się, czy należy uzupełnić braki odżywki w zbiorniku.



Rys. 7. Analogowy czujnik zasolenia wody i gleby – DFRobot DFR0300-H [5]

Czujnik temperatury i wilgotności powietrza DHT11 monitoruje zmiany wilgotności w pomieszczeniu z roślinami. Sygnalizuje, czy rośliny należy dodatkowo zraszać manualnie czy też nie. Moduł zawiera czujnik, umożliwiający pomiar temperatury i wilgotności powietrza w jednej obudowie. Wyniki pomiarów widoczne są na wyświetlaczu LCD.

Czujnik poziomu cieczy – bezkontaktowy DFRobot Gravity – wykrywa poziom cieczy bez konieczności zanurzania go w niej. Dzięki pomiarowi bezkontaktowemu moduł nadaje się do niebezpiecznych substancji, jak silne kwasy, zasady, substancje toksyczne oraz pojemniki pod wysokim ciśnieniem. Czujnik ten zamontowano z zewnątrz na zbiorniku, dzięki czemu sygnalizuje o niskim poziomie wody w zbiorniku.

2.6. Montaż układu sterowania, dozownika oraz systemu NFT dla roślin

Wszystkie elementy układu sterowania, zostały umieszczone w jednej obudowie. Całkowita moc pobierana przez listwy LED wynosi 125 W, dlatego zamontowano zasilacz EKZAS9373 o mocy wyjściowej 150 W. Zastosowany zasilacz mocno się grzeje, dlatego do zmontowania całego układu wybrano obudowę wentylowaną, dzięki czemu dobrze odprowadza ciepło jakie powstaje w trakcie pracy zasilacza. Na froncie obudowy zostały umieszczone gniazda wyjść czujników oraz sond, a także gniazda zasilania pompki perystaltycznych oraz zasilanie pompy wodnej. W górnej części obudowy został umieszczony wyświetlacz LCD, na którym odczytuje się aktualne wartości temperatury, wilgotności,

poziom elektrolitów w wodzie oraz wartość Ph. Cały układ sterowania został przedstawiony na Rys. 8 i Rys. 9.

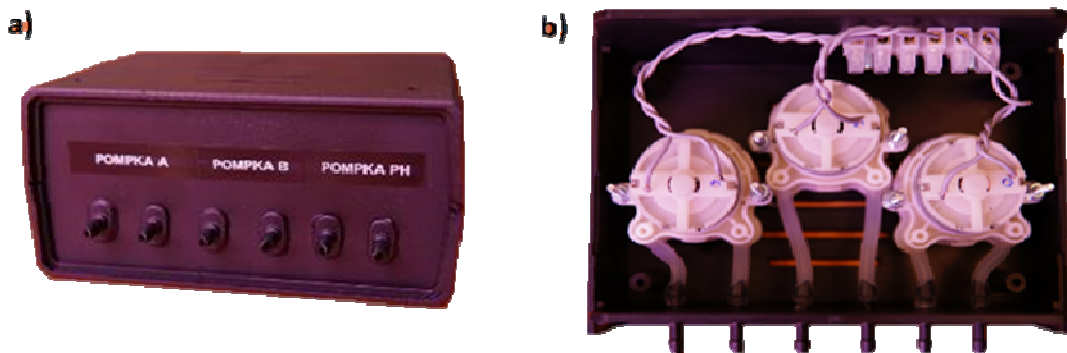


Rys. 8. Obudowa układu sterowania widok zewnętrzny



Rys. 9. Układ sterowania widok wewnętrzny obudowy

Dozownik, podający odżywkę oraz środek Ph Down do zbiornika, składa się z trzech pomp perystaltycznych napędzanych silnikami o napięciu: DC 5-6 V. Wydajność tych pomp wynosi około 0.25 litra na minutę, co jest zdecydowanie za dużo na potrzeby projektu, i co wiąże się z problemem precyzyjnej regulacji ich wydajności. Wszystkie pompy zostały umieszczone w obudowie wentylowanej Z3 (Rys. 10).



Rys. 10. Dozownik widok obudowy a) z zewnątrz b) wewnątrz

System NFT został zbudowany w oparciu o ogólnie dostępne materiały, które można kupić w sklepie z materiałami budowlanymi. Korytka dla roślin powstały na bazie kanałów wentylacyjnych 100x12x6 mm, które na końcach zaślepiono. Następnie zostały wywiercone w nich otwory o średnicy 70 mm na doniczki hydroponiczne oraz dopływy i spływy wody.

Stelaż został zmontowany z drewnianych desek o przekroju 70x25 mm. Korytka oraz listwy LED na stelażu zostały zawieszone za pomocą łańcuszka o małych oczkach, dzięki temu istnieje możliwość manualnej regulacji wysokości zawieszenia korytek oraz listwy LED. Zawieszenie korytek na łańcuszku posiada jeszcze jedną zaletę, a mianowicie

łatwość odpowiedniego wypoziomowania korytek. W systemie NFT woda spływa metodą grawitacyjną a pochylenie korytek nie może przekraczać 1-2 % na metrze długości [3].

Całość systemu NFT po zmontowaniu przedstawiono na Rys. 11. Stelaż ma wymiary zewnętrzne 120x200x50 cm. Nachylenie korytek oraz odległość listew LED można regulować w zależności od potrzeb. Pod stelażem znajduje się zbiornik o pojemności 60 l.

Pojemniki z preparatem do regulacji Ph oraz odżywką A i B o pojemności 100 ml każdy znajdują się z boku zbiornika.



Rys. 11. Stelaż wraz z korytkami dla roślin i listwami LED

2.7. Program sterujący

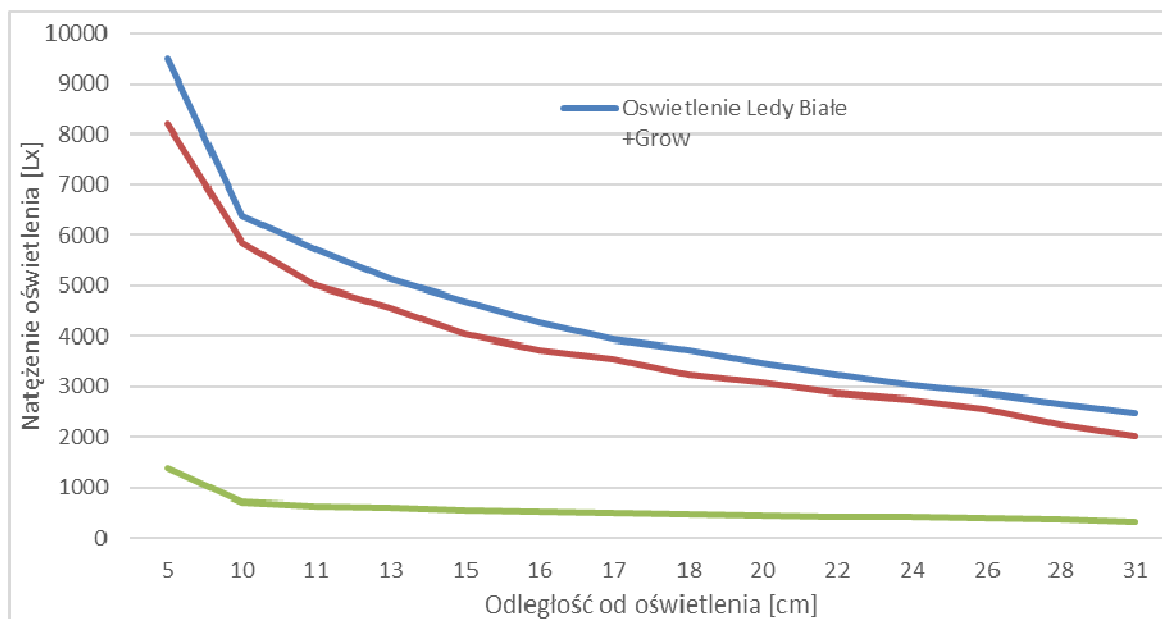
Program, który zarządza działaniem sterownika i dozownika, został napisany w oprogramowaniu dedykowanym Arduino Software. Oprogramowanie steruje działaniem pomp dozujących pożywkę, środka stabilizującego poziom Ph oraz pompy głównej, rozprowadzającej wodę w całym systemie. Jest także odpowiedzialne za prawidłowe wyświetlanie wszystkich parametrów na wyświetlaczu LCD.

Oprogramowanie działa w pętli, w trakcie której sprawdzany jest poziom Ph oraz elektrolitów w zbiorniku. Oświetlenie oraz pompa wodna uruchamiane są w określonych godzinach. Raz na dobę, jeżeli są spełnione określone warunki, uruchamiają się pompki perystatyczne, podające do zbiornika odżywkę A i B oraz regulator Ph.

3. Wdrożenie i testowanie projektu

Sprawdzenie poprawności działania i pracy całego systemu rozpoczęto od wysiewu nasion rukoli, bazylii i dwóch rodzajów sałaty do tak zwanego propagatora. Nasiona w propagatorze wykiełkowały i po dwóch tygodniach sadzonki zostały przeniesione do zaprojektowanego i zbudowanego systemu NFT z automatyczną regulacją stanu odżywki oraz wartości Ph roztworu.

W celu poprawnego działania systemu sonda Ph została skalibrowana. Dokładność pomiarów Ph zależy od precyzyjnego skalibrowania sondy. W procesie kalibracji użyto buforu Ph 4.01, Ph 8.86 oraz Ph 9.18. Także sonda zasolenia roztworu została skalibrowana wzorcami przewodności 12.88 mS i 1413 μ S. Za pomocą czujnika pomiaru natężenia światła, który został umieszczony wraz z czujnikiem wilgotności na jednym z korytek, zostały dokonane pomiary oświetlenia LED w zależności od wysokości umieszczenia listwy LED nad korytkiem z roślinami (Rys. 12). Jak można zaobserwować na wykresie oświetlenie jest wystarczające aby rośliny mogły się poprawnie rozwijać.



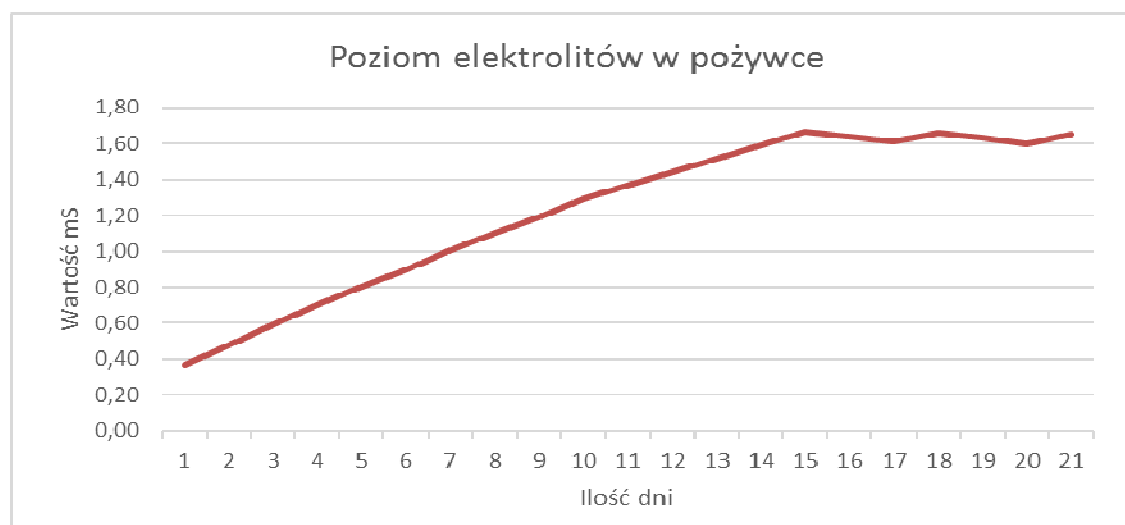
Rys. 12. Pomiar natężenia oświetlenia nad roślinami

Dozownik (Rys. 13), podający pożywki Aqua Vega A oraz B wykalibrowano, aby w trakcie jednego cyklu podać 10 ml odżywki A oraz 10 ml odżywki B i preparat dostawał się do wody stopniowo.



Rys. 13. Dozownik i układ sterujący

Nagłe podanie preparatu do rozwijających się i młodych roślin może uszkodzić system korzeniowy. Poziom wzrostu zasolenia odżywki pokazano na Rys. 14. Optymalny poziom 1,6 mS został osiągnięty po czternastu dniach od uruchomienia systemu oraz przesadzenia roślin z propagatora.



Rys. 14. Poziom elektrolitów w pożywce

Rys. 15 przedstawia efekty wdrożenia oraz testowania automatycznego systemu uprawy roślin metodą hydroponiczną. Trzy zdjęcia pokazują, w jakim tempie rozwijają się rośliny w trakcie tej uprawy.

3. Wnioski

Zaprojektowany automatyczny system uprawy roślin metodą hydroponiczną spełnia wymagania, jakie zostały przed nim postawione. W swojej budowie nie wymaga kupowania kosztownych podzespołów, bowiem jest prawie bezobsługowy. Oświetlenie, podlewanie,

dozowanie pożywki oraz utrzymywanie poziomu Ph wykonuje się automatycznie bez potrzeby ingerencji użytkownika. Rośliny jakie zostały użyte w trakcie testowania systemu rozwijały się w zawrotnym tempie, dzięki ciągłemu i stabilnemu dostarczaniu elementów odżywczych bezpośrednio do korzeni. W trakcie 40 dniowej hodowli zużyto 85 litrów wody, 5 ml regulatora Ph, oraz 180 ml odżywki A i 180 ml odżywki B. Z uwagi na bardzo małą ilość światła naturalnego w pomieszczeniu, rośliny były doświetlane w systemie 16/8 czyli szesnaście godzin doświetlania i osiem godzin ciemności. Czas trwania wdrożenia przypadł na przełom miesiąc listopada i grudnia w tym okresie nasłonecznienie jest bardzo małe.

W celu większej elastyczności systemu można zrealizować jeszcze następujące dodatkowe elementy, które pomogą w sterowaniu układem :

- zaimplementować do układu moduł XBee, dzięki czemu będzie można sterować urządzeniem drogą bezprzewodową,
- napisać aplikację na platformę Android, która pozwalałaby zmieniać zdalnie parametry zadawane w układzie sterowniczym,
- system nawodnienia mógłby zostać wyposażony w grzałkę. Takie rozwiązanie pozwoliłoby, aby uprawa mogła znajdować się na zewnątrz nawet w chłodniejsze dni a temperatura odżywki dalej byłaby optymalna.

Problemy, jakie wynikły w trakcie realizacji projektu, pochodziły z niskiej jakości podzespołów. W czasie testów w pierwszej fazie zostały użyte klony oryginalnych mikrokontrolerów, które niestety nie działały prawidłowo. Ten sam program działał poprawnie na mikrokontrolerze oryginalnym zaś na klonach niektóre funkcje nie działały.



Rys. 15. Etapy rozwoju roślin: a) dzień uruchomienia systemu, b) 14 dzień, c) 29 dzień

Bibliografia

- [1] Stębowska A., Rogowska A., *Uprawa sałaty w polu i pod osłonami*, Plantpress 2004.
- [2] Drożdż-Szczybura M., *Specyfika światła i oświetlenia w miejskich farmach pionowych ukie-
runkowanych na produkcję roślinną*, „Środowisko Mieszkaniowe” 2017 nr 18.
- [3] Howard Resh, *Hydroponics for the Home Grower*, CRC Press Taylor & Francis Group, Broken
Sound Parkway 2015.
- [4] Grzesiak W., Żupnik M., Wojciechowska R., *Inteligentny system doświetlania roślin bazujący
na technologii SSL Led*, „Prace Instytutu Elektrotechniki”, zeszyt 255/2012.
- [5] <https://botland.com.pl/pl/> z dnia 02-01-2021.
- [6] <https://pl.wikipedia.org/wiki/Automatyzacja> z dnia 02-01-2021.
- [7] <https://zoo-aquos.pl/pl/p/Pompa-Cyrkulacyjna-HAILEA-HX-6530-2600lh-39W/2982> z dnia
11-01-2021.

Dane kontaktowe

Małgorzata Kuchta, malgorzata.kuchta@akademiarac.edu.pl



ROZDZIAŁ V

MULTIDIMENSIONAL NATURE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT



Karin Fodorová

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-7110-9789>

University of Ostrava, Faculty of Education

THE NEEDS OF TWO-YEAR-OLD CHILDREN IN PRE-SCHOOL EDUCATION ACCORDING TO THE OPINION OF KINDERGARTEN TEACHERS IN THE CZECH REPUBLIC

Abstract: The study aims to present the views of kindergarten teachers on the needs of two-year-old children in pre-school education. We interviewed 49 kindergarten teachers from the Moravian-Silesian region, Czech Republic to investigate the provision of the needs of two-year-old children during their stay in kindergarten, whether they are positively or negatively met, concerning the selected conditions of education in kindergarten anchored in the Framework Educational Programme for pre-school education. The results identified the factors representing the most numerous opinions on the specific needs of a two-year-old child with reference to the educational condition directed towards the day organization that does not meet their needs. The need to consider the individual needs of the children and to meet them by the teacher was positively identified. This need is in line with the main principle of pre-school education in the Czech Republic, which is the personality-oriented model.

Keywords: pre-school education, kindergarten, two-year-old child, kindergarten teacher

POTRZEBY DWULETNIICH DZIECI W ZAKRESIE EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ W OPINII NAUCZYCIELI PRZEDSZKOLNYCH W REPUBLICE CZESKIEJ

Streszczenie (abstrakt): Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań opinii nauczycieli przedszkoli na temat potrzeb dwuletnich dzieci objętych wczesną edukacją w instytucjach przedszkolnych. Metodą badawczą był wywiad. Badania przeprowadzono w regionie morawsko-śląskim Republiki Czeskiej. Respondentami byli nauczyciele przedszkola (49/100%). Zbadaliśmy poglądy na temat zaspokajania potrzeb dwuletnich dzieci podczas ich pobytu w przedszkolu, czy są one spełniane z pozytywnym czy negatywnym skutkiem, w odniesieniu do wybranych uwarunkowań edukacji w przedszkolu, mających umocowanie prawne w Podstawie Programowej Wychowania Przedszkolnego. Wyniki uzyskane z wypowiedzi badanych nauczycieli pozwoliły wyłonić reprezentatywne opinie na temat specyficznych potrzeb dwuletniego dziecka. Respondenci wskazali na uwarunkowania wychowawcze, ukierunkowane na organizację dnia w przedszkolu jako takie, które nie zaspokajają podstawowych potrzeb dziecka dwuletniego. Pozytywnie oceniono potrzebę indywidualnego podejścia nauczyciela do dzieci i jej realizacji. Potrzeba ta jest zgodna z główną zasadą edukacji przedszkolnej w Republice Czeskiej, którą jest model skoncentrowany na osobie.

Słowa kluczowe: edukacja przedszkolna, przedszkole, dziecko dwuletnie, nauczyciel przedszkola

Theoretical Framework

Need is a very common term nowadays. This is due, among other things, to the fact that we live in a time that is not structured as an organization for a purpose; the world is not an order, and life is not a direct or programmed path to adopting such an order. The changing environment requires constant adaptation, which everyone tries to manage as best as possible, although not always satisfactorily. The conception of need varies concerning the field that deals with it and explains its meaning.

In everyday life situations, a person most often associates a need with the expression of a certain lack. *“A person is motivated by need. Needs help us maintain basic life functions and live a full life. Failure to satisfy a need (or some need) leads to a reduction or disruption of the exchange of values – any values – resulting in a negative emotional experience called frustration”*¹. The needs arrangement is determined developmentally and by the urgency with which they rise to consciousness. Thus, in general, developmentally higher needs only emerge as more urgent motives when developmentally lower needs are at least to some extent satisfied. The need for self-actualization (the name comes from K. Goldstein, 1939) or self-actualization has become popular. It is the developmentally supreme need at the core of the “growth needs” to be all that one can be². The essential characteristic of needs is their objectification or orientation towards a certain way of satisfaction and is a function of learning. It manifests itself in interindividual differences in need satisfaction, although there is a common feature: the achievement of a consummatory response.

Introduction to Research

In this paper, we present the needs of a two-year-old child in the daily routine of kindergarten. The education of 2-year-olds is anchored in the Education Act as of 1 September 2020, and, unlike children over the age of 3, they are not legally entitled to education (Article 34(1) of the Education Act states that a child under the age of 3 is not legally entitled to admission to kindergarten)³. This limit restricts the needs of working parents to place two-year-old children in kindergarten. At present, there is a great interest in children’s education in kindergartens on the part of parents and guardians, and the capacity of kindergartens, especially in large cities, is insufficient to cover their demands. Another limitation is that, as Fodorová states⁴, kindergarten principals do not accept these children for pre-school education also because they know and have experience with the difficulty of educating them in socio-emotional development. Another reason may be the legislative re-

¹ M. Havlínová and E. Vencálková, et al. *Kurikulum podpory zdraví v mateřské škole*, Praha: Portál 2008, s. 27. ISBN 978–80–7367–487–8.

² M. Nakonečný, *Základy psychologie*, Akademie věd České republiky 1998, s. 466–499. ISBN 80–200–1290–7.

³ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání. Pdf online. Available on the portal of the Ministry of Education, Youth and Sports.

⁴ K. Fodorová *Vzdělávání dvouletých dětí jako klíčový aspekt socio-emocionálního vývoje. In Podmienky výchovy a vzdelávania 2-ročných dětí v materských školách*. Banská Bystrica: Belianium, 2023, s. 46.

quirement to reduce the capacity of a classroom if it educates 2-year-olds, thereby reducing the number of older children enrolled. However, the non-admission of 2-year-old children to kindergarten may also be due to inadequate material equipment resulting from the Framework Educational Programme for Pre-School Education⁵ (FEPPE) and the conditions for the education of 2-year-old children set out therein. Fodorová⁶ Leans towards pre-school education without limits for two-year-olds “*We can take as a starting point the experience from abroad, where the education of two-year-old children is not formally age-separated, as we can perceive it in the Czech Republic*”. Among other limitations, she cites the demands made by teachers on parents of two-year-olds, “*Teachers must be prepared for all expressions of two-year-olds that reflect their developmental characteristics and are natural. Childcare, which for two-year-old children is the predominant activity of a kindergarten teacher, must not be perceived as something above standard in their profession*”⁷. Two-year-old children who are educated in kindergarten are completely dependent on the teacher to meet their needs, who adapt not only the educational offer but also the daily routine to their developmental specificities. However, it is not always able to organize and “bend” everything to the needs of these young children. This is due to the arrangement of the classes, where these children are not assigned only to an age-homogeneous group. Therefore, teachers cannot work individually with these children regularly and according to their needs. Also, in education and its time allocation, the teacher fails to consider the needs of these young children who cannot sustain being focused and part of the ongoing activities all the time. Two-year-old children get bored and tired earlier; they need the teacher's closeness and individual attention. Educational and organizational conditions in the daily routine of the kindergarten go hand in hand and include meals. This has precise rules, including the time organization to which the workload of catering staff is linked. Two-year-old children need their daily routine, as they have an earlier need for main meals and then sleep. The set conditions of the day organization in kindergartens with age-heterogeneous classes, where these children are enrolled, do not take these needs into account.

Satisfaction of the above conditions for the provision of pre-school education is necessary for the child and their successful development, for the child to reach their potential, feel safe and secure, and for current needs to be met⁸.

Institutional education for two-year-olds has been the subject of research, and the benefits on child development are positive in some areas, but we also encounter negative find-

⁵ MŠMT. Rámcový vzdělávací program pro předškolní vzdělávání [online]. [cit. 20.11.2023]. Available on WWW: Rámcový vzdělávací program pro předškolní vzdělávání od 1. září 2021, MŠMT ČR (msmt.cz)

⁶ K. Fodorová, *Vzdělávání dvouletých dětí jako klíčový aspekt socio-emocionálního vývoje. In Podmienky výchovy a vzdelávania 2-ročných dětí v materských školách*. Banská Bystrica: Belanium 2023, s 46.

⁷ K. Fodorová, *Vzdělávání dvouletých dětí jako klíčový aspekt socio-emocionálního vývoje. In Podmienky výchovy a vzdelávania 2-ročných dětí v materských školách*. Banská Bystrica: Belanium 2023, s 46.

⁸ J. Kropáčková and H. Splavcová. *Dvouleté děti v předškolním vzdělávání: od jara do léta*. Praha: Raabe 2017, s. 39. ISBN 978-80-7496-316-2.

ings. Thorová⁹ states that education in two-year-olds develops social, intellectual and adaptive skills, teaching the child to function in a group of children and to be independent. On the other hand, separation from parents can put children at risk of psychological deprivation, and the emotional bond between parent and child necessary for healthy psychological development can be compromised. The views on the education of two-year-old children in society are subject to certain stereotypes, even on the part of professionals who implement it in practice. Teachers in kindergartens, the skills education of two-year-old children must not neglect their role as caregivers, which is predominant in activities with such young children, and professional educational activities are on a smaller scale. Two-year-old children frequently need to satisfy and regulate their development in the socio-emotional sphere. Here, teachers need to focus more on studying the developmental specifics of two-year-olds. For a teacher to master the problems of educating a child in theory and practice and cooperate with other colleagues, school management, the professional public, and civic representatives of society, they need to have certain personal qualities. Above all, it is all about having a very sensitive and loving relationship with children, an active approach to work, being responsible, mentally balanced, constantly self-educating and self-improving, increasing your all-around cultural maturity, and understanding their social role. However, we must not forget that in the education of two-year-old children, family upbringing still plays a primary role in the child's life. The FEPPE sets out the tasks of institutional education, including the task of complementing family education and providing a stimulating environment for the child¹⁰.

Methods

Regarding the education of two-year-old children in kindergarten, we focused on their needs and satisfaction in selected conditions of education based on the FEPPE, which sets the general guidelines for the education of children before the start of compulsory schooling. This education is intended for children aged 3 to 6 years, and there is no official FEPPE for two-year-olds. However, for 2-year-old children, some of the principles and guidelines of the FEPPE can be adapted and applied based on their needs and individual development.

In our research, we focused our attention on education conditions: 1. *material conditions*, 2. *organization*, and 3. *psychosocial conditions*. For our research, we have chosen two research methods. Using a case study method, we analyse and evaluate specific teachers' views on meeting the needs of two-year-old children in a selected educational condition—a case study. To obtain the necessary data in the case under study, we used a second research method of semi-structured interview, containing four open-ended questions, three related to the selected educational condition, and the fourth is a separate question.

⁹ K. Thorová, *Vývojová psychologie: proměny lidské psychiky od početí po smrt*. Praha: Portál 2015, 286-289. ISBN 978-80-262-0714-6.

¹⁰ J. Kropáčková and H. Splavcová, *Dvouleté děti v předškolním vzdělávání: od podzimu do zimy*. Praha: Raabe 2016, s. 40. ISBN 978-80-7496-316-2.

Research Results

The procedure for the preparation of the case study.

Case selection:

1. Material conditions

Two-year-olds are at the stage when they begin to develop their social and emotional intelligence. It is important to provide them with an environment where they can learn to share, cooperate, and resolve conflicts.

Two-year-olds are rapidly developing their ability to communicate. In kindergarten, they should be able to expand their vocabulary and develop communication skills. Classroom conditions should be set up to ensure this development in children. Bookshelves, play corners, and didactic material.

Two-year-olds should have access to an environment that supports their motor development. This includes didactic tools and toys, games, and activities that strengthen their fine and gross motor skills.

Two-year-olds should be offered activities that encourage creative thinking and art and are important for developing imagination and self-expression. The classroom should have appropriate furniture, tools, kits, art, and work equipment.

Two-year-olds can learn basic skills such as counting, shape and colour recognition. For this purpose, the classroom must be sufficiently equipped with didactic material and aids.

Two-year-olds need to play; games allow them to explore their environment and learn through play. The classroom must be equipped with age-appropriate toys and play areas with equipment.

2. Organization

Two-year-olds benefit from routine and clear structure throughout the day. A regular routine and predictability help them feel safe and confident.

Two-year-olds are learning new things and exploring everything around them. Hence, kindergarten should be a safe and supportive place for them.

3. Psychosocial conditions

Two-year-olds get tired sooner than older children, and some activities can impair their perceptions and reactions.

Two-year-olds have different learning needs from older children. Thus, it is important to keep their age and individual developmental needs in mind.

Two-year-olds are very individual and can vary in the speed of their development. The kindergarten should be flexible and adapt to the needs of each child, giving them space to grow, discover, and learn.

An important part of the education of two-year-old children in kindergarten is cooperation with parents. Communication with parents and involvement in the educational process is key to supporting the child.

Research Question: What are the views of kindergarten teachers on the needs of two-year-olds in kindergartens in selected educational settings, and are these needs being met?

Research Objective: The purpose of the research question is to analyse the teachers' views on meeting the needs of two-year-old children in selected educational settings in kindergartens.

Respondents: The research was carried out in 4 kindergartens in the towns of Ostrava, Orlová, Petřvald. In the direct contact, the principals were asked to cooperate and to approach the teachers in their kindergarten, also asking for cooperation in the research. 49/100% of respondents were cooperative, 45/91% of them teachers and 4/8% principals. They answered the research question individually. All respondents were female and had the required qualifications. The number of respondents with secondary education was 29/52%, with higher vocational education 2/4%, bachelor's degree 11/22%, and master's degree 7/14%. The length of experience of the respondents ranged from 2-36 years. The respondents were represented by four female principals and 45 female teachers (Table 1).

Table 1. Respondents – 49/100%

Educational attainment		Length of practice	
Secondary school leaving exam	29/52%	0-2 years	3/6%
Higher vocational school	2/4%	3-15 years	9/18%
Bachelor	11/22%	16-25 years	21/42
Master	7/14%	over 26 years	16/32%

Source Own study.

None of the kindergartens surveyed had a class for two-year-olds. Principals commented that the demand for education in their localities needs to consider the number of older children included in pre-school education in their kindergarten. These children have priority admission. The enrolled 2-year-olds are integrated into all kindergarten classes in the surveyed kindergartens, which are age-mixed/heterogeneous. We did not investigate how many two-year-olds are currently enrolled in the kindergarten. We based our research on the experiences and views of kindergarten teachers on the education of two-year-old children, which the interviewed teachers have, and draw on their personal experiences, including from their fluent years.

Data collection: Data were collected using a qualitative approach using a semi-structured interview method comprising four open-ended questions.

There were three main questions and one separate question:

1. Share your experience in meeting the needs of a two-year-old child that you would include in **material conditions** education. What is your opinion on them – are they sufficient as set in your kindergarten?
2. Share your experience in meeting the needs of a two-year-old child that you would include in **organizational conditions** education. What is your opinion on them – are they sufficient as set in your kindergarten?
3. Share your experience in meeting the needs of a two-year-old child that you would include in **psychosocial conditions** education. What is your opinion on them – are they sufficient as set in your kindergarten?
4. In your opinion, which need of a two-year-old child is the one that is always satisfied?

Data Analysis: An analysis of the data and information gathered was undertaken, and from this, the key factors that emerged in the case were identified and related to the three main research questions we have identified. The fourth question, in the answers, related to all three factors. From the responses obtained, the factors representing the teachers' repeated responses were abstracted. They were assigned to individual research questions:

1. a) the need for appropriate game elements;
2. a) the need for individual length of time setting in activities;
2. b) the need for individual time for meals;
2. c) the need for individual rest/sleep time;
3. a) the need for individual attention from the teacher;
3. b) the need to respect the individual development of the child.

Solution Formulation: Based on the analysis, we proposed and formulated a solution for the problem identified in the case. The solution meets the stated research objective.

Research Results

The respondents commented on individual questions that monitored the satisfaction of the needs of two-year-old children in kindergarten in selected conditions of education according to the FEPPE.

Under each factor, we list two selected statements made by the teachers. The respondent is identified by the letter R and the number assigned to her in the data analysis. We further divided the statements into two poles, namely the statements of teachers with positive or negative evaluations of the selected factor of the given educational condition.

1. Material Conditions

1. a) the need for appropriate **game elements**

R 3/ “We have a well-equipped classroom even for two-year-olds; it is beneficial for them if they can bring a toy from home; it helps them to adapt to the new environment.”

R12/ “So, the playroom is equipped as standard; here we did not buy anything extraordinary for two-year-old children; new toys are for play at the table. We had to get ones for the youngest children; they are not difficult in terms of building and rules of the game.”

Positive/material conditions correspond to games for two-year-olds 31/63%

Negative/material conditions do not correspond to games for two-year-olds 18/37%

2. organizational conditions

2. a) the need for individual length of time setting in activities;

R15/ “I cannot, even if two-year-olds need it, adapt the set time for the activity to the needs of two-year-olds; they would play all the time. And activities focused on education and meeting educational goals for the older children, then I wouldn't be able to make it at all.”

R/30 “I manage to set up my activities to give my two-year-olds enough time not to interrupt their activities. This is mainly due to the presence of an assistant in the classroom; she helps me with these children as well.”

Positive/organizational conditions of the length of set time in activities meet the needs of two-year-olds 17/35%.

Negative/organizational conditions do not match the length of time in activities to the needs of two-year-olds 32/65%

2. b) the need for individual time for meals;

R/6 “I organize the meals by myself to satisfy two-year-olds. There is no problem with snacks, but we must start lunch earlier.”

R/12 “The organization of the day, including the meals, would need to be arranged completely differently; my colleague and I always try to ensure that the two-year-olds are happy; they eat first. For example, we're starting to eat lunch earlier with them, and their afternoon snack; they have that when they've had enough sleep.”

Positive/organizational conditions meet the needs of two-year-olds 15/31%

Negative/organizational conditions do not meet the needs of two-year-olds 34/69%

2. c) the need for individual rest/sleep time;

R/8 “I had two-year-olds falling asleep while having lunch. But we always organized everything to their satisfaction.”

R/22 “Yes, they are tired earlier, but they can handle it, and if we see that they are already falling asleep at the table, we deal with it immediately and put them to bed.”

Positive/organizational conditions for rest time meet the needs of two-year-olds 22/45%

Negative/organizational conditions for rest time do not meet the needs of two-year-olds 27/55%

3. psychosocial conditions

a) the need for individual attention from the teacher;

R/29 “Not only do the children receive care from the teachers, but the older children also like to be looked after or come to warn us when something is wrong.”

R/34 “I am sure these children would enjoy the teachers more if the class size was lower. They need to cuddle; they like to hold the teacher's hand. But they always have the care from us teachers.”

Teachers' positive/organizational provision of care time meets the needs of two-year-olds 29/59%

Negative/organizational conditions of teachers' care time do not meet the needs of two-year-old children 10/20%

3. b) the need to respect the individual **development of the child**

R/33 "They have space to realize their potential during the day, in that they do not yet desire to play together, but they are individualists; they try everything they want. The kindergarten environment brings them so many new moments of situations and activities. Children develop to the best of their ability and have ample opportunity to do so. Parents often comment on how the children have changed during their stay in kindergarten, what progress they are making."

R/26 "The number of children in a class is not good for their development, and young children also like quiet and a slower pace of the day. Often, they must adjust to older children."

Positive/organizational conditions for individual child development meet the needs of two-year-olds 23/47%

Negative/organizational conditions of time for individual child development do not meet the needs of two-year-old children 26/53%

Discussion

From all the respondents' statements, it is evident that kindergarten teachers want to ensure the smooth care and education of two-year-old children in kindergartens. Teachers have been "burdened" with the inclusion of two-year-olds in kindergarten. In kindergartens, material equipment has been acquired for two-year-old children, which was also evaluated positively by the respondents in the survey. Still, regarding the daily routine and its organization in its individual parts, nothing has been adapted to two-year-old children. From the respondents' statements, we have information that two-year-old children in kindergarten and the group of older children have a positive influence on them. Negative for their care and individual development is the number of children in the class (up to 28). Furthermore, there has also been no adaptation or change in the dietary needs to the age of the two-year-old child. There is a need to present these needs of two-year-olds more in the public space, not just to rely on teachers to "quietly" manage it, which our research confirms. Teachers often "complained" that something was not favourable for two-year-olds in kindergarten, but then they said that everything was fine because they do not follow the regime in special cases; they manage everything with the child so that it is always satisfied. A positive finding is that 2-year-olds are offered appropriate activities and activities for their development in kindergarten, thus confirming that their inclusion in kindergarten is the right choice. There is a need to change the conditions in the organization of the day to meet the needs of the two-year-old child so that the kindergarten can be flexible and adapt the curriculum and activities to suit this age group. Collaboration with an expert in early childhood educa-

tion and psychology could also be useful for the proper management of the education of two-year-olds.

Summary

In our research, respondents were interviewed across a large time of their careers. Some of them are “novice” teachers in practice, and others are already “experienced” to “expert” teachers, enhanced by their length of experience. Therefore, we appreciate their cooperation in the research in which we investigated the needs of two-year-old children in kindergarten in selected education conditions according to the FEPPE. Respondents expressed that they always try to address the individual needs of two-year-olds satisfactorily. Teachers respect the individual peculiarities and needs of two-year-old children. These needs of two-year-old children are not in line with the regime and organization of the day in kindergarten, and teachers currently change and adapt them to the needs of the children. They negatively evaluated the selected educational condition concerning the time organization of activities, meals, and psychosocial conditions for the individual development of 2-year-old children. The high number of children in the classroom and the “fast” regime of the day have an unsatisfactory effect on two-year-olds. The results of the research can inspire us to make changes in the organization of the day in kindergarten to meet the needs of two-year-old children. They can be a subject for discussion with the professional public and a stimulus for “changes”. They also inspire us to partial innovations in the content of studies in the preparatory education of future kindergarten teachers. They inform us about the need to target the content of studies more on the developmental specifics of two-year-olds, on learning to plan educational activities for two-year-olds, and on practices in kindergartens educating two-year-olds in classes set up for them. The education of two-year-old children in kindergartens in the Czech Republic is not yet established in terms of the organization of the daily regime, but also to their needs, as well as the education provided for children from three years of age. In the conditions for the organization of the daily routine and in the rules for the education of two-year-old children, there is room for their actual adjustment to the specific needs of two-year-old children, for individual solutions and attitudes of head teachers and teachers, which they apply in practice. There should be a professional discussion on the issue of the education of two-year-old children in kindergartens, at conferences, in the professional press, and supported by research results. The issue of education of two-year-old children would thus gain more impetus for defining limits in the inclusion and subsequent education of children in kindergartens.

Bibliography

1. Fodorová, K., *Vzdělávání dvouletých dětí jako klíčový aspekt socio-emocionálního vývoje. In Podmienky výchovy a vzdelávania 2-ročných dětí v materských školách*. Banská Bystrica: Belianium 2023, s 41-47.
2. Havlínová, M., Vencálková, E. et al. *Kurikulum podpory zdraví v mateřské škole*. Praha: Portál 2008. ISBN 978–80–7367–487–8.

3. Kropáčková, J. and Splavcová H., *Dvouleté děti v předškolním vzdělávání: od jara do léta*. Praha: Raabe [2017]. Dobrá školka. ISBN 978-80-7496-316-2.
4. Kropáčková, J., and Splavcová H., *Dvouleté děti v předškolním vzdělávání: od podzimu do zimy*. Praha: Raabe 2016. ISBN 978-80-7496-316-2.
5. MŠMT. Rámcový vzdělávací program pro předškolní vzdělávání [online]. [cit. 20.11.2023]. Available on WWW: Rámcový vzdělávací program pro předškolní vzdělávání od 1. září 2021, MŠMT ČR (msmt.cz).
6. Nakonečný M., 1998. *Základy psychologie*. Akademie věd České republiky 1998. ISBN 80–200–1290–7.
7. Thorová K., *Vývojová psychologie: proměny lidské psychiky od početí po smrt*. Praha: Portál 2015. ISBN 978-80-262-0714-6.
8. Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání. Pdf online. Available on the portal of the Ministry of Education, Youth and Sports.

Contact details

Karin Fodorová, karin.fodorova@osu.cz



ROZDZIAŁ VI

RECENZJE



Joanna Kapica-Curzytek

DOSTRZEC GLOBALNĄ PERSPEKTYWĘ

W lipcu 2023 roku Henry Kissinger, dwa miesiące po swoich setnych (!) urodzinach, pojechał do Chin, gdzie spotkał się z tamtejszym ministrem obrony. Rozmowy między nimi odbyły się, mimo że oficjalnie dialog między USA a tym krajem jest zamrożony. Być może przyjdzie jeszcze poczekać na efekty tej delikatnej misji weterana amerykańskiej dyplomacji. Warto jednak przy tej okazji wspomnieć, że niemal dokładnie 52 lata temu Kissinger, pełniący wtedy funkcję doradcy ds. bezpieczeństwa USA, udał się do Chin z tajną wizytą, co pozwoliło utorować ówczesnemu prezydentowi Nixonowi drogę do normalizacji stosunków między Stanami Zjednoczonymi a Chinami.

Henry Kissinger, członek Partii Republikańskiej, to człowiek-instytucja, autorytet, a zarazem legenda światowej polityki. To jedna z największych jej postaci, choć jego działalność budzi także kontrowersje. Bodaj największe wywołało przyznanie mu w 1973 roku Pokojowej Nagrody Nobla. Również jego ostatnie wypowiedzi na temat wojny w Ukrainie były szeroko komentowane i krytykowane. Z drugiej strony, nie ma chyba obecnie innego żyjącego polityka z tak bogatym dyplomatycznym doświadczeniem i szeroką znajomością zagadnień globalnej polityki. Henry Kissinger ma także niebanalny życiorys. Urodził się w Niemczech w żydowskiej rodzinie, która w 1938 roku uciekła przed nazistami do USA. Amerykańskie obywatelstwo otrzymał jako dwudziestolatek.

Był on przez lata nie tylko czynnym politykiem, ale i nauczycielem akademickim. Ma on na swoim koncie między innymi kilkanaście publikacji z zakresu politologii. Jedną z nich jest książka „Porządek światowy”, która ukazała się w oryginale w 2014 roku. Stanowi ona próbę ujęcia globalnej sytuacji politycznej oraz wyznaczenia stałych elementów, które pozwalałyby utrzymywać równowagę, zapewniającą światowy pokój. Gdy czytamy tę książkę niemal dekadę później, mamy już, rzecz jasna, inne realia i wiele na świecie się zmieniło, ale teoretyczna podbudowa wywodu autora jest na tyle solidna, że niewiele w niej wydaje się przedawniać.

Pierwszoplanową kwestią w książce Kissingera jest wnikliwy wgląd w historię stosunków międzypaństwowych na świecie. To głównie przeszłość (a nie przyszłość, jak się na ogół sądzi) determinuje kierunki polityki międzynarodowej. To od wydarzeń minionych przede wszystkim zależy, jakie wartości i ideały w polityce danego państwa odgrywają najważniejszą rolę. Nie zawsze są one zbieżne i takie same dla wszystkich, dlatego też koncepcja tak zwanej „wspólnoty międzynarodowej” nie zawiera w sobie żadnego jasnego ani uzgodnionego zestawu celów, metod czy ograniczeń, jak zauważa autor.

Idea porządku światowego, podkreśla Henry Kissinger, jest w historii ludzkości stosunkowo nowa. Jej zrębów należy doszukiwać się w zawartym w 1648 roku pokoju westfalskim, kończącym wojnę trzydziestoletnią w Europie. Był to, jak się ocenia, jeden

z najbardziej znaczących traktatów międzynarodowych w nowożytnej historii naszego kontynentu. To wtedy ustalono, że państwo – a nie imperium, dynastia czy wyznanie religijne – stało się podstawą europejskiego porządku. Opracowano i przyjęto koncepcję suwerenności państwowej, ukształtowano procedury dyplomatyczne do regulowania wzajemnych relacji i utrzymania pokoju. Prawo międzynarodowe zaczęto postrzegać i modyfikować jako wspólnie przyjmowaną doktrynę. System ten chronił też poszczególne kraje przed interwencją z zewnątrz. Wszystko to do dzisiaj pozostaje podstawą porządku światowego.

Nie jest więc przypadkiem, że choć książka pisana jest z amerykańskiej perspektywy, to pierwsze dwa rozdziały w niej poświęcone są Europie. Autor wskazuje tu na dylematy związane z dążeniem do zachowania równowagi sił. Trudnym czasem pod tym względem były obie wojny – choć światowe, to jednak dotyczące nasz kontynent szczególnie mocno. Po 1945 roku mieliśmy jeszcze tzw. zimną wojnę, zakończoną wydarzeniami Jesieni Narodów w 1989 roku, co również stanowiło wyzwanie dla polityków i dyplomatów na całym świecie.

Bardzo wnikliwa jest też politologiczna analiza Unii Europejskiej i jej realiów. Kissinger postrzega ją jako hybrydę, będącą – z konstytucyjnego punktu widzenia – czymś pomiędzy państwem a konfederacją, niewolnym od wewnętrznych napięć. Jedną z przyczyn tego zjawiska jest dostrzegana i akcentowana przez autora niemożliwość pogodzenia uczuć narodowych z tożsamością kosmopolityczną. Zauważa on także pewien paradoks, że porządek Unii Europejskiej jest też częściowo kształtowany przez regiony leżące poza Europą, co z bliskiej perspektywy może być niedającym się lekceważyć wyzwaniem. Już teraz daje się to zauważyć, by wspomnieć na przykład o (niewolnej od dylematów) polityce migracyjnej Unii Europejskiej.

Istotnym obszarem amerykańskich interesów jest Azja. Cztery rozdziały na temat tego kontynentu przekonują przede wszystkim, że jest on bardzo niejednorodny. To jeden z przykładów wspomnianych wcześniej przez autora różnic między poszczególnymi krajami, co przekłada się na zupełnie odmienne podejście do prowadzenia polityki zagranicznej. Mają one swoje źródło w odmiennej religii, filozofii, kulturze i tradycji. Czym innym jest Japonia, czym innym – Indie czy Bliski Wschód. W obecnej dekadzie największe zainteresowanie wzbudzi zapewne rozdział poświęcony Chinom. Pozwoli nam to lepiej zrozumieć współczesną politykę Państwa Środka, aspirującego do roli czołowego światowego mocarstwa. Warto się z tą częścią książki zapoznać także dlatego, że Kissinger jest świetnym znawcą tego kraju. W 2011 ukazała się jego książka „O Chinach” (wydanie polskie: Wydawnictwo Czarne, 2014). Autor zwraca też uwagę, że jednym z filarów porządku światowego jest tak zwany porządek regionalny, co bardzo dobrze zostało przez niego pokazane w „Porządku światowym” przykładzie Azji.

Stany Zjednoczone zwykło się nazywać „liderem wolnego świata”. W książce przeczytamy także, jak kraj ten postrzegany jest na scenie światowej. Czy zasługuje on na miano „sumienia świata”? Autor wskazuje, że Stany Zjednoczone wzniosły bodaj największy wkład w kształtowanie współczesnego porządku globalnego, ale jednocześnie nazywa USA „ambiwalentnym supermocarstwem”. Z jednej strony, jest to państwo dysponujące

najpotężniejszą miękką i twardą siłą, ale też nie wszystkie militarne cele i zamierzenia udaje mu się realizować, o czym świadczą chociażby wojny irackie oraz zaangażowanie USA i wycofanie się z Afganistanu.

Bardzo ciekawy i inspirujący jest rozdział końcowy, dotyczący analizy porządku światowego w erze atomowej oraz rozwijającej się cybertechnologii. Polityka zagraniczna w epoce cyfrowej ulega gwałtownym zmianom, których kierunku jeszcze nie znamy, by wspomnieć na przykład o postępującym na naszych oczach dynamicznym rozwoju sztucznej inteligencji. Będzie to miało – a nawet już ma – konsekwencje także dla kształtowania się porządku światowego i globalnego układu sił. I choć Henry Kissinger w swojej książce zaledwie sygnalizuje te problemy, jego intuicja wydaje się słuszna. Dzisiaj wyraźnie już widzimy, że nabierają one szczególnej wagi i stają się kluczowym elementem globalnej polityki.

Pewien niedosyt może budzić w „Porządku światowym” całkowite pominięcie opisu sytuacji w Afryce i Ameryce Południowej. A przecież to także są kontynenty, na których nie brakuje napięć. I one także są ważne dla zachowania równowagi w stosunkach międzynarodowych. Nie jest prawdą, że nic istotnego się tam nie dzieje, o czym świadczą chociażby trwające od lat próby ekspansji Chin i Rosji w Afryce oraz utrata wpływów poszczególnych krajów europejskich zwłaszcza w Afryce subsaharyjskiej, o czym jednak Henry Kissinger nie pisze.

Lektura tej publikacji pozwala w pełni dostrzec globalną perspektywę rozgrywających się wydarzeń w polityce światowej i odpowiednio je interpretować. Warto pamiętać, że większość tego, co zachodzi w światowej polityce (a także to, co będzie zachodziło) ma swoje historyczne przyczyny. Oczywista wydaje się też konstatacja, że filarem zrównoważonego rozwoju jakiegokolwiek państwa czy regionu jest uregulowana i w miarę stabilna sytuacja globalna – właśnie porządek światowy. Rozpoznanie niuansów i subtelności jego kształtowania jest podstawą planowania polityki publicznej każdego kraju.

Henry Kissinger, *Porządek światowy*, przekład: Maciej Antosiewicz, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2016, ss. 400