

ISSN 1895-9911  
ISBN 978-83-7542-058-6

# **Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej**

*Polonia University Scientific Journal*

TOM 6

*Vol. 6*

Częstochowa 2012

**Redaktor naukowy:**

dr Magdalena Pluskota

**Sekretarz redakcji:**

dr Zbigniew Jacek Pyskło

**Redaktorzy tematyczni:**

prof. dr hab. Leszek Bednarczuk (językoznawstwo)  
prof. zw. dr hab. Adam Błaś (prawo i administracja)  
prof. zw. dr hab. Zbigniew Domański (matematyka, fizyka, informatyka)  
dr Adam Krzymowski (dyplomacja i polityka zagraniczna)  
ks. prof. dr hab. Stanisław Łupiński (europeistyka)  
prof. zw. dr hab. inż. Zbigniew Piasek (dziedzictwo polonijne)  
prof. dr Bogdan Piotrowski (literatura światowa)  
dr hab. Stanisław Roszkowski, prof. Uł. (translatoryka i traduktologia)  
prof. zw. dr hab. med. Jerzy Supady (pielęgniarstwo i zdrowie publiczne)  
dr hab. Urszula Szubert – Zarzeczny, prof. AP (ekonomia)  
prof. dr Gerrit de Vylder (zrównoważony rozwój)  
prof. zw. dr hab. M. Jolanta Żmichowska (edukacja)  
prof. dr Andrzej Kryński (edukacja)

**Redaktor statystyczny:**

dr Anna Buczkowska

**Stali współpracownicy:**

prof. zw. dr hab. Wiesław Bokajło (Wrocław)  
prof. zw. dr hab. Józef Dołęga (Warszawa)  
dr hab. Wanda Grelowska, prof. WWSZiP (Wałbrzych)  
dr hab. Jerzy Koperek, prof. KUL (Lublin)  
Prof. zw. dr hab. Edward Jarmoch

**Rada programowa:**

dr hab. Beata Gofron, prof. AP (przewodniczący)  
prof. zw. dr hab. Kazimierz Bobowski  
dr hab. Wojciech Podlecki  
prof. dr hab. Edward Walewander  
dr n. med. Włodzimierz Wróbel  
dr Piotr Zazula (sekretarz)

#### **Konsultanci naukowci:**

prof. dr hab. Krystyna Chałas  
dr hab. Jan Mazur, prof. UP JP II  
prof. dr hab. Tadeusz Chrobak  
dr hab. Piotr Stec, prof. AP  
dr. hab. Józef Chmiel, prof. AP

#### **Rada konsultacyjna:**

prof. Aime Caekelbergh (Belgia)  
prof. Gerrit Demuijnek (Francja)  
prof. Martin Guimfac (Kamerun)  
prof. Cyril Hišem (Słowacja)  
prof. Matthias Kramer (Niemcy)  
prof. Renata Myšková (Czechy)  
prof. Charles Ngadjifna (Kamerun)  
prof. Roman Nir (USA)  
prof. Marite Opincane (Łotwa)  
prof. R. R. Posada (Kolumbia)  
prof. dr hab. Rostysław Radyszewski (Ukraina)  
prof. dr hab. Nadija Skotna (Ukraina)  
prof. Hellen Suzanne (Francja)  
dr Marian Szablewski (Australia)  
prof. Zdzisław Wesołowski (USA)  
prof. Herkulan Wróbel (Argentyna)  
prof. Jordan Zjawiony (USA)

#### **Recenzenci 2012**

prof. dr Léonce Bekemans (Włochy)  
prof. dr hab. Tadeusz Borys  
prof. Pierre Boubou (Kamerun)  
prof. zw. dr hab. Stanisław Dolata  
dr hab. Maciej Gitling, prof. AP  
dr hab. Teresa Grabińska, prof. UP im. KEN  
prof. zw. dr hab. Edward Jarmoch  
dr hab. Piotr Korzekwa, prof. AJD  
dr hab. Dariusz Walencik, prof. UO  
prof. dr hab. Mirosław Zabierowski  
dr hab. Ivan Zymomrya (Ukraina)  
prof. dr hab. Mykoła Zymomrya (Ukraina)

© Copyright by Wydawnictwo „Educator”  
Częstochowa 2012, wydanie I



Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie „Educator”  
ul. Pułaskiego 4/6, 42-200 Częstochowa  
tel. +48 34 368 42 15, fax +48 34 324 96 62  
e-mail: [wydawnictwo@ap.edu.pl](mailto:wydawnictwo@ap.edu.pl), [www.ap.edu.pl](http://www.ap.edu.pl)

## Spis treści

PRZEDMOWA.....	7
Stanisław Łupiński	
RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE NELLA VITA DELLO STATO.....	15
Andrzej Kryński	
NOWOCZESNA EDUKACJA I WYZWANIA RYNKU PRACY.....	23
Maciej Gitling	
ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W ROZWIĄZYWANIU PROBLEMÓW LUDZI WYKLUCZONYCH SPOŁECZNIE .....	29
Agnieszka Skowron	
ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W SFERZE POMOCY OFIAROM PRZESTĘPSTW .....	43
Stanisław Leszek Stadniczeńko	
TRZECI SEKTOR JAKO RZECZNIK POTRZEB SPOŁECZNYCH I PRAW CZŁOWIEKA.....	57
Agnieszka Grzesiok-Horosz	
ORGANIZACJE ZBIOROWEGO ZARZĄDZANIA JAKO STOWARZYSZENIA ....	75
Maciej Thorz	
KONSTYTUCYJNE I USTROJOWE GWARANCJE DLA DZIAŁALNOŚCI „TRZECIEGO SEKTORA“ W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ .....	91
Tomasz Musialik	
ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM .....	111
Joanna Szymoniczek	
ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W SYSTEMIE ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH.....	125
Paweł Witkowski	
NADZÓR NAD INSTYTUCJAMI TRZECIEGO SEKTORA .....	139

Beata Gofron

EDUKACJA W ŚWIECIE NOWYCH TECHNOLOGII INFORMACYJNO-  
KOMUNIKACYJNYCH ..... 155

Brice Megnono

WYCHOWANIE A IDEA MIĘDZYKULTUROWOŚCI W ŚWIECIE *ECCLESIA IN  
AFRICA* ..... 169

Magdalena Pluskota

W TROSCE O EMIGRACJĘ. WYCHOWAWCZO – FORMACYJNY ASPEKT  
WAŻNIEJSZYCH DOKUMENTÓW APOSTOLSKICH ..... 173

Paweł Kazibudzki

NOTE ON SOME IMPROVEMENTS TO THE ANALYTIC HIERARCHY PROCESS  
..... 191

Krystyna Mizerska, Włodzimierz Wróbel, Piotr Korzekwa

POTRZEBY PACJENTÓW PSYCHICZNIE CHORYCH ..... 201

## PRZEDMOWA

Tom niniejszy charakteryzuje się zróżnicowaniem problematyki badawczej i przedstawia rozległe spektrum zagadnień naukowych. Zawiera teksty przygotowane przez autorów prezentujących różnorodne metodologie badawcze. Zróżnicowanie tematyki oraz stosowanych metodologii niewątpliwie wynika z wieloaspektowości i wielopłaszczyznowości omawianych przez autorów problemów, z rozwiązaniem których borykają się dziś społeczeństwa.

Czytelnik łatwo zauważy jednak, iż swoistym *leitmotivem* przewijającym się w dużej części tekstów jest działalność organizacji pozarządowych, zwanych też organizacjami *non-profit*, stanowiących trzeci sektor w organizacji państwa. W obszarze aktywności publicznej podmiotów prawa (osób i instytucji) funkcjonują one obok dwóch innych sektorów: państwowego (administracji publicznej) i rynkowego (szeroko rozumianego biznesu). Organizacje pozarządowe działają *pro publico bono* i nie są związane instytucjonalnie z administracją publiczną.

Funkcjonowaniu organizacji pozarządowych poświęcona jest większość tekstów opublikowanych w niniejszym tomie, ale otwiera go artykuł Stanisława Łupińskiego charakteryzujący rolę administracji w życiu państwa. Autor wskazuje na organizacyjny i materialny wymiar administracyjnych organów państwa oraz przedstawia cele i zadania tego sektora.

Jak już wspomniano, wiele tekstów zamieszczonych w niniejszym tomie omawia różne aspekty funkcjonowania organizacji NGO (skrót z ang. *non-governmental organization*), zwanych też organizacjami użyteczności publicznej, nienastawionych na zysk, dobrowolnych pod względem członkostwa grup obywateli służących dobru powszechnemu. Organizacje te działają najczęściej w następujących obszarach: a/ sportu, turystyki, rekreacji i hobby, b/ kultury i sztuki, c/ edukacji i wychowania, d/ usług socjalnych i pomocy społecznej, e/ pomocy prawnej, f/ ochrony zdrowia. Teksty Macieja Gitlinga i Agnieszki Skowron poświęcone są właśnie tym kwestiom: pierwszy ukazuje rolę organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów osób wykluczonych społecznie, drugi – opisuje działania podejmowane przez te organizacje w zakresie pomocy ofiarom przestępstw.

Na ważny wymiar funkcjonowania organizacji pozarządowych wskazuje w swoim tekście Stanisław Leszek Stadniczeńko, który traktuje trzeci sektor jako sferę czynienia dobra, troski o najbliższe otoczenie, dbałości o człowieka i o wielkie sprawy publiczne. Sektor ten reprezentuje wszak interesy grup, które samodzielnie nie są w stanie nie tylko upominać się o swoje prawa, ale nawet je artykułować. Autor twierdzi, że silny ruch obywatelski działający na rzecz poszanowania godności, praw i wolności człowieka jest jednym z warunków funkcjonowania w pełni demokratycznego państwa prawa.

Zagadnieniem funkcjonowania trzeciego sektora w zakresie ochrony własności intelektualnej zajęła się Agnieszka Grzesiok-Horosz. Analizuje ona działanie organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub pokrewnymi jako stowarzyszeń. Organizacje te są powoływane dla reprezentowania interesów twórców, artystów, wykonawców i producentów, a celem ich aktywności jest zarządzanie oraz ochrona praw autorskich lub pokrewnych zarówno w stosunkach z innymi twórcami, jak i z użytkownikami utworów.

Prawne aspekty funkcjonowania organizacji użyteczności publicznej interesują Macieja Thorza, który w swoim artykule poszukuje m.in. odpowiedzi na pytanie, czy w ustrojach współczesnych państw można wyodrębnić trzeci sektor oraz jakie są podstawy ustrojowe i konstytucyjne jego powstania i funkcjonowania. Czy trzeci sektor jest obszarem działań typowych dla współczesnych państw demokratycznych, czy istniał też wcześniej, tyle że był zjawiskiem nienazwanym, niezdefiniowanym lub niedostrzeganym? Interesuje autora też kwestia udzielania (bądź nie) przez obecną Konstytucję RP dostatecznych gwarancji konstytucyjnych dla działań podejmowanych w tym sektorze.

Miejsce organizacji pozarządowych w prawie międzynarodowym oraz w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych jest przedmiotem zainteresowania dwóch kolejnych autorów: Tomasza Musialika i Joanny Szymoniczek. Jak pisze pierwszy z autorów, gwałtowny rozwój organizacji pozarządowych działających nie w jednym, a w wielu państwach wpłynął na wykształcenie się licznych regulacji w prawie międzynarodowym. Stanowią one podstawę dla ich uznania w świecie i działalności, w tym współpracy z instytucjami prawa międzynarodowego, takimi jak np. Organizacja Narodów Zjednoczonych, czy też z innymi organizacjami *non-profit*. Współpraca organizacji pozarządowych z sektorem rządowym oraz tworzenie ponadnarodowych struktur stwarzają szanse na to, że o kształcie stosunków międzynarodowych będą decydować nie tylko organy oficjalnie reprezentujące



państwo, ale też podmioty wyrażające poglądy i potrzeby określonych społeczności. Myśl tę rozwija w swoim tekście Joanna Szymoniczek, która uznaje, że organizacje pozarządowe mają możliwość realnego wpływu na działania podejmowane przez ONZ. Kluczowa wydaje się tu możliwość sformalizowania współpracy z Radą Gospodarczą i Społeczną poprzez uzyskanie akredytacji przy tej instytucji. Organizacje pozarządowe mogą uzyskać generalny status konsultacyjny, specjalny status konsultacyjny lub zostać wpisane do tzw. „rejestrów”. Inną formą współpracy jest utrzymywanie oficjalnych stosunków z jedną, bądź wieloma agendami wyspecjalizowanymi ONZ. Każda z wymienionych form współpracy przynosi korzyści międzynarodowej społeczności: ma miejsce zarówno szybszy przepływ informacji, jak i skuteczniejsza pomoc potrzebującym.

Trudnym zagadnieniem, gdy chodzi o instytucje trzeciego sektora jest nadzór nad ich funkcjonowaniem. Problem ten czyni przedmiotem swego zainteresowania Paweł Witkowski, który słusznie uznaje, że nadmierne nadzór ogranicza inicjatywy społeczne. Nie chodzi rzecz jasna o to, by całkowicie z niego zrezygnować, ale warto pamiętać, że im więcej kontroli, tym mniej społecznej inicjatywy, tym większa obawa, że zostanie ona stłumiona lub zablokowana przez władzę publiczną stwarzającą często nadmierne bariery administracyjne.

Przedstawione wyżej kwestie dotyczące funkcjonowania organizacji pozarządowych są wprawdzie dominującym, ale nie jedynym przedmiotem badawczych dociekań autorów. Gdy chodzi o pozostałe teksty zamieszczone w niniejszym tomie, trudno byłoby jednak znaleźć jakiś wspólny dla nich mianownik. Otwiera tę drugą część artykułów tekst napisany przez Andrzeja Kryńskiego, który pokazuje, jakie kompetencje są dziś szczególnie cenione na rynku pracy i, co ważniejsze, w jaki sposób system edukacji może skutecznie je kształtować. Inicjatywność, zdolności przywódcze, umiejętność rozwiązywania problemów, umiejętność komunikowania się, umiejętność pracy w zespole, kreatywność i innowacyjność oraz umiejętność wyznaczania celów i ich realizacji to uniwersalne, niezależne od miejsca pracy, do którego się aspiruje, cenione przez pracodawców walory pracownika.

Podobną kwestię zajmuje się autorka kolejnego tekstu – Beata Gofron, pyta bowiem o wartościowy model edukacji w świecie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Współcześnie funkcjonujące systemy edukacji wymagają zmiany, ponieważ zostały zaprojektowane dla potrzeb innej epoki – dla intelektualnej kultury oświecenia i ekonomicznych realiów rewolucji przemysłowej, tymczasem dzisiejszy świat oparty jest na nowoczesnych technologiach i modelach biznesowych. Pożądanym celem

edukacji – jak pisze autorka – powinno być dzisiaj rozwijanie umiejętności myślenia krytycznego, które pozwala analizować świat i dostępne zasoby informacji, kreatywnego – pozwalającego na tworzenie nowych wartości i rozwiązywanie problemów oraz odpowiedzialnego – żeby dobrze służyć sobie i społeczeństwu. Szkoła, w której nauczyciele i uczniowie tworzą społeczność uczącą się, używają nowych technologii, mają dostęp do informatycznych narzędzi i potrafią się nimi posługiwać, to szkoła przyszłości („*science-edu-fiction*”), która właśnie się zaczęła.

Problemy edukacji są podejmowane również przez kolejnego autora – Brice Megnono. Analizuje on trudne zagadnienie – potrzebę zachowania kulturowej tożsamości z jednoczesną akceptacją obecności w przestrzeni społecznej przedstawicieli innych kultur. Respektowanie wymogów edukacji międzykulturowej w planach i programach nauczania to ważny postulat formułowany pod adresem współczesnej edukacji.

W kręgu zagadnień pedagogicznych pozostaje też Magdalena Pluskota, gdy analizuje wychowawczo-formacyjny charakter wybranych dokumentów apostoelskich. Zawierają one wskazówki odnośnie duszpasterskich postaw i praktyk ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb duchowych emigrantów i ich rodzin. Opieka duszpasterska nad emigrantami jest istotnym obowiązkiem Kościoła kraju pochodzenia. Dotyczy ona zwłaszcza: zapewnienia odpowiedniej liczby osób duchownych, realizacji idei chrześcijańskiej solidarności między Kościołami oraz uwzględnienia odrębności etnicznej, językowej i kulturowej różnych wspólnot emigracyjnych.

Kończą niniejszy tom dwa teksty. Treścią pierwszego z nich – autorstwa Pawła Kazibudzkiego – jest porównanie metody generowania rang zwanej podejściem użyteczności logarytmicznej z metodą wektora własnego. Autor wykorzystując symulacje komputerowe ocenia przydatność tych metod w procesie podejmowania decyzji. Drugi tekst, przygotowany przez Krystynę Mizerską, Włodzimierza Wróbla i Piotra Korzekwę, stanowi omówienie potrzeb psychicznie chorych pacjentów. Autorzy charakteryzują m.in. potrzeby: higieniczne, ruchu, snu i odpoczynku, bezpieczeństwa, działania, kontaktu z ludźmi, poszanowania godności osobistej, kontaktu emocjonalnego słusznie uznając, że jedną z najistotniejszych potrzeb psychicznie chorych pacjentów jest potrzeba bezpieczeństwa. Stanowisko autorów tekstu jest zgodne z teorią A.H. Masłowa, który w swojej hierarchii potrzeb człowieka (nie tylko pacjenta chorego psychicznie) umieścił potrzebę bezpieczeństwa na bardzo znaczącym miejscu – po potrzebach natury fizjologicznej, a przed tak ważnymi, jak potrzeby: przynależności, uznania, samo-realizacji.

Redaktorzy niniejszego tomu wyrażają nadzieję, że oddawana do rąk Czytelnika publikacja okaże się przydatnym przewodnikiem po skomplikowanych problemach nurtujących współczesne społeczeństwa.

**Beata Gofron**

## FOREWORD

Diverse in its scope and subject matter, the present volume features a broad spectrum of methodological approaches. The said diversity results from the complexity of the problems discussed, most of them still posing a challenge to contemporary societies.

The reader will readily notice that what recurs throughout the anthology is a focus on the activities of non-governmental organizations (NGOs), also known as non-profit organizations, which constitute the third sector of the state's structure. Within the public domain the NGOs function in parallel with the two other sectors – that of the state (or the public administration) and the market (or the broadly-conceived business world). Acting *pro publico bono*, non-governmental organizations are not institutionally linked to state administration.

With most texts in the present volume focusing on the functioning of NGOs, the opening article – by Stanisław Łupiński – discusses the role of public administration in the operation of the state. Surveying the sector's major aims and tasks, the author points out to the organizational and material dimensions of the state's administrative organs.

As already mentioned, many texts in this volume discuss different operational aspects of NGOs, also known as *pro-publico-bono* organizations, i.e. ones that are not profit-based, whose membership is voluntary and which are supposed to act for the common good. Such organizations are usually active in the fields of 1) sports and tourism, 2) education, 3) social services, 4) legal assistance, and 5) health service. It is precisely these issues that Maciej Gitling's and Agnieszka Skowron's articles discuss, the former presenting the role of NGOs in assisting the socially-marginalised persons, the latter describing these organizations' help to victims of crime.

A significant aspect of NGOs' functioning is discussed by Stanisław Leszek Stadniczeńko, who views the third sector as a realm of doing good,

of cultivating the spirit of stewardship towards one's immediate environment, of serving other humans and larger public issues. After all, the sector represents the interests of those groups that, left to their own devices, would be unable to claim their rights, or even to articulate them. The author argues that a strong civic movement protecting the individual's dignity, liberty and human rights is a preliminary condition for a truly democratic state, both lawful and law-abiding, to function properly.

The third sector's role in protecting intellectual property rights is the focus of Agnieszka Grzesiok-Horosz's article. She analyzes the ways in which collective copyright management organizations operate as associations. Such organizations are formed to represent the interests of artists, writers, performers and producers, their chief activities consisting in managing and protecting all kinds of copyright, pertaining both to the relations between individual artists and those between artists and their audiences.

The legal aspects of NGOs' functioning are of interest to Maciej Thorz, who tries to answer the questions whether the third sector can be isolated as a constitutive component of modern political systems and what its systemic and constitutional foundations are. Is the third sector's operative realm typical of modern democratic states or did it exist earlier as an undefined or unnoticed phenomenon? The author also ponders whether the current Constitution of Poland guarantees adequate constitutional protection to the third sector's activities.

The NGOs position within the international law and as part of the United Nations' system is explored by two authors: Tomasz Musialik and Joanna Szymoniczek. According to Musialik, the rapid growth of non-governmental organizations operating in more than one country facilitated the creation of numerous regulations in international law. These, in turn, have been instrumental in the worldwide legitimization of NGOs as well as in providing a legal framework for their activities, including cooperation with international-law-based institutions such as the United Nations or other non-profit organizations. The NGOs' cooperation with the governmental sector and its ongoing establishment of supranational structures make it possible for the future international relations to be shaped not only by official state-representative organs but also by agents expressing the views and representing the needs of particular communities. This possibility is explored by Joanna Szymoniczek, who argues that NGOs can exert a real influence on the United Nations' actions. Crucial here seems to be the possibility of formalizing the cooperation with UN's Economic and Social Council by means of gaining accreditation with this institution. NGOs can be

awarded general consultancy status, special consultancy status or be entered in the so-called "register." Another form of cooperation consists in maintaining official relations with one or many specialized UN agencies. All the above-listed forms of cooperation benefit the international community, facilitating a faster flow of information and more efficient transfer of help to the needy.

Supervising the operations of third-sector institutions poses a challenge. This complex issue is explored by Paweł Witkowski, who rightly notes that excessive supervision may curb social initiative. Needless to say, the point is not to abandon all supervision as such. Still, one should not forget that the greater the control, the weaker the social initiatives, vulnerable as they habitually are to political suppression and gratuitous administrative barriers.

Though dominant in the volume, the forgoing issues pertaining to the operations of NGOs are not the only subjects discussed. For the remaining articles, though, it would be hard to find an equally recurrent concern. This thematic shift is signalled by Andrzej Kryński's text, which shows what competences are considered particularly valuable on today's labor market and, more importantly, how they can be effectively fostered by a system of education. Personal initiative, leadership qualities, problem-solving skills, communication skills, teamwork capability and creativity as well as the ability to define one's goals and their implementation methods are universally-acclaimed personal traits, valued by all employers regardless of the position one applies for.

A similar issue is touched upon by Beata Gofron, who raises the question of valuable educational models in the world of modern information and communication technologies. Currently dominant educational systems are obsolete because they were designed for a different era – that of the Enlightenment's intellectual culture and the industrial revolution's economic realities. Today's world, by contrast, is based on ultramodern technologies and business models. A desirable ultimate goal of today's education, the author argues, would be that of promoting three types of thinking: critical thinking – which makes it possible to analyze the world and the accessible data, creative thinking – which makes it possible to come up with new values and to solve problems as they come, and responsible thinking – one that helps individuals to evolve into worthy members of society. A school in which teachers and students make up a community bent on learning, making the most of modern technology and enjoying

unrestricted and informed access to IT tools is the school of the future (“science-edu-fiction”) whose implementation is already under way.

Educational problems are also explored by the next author in the anthology, Brice Megnono, who focuses on the complex issue of how to preserve one’s cultural identity while simultaneously accepting the presence of other cultures in one’s social environment. The article emphasizes the social relevance of intercultural education, arguing that it should be habitually included in today’s college syllabi and school curricula.

Education is also the implied context of Magdalena Pluskota’s article, which explores the educative and formative character of selected apostolic constitutions. These texts offer guidelines pertaining to ministry focused on catering to the spiritual needs of emigrants and their families. Emigrant-centered ministry is an important duty of the church from the emigrant’s country of origin. Such ministry entails, first and foremost, providing an adequate number of ministers, implementing the idea of Christian solidarity between Churches, and recognizing the ethnic, linguistic, and cultural diversity of emigrant communities.

The anthology closes with two texts. The first one, by Paweł Kazibudzki, offers a comparative analysis of the rank generation method with the eigenvector method. Applying computer simulations, the author assesses the usefulness of both methods in decision-making process. The second article, written jointly by Krystyna Mizerska, Włodzimierz Wróbel and Piotr Korzekwa, surveys the diverse needs of mentally-ill patients. Among others, these needs include personal hygiene, movement, sleep and relaxation, sense of security, activity, contact with others, respecting one’s personal dignity, and emotional contact. The authors rightly conclude that one of the most important needs of the mentally-ill is the sense of security. Their position overlaps with that of A. H. Maslow, who in his hierarchy of the individual’s needs (both the mentally-ill and the healthy one) placed a sense of security very highly – only after physiological needs, and higher than such crucial needs as a sense of belonging, recognition by others, or self-realization.

The volume’s editors sincerely hope that the anthology proves a useful guide in the contemporary labyrinth of social problems.

**Beata Gofron**

# RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE NELLA VITA DELLO STATO

## ROLA ADMINISTRACJI W ŻYCIU PAŃSTWA

**Stanisław Łupiński\***

### **Streszczenie:**

Pojęcie administracji jest trudne do zdefiniowania. Powstają jednak pewne definicje, które określają rolę administracji w życiu państwa. Rzeczywistość administracji jest silnie powiązana z funkcjonowaniem instytucji państwowych. Mówiąc o administracji publicznej, nie sposób pominąć określenia – administracja państwowa. Występuje też administracja prywatna, jednak dotyczy ona stosunków prywatnych, gospodarczych i społecznych jednostki. Zajmuje się ona zarządzaniem majątkiem własnym lub obcym, własnym przedsiębiorstwem czy sprawami stowarzyszenia. Z punktu widzenia techniczno-administracyjnego można wyodrębnić struktury i zasady wspólne dla wszystkich rodzajów administracji. Należy jednak wyszczególnić administrację publiczną ze względu na rolę i zadania organizacyjne, funkcjonalne i prawne.

Administracja jest postrzegana jako administracja organizacyjna. Składa się ona z podmiotów i organów administracyjnych oraz innych jednostek zaangażowanych w tę działalność. Może być administracja w znaczeniu materialnym, która to działalność podejmuje zadania dotyczące spraw administracyjnych państwa. Natomiast administracja formalna obejmuje sumę aktywności władz administracyjnych bez względu na to czy jest to administracja w znaczeniu materialnym.

Znaczącą rolę odgrywa administracja w znaczeniu organizacyjnym i materialnym. Wpływ na to ma zasada podziału władz, która polega na przyznaniu określonych zadań państwu w jego poszczególnych organach. Te pojęcia tworzą dwa przecinające się kręgi. Zadania administracyjne w przeważającej części są realizowane przez organy administracyjne. W dużej mierze te funkcje spełniają parlamenty i sądy. Władze administracyjne są uprawnione do stanowienia prawa. Administracja w znaczeniu organizacyjnym jest państwową organizacją administracyjną. Ma też duży wpływ na relacje swoich organów z obywatelami. W sposób formalny wpływa na życie państwa, a pośrednio na życie poszczególnych jednostek je stanowiących<sup>1</sup>.

---

\* ks. prałat dr hab. Stanisław ŁUPIŃSKI, prof. AP, Akademia Polonijna w Częstochowie, Wydział Interdyscyplinarny

<sup>1</sup> Por. Ogólne prawo administracyjne, K. Nowacki (red.), Wrocław 2003, s. 21-22.

## Introduzione

Il concetto di amministrazione è difficile da definire. Vi sono però alcune definizioni, che delimitano di più il ruolo dell'amministrazione nella vita dello stato. La realtà dell'amministrazione è fortemente collegata con il funzionamento delle istituzioni statali.

Parlando di amministrazione pubblica, non si può prescindere dall'espressione – amministrazione statale. Vi è anche l'amministrazione privata, però essa riguarda le relazioni private, economiche e sociali dell'unità. Comprende la gestione patrimoniale propria o altrui, della propria impresa o delle problematiche dell'associazione.

Guardando dal punto di vista tecnico-amministrativo, si possono trovare strutture e regole comuni per tutti i tipi di amministrazione. Bisogna però particolareggiare il concetto dell'amministrazione pubblica con riferimento ai ruoli e ai compiti organizzativi, funzionali e legali.

L'amministrazione viene percepita come amministrazione organizzativa. Essa si compone dei soggetti e degli organi amministrativi e di altre unità coinvolte in questa attività. Esiste come l'amministrazione nel senso materiale, che significa l'attività dedicata alla realizzazione dei compiti amministrativi dello stato. Mentre l'amministrazione formale comprende la totalità dell'attività delle autorità amministrative senza riguardo al fatto che sia l'amministrazione nel significato materiale.

Un ruolo importante gioca l'amministrazione nel significato organizzativo e materiale. Influsso su questo ha la regola della divisione dei poteri, che consiste nell'assegnazione di determinati compiti dello stato ai suoi specifici organi. Questo concetto crea due cerchi che si intersecano.

I compiti amministrativi, in prevalenza, sono realizzati da parte degli organi amministrativi. In gran parte queste funzioni espletano i parlamenti e i tribunali. Le autorità amministrative in larga misura hanno il potere di legiferare.

L'amministrazione nel significato amministrativo è l'organizzazione amministrativa statale. Ha anche grande influsso sulle relazioni dei suoi organi con i cittadini. In modo formale influisce sulla vita dello stato e direttamente nella vita degli individui, che la costituiscono.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Confrontare: Ogólne prawo administracyjne, red. K. Nowacki, Wrocław 2003, pagine: 21-22.



## 1. Amministrazione materiale

La bibliografia d'argomento concernente l'amministrazione, contiene in sé due metodi di definire l'amministrazione nel significato materiale. Una di esse definisce cosa sia l'amministrazione e la seconda, invece, cosa l'amministrazione non sia. Prevale il punto di vista di parlare della definizione positiva dell'amministrazione, e non solo di quella negativa, che cosa essa non è.

La definizione negativa prende il suo inizio dalla concezione della divisione dei poteri che effettua distinzioni tra legislativa, esecutiva e giudiziaria. Secondo questa definizione, amministrazione è l'attività statale, che non legifera e non è neppure giudiziaria. Amministrazione nell'accezione più basilare è l'attività dello stato o di un altro soggetto del potere pubblico oltre il legiferare e il giudicare.

La definizione materiale dell'amministrazione è collegata con i seguenti elementi: realizzazione dello scopo dello stato nel caso concreto, formazione della società nella cornice delle norme e sulla base del diritto, utilizzo dei mezzi del governo, collegato con gli orientamenti, applicazione del diritto nell'ambito eccedente le controversie civili e penali, pianificazione e realizzazioni mirate delle decisioni politiche, adozione di decisioni vincolanti e fornitura di servizi.

L'amministrazione pubblica nel significato materiale è multiforme. Assume essa le richieste della comunità e dei suoi membri in parte pianificando in parte e stabilendo le restanti relazioni.

La letteratura più recente assume carattere sempre più decisivo nel definire una modalità connessa, separando l'amministrazione che si differenzia negativamente da altri fattori, mostrando positivamente le sue caratteristiche.

La definizione di amministrazione effettuata da molti autori, conferma che i soggetti dell'amministrazione sono gli organi esecutivi del potere. Tale definizione di amministrazione può causare il pericolo di un circolo vizioso. Vi sono molti sostenitori della definizione, che delimita prima negativamente il legiferare, il governo, la pianificazione statale, la difesa militare e la giustizia, e in seguito stabilisce le caratteristiche positive dell'amministrazione come l'affidare agli organi del potere esecutivo e ai soggetti giuridici ad essa sottoposti la stabile espletazione per la propria

responsabilità delle faccende della comunità con l'aiuto dei mezzi concreti collegati per legge allo scopo stabilito.<sup>3</sup>

La mancanza di una piena definizione dell'amministrazione deriva dalle caratteristiche dell'amministrazione, che negli ambiti dell'attività, nello stabilire i compiti, nella struttura e forme del funzionamento è molto differenziata. Come molti affermano, l'amministrazione non si lascia definire in pieno, ma solo descrivere.<sup>4</sup>

## **2. Caratteristiche dell'amministrazione**

Il concetto di amministrazione nel significato materiale non fornisce una definizione completa, ma si possono individuare le caratteristiche tipiche dell'amministrazione. Tra le caratteristiche dell'amministrazione bisogna differenziare: formazione della società, direzionare l'interesse pubblico, modellare attivamente e direzionare nel futuro, assume concreti mezzi e si differenzia dal legiferare.

Prima e più importante caratteristica dell'amministrazione è la formazione della società. Oggetto di ciò è la convivenza sociale, ossia l'amministrazione ha per compito di occuparsi degli affari della comunità e delle persone nell'ambito della comunità.

Successiva caratteristica dell'amministrazione è la realizzazione dell'interesse pubblico. Questi interessi non sono fissi, sottostanno ai cambiamenti nel tempo e sollevano le controversie. Nella pluralistica società contemporanea insorgono continuamente questioni, cosa appartiene alla categoria degli interessi pubblici e come bisogna comportarsi nel caso del conflitto di interessi. Un importante ruolo in questo svolge la costituzione e il legiferare nella sua cornice.

Gli interessi pubblici possono coincidere con gli interessi individuali e possono contrastare con essi. La costituzione riconosce la dignità dell'uomo come diritto più importante e garantisce i diritti fondamentali, questo significa rispettare gli interessi individuali e realizzarli nelle modalità dei compiti pubblici come per es. l'assistenza sociale.

L'amministrazione assume la formazione attiva, diretta verso futuro, in particolare ciò si verifica con la realizzazione della legge. Il legiferare deve essere, da parte dell'amministrazione, realizzato nella pratica. Essa non si limita al legiferare, ma realizza molti compiti non stabiliti dalla legge, che

---

<sup>3</sup> Confrontare: K. Stern, Staatsrecht II, pagine: 736-738.

<sup>4</sup> Confrontare: Ogólne prawo administracyjne, red. K. Nowacki, pagine: 22-23.

risultano dalla sua missione come ad es. la costruzione delle strade. L'amministrazione deve quindi funzionare creativamente, di propria iniziativa ed in accordo con la propria visione. Non può eccedere oltre i confini di legge in vigore e le indicazioni del governo.

Inoltre l'amministrazione raccoglie i mezzi concreti nell'adempimento dei piani definiti. In questo modo si differenzia dal legislativo, che predefinisce le regole generali ed astratte. Esempio è l'amministrazione pianificante, comprendente nel tempo e nello spazio significative aree delle questioni. D'altra parte le leggi possono limitarsi ad essenziali problemi individuali, concernenti la situazione concreta.<sup>5</sup>

### **3. Compiti dell'amministrazione**

Ai compiti dell'amministrazione appartiene il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico attraverso la difesa dai pericoli incombenti. L'amministrazione dell'ordine pubblico comprende per es. la regolazione del traffico stradale, controllo del funzionamento degli enti o combattere le epidemie.

Lo stesso concetto di polizia non si identifica con l'amministrazione dell'ordine. Nel XVII e XVIII secolo, indicava tutta l'amministrazione interna, e nel XIX secolo si è limitata all'amministrazione dell'ordine, e dal 1945 si estende alla difesa dai pericoli. Da qui il combattere le epidemie spetta all'amministrazione della salute. Uno dei compiti dell'amministrazione è l'appoggio all'individuo con l'aiuto sociale o i sussidi studenteschi e dall'altra parte – la preparazione delle attrezzature pubbliche come: imprese stradali e di rifornimento, l'asilo, le scuole o ospedali, il che assicura il miglioramento delle condizioni di vita del cittadino e il loro sviluppo.

Un importante compito dell'amministrazione è il largo supporto dello sviluppo e il coordinamento di tutte le aree della vita sociale, economica e culturale attraverso gli strumenti della regolazione urbanistica, il supporto dei rami dell'economia, strutturalmente meno sviluppati o il supporto dello sviluppo della cultura. Un tipico strumento dell'amministrazione direttiva è il piano e la sovvenzione, che apportano vantaggi e crea attraverso questo stimoli allo sviluppo. I mezzi di difesa dell'ambiente servono alla tutela dai pericoli, come anche al miglioramento delle condizioni di vita.

---

<sup>5</sup> Confrontare: Ogólne prawo administracyjne, red. K. Nowacki, pagina: 24.

L' amministrazione adempie importanti compiti fiscali. Appartengono ad essi apportare allo stato i necessari mezzi finanziari. Ciò consiste nella tassazione e nell'ottenere dei mezzi dai cittadini.

Tra i compiti dell'amministrazione è conteggiata anche l'amministrazione di rifornimento. Deve essa preoccuparsi di fornire i materiali e distribuire il personale allo scopo di realizzare i compiti dell'amministrazione.<sup>6</sup>

## Conclusione

L'amministrazione di regola ha carattere statale – di potere e funziona sulla base del proprio diritto amministrativo nell'ambito pubblico - giuridico. Può anche servirsi delle forme tipiche del diritto privato.

L'amministrazione è sottoposta alla legge e determinata dal diritto e si dirige con regole definite per legge. Questi legami possono essere stretti, comprendendo il funzionamento in un determinato stato di fatto oppure allentati con il riconoscimento dell'esistenza di un determinato stato di fatto.

L'amministrazione non vincolata ex legge può funzionare di propria iniziativa e secondo le proprie concezioni, ma nei confini generali definiti dal diritto e rispettando i schemi dei rapporti del diritto per es. le regole generali del diritto amministrativo.

L'organizzazione amministrativa dello stato in senso lato è ripartita nelle competenze della comunità. Può essere suddivisa nell'amministrazione diretta dello stato, quando è realizzata dalle autorità statali designate a questo scopo e indiretta, quando lo stato assegna compiti amministrativi a corporazioni, istituti e fondazioni create da esso.

L'amministrazione diretta e indiretta si manifesta a livello di unità locali e nazionali. L'amministrazione esercitata nei comuni e nelle province viene indicata nel concetto dell'amministrazione indiretta ed ha grande significato per l'amministrazione generale.

L'amministrazione ha dunque notevole significato per la vita, ossia per il funzionamento dello stato. Poiché l'amministrazione e il diritto amministrativo in significativa misura è definito dalla costituzione, vigente in un determinato periodo.

Le disposizioni contenute nella costituzione concernenti lo stato, i suoi compiti e competenze, come anche quelli dei cittadini devono essere

---

<sup>6</sup> Confrontare: Ogólne prawo administracyjne, red. K. Nowacki, pagine: 25-26.

precisate nel funzionamento dell'amministrazione e del diritto amministrativo, per diventare realtà. In questo senso si può descrivere l'amministrazione come costituzione in atto. Ogni epoca costituzionale crea la propria tipologia di amministrazione.

L'amministrazione, similmente alla costituzione, viene definita dalle relazioni politiche, sociali, economiche, tecniche e culturali dei propri tempi, esprime punti di vista ed aspettative. L'amministrazione deve reagire alle richieste dei propri tempi e funzionare secondo le proprie possibilità tecniche.



# NOWOCZESNA EDUKACJA I WYZWANIA RYNKU PRACY

## MODERN EDUCATION AND JOB MARKET CHALLENGES

**Andrzej Kryński\***

**Abstract:**

*The article is about challenges of job market, that have to be faced by contemporary education processes. Thus, the fundamental competences sought by employers are presented here as the crucial issue together with some prescriptions concerned activities that should be undertaken in order to develop them*

### **1. Wyzwania współczesnego rynku pracy**

Większość firm międzynarodowych ma bardzo zbliżone oczekiwania wobec kandydatów ubiegających się o pracę. Firmy poszukują studentów najlepszych, ale niekoniecznie oznacza to, że wysoka średnia ocen odgrywa tu kluczową rolę. Firmy oczekują od kandydatów przede wszystkim:

- umiejętności przywódczych, czyli inspirowania zespołów i osiągania rezultatów poprzez prowadzenie ludzi;
- łatwości w nawiązywaniu kontaktów międzyludzkich;
- inicjatywy i umiejętności realizowania postawionych sobie celów (szczególnie, jeśli wymaga to pokonania licznych barier);
- umiejętności podejmowania efektywnych decyzji, rozwiązywania problemów oraz myślenia koncepcyjnego i analitycznego;
- umiejętności pracy w zespole;
- umiejętności zarządzania własnym czasem;
- umiejętności efektywnego komunikowania się, zwięzłego przedstawiania swoich poglądów i racji oraz łatwości formułowania swoich myśli na piśmie;

---

\* Ks. dr Andrzej KRYŃSKI, Akademia Polonijna w Częstochowie, Wydział Interdyscyplinarne

- kreatywności oraz umiejętności znajdowania niekonwencjonalnych rozwiązań problemów, a także szybkiego uczenia się i wykorzystywania zdobytej wiedzy w różnych sytuacjach;
- głębokiej motywacji oraz gotowości do przyjęcia odpowiedzialności i pracy w bardzo wymagającym otoczeniu;
- bardzo dobrej znajomości języków obcych (przeważnie angielskiego);
- doskonałych wyników na studiach – nie jest to jednak kryterium wymagane przez wszystkie firmy.

Jak widać – wymagania wobec poszukującego pracy są dość znaczne. Aby im sprostać, należy konsekwentnie budować swoją wartość, zaplanować, w jaki sposób podnosić swoje umiejętności, aby na pierwszym spotkaniu z przyszłym pracodawcą wypaść jak najlepiej.

## **2. Uniwersalne umiejętności i metody ich rozwoju**

Spróbujmy przyrzeć się bliżej poszczególnym cechom i określić, jakie doświadczenia pozwalają je rozwijać. W tym celu użyjemy siedmiu cech osobowości poszukiwanych u kandydatów do pracy:

### **2.1. Inicjatywa**

To umiejętność znajdowania nowych sposobów działania, które pozwolą realizować określone zadania. To również podejmowanie się wielu dodatkowych zajęć rozwijających zainteresowania, stawianie sobie wysokich celów i osiągnięcie ich zgodnie z przyjętymi przez siebie priorytetami (Gardner, 2002, s. 122). Przykładami doświadczeń (Kazibudzki, 2007, s. 106), które pomagają rozwijać te umiejętności, są:

- podróże, które wymagałyby od osoby inicjatywy w znalezieniu środków finansowych oraz zaplanowaniu trasy wycieczki;
- uczestnictwo we wszelkich turniejach wiedzy i grach symulacyjnych organizowanych na uczelni i poza nią;
- aktywna praca w kołach naukowych, organizacjach studenckich, klubach sportowych;
- dodatkowa edukacja: specjalistyczne kursy, wyjazdy językowe;
- praktyka zawodowa związana z kierunkiem studiów lub z jasno określonymi zainteresowaniami osoby;
- wakacyjne zagraniczne wyjazdy zarobkowe.



## **2.2. Zdolności przywódcze**

To umiejętność wpływania na określenie nowego kierunku działania zespołu (Hoffman, 2008, s. 179) bądź całej organizacji, zauważania nowych możliwości rozwoju, to motywowanie ludzi do osiągnięcia założonej wizji, mobilizowanie do zmiany (Crespy, 2008, s. 57). Przykładami doświadczeń, które pomagają rozwinąć te umiejętności, są:

- pełnienie kierowniczych funkcji we wszelkich organizacjach studenckich i pozastudenckich;
- posiadanie doświadczenia w prowadzeniu zespołów ludzkich;
- doświadczenie w osiąganiu celów dzięki motywowaniu ludzi i inspirowaniu ich do działania;
- doświadczenie w tworzeniu wizji organizacji i jej realizacji przy pomocy wszystkich członków zespołu.

## **2.3. Umiejętność rozwiązywania problemów**

To umiejętność jasnego definiowania problemu, określania jego podstawowych przyczyn oraz spojrzenia na nie z różnych stron. To także umiejętność wyciągania uzasadnionych wniosków i łatwego dochodzenia do strategicznych rozwiązań. Przykładami doświadczeń, które pomagają rozwijać te umiejętności, są:

- uczestnictwo w różnorodnych grach symulacyjnych i decyzyjnych (Kazibudzki, 2010 a, s. 167);
- doświadczenie w przeprowadzaniu różnego rodzaju analiz rynku bądź innych problemów wymagających zebrania danych, ich przeanalizowania i wyciągnięcia wniosków;
- doświadczenie w rozwiązywaniu ważnych problemów życiowych, na przykład podejmowanie decyzji związanej z wyborem kierunku i rodzaju edukacji, wyborem pracy zawodowej.

## **2.4. Umiejętność komunikowania się**

To umiejętność uważnego słuchania, jasnego i zwięzłego wyrażania się w mowie i piśmie, łatwego przedstawiania skomplikowanych pomysłów i przekonywania do nich innych. To także wzbudzanie zainteresowania innych, efektywne porozumiewanie się z ludźmi, umiejętność rozumienia ich poglądów i stanowisk (Sikorski, 2001, s. 196). A oto przykłady doświadczeń rozwijających te umiejętności:

- przygotowywanie prezentacji adresowanych do różnych grup, powiązane z przedstawieniem własnych rozwiązań i przekonaniem słuchaczy do swoich racji lub sugerowanych działań i rozwiązań;
- uczestnictwo w szkoleniach i seminariach z efektywnej komunikacji;
- uczestnictwo lub prowadzenie negocjacji biznesowych;
- uczestnictwo w seminariach międzynarodowych i innych wyjazdach wymagających efektywnej komunikacji w języku obcym.

## 2.5. Umiejętność pracy w zespole

To umiejętność stwarzania warunków pozwalających wszystkim członkom zespołu przyczynić się do sukcesu, to efektywne współpracowanie z innymi oraz respektowanie ich opinii, rozwijanie i utrzymywanie twórczej atmosfery w zespole, kreowanie wzajemnego zaufania (Kazibudzki, 2010 b, s. 29). To także pozwalanie wszystkim członkom zespołu na rozwijanie własnych umiejętności i poświęcanie ich realizowanemu przedsięwzięciu. Kolejnymi przykładami pomagającymi rozwijać omawiane umiejętności są:

- praca w różnych zespołach ludzkich, w organizacjach studenckich i pozastudenckich;
- uczestnictwo w zespołowych grach symulacyjnych;
- praca zespołowa przy projektach ćwiczeniowych na studiach, na przykład stworzenie strategii promocyjnej, napisanie biznes planu itp.

## 2.6. Kreatywność i innowacja

To umiejętność tworzenia pomysłów, przekładania ich na możliwe do zastosowania rozwiązania, kierowanie się logiką i intuicją. To także przekraczanie ogólnie przyjętych norm działania, aby tworzyć nowe rozwiązania w celu osiągnięcia jeszcze lepszych rezultatów. Przykładami doświadczeń, które rozwijają te umiejętności, są:

- usprawnienie pracy zespołu, na przykład w organizacji studenckiej, lub działanie zmierzające do ulepszenia programu studiów;
- stworzenie niekonwencjonalnego sposobu rozwiązania zadania problemowego podczas studiów lub gry symulacyjnej (Kazibudzki, 2010 a, s. 97);
- doświadczenie w tworzeniu niekonwencjonalnych rozwiązań podczas pracy w organizacjach studenckich lub podczas praktyk zawodowych.

## 2.7. Ustalanie i realizacja priorytetów

To umiejętność nakreślenia swoich celów zarówno w krótkiej, jak i w długiej perspektywie czasowej, zgromadzenia odpowiednich zasobów, by sprawnie realizować swoje zamierzenia. To określanie celu przed przystąpieniem do działania oraz przyjmowanie odpowiedzialności za swoje błędy i uczenie się na nich. A oto przykłady doświadczeń, które pomagają rozwinąć opisane umiejętności:

- umiejętność i świadome dokonywanie wyboru priorytetów podczas studiów;
- wypracowanie własnej metody na jednoczesne realizowanie różnych celów;
- organizowanie projektów wymagających wcześniejszego procesu planowania i ustanawiania priorytetów.

### Podsumowanie

Jak można zauważyć, jest siedem głównych umiejętności, które stanowią o atrakcyjności potencjalnego kandydata na pracownika. Biorąc pod uwagę fakt, że każdą z nich można w odpowiedni sposób rozwinąć, nie pozostaje nic innego jak wdrożyć odpowiedni program treningowy.

### BIBLIOGRAFIA

- Crespy M., *Łowcy głów*, Wydawnictwo Amber, Warszawa 2008.
- Gardner H., *Inteligencje wielorakie. Teoria w praktyce*, Media Rodzina, Poznań 2002.
- Hoffman E., *Ocena psychologiczna pracowników*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne Sp. z o.o., Gdańsk 2008.
- Kazibudzki P., *Kompetencje przedsiębiorcy – menedżera. Ideologia kształtowania*, Wydawnictwo My Book, Szczecin 2007.
- Kazibudzki P., *Teoria PWM i paradygmat rozwoju kompetencji*, Wydawnictwo My Book, Szczecin 2010 a.
- Kazibudzki P., *Wzorzec kompetencji przedsiębiorcy przyszłości i jego empiryczna walidacja*. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, 2010 b, nr 11 (730), s. 25–36.
- Sikorski C., *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.



# ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W ROZWIĄZYWANIU PROBLEMÓW LUDZI WYKLUCZONYCH SPOŁECZNIE

## ROLE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN SOLVING THE PROBLEMS OF THE SOCIALLY EXCLUDED

Maciej Gitling\*

### Abstract:

*Currently there is a revival of the idea of civil society. An essential component of civil society is the participation of local communities in building social capital at local level and solving many social problems. An important role is attributed to organizations in the third sector, which occupy the space between the public and private sectors. For many years we have seen a clear increase in the share of non-governmental organizations in the production and delivery of social services (mix of economy of supply). A very important field in which organizations, third sector 'work, is widely understood within social assistance. Third sector organizations in many cases compliment or even replace local government institutions in the field of socio-professional reintegration of socially excluded groups.*

### Wstęp

Tworzenie organizacji pozarządowych bywa zawsze wyrazem woli pewnej grupy ludzi, jednoczącej się wokół określonego problemu bądź potrzeby. Od kilkunastu lat stajemy się coraz dojrzałym społeczeństwem obywatelskim, a organizacje pozarządowe stanowią „tkankę łączną” systemu demokratycznego. Pomocniczość jest ważnym narzędziem ułatwiającym współuczestnictwo (partycypację) w rozwiązywaniu wielu istotnych problemów społecznych na płaszczyźnie lokalnej. Ludzie lub ich przedstawiciele powinni mieć możliwość aktywnego uczestnictwa w przygotowaniu decyzji dotyczących ich spraw zarówno w skali mikro, jak i makro.

Organizacje pozarządowe muszą sprostać coraz to nowszym wyzwaniom i problemom. Z jednej strony obserwuje się wzrost beneficjentów

---

\* dr hab. Maciej GITLING, prof. UR, Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Socjologii.

korzystających z różnorakiej pomocy udzielanej przez te organizacje, a z drugiej strony widoczne są bariery natury prawnej, ekonomicznej, społecznej czy braku woli współpracy ze strony administracji rządowej lub samorządowej. Wszystko to utrudnia właściwą współpracę na płaszczyźnie lokalnej (gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej) i odbija się niekorzystnie na budowaniu wizerunku społeczeństwa obywatelskiego.

Niezwykle istotną rolę odgrywają organizacje „trzeciego sektora” na polu szeroko rozumianej pomocy społecznej. W Polsce organizacje te pełnią funkcję kompensacyjno-wyrównawczą, przyczyniając się do zapewnienia minimum osłony socjalnej najuboższym oraz świadcząc usługi o charakterze profilaktyczno-rozwojowym. Wypełniają w ten sposób lukę w działalności państwa i innych instytucji samorządowych. Na uwagę zasługuje fakt, iż w ostatnich latach w Polsce powstało wiele grup wolontarystycznych, które są niezastąpione w praktycznym działaniu. Wiele instytucji i organizacji międzynarodowych przykładą wielką wagę do wolontariatu. Przykładem tego może być fakt, iż Organizacja Narodów Zjednoczonych rok 2001 ogłosiła Międzynarodowym Rokiem Wolontariatu, natomiast Unia Europejska ogłosiła rok 2011 Europejskim Rokiem Wolontariatu.

## **1. Podstawowe dane o aktywności społecznej organizacji pozarządowych w Polsce**

Organizacją pozarządową jest niebędąca jednostką sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałająca w celu osiągnięcia zysku, osoba prawna lub jednostka nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, utworzona na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacja i stowarzyszenie (Ustawa dppiw, art. 3, ust. 2). Departament Badań Społecznych (GUS) opublikował raport, z którego wynika iż w 2008 r. zarejestrowanych było 93.000 jednostek, z czego aktywnych było 71.000 w tym (*Podstawowe...*, 2010, s. 1):

- 64.900 stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych,
- 5.900 fundacji,
- 2.200 społecznych podmiotów wyznaniowych.

Pod względem liczebności aktywnych organizacji, to najwięcej organizacji jest w woj. mazowieckim, a najmniej w woj. lubelskim, opolskim, podlaskim i świętokrzyskim. Raport przedstawia dane, z których wynika iż

w latach 1997-2008 nastąpił bardzo duży wzrost liczby aktywnych stowarzyszeń, organizacji społecznych i fundacji (łącznie o 293%).

Wolontariusze, czyli osoby dobrowolnie i bez wynagrodzenia wykonujące świadczenia, są równocześnie jednym z najważniejszych zasobów organizacji *non-profit*. W wielu przypadkach wolontariusze stanowią jedyny realny zasób pracy warunkujący jakąkolwiek działalność organizacji, które nie posiadają środków na zatrudnienie personelu stałego.

Najczęściej prace społeczne na rzecz organizacji świadczą ich członkowie - stanowią oni 2/3 osób świadczących pracę społeczną (*Podstawowe ...*, 2010, s. 6). Raport podkreśla, iż ponad połowa pracy wykonywanej w organizacjach świadczących usługi socjalne i aktywizujące, odbywało się w ramach zatrudnienia etatowego. Wolumen pracy społecznej świadczonej we wszystkich stowarzyszeniach, organizacjach społecznych i fundacjach w latach 2005-2008 obniżył się aż o 1/3 (z 49.100 etatów przeliczeniowych do 33.200), (*Podstawowe ...*, 2010, s. 6).

Tab. 1: Wolontariat w organizacjach w latach 2005-2008

Rodzaj organizacji	Udział organizacji, które wykazały pracujących społecznie		Liczba osób pracujących społecznie			
			Średnia		mediana	
	2005	2008	2005	2008	2005	2008
Fundacje	74%	75%	15	50	5	6
Stowarzyszenie i organizacja społeczna	85%	78%	30	26	10	12
Ogółem	84%	78%	24	28	8	11

Źródło: *Podstawowe ...* (2010, s. 7).

Dane wskazują, iż wprawdzie między rokiem 2005 a 2008 ogólna liczba osób angażujących się w działalność stowarzyszeń, organizacji społecznych i fundacji nieznacznie wzrosła, to jednak zdecydowanie obniżył się wymiar czasu, który poszczególni wolontariusze na nią poświęcali.

## 2. Funkcje organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe pełnią wiele istotnych funkcji w życiu społeczno-gospodarczym. Do funkcji związanych z zaspokajaniem potrzeb, zainteresowań i aspiracji osób stowarzyszeniowych zalicza się następujące funkcje (Załużka, 1998, s. 38-42):

- afiliacyjną,
- ekspresyjną,
- pomocową,
- opiekuńczo-wychowawczą.

Funkcja afiliacyjna wynika z pierwotnej i naturalnej potrzeby przynależności człowieka do określonej grupy społecznej, z którą mógłby się utożsamiać. Funkcję tę spełniają np. stowarzyszenia rencistów i emerytów, związki harcerskie, organizacje kobiece. Rodzina, sąsiedztwo, środowisko miejsca pracy czy wspólnota parafialna stanowią naturalne miejsca zaspokajania tych potrzeb.

Funkcja ekspresyjna polega na umożliwieniu ludziom realizacji ich potrzeb najwyższego rzędu (potrzeb samorealizacji). Funkcja ta ma znaczenie psychospołeczne, odgrywa dużą rolę u tych osób, które osiągnęły już poziom pełnego zaspokojenia potrzeb podstawowych. Organizacje służące tym celom nazywane są organizacjami typu ekspresyjnego, gdyż pozwalają na wyrażanie własnych zamiarów, przeżyć i dopełnienia codziennej egzystencji. Mogą to być działania skupione wokół funkcjonowania uniwersytetów trzeciego wieku, stowarzyszeń kulturalnych, związków sportowych czy klubów hobbyistycznych.

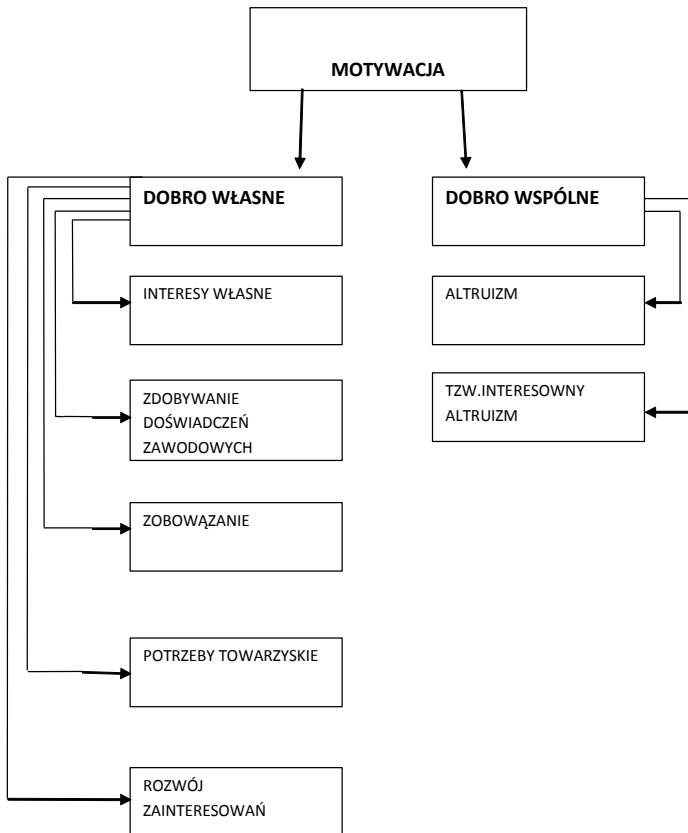
Funkcja pomocowa związana jest ściśle z ideą samopomocy i pomocy charytatywnej. Dotyczy problemu zaspokajania najbardziej podstawowych potrzeb człowieka. Przejawem tej funkcji, realizowanej przez organizacje pozarządowe, jest np. funkcjonowanie wspólnot osób bezdomnych, narkomanów, chorych na AIDS czy hospicjów. Innym przejawem funkcji pomocowej organizacji jest działalność stowarzyszeń osób chorych oraz niepełnosprawnych. Realizacja funkcji pomocowej polega wówczas na wspomaganiu w chorobie czy niepełnosprawności, wymianie doświadczeń i wsparciu psychicznym.

Funkcja opiekuńczo-wychowawcza ukierunkowana jest na kształtowanie osobowości dzieci oraz młodzieży, pomoc w wyrównywaniu braków w ich sferze psychofizycznej, warunkach życia oraz tworzenia optymalnych warunków rozwoju. Organizacje pozarządowe wspierają służby socjalne w niesieniu pomocy rodzinom: wsparciu materialnym, psychologicznym, pedagogicznym, świadczeniu usług opiekuńczych. Funkcja ta obejmuje działania na rzecz rozbudzania postaw prospołecznych, aktywizacji społecznej w najbliższym otoczeniu i niesieniu pomocy ludziom chorym, samotnym



i niepełnosprawnym. Motywacja do aktywności jest powodem, dla którego ludzie podejmują się różnych działań (por. rys. 1).

Rys. 1: Podział czynników motywacyjnych ze względu na cel



Źródło: Załuska (1998, s. 76).

### 3. Organizacje pozarządowe w środowisku lokalnym

Polskie społeczeństwo obywatelskie można obserwować niejako przez pryzmat zjawisk zachodzących w tzw. „trzecim sektorze”. Sektor ten jest przedmiotem zainteresowań polskich socjologów od wielu lat (Gliński, 2007, s. 273). Niekomercyjność organizacji pozarządowych oznacza, iż są to

instytucje nie nastawione na zysk ekonomiczny (organizacje *non-for-profit*), bądź przeznaczające uzyskane dochody wyłącznie na cel misji, tzw. cele statutowe (organizacje *non-profit*). W literaturze naukowej i dokumentach Komisji Europejskiej stosuje się najczęściej terminy: „trzeci system”, „przedsiębiorstwo społeczne” (Leś, 2009, s. 361).

Termin, organizacje „*non-profit*” bierze swój rodowód z przełomu lat 70. i 80. XX w., kiedy model liberalny polityki społecznej, zdominowała strategia pluralizmu instytucjonalnego (*welfare pluralism*), polegająca m.in. na wsparciu rozwoju organizacji niezależnych od państwa jako trzeciego typu instytucji (oprócz państwa i rynku) zaspakajającego potrzeby zbiorowe. To właśnie wówczas w piśmiennictwie brytyjskim i amerykańskim zaczęto używać po raz pierwszy terminu „sektor *non-profit*” (Leś, 2009, s. 362).

Termin „organizacje pozarządowe” (NGO’s) w krajach Unii Europejskiej i innych rozwiniętych krajach świata odnosi się najczęściej do organizacji w dziedzinie pracy humanitarnej i rozwojowej na rzecz krajów rozwijających się. W Polsce w ramach pojęcia NGO’s mieszczą się następujące formy prawno-organizacyjne (Leś, 2009, s. 362-363):

- stowarzyszenia,
- fundacje,
- organizacje pracodawców,
- związki zawodowe,
- partie polityczne,
- organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego (m.in. cechy, izby gospodarcze, izby branżowe, kółka rolnicze),
- pozostałe świeckie organizacje (m.in. PCK, PKPS, OSP),
- jednostki kościołów i związków wyznaniowych prowadzących działalność świecką.

Sektor pozarządowy jest zbyt silnie zróżnicowany zarówno pod względem treści, jak i form organizacyjnych. Zadaniem organizacji pozarządowych powinno być (Toczyski, 1998, s. 15):

- zaspokajanie potrzeb indywidualnych i społecznych w małej grupie, w szczególnej atmosferze życzliwości i solidarności,
- przyjęcie czynnej postawy obywatelskiej w zakresie spraw tzw. ludzkich i lokalnych, a wymagających załatwienia w poczuciu wspólnego dobra,
- propagowania pluralizmu i różnorodności życia społecznego,

- tworzenia sektora realizacji zadań indywidualnych i społecznych, alternatywnego wobec rządowego, swoboda w wyborze metod pracy, dająca dużą elastyczność w zaspokajaniu potrzeb indywidualnych klientów,
- stworzenie mechanizmów współdziałania społecznego w podejmowaniu decyzji dotyczących różnych problemów i poziomów funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa,
- duże poczucie niezależności i podmiotowości.

Istnieją dwa sposoby ujmowania pomocowości. Według pierwszego sposobu, wspólnoty zwane wyższymi mają służyć niższym oraz należy uprzywilejować tę najmniejszą wspólnotę, gdyż to ona jest najbliższa ludziom i ich problemom. Natomiast drugie podejście akcentuje, iż do rozwiązania danego problemu wybiera się wspólnotę, która najbardziej nadaje się do jego rozwiązania. Wspólnota wyższa jako pomocnicza interweniuje tylko wówczas, gdy niższa nie może sobie poradzić z danym problemem (Toczyski, 1998, s. 15).

Mimo wzrostu znaczenia organizacji pozarządowych na scenie lokalnej, ich rola jest nadal marginalna. Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe są sojusznikami, którzy nie darzą się zaufaniem. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele. Patrząc na społeczeństwo z perspektywy regionalnej, łatwo można dostrzec, iż nie jest ono monolitem. Między poszczególnymi regionami lub województwami występują znaczne różnice zarówno w rozwoju gospodarczym, jak i w rozwoju społecznym (Broda-Wysocki, 2003, s. 50). Ma to bezpośrednie przełożenie na ilość i specyfikę organizacji pozarządowych, działających na określonym terytorium Polski. Po transformacji społeczno-gospodarczej w latach 90. oraz reformie samorządu terytorialnego, na scenie lokalnej pojawiło się wiele rozmaitych ruchów społecznych, takich jak:

- ruchy ekologiczne,
- ruchy konsumenckie,
- ruchy prorodzinne,
- ruchy oświatowe,
- ruchy na rzecz dzieci niepełnosprawnych,
- ruchy samopomocy w dziedzinie zdrowia,
- ruchy hospicjów,
- ruchy anonimowych alkoholików,
- ruchy osób bezdomnych.

Należy stwierdzić, że wiele ruchów i organizacji istniało już w okresie wcześniejszym. Niemniej jednak można zauważyć, iż obowiązująca w Polsce w tym czasie orientacja polityczna nie sprzyjała promowaniu inicjatyw oddolnych obywateli. Z tego względu wiele ruchów musiało działać w ukryciu. Koniec lat 80. charakteryzował się reaktywowaniem działalności obywatelskiej i dynamicznym rozwojem ruchów społecznych, związanych z różnymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego. Obecnie trudno sobie wyobrazić, aby tych ruchów mogło nie być. Przyczyniają się one bowiem do rozwiązywania wielu ważnych kwestii społecznych zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i grupowym. Ludzie na co dzień prezentują rozmaity stosunek do spraw publicznych i problemów społecznych. Jedni koncentrują swoją uwagę i energię jedynie na sprawach własnej rodziny i własnego domu, a inni potrafią być oddani bezinteresownej pracy na rzecz pomocy drugiemu człowiekowi czy przekształcania istniejącej rzeczywistości społecznej.

#### **4. Działania inspirowane wokół problemów pracy socjalnej**

Organizacje pozarządowe największy swój udział mają w działaniu na rzecz społeczności lokalnej, ponieważ w sposób najbardziej autentyczny i bezpośredni oddziałują na potrzeby konkretnych ludzi. Są to wspólnoty powstające spontanicznie, spełniające ważne funkcje społeczne i zastępujące niejednokrotnie grupy podstawowe, nawet rodzinne. Do wspólnot tego rodzaju należą wspólnoty religijne oraz grupy samopomocowe (np. anonimowych alkoholików czy narkomanów), towarzystwa pomocy nieuleczalnie chorym (np. hospicja), pomocy samotnym matkom, pomocy bezdomnym (np. Towarzystwo Pomocy Św. Brata Alberta), organizacje działające na polu pomocy dzieciom i młodzieży z tzw. „marginesu” czy towarzystwa postpenitencjarne (Skąpska, 1998, s. 18). Owe wspólnoty odgrywają istotną rolę na polu oświaty, edukacji, ochrony zdrowia, rehabilitacji czy pomocy ludziom starszym i niepełnosprawnym.

Współcześnie można zaobserwować zmianę charakteru więzi społecznej, łączącej członków grup społecznych i społeczności lokalnych. Zmienia się forma tradycyjnych grup socjalizacyjnych, co wpływa na charakter więzi społecznych łączących członków grup społecznych i społeczności lokalnych. Jedną z metod postępowania w krytycznej sytuacji życiowej jest poszukiwanie osób z podobnymi problemami i nawiązanie z nimi bliskiego kontaktu. Moment ten stanowi załazek powstania grupy wsparcia, które uważane są za jedną z form pomocy psychologicznej, stosowaną - w odróż-

nieniu od psychoterapii - wobec ludzi zdrowych psychicznie, a znajdujących się jedynie w trudnym etapie życia (Załużska, 1998, s. 84).

Jeśli w grupie jest do pomocy profesjonalista, np. psycholog, pedagog czy inny specjalista, to wówczas można mówić o profesjonalnej grupie wsparcia. Każda grupa wsparcia przechodzi poszczególną kolejność faz, a mianowicie (Dobrzańska-Socha, 1993):

- budowanie zaufania,
- praca nad otwartością,
- kształtowanie poczucia wspólnoty,
- szukanie i znajdowanie rozwiązań.

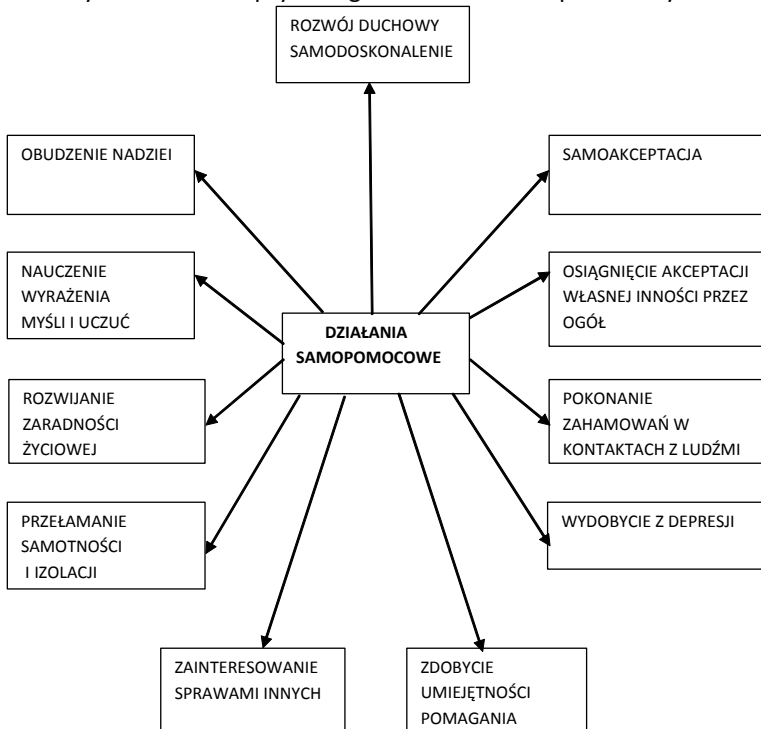
Działania samopomocowe mogą występować w trzech wymiarach (Załużska, 1998, s. 88-89):

- makrosocjologicznym,
- mikrosocjologicznym,
- indywidualnym.

Wymiar makrosocjologiczny odnosi się do działań solidarnych grup, pozostających poza systemem państwowych uregulowań prawnych i poza państwowymi funduszami, a występujących w sprawach istotnych dla danej populacji (np. organizowanie pomocy dla narodów głodujących). Wymiar mikrosocjologiczny występuje w dziedzinach podejmowanych przez małe grupy na rzecz wspólnoty grupowej bądź niesienia pomocy potrzebującym na zewnątrz grupy. Wymiar indywidualny, to wszelka aktywność skierowana na zaspokajanie potrzeb własnych.

Należy stwierdzić, iż zapotrzebowanie na działalność samopomocową istnieje niezależnie od ustroju społeczno-politycznego i położenia geograficznego danego kraju.

Rys. 2: Znaczenie psychologiczne działań samopomocowych



Źródło: Załuska (1998, s. 90).

W historycznym ujęciu, rozwój pracy socjalnej zawsze dotyczył grup społecznych i osób, które z różnych względów potrzebują wsparcia i pomocy ze strony innych osób lub instytucji. Lokalne systemy pomocy tworzone są przez wielu różnych ludzi i organizacji, które są przeniknięte wieloma grupami samopomocy i stowarzyszeniami. Wiedza o dostępnych zasobach ma wprawdzie istotne znaczenie w budowaniu systemów działania, ale nie gwarantuje jeszcze, że taki system powstanie. W pracy socjalnej trzeba umieć realizować cztery podstawowe funkcje, a mianowicie: łączenie, utrwalanie, koordynowanie i monitorowanie (Garvin, 1998, s. 331).

Zasoby muszą być w jakiś sposób łączone z klientem i systemem celu. Mając nawiązany wcześniej kontakt z daną organizacją można klientowi ułatwić dotarcie do potrzebnych usług. Łączenie klientów z różnymi zasobami w praktyce może okazać się skomplikowane i nie do końca skuteczne,

wynikać to może z braku należytego obiegu informacji, przesyłania osób szukających pomocy od placówki do placówki, czy też braku profesjonalnego podejścia ze strony osób lub instytucji udzielającej pomocy.

Obok więzi społecznych są jeszcze inne aspekty środowiska lokalnego, mogące wpływać negatywnie na klienta. Niektóre instytucje przejawiają dyskryminację wobec swoich klientów. Sposób strukturalizacji środowiska jest krzywdzący dla klienta. Obejmuje to role dla niego tworzone, etykiety, które się tym rolom przydziela oraz pozycje, które może on osiągnąć, powiązane z całością hierarchiczną organizacji. Należy jednak zauważyć że niektórzy klienci są ograniczeni w możliwości włączenia się w proces pracy socjalnej, a niektórzy ludzie nie są w stanie uczestniczyć w relacji pomocowej, inni się na to nie godzą, a jeszcze inni korzystają z niej w sposób niewłaściwy. Zdarzają się także przypadki, iż to środowisko rodzinne może przyczyniać się do powstawania barier w rozpoczęciu interwencji u osób szukających pomocy (Garvin, 1998, s. 210).

Organizacja społeczności to świadomy proces interakcji społecznej i metoda pracy socjalnej, zmierzająca do realizacji następujących celów (Skidmore, 1998, s. 251):

- zaspokojenia szerokich potrzeb i doprowadzenie do równowagi między potrzebami a zasobami w społeczności lub danym środowisku,
- pomaganie ludziom, aby potrafili skuteczniej stawiać czoła problemom i realizować zamierzenia przez rozwijanie i umacnianie w nich zdolności do samostanowienia i współpracy,
- wprowadzenie zmian w stosunkach grupowych i dystrybucja władzy decyzyjnej.

Można zatem przyjąć, że organizację społeczności można rozumieć w różny sposób. Najczęściej ujmują się ją jako dziedzinę świadczeń, które oferują różne instytucje i agendy koordynujące i integrujące całość świadczeń i zasobów. W drugim znaczeniu jest to etap rozwojowy świadczący o tym, do jakiego stopnia społeczność jest zorganizowana lub zdeorganizowana. Trzeci aspekt odnosi się do jej metody.

Reasumując należy stwierdzić, iż bardzo ważną kwestią jest umiejętność wykorzystania zasobów społeczności lokalnych do rozwiązywania problemów ludzi chorych, niepełnosprawnych czy wykluczonych społecznie. Organizacja społeczności jest międzygrupowym podejściem do rozwiązywania problemów społecznych. Pomaganie jest sztuką, trzeba więc dużych umiejętności, by zrozumieć ludzi i wspierać ich w pomaganiu samym sobie.

## Podsumowanie

W ostatnich latach odnotowuje się wzrost skali i tempa ubożenia coraz to większej części społeczeństwa polskiego. Liczba osób o dochodach poniżej socjalnego minimum egzystencji powiększa się z roku na rok. Wiele osób czuje się wyalienowanych z życia społeczno-gospodarczego, u wielu osób i rodzin widoczne jest ograniczanie w realizacji nawet najbardziej elementarnych potrzeb, dominuje niepewność jutra.

Z problematyką podklasy i wykluczenia wiąże się kategoria marginalności społecznej. Procesy marginalizacji czy też społecznej ekskluzji w widoczny sposób stanowią zagrożenia dla współczesnego społeczeństwa. Stan zdrowia ludności Polski pogarsza się. Powodem tego stanu rzeczy są: niehigieniczny tryb życia, niedożywienie, wielostronne stresy, nałogi czy brak aktywności ruchowej. Masowo degradowane są całe grupy ludzi, niezależnie od ich kwalifikacji, walorów osobistych i rzeczywistej użyteczności społecznej. Trudno uznać, że pozostaje to w zgodzie z choćby elementarnym poczuciem sprawiedliwości, które jest w społeczeństwie polskim silnie zakorzenione (Danecki, 1998, s. 116-117). Współcześnie jesteśmy świadkami pojawienia się wspólnot nowego typu oraz kształtowania się nowych wzorców współżycia, pomocy i opieki.

Doświadczenia państw zachodnich wskazują, że jeżeli nie są wytworzone pewne mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego, to demokracja umiera bardzo szybko. Ważną zatem kwestią jest budowanie kapitału społecznego na płaszczyźnie lokalnej, opartego m.in. na zrzeszaniu się ludzi w organizacjach pozarządowych. Organizacje społeczne i dobrowolne stowarzyszenia powinny móc aktywnie uczestniczyć w opracowywaniu strategii rozwojowych lub identyfikacji czynników uznanych za istotne z punktu widzenia społeczności lokalnych. To właśnie społeczności lokalne wiedzą najlepiej, komu pomagać, w jakim zakresie i z jaką częstotliwością to robić. Bardzo często przyczyniają się one do likwidacji tzw. „białych plam”, istniejących w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Organizacje pozarządowe wpływają także na wzrost aktywności obywateli i ich wzajemne zaufanie. Ukierunkowane są na rozwiązywanie określonych problemów i są w nich wyspecjalizowane, co wynika z bogatego doświadczenia i głębokiego zaangażowania ich uczestników.



## LITERATURA

- Broda-Wysocki P., *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. Wyd. IPiSS, Warszawa 2003.
- Danecki J., *Kwestie społeczne - istota źródła, zarys diagnozy*. W: Rajkiewicz A., Skupińska J., Książkowski M. (red.), *Polityka społeczna*. Wyd. „Śląsk”, Katowice 1998.
- Dobrzańska-Sacha B., *Zasady tworzenia profesjonalnych grup wsparcia*. „Zeszyty Naukowe UJ - Prace Pedagogiczne”, Zeszyt 17, Kraków 1993.
- Garvin Ch.D., Seabury B.A., *Działania interpersonalne w pracy socjalnej*. Wyd. „Śląsk”, Katowice 1998.
- Gliński P., *Organizacje pozarządowe w perspektywie polskiej socjologii*. W: Florek M. (red.), *Edukacja, praca, zdrowie*. Wyd. WSPiA, Lublin 2007.
- Książkowski M. (red.), *Polityka społeczna*. Wyd. „Śląsk”, Katowice 1998.
- Leś E., *Rola trzeciego sektora w praktyce społecznej*. W: Firit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka Społeczna*. PWN, Warszawa 2009.
- Podstawowe dane o stowarzyszeniach, fundacjach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r. Opracowanie merytoryczne: Goś-Wójcicka K., Knapp A., Nałęcz S., GUS Departament Badań Społecznych, Warszawa 2010, <http://form.stat.gov.pl/sof> (stan z dnia: 15.03.2011 r.)*.
- Skąpska G., *Prawo i społeczeństwo*. Wyd. „Śląsk”, Katowice 1999.
- Skidmore R., Thackeray M., *Wprowadzenie do pracy socjalnej*. Wyd. „Śląsk”, Katowice 1998.
- Toczyński W., *Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego*. W: Załuska M., Boczoń J. (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*. Wyd. „Śląsk”, Katowice 1998.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) – Ustawa dppiw.*
- Załuska M., *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*. W: Załuska M., Boczoń J. (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*. Wyd. „Śląsk”, Katowice 1998.



# ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W SFERZE POMOCY OFIAROM PRZESTĘPSTW

## NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE SPHERE OF THE HELP OF VICTIMS OF OFFENCES

**Agnieszka Skowron\***

### **Abstract:**

*The article is focused on chosen issues concerning the widely comprehended help of victims of offences on the part of non-governmental organizations. The aim of the article is to show the most important rights concerning victims in the law of criminal proceedings and to show the role and possibilities of actions of non-governmental organizations (foundations and associations) towards persons affected by the crime.*

### **Wstęp**

Proces karny jest dziedziną prawa, której jednym z głównych celów jest uwzględnienie prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego. W związku z tym procedura karna gwarantuje pokrzywdzonemu szereg uprawnień. Jednakże, bardzo często zdarza się, że ofiary przestępstw z różnych powodów, nie korzystają z uprawnień tych. W takich sytuacjach działalność organizacji pozarządowych wydaje się wręcz nieodzownym elementem pomocy tym osobom, które zostały pokrzywdzone w wyniku przestępstwa. Mając na uwadze powyższe, warto zająć się w szczególności tymi organizacjami, które koncentrują się na udzielaniu pomocy ofiarom przestępstw. Takich organizacji w Polsce jest wiele, co świadczy o zapotrzebowaniu na funkcjonowanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w tej sferze.

### **1. Uprawnienia pokrzywdzonego w procesie karnym**

Proces karny stanowi przewidziane prawem zachowanie organów państwowych i pozostałych uczestników, które zmierza do wykrycia i usta-

---

\* dr Agnieszka SKOWRON, Uniwersytet Śląski, Wydział Prawa i Administracji, Katowice.

lenia czynu przestępnego, jego sprawcy oraz wymierzenia mu kary lub też zastosowania względem niego innych środków, bądź też w razie stwierdzenia braku przestępstwa, sprawstwa lub zaistnienia okoliczności wyłączających odpowiedzialność - do uniewinnienia oskarżonego (Marszał, 2008, s. 14; Waltoś, 2009, s. 20; Grajewski, 2009, s. 2). Cele tak zdefiniowanego procesu karnego zostały określone w przepisie art. 2 § 1 k.p.k.<sup>1</sup>. Zgodnie ze wskazanym przepisem, jednym z najważniejszych zadań procesu jest uwzględnienie prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego. Można wobec tego przyjąć, iż ochrona interesów pokrzywdzonego stanowi jedną z najistotniejszych cech procesu karnego. Wskazuje się ponadto, że tak zaakcentowane zadanie postępowania karnego jest przejawem zwiększonego zainteresowania ustawodawcy rolą pokrzywdzonego w tymże procesie, a także dowodem na to, że etyczny aspekt postępowania karnego zdaje się być także narzędziem służącym do realizacji sprawiedliwości (Łucarz, Muszyńska, 2009, s. 41). Zagwarantowanie pokrzywdzonemu licznych uprawnień jest zresztą wyrazem zarówno zerwania z założeniami poprzedniego ustroju, jak również dostosowania porządku krajowego do standardów europejskich. Warto chociaż wspomnieć o najważniejszych aktach rangi międzynarodowej, dotyczących ofiar przestępstw, tj. Deklaracji ONZ o podstawowych zasadach sprawiedliwości dla ofiar przestępstw i nadużyć władzy z 1985 r.,<sup>2</sup> Europejskiej Konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy z 1983 r., Rekomendacji nr R (85) 11 w sprawie pozycji ofiary w prawie i procesie karnym z 1985 r.,<sup>3</sup> Rekomendacji Komitetu Ministrów Rec. (2006)8 w sprawie pomocy dla

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Por. <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpraca-w-ramach-onz-i-obwe/standardy-organizacji-narodow-zjednoczonych-w-dziedzynie-wymiaru-sprawiedliwosci-w-sprawach-karnych/> (stan z dnia: 05.04.2011 r.)

<sup>3</sup> Wymienione akty prawne, tj. Europejska Konwencja o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy z 1983 r. oraz Rekomendacja nr R (85) 11 w sprawie pozycji ofiary w prawie i procesie karnym z 1985 r., nie zostały opublikowane w języku polskim w oficjalnym publikatorze. Treść aktów jest dostępna m.in. w: Bieńkowska, Mazowiecka (2009 b, s. 78-83).

ofiarn przestępstw z 2006 r.<sup>4</sup> oraz Decyzji Ramowej Rady w sprawie pozycji ofiarn w postępowaniu karnym z 2001 r.<sup>5</sup>

Kodeks postępowania karnego zawiera definicję legalną pokrzywdzonego, wskazaną w art. 49. Zgodnie z tym przepisem pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo (art. 49 § 1 k.p.k.). W dalszej części przywołanego przepisu wskazuje się, że pokrzywdzonym może być także instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, choćby nie miała osobowości prawnej, a także zakład ubezpieczeń w zakresie, w jakim pokrył szkodę wyrządzoną pokrzywdzonemu przez przestępstwo lub jest zobowiązany do jej pokrycia. Również organy Państwowej Inspekcji Pracy mogą wykonywać prawa pokrzywdzonego w zakresie i na zasadach wskazanych w art. 49 § 3a k.p.k. Biorąc jednak pod uwagę problematykę niniejszego opracowania, pojęcie pokrzywdzonego powinno zostać zawężone jedynie do osoby fizycznej.

Z przytoczonego przepisu wynika jednoznacznie, że wymienione w nim podmioty stają się pokrzywdzonymi, gdy ich dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone. Oznacza to tym samym, że wystarczające jest hipotetyczne naruszenie lub zagrożenie dobra prawnego, wynikające z zebranego w sprawie materiału dowodowego. Osoby stają się zatem pokrzywdzonymi przez sam fakt doznania uszczerbku. Nie jest konieczne w tym zakresie uzyskanie jakiegokolwiek decyzji procesowej<sup>6</sup>. Analizując pojęcie pokrzywdzonego należy podkreślić, iż na gruncie kodeksu postępowania karnego nie jest ono tożsame z pojęciem ofiary przestępstwa. Tym ostatnim pojęciem kodeks się nie posługuje. Jest to zresztą termin szerszy, używany w wiktymologii dla podkreślenia, iż pojęcia tego nie ogranicza się wyłącznie do pokrzywdzenia przez przestępstwo (Kulesza, 1995, s. 20). Można jednak przyjąć – z dużym uproszczeniem – że w dalszej

---

<sup>4</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1011109&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB 021&BackColorLogged=F5D383> (stan z dnia: 05.04.2011 r.)

<sup>5</sup> Dz.U. WE L 82 z 22.03.2001 r.

<sup>6</sup> Wskazuje się przy tym, iż *de facto* uznanie uprawnień pokrzywdzonego opiera się na swoistym domniemaniu, którego obalenie może prowadzić do zakwestionowania legitymacji danej osoby do występowania w tym charakterze w procesie karnym. Zasadniczo o uznaniu danego podmiotu za rzeczywiście pokrzywdzonego decyduje prawomocne rozstrzygnięcie o przedmiocie procesu (Hofmański, Sadzik, Zgryzek, 2008, s. 82).

części opracowania pojęcie pokrzywdzonego będzie utożsamiane z ofiarą przestępstwa.

Odzwierciedleniem roli pokrzywdzonego w procesie karnym jest przyznanie mu szeregu uprawnień (Bieńkowska, Mazowiecka, 2009 c; Bieńkowska, Mazowiecka, 2009 a). Ich katalog zależy jednak od etapu postępowania. W stadium postępowania przygotowawczego pokrzywdzony jest stroną (art. 299 § 1 k.p.k.). Z tego względu posiada on m.in. prawo do inicjatywy dowodowej (art. 315 § 1 k.p.k.), może ustanowić i korzystać z pomocy pełnomocnika (art. 87 § 1 k.p.k.), wziąć udział w przeprowadzeniu czynności śledztwa, także w czynnościach niepowtarzalnych (art. 317 § 1 k.p.k., art. 316 § 1 k.p.k.), może również zaskarżać wydane w sprawie postanowienia, zarządzenia oraz czynności dowodowe. Posiada on przede wszystkim prawo zaskarżenia postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa (art. 306 § 1 k.p.k.) oraz ma uprawnienie do wniesienia zażalenia na bezczynność organu na zasadach i w trybie określonym w art. 306 § 3 k.p.k. (Grajewski, 2006, s. 205). Niezwykle istotny wydaje się także obowiązek organów prowadzących postępowanie do zawiadomienia ujawnionego pokrzywdzonego o wszczęciu, odmowie wszczęcia oraz umorzeniu śledztwa, z równoczesnym pouczeniem o przysługujących mu uprawnieniach (art. 305 § 4 k.p.k.).

Odmiennie przedstawia się sytuacja pokrzywdzonego na etapie postępowania jurysdykcyjnego. Możliwe są tu bowiem dwa rozwiązania. Przede wszystkim pokrzywdzony może uzyskać prawa strony, jeśli przystąpi do procesu w jednej z trzech ról procesowych. Może mianowicie wystąpić w charakterze oskarżyciela posiłkowego (w tym także samoistnego oskarżyciela posiłkowego), oskarżyciela prywatnego lub też powoda cywilnego (Posnow, 2008, s. 173). W sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, jeżeli oskarżyciel publiczny wniósł akt oskarżenia, pokrzywdzony może stać się stroną w tym postępowaniu, jeśli do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej złoży oświadczenie, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego (art. 53 i art. 54 § 1 k.p.k.). Pokrzywdzony będzie wówczas występował w procesie obok oskarżyciela publicznego. Natomiast uzyskanie statusu oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego (działającego zamiast oskarżyciela publicznego) jest możliwe, jeśli prokurator powtórnie odmawia wszczęcia lub umarza postępowanie przygotowawcze. Wówczas pokrzywdzony może wnieść akt oskarżenia (tzw. skargę subsydiarną) w terminie miesiąca od doręczenia mu postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu (art. 55 § 1 w zw. Z art. 330 § 2 k.p.k.), (Zagrodnik, 2005). Pokrzywdzony może także wystąpić

w roli oskarżyciela prywatnego, jednakże wyłącznie w sytuacji, gdy wnioś<sup>1</sup> i popiera oskarżenie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego (Marszał, 2008, s. 208). Uzyskanie statusu strony w stadium jurysdykcyjnym jest także dopuszczalne w sytuacji, gdy pokrzywdzony dochodzi w procesie karnym roszczeń majątkowych, wynikających bezpośrednio z popełnienia przestępstwa (Grajewski, 2009, s. 276).

Jeżeli pokrzywdzony nie zdecyduje się wystąpić w postępowaniu jurysdykcyjnym w charakterze strony, w jednej z przewidzianych ról, wówczas zakres jego działania w procesie zostaje ograniczony jedynie do uprawnień ściśle określonych kodeksem postępowania karnego. Przykładowo, może wziąć udział w posiedzeniu w przedmiocie warunkowego umorzenia postępowania (art. 341 § 1 k.p.k.), zaskarżyć apelacją wyrok warunkowo umarzający postępowanie (art. 444 k.p.k.), a także zaskarżyć zażaleniem rozstrzygnięcia odnoszące się do dowodów rzeczowych zawartych w wyroku warunkowo umarzającym postępowanie (art. 342 § 4 w związku z art. 323 § 2 k.p.k.). Ponadto pokrzywdzony ma prawo wziąć udział w posiedzeniu w przedmiocie skazania oskarżonego bez przeprowadzania rozprawy (art. 343 § 5 k.p.k.), przy czym nie ma prawa zaskarżyć przedmiotowego wyroku w drodze apelacji (Grajewski, 2006, s. 206).

Warto także wspomnieć o stosunkowo nowym rozwiązaniu przyjętym na gruncie kodeksu postępowania karnego, a mianowicie o mediacji w sprawach karnych. Zgodnie z art. 23a § 1 k.p.k., sąd bądź prokurator w postępowaniu przygotowawczym może z inicjatywy lub za zgodą pokrzywdzonego i oskarżonego skierować sprawę do instytucji lub osoby godnej zaufania w celu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego między pokrzywdzonym a oskarżonym. Instytucja mediacji w sprawach karnych posiada licznych zwolenników, jak i przeciwników. Słusznie jednak wskazuje się, że mediacja niesie za sobą szereg korzyści, zarówno dla pokrzywdzonego, oskarżonego, jak i wymiaru sprawiedliwości. Sprawca przestępstwa może mianowicie oczekiwać na łagodniejsze ukaranie, uniknąć stygmatyzacji, może także naprawić wyrządzoną szkodę, a tym samym również zmniejszyć poczucie winy i w zależności od charakteru oraz wagi przestępstwa - naprawić stosunki łączące go z pokrzywdzonym (Kulesza, 1995, s. 201). Dla wymiaru sprawiedliwości mediacja jest m.in. sposobem na obniżenie kosztów postępowania oraz rozmiarów recydywy (Kulesza, 1995, s. 201). Natomiast dla pokrzywdzonego postępowanie mediacyjne stanowi nie tylko możliwość poznania motywów działania sprawcy i uzyskania wyrównania szkód, ale przede wszystkim jest przejawem jego aktywnego udziału w procesie (Kulesza, 1995, s. 201). Pokrzywdzony bowiem,

decydując się na mediację, bierze tym samym sprawy we własne ręce, wiedząc, jakie zadośćuczynienie okaże się dla niego satysfakcjonujące. Ponadto, ofiara przestępstwa ma szansę uzewnętrznić swój gniew, rozżalenie, co bardzo często pozwala jej na odzyskanie równowagi psychicznej (Siedlecka-Andrychowicz, 2009, s. 204; Moore, 2009).

Udział pokrzywdzonego w postępowaniu karnym niesie także szereg korzyści dla samego procesu. Pokrzywdzony występujący w charakterze świadka dostarcza przeważnie niezwykle istotnego materiału dowodowego, ułatwiając tym samym dotarcie do prawdy materialnej. Ofiara przestępstwa winna być zatem zainteresowana wszczęciem postępowania (jeśli to od niej zależy uruchomienie procedury)<sup>7</sup>, jak i udziałem w toczącym się postępowaniu. Wszak rozstrzygnięcie w przedmiocie procesu ma także znaczenie dla pokrzywdzonego – dla jego satysfakcji oraz poczucia sprawiedliwości. Biorąc udział w procesie domaga się przecież własnych praw.

## **2. Działalność organizacji pozarządowych na rzecz pomocy ofiarom przestępstw**

Działalność organizacji pozarządowych jest przejawem prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Stanowią one formy samoorganizacji społeczeństwa w tych sprawach, w których zainteresowani nie kierują się przesłankami ekonomicznymi, lecz chęcią zaspokajania interesów o charakterze nieekonomicznym (Izdebski, 2009, s. 5). Wskazuje się, że „organizacje pozarządowe pełnią ważną rolę, ze względu na to, że są buforem albo też może lepiej – poduszką powietrzną pomiędzy państwem a społeczeństwem. Rozwiązują one bowiem trudne problemy społeczne, zmniejszają napięcia i sytuacje konfliktowe w społeczeństwie. Dzięki nim również obywatele mają możliwość wyrażania swoich opinii” (Lasocik, 1994, s. 6). Organizacje pozarządowe przybierają różne formy organizacyjno-prawne, jednak najbardziej podstawowymi są stowarzyszenia i fundacje (Izdebski, 2004, s. 13). Ich działalność dotyczy różnych sfer życia – kultury, edukacji, zdrowia, pomocy społecznej, ochrony środowiska i innych. Funkcjonują także w sferze pomocy ofiarom przestępstw, gdzie odgrywają zresztą niebagatelną rolę.

---

<sup>7</sup> Niezależnie od tego jest ona zobowiązana do zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa zgodnie z art. 304 § 1 k.p.k., w myśl którego każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub policję.



Wskazano wyżej na liczne uprawnienia ofiar przestępstw w dochodzeniu swoich naruszonych lub zagrożonych przestępstwem dóbr prawnych. Wydawać by się mogło, że na tym kwestia pomocy i zabezpieczenia interesów pokrzywdzonych się kończy. Jednak niezwykle często zdarza się, że ofiary przestępstwa nie korzystają z przysługujących im praw. Przyczyn zaniechania dochodzenia przez pokrzywdzonego swoich interesów może być wiele. Przykładowo można wymienić: strach, obawę przed zetknięciem się ze sprawcą, stres towarzyszący kontaktom z organami wymiaru sprawiedliwości, wreszcie - niezajomość przepisów, wynikająca przeważnie z niskiej świadomości prawnej obywateli. W takich sytuacjach organizacje pozarządowe stanowią często jedno z najważniejszych źródeł informacji i pomocy. Warto wobec tego przyrzeć się bliżej działalności fundacji i stowarzyszeń, oferujących pomoc ofiarom przestępstw, analizując katalog usług, jakimi są w stanie pomóc osobom pokrzywdzonym w wyniku przestępstwa.

W pierwszej kolejności wypada wskazać na Fundację Pomocy Ofiarom Przestępstw. Jej działalność koncentruje się przede wszystkim na udzielaniu pomocy finansowej. Celem fundacji jest bowiem zmniejszenie szkód wyrządzonych pokrzywdzonym działalnością przestępczą. Uzyskanie takiej pomocy jest jednak uzależnione od spełnienia określonych warunków. Przede wszystkim pomoc pokrzywdzonemu może zostać udzielona – na jego wniosek – złożony w ciągu 2 lat od daty popełnienia przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, a w przypadku przestępstwa przeciwko mieniu - w ciągu 1 roku od tej daty. Jedynie w szczególnych wypadkach możliwe jest rozpatrzenie wniosku złożonego po upływie tych terminów. Pokrzywdzony jest zobowiązany także przedstawić dokumenty dotyczące popełnienia przestępstwa i wskazać inne dowody potwierdzające wyrządzenie mu szkody, jak też dotyczące okoliczności mających wpływ na ustalenie wysokości pomocy, a także złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym i rodzinnym. Osoba pokrzywdzona może uzyskać pomoc, jeśli doznała uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, w wyniku których całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej, albo utraciła opiekuna lub żywiciela, bądź poniosła straty materialne. Okolicznością wykluczającą udzielenie pomocy jest jednak możliwość uzyskania przez pokrzywdzonego odszkodowania od sprawcy przestępstwa, jak też świadczeń w pełni rekompensujących szkodę, przysługujących z innych źródeł (tj. ubezpieczenie społeczne, majątkowe, osobowe). Udzielenie pomocy może polegać na całkowitym lub częściowym zwrocie kosztów leczenia, rehabilitacji, protez i innych niezbędnych wydatków związanych z leczeniem, bądź kosztów

pogrzebu ofiary przestępstwa. Pomoc może także polegać na przyznaniu jednorazowego świadczenia pieniężnego. Możliwe jest także przyznanie pomocy pokrzywdzonemu - znajdującemu się w trudnej sytuacji materialnej - w formie zaliczki podlegającej zwrotowi, w razie uzyskania przez niego odszkodowania od sprawcy szkody lub z innych źródeł.<sup>8</sup> Należy również podkreślić, że Fundacja nie udziela pomocy osobom, które przyczyniły się do powstania przestępstwa, ani też nie udziela porad prawnych i nie zajmuje się sprawami cywilno-prawnymi (<http://fpop.org.pl>, 2011).

Inny rodzaj działalności podejmuje z kolei Śląskie Stowarzyszenie Pomocy Ofiarom Przestępstw (z siedzibą w Siemianowicach Śląskich). Do jego celów należy m.in. udzielanie pomocy w sporządzaniu pozwów, wniosków, zażaleń, odwołań oraz innych pism procesowych, przedstawianie właściwym organom wniosków zmierzających do zapobiegania przestępczości i wtórnej wiktymizacji oraz utrzymywanie kontaktów z jednostkami ochrony porządku prawnego w celu wypracowania sposobów przeciwdziałania zjawiskom patologii społecznej. Oprócz tego, wskazana organizacja ułatwia ofiarom przestępstw kontakty z organami ochrony porządku prawnego oraz udziela pomocy prawnej i psychologicznej zapobiegającej wtórnej wiktymizacji (w tym ofiarom przemocy w rodzinie, rodzinom z problemem uzależnień). Ponadto Stowarzyszenie stawia sobie za cel także pobudzanie mieszkańców województwa do przeciwstawiania się aktom przemocy oraz prowadzenie działalności oświatowej i popularyzatorskiej wśród młodzieży dla przeciwdziałania zjawiskom przestępczości i demoralizacji. Cele te realizuje poprzez chociażby pozyskiwanie do współpracy wyspecjalizowanych instytucji i organizacji (w tym samorządowych), współdziałanie z placówkami oświatowymi i wychowawczymi, organizacjami krajowymi i zagranicznymi dla pozyskania wolontariuszy oraz podnoszenia ich kwalifikacji, a także organizowanie samopomocy sąsiedzkiej i lokalnej w celu przeciwdziałania przestępczości (<http://www.sspop.pl>, 2011). Analogiczną działalność prowadzi także Rudzkie Stowarzyszenie Pomocy Ofiarom Przestępstw.<sup>9</sup>

Zbliżoną działalność przedstawia także Biuro Porad Obywatelskich, działające przy Rudzkim Koncie Pomocy (funkcjonującym w formie stowarzyszenia). Jego głównym celem jest udzielanie porad i informacji oraz po-

---

<sup>8</sup> Statut organizacji dostępny na stronie <http://fpop.org.pl/StatutFPOP.pdf> (stan z dnia: 06.04.2011 r.).

<sup>9</sup> Statut organizacji dostępny na stronie <http://www.rspop.org.pl/cele-dzialania> (stan z dnia: 08.04.2011 r.).

moc w sporządzaniu wniosków, pozwów i innych pism kierowanych do wszelkiego rodzaju instytucji (<http://www.rkp.free.ngo.pl>, 2011). Warto także zwrócić uwagę na Ośrodek Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Prześstępstwem, prowadzony przez Śląską Fundację ETOH – Błękitny Krzyż (z siedzibą w Bielsku-Białej). Ofiary przestępstw mogą uzyskać w tym Ośrodku pomoc terapeutyczną, psychologiczną oraz prawną. Ośrodek udziela konsultacji prawnych i informacji związanych z obowiązującymi przepisami prawa, prawnymi gwarancjami bezpieczeństwa oraz procedurami umożliwiającymi ochronę prawną przed sprawcami przestępstw (<http://www.bk-europe.pl>, 2011).

Należy również zauważyć, że profil działalności organizacji pozarządowych w zakresie pomocy ofiarom przestępstw jest bardzo zróżnicowany. Zależy on w szczególności od grup pokrzywdzonych, do których działalność jest skierowana.

Warto także zwrócić uwagę na funkcjonującą od 1996 r. Fundację La Strada – Fundację Przeciwko Handlowi Kobietami, której głównym przedmiotem działania jest pomoc oraz przeciwdziałanie handlu ludźmi (głównie kobiet). Jej celem jest przede wszystkim kierowanie ofiar do sieci organizacji pomocowych, informowanie kobiet i dziewcząt o potencjalnych zagrożeniach związanych z handlem ludźmi oraz uczynienie zjawiska handlu kobietami dostrzegalnym. Misja Fundacji jest realizowana poprzez program trzech kampanii (<http://independent.pl/lastrada>, 2011):

1. prasowej i lobbingowej, której celem jest ukazanie problemu handlu kobietami jako poważnego przestępstwa przeciwko prawom człowieka; Fundacja ta w związku z tym prowadzi m.in. kampanie medialne, organizuje konferencje, seminaria, warsztaty (zarówno dla organizacji rządowych, jak i pozarządowych), a także zbiera informacje na temat krajowego prawa dotyczącego prostytucji i handlu ludźmi oraz monitoruje proces wdrażania standardów międzynarodowych (<http://www.strada.org.pl>, 2011),
2. prewencyjno-edukacyjnej, w ramach której Fundacja prowadzi dystrybucję materiałów edukacyjnych i informacyjnych, organizuje spotkania tematyczne, przeprowadza seminaria szkoleniowe dla agencji pracy, organizacji pozarządowych, ambasad, policjantów, nauczycieli oraz wszystkich osób, które mogłyby być zaangażowane w działalność prewencyjną; celem tej kampanii jest z kolei nie tylko wsparcie kobiet, ale także docieranie bezpośrednio do grup ryzyka, poprzez kształcenie grup profesjonalistów (<http://www.strada.org.pl>, 2011),

3. pomocy społecznej, której główną rolą jest udzielanie społecznego i emocjonalnego wsparcia ofiarom handlu ludźmi, łącząc bezpośrednią pracę z ofiarami z działaniami lobbingsowymi na różnych szczeblach w związku z konkretnymi przypadkami; w związku z tym Fundacja tworzy programy pomocowe obejmujące pomoc emocjonalną i społeczną, zakwaterowanie, usługi medyczne i prawne.

Oprócz tego omawiana Fundacja gwarantuje obsługę lokalnych telefonicznych linii interwencyjnych oraz udziela ofiarom i ich bliskim anonimowych konsultacji. Ponadto Fundacja rozwija międzynarodową współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz innymi instytucjami w celu zapewnienia kobietom bezpiecznego powrotu do ich krajów (<http://www.strada.org.pl>, 2011).

Podobną organizacją, działającą jednak na mniejszą skalę, jest Stowarzyszenie im. Marii Niepokalanej na Rzecz Pomocy Dziewczętom i Kobiętom (z siedzibą w Katowicach). Stowarzyszenie prowadzi przede wszystkim Ośrodek dla Kobiet z Dziećmi, w ramach którego udziela schronienia oraz specjalistycznych porad kobietom dotkniętym prostytutką, przemocą, handlem kobietami oraz ich rodzinom (<http://www.pokrzywdzeni.gov.pl>, 2011).

Oprócz wspomnianych organizacji, istnieją także takie, których głównym przedmiotem działania jest pomoc ofiarom wypadków drogowych oraz pomoc ofiarom – dzieciom.

Wśród pierwszej z wymienionych należy przykładowo wskazać na „ALTER EGO” – Stowarzyszenie Pomocy Poszkodowanym w Wypadkach i Kolidacjach Drogowych (z siedzibą w Warszawie). Ma ono na celu przede wszystkim pomoc ofiarom wypadków i kolizji drogowych oraz propagowanie idei pomocy tymże ofiarom (<http://www.alterego.cal.pl>, 2011). Organizacja ta udziela głównie pomocy prawnej, psychologicznej oraz finansowej, a także uczestniczy w postępowaniach karnych (<http://www.alterego.cal.pl>, 2011). Podobnie funkcjonuje Stowarzyszenie Poszkodowanych w Wypadkach Drogowych (z siedzibą w Bielsku-Białej), które udziela pomocy finansowej, rehabilitacyjnej, prawnej, psychologicznej oraz stypendialnej.<sup>10</sup>

Natomiast wśród organizacji zajmujących się pomocą dzieciom (także dzieciom – ofiarom przestępstw) warto przywrzeć się Komitetowi Ochrony Praw Dziecka. Jest to organizacja działająca w formie stowarzyszenia,

---

<sup>10</sup> Statut organizacji dostępny na stronie: <http://infofirma.pl/spwwd/index.php?odpis%20statutu&dzial=14058> (stan z dnia: 09.04.2011 r.).

mającą główną siedzibę w Warszawie oraz liczne oddziały, m.in. w Katowicach, Częstochowie, Piekarach Śląskich, Sosnowcu i Lublińcu. Jego zasadniczym celem jest szeroko pojęta ochrona praw i interesów dziecka. Działalność Komitetu koncentruje się na pomocy dziecku - ofierze przemocy emocjonalnej, fizycznej lub seksualnej oraz wynikającej z zaniedbań oraz niewłaściwej opieki (<http://www.kopd.pl>, 2011). W tym celu prowadzi ono działalność interwencyjną, kontrolną i profilaktyczną oraz edukacyjno-szkoleniową, upowszechnia znajomość praw dziecka, ujawnia ich naruszenie w życiu rodzinnym i społecznym, podejmuje inicjatywy i działania na rzecz doskonalenia systemu ochrony praw dziecka, broni praw indywidualnych i zbiorowych dziecka, dba o prawidłowe stosowanie wobec dziecka przepisów prawa, inicjuje i rozwija specjalistyczne formy pomocy rodzinie, prowadzi własne placówki, jak np.: ośrodki interwencyjne, opiekuńczo-wychowawcze, interwencji kryzysowej, mediacyjne, poradnie dla dzieci i rodzin. Oprócz tego organizuje i prowadzi różne formy wypoczynku dla dzieci i młodzieży, podejmuje działania na rzecz ochrony praw dzieci niepełnosprawnych, udziela wszechstronnej pomocy dzieciom i ich rodzinom poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych oraz podejmuje wszelkie inne działania zmierzające do ochrony interesów dziecka, w tym m.in. działania z zakresu profilaktyki uzależnień i przeciwdziałania przemocy<sup>11</sup>.

Zaprezentowane powyżej organizacje pozarządowe – działające na rzecz pomocy osobom pokrzywdzonym – w celu realizacji ich zadań statutowych mogą łączyć swoją działalność, a także podejmować współpracę z podmiotami innymi niż pozarządowe, jak chociażby z instytucjami państwowymi czy podmiotami prywatnymi. Mogą także w ramach takiej współpracy brać udział w różnych projektach, związanych z przedmiotem ich działalności. Przykładem może być tu współpraca różnych instytucji (także organizacji pozarządowych) w „Tygodniu Pomocy Ofiarom Przystępstw”, organizowanym w związku z obchodzeniem w dniu 22 lutego Europejskim Dniem Ofiar, ustanowionym w 1988 r. przez Parlament Europejski (<http://wiadomosci.ngo.pl>, 2011). Ponadto warto podkreślić, że organizacje pozarządowe mogą także bezpośrednio uczestniczyć w postępowaniach karnych. Należy bowiem zauważyć, iż przedstawiciel organizacji społecznej może zgłosić swój udział w postępowaniu sądowym, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji, w szczególności

---

<sup>11</sup> Statut organizacji dostępny na stronie <http://www.kopd.pl/index.php> (stan z dnia: 09.04.2011 r.).

ści ochrony wolności i praw człowieka (art. 90 § 1 k.p.k.). Udział przedstawiciela takiej organizacji zależy jednak od decyzji sądu, który dopuszcza przedstawiciela do udziału w postępowaniu, jeśli leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości (art. 90 § 3 k.p.k.). Zgodnie natomiast z przepisem art. 91 k.p.k. przedstawiciel organizacji społecznej, jeśli zostanie dopuszczony do udziału w postępowaniu, może uczestniczyć w rozprawie, wypowiadać się i składać oświadczenia na piśmie. Wydaje się wobec tego, że jego udział w procesie karnym jest marginalny, jednak jego pisemne oświadczenia mogą być potraktowane jako dowód z dokumentu, jeśli zawierają istotne dla sprawy informacje<sup>12</sup>.

## Podsumowanie

Organizacje pozarządowe, działające najczęściej w formie fundacji i stowarzyszeń, w zakresie pomocy ofiarom przestępstw odgrywają w praktyce niezwykle istotną rolę. Zakres ich usług jest wszechstronny. Mogą bowiem oferować nie tylko pomoc finansową, ale także prawną i psychologiczną. Pomoc ta zresztą może być nie tylko doraźna, ale i długotrwała. Ofiara przestępstwa potrzebuje pomocy nie tylko jednorazowo, lecz często wymaga długoterminowego wsparcia i opieki. Wsparcie udzielane przez organizacje pozarządowe jest znaczące, gdyż organizacje te pomagają samym ofiarom przestępstw, jak również propagują idee niesienia pomocy osobom pokrzywdzonym lub poszkodowanym. Należy także pamiętać, że organizacja pozarządowa nie rozwiąże wszystkich problemów ofiary, związanych zwłaszcza z ukaraniem sprawcy. Od tego jest zresztą proces karny (bądź cywilny). Organizacje te jednak są w stanie uczynić coś więcej, niż wymiar sprawiedliwości - mogą otoczyć taką osobę wszechstronną opieką.

## LITERATURA

- Bieńkowska E., Mazowiecka L. (a), *Prawa ofiar przestępstw*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Bieńkowska E., Mazowiecka L. (b), *Ofiara przestępstwa w dokumentach międzynarodowych*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 78-83.
- Bieńkowska E., Mazowiecka L. (c), *Uprawnienia pokrzywdzonego przestępstwem*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.

---

<sup>12</sup> Wyrok SN z 23.01.1978 r., Rw 452/77, OSNKW 1978, Nr 2-3, poz. 30.

- Dz.U. WE L 82 z dnia 22.03.2001 r.
- Grajewski J., w: Grajewski J. (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Zakamycze, Kraków 2006, tom I.
- Grajewski J. w: Grajewski J. (red.), Prawo karne procesowe. Część ogólna. C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Halszka K.M., Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego. LexisNexis, Warszawa 2008.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., KPK. Komentarz. Tom IV. Aktualizacje. C.H. Beck, Warszawa 2008.
- <http://fpop.org.pl/JakUzyskacPomoc.aspx> (stan z dnia: 06.04.2011 r.).
- <http://fpop.org.pl/StatutFPOP.pdf> (stan z dnia: 06.04.2011 r.).
- <http://independent.pl/lastrada> (stan z dnia: 08.04.2011 r.).
- <http://infofirma.pl/spwwd/index.php?odpis%20statutu&dzial=14058> (stan z dnia: 09.04.2011 r.).
- <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/624861.html> (stan z dnia: 09.04.2011 r.).
- [http://www.alterego.cal.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97&Itemid=18](http://www.alterego.cal.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=18) (stan z dnia: 08.04.2011 r.).
- [http://www.alterego.cal.pl/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=28](http://www.alterego.cal.pl/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=28) (stan z dnia: 08.04.2011 r.).
- <http://www.bk-europe.pl/index.php/wOPdOPP.html> (stan z dnia: 08.04.2011 r.).
- <http://www.kopd.pl/index.php> (stan z dnia: 09.04.2011 r.).
- <http://www.pokrzywdzeni.gov.pl/?lang=1&art=413&kat=95> (stan z dnia: 08.04.2011 r.).
- [http://www.rkp.free.ngo.pl/index.php?pokaz=bpo\\_cele](http://www.rkp.free.ngo.pl/index.php?pokaz=bpo_cele) (stan z dnia: 08.04.2011 r.).
- <http://www.rspop.org.pl/cele-dzialania/> (stan z dnia: 08.04.2011 r.).
- <http://www.sspop.pl/cele.html> (stan z dnia: 08.04.2011 r.).
- <http://www.strada.org.pl> (stan z dnia: 08.04.2011 r.).
- <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpraca-w-ramach-onz-i-obwe/standardy-organizacji-narodow-zjednoczonych-w-dziedzinie-wymiaru-sprawiedliwosci-w-sprawach-karnych> (stan z dnia: 05.04.2011 r.).
- <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1011109&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (stan z dnia: 05.04.2011 r.).
- Izdebski H., Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz. Warszawa 2009.

- Kulesza C, Rola pokrzywdzonego w procesie karnym. Temida 2, Białystok 1995.
- Lasocik Z., Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym. Fundusz Współpracy, Warszawa 1994, <http://osektorze.ngo.pl/x/33510> (stan z dnia: 06.04.2011 r.).
- Łucarz K., Muszyńska A., Realizacja prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego a zasada szybkości postępowania. „Prokuratura i Prawo”, nr 10, 2009.
- Marszał K., Proces karny. Zagadnienia ogólne. Volumen, Katowice 2008.
- Moore C.W., Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Posnow W., w: Świda Z. (red.), Postępowanie karne. Część ogólna. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Siedlecka-Andrychowicz A., Mediacja w sprawach karnych. W: Gmurzyńska E., Morek R. (red.), Mediacje. Teoria i praktyka. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Ustawa z 06.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).
- Waltoś S., Proces karny. Zarys systemu. LexisNexis, Warszawa 2009.
- Wyrok SN z 23.01.1978 r., Rw 452/77, OSNKW 1978, Nr 2-3, poz. 30.
- Zagrodnik J., Instytucja skargi subsydiarnej w procesie karnym. C. H. Beck, Warszawa 2005.



## TRZECI SEKTOR JAKO RZECZNIK POTRZEB SPOŁECZNYCH I PRAW CZŁOWIEKA

### THE THIRD SECTOR AS THE COMMISSIONER FOR SOCIAL NEEDS AND HUMAN RIGHTS

**Stanisław Leszek Stadniczeńko**\*

#### **Abstract:**

*Respect for human dignity, rights and freedom must – in the ethos of civic activities – be given a different dimension. Among the conditions for the operation of a fully democratic state is the presence of strong citizens' movements, non-governmental organizations, which work in various areas of life for certain social groups and the common good. It is this third sector which allows citizens to voice and formulate their positions on various issues relevant to society. The third sector – when it participates in the tasks of public law – supplements the activities of the public authorities. Legislation has been introduced which has created a new legal category: the "public benefit". This category is different from the previous concept of "statutory 57harakties", and serves primarily to focus organizational efforts on provision for various social groups.*

#### **Wstęp**

Artykuł bazuje na dłużej działającej działalności autora w organizacjach pozarządowych. Wielkie nadzieje Polacy wiązali z transformacją ustrojową, licząc na ukształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. O kondycji współczesnego społeczeństwa decyduje jakość trzech jego elementów: państwa, gospodarki i ciągle przez wieki niedocenianego trzeciego sektora – sfery czynienia dobra, troski o najbliższe otoczenie, troski o człowieka oraz o wielkie sprawy publiczne.

Ustrojodawca, dążąc do stworzenia jakościowej zmiany po negatywnych regulacjach i praktykach poprzedniej epoki, a także mając na celu stworzenie warunków pod budowę społeczeństwa obywatelskiego (Win-czorek, 1996, s. 170-171), dostrzegł potrzebę wykorzystania w szerokim

---

\* prof. dr hab. Stanisław Leszek STADNICZEŃKO, Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji.

zakresie czynnika zwanego trzecim sektorem. Temu celowi służyło wprowadzenie do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. przepisów odnoszących się do szeroko pojętej wolności zrzeszania się. Nadanie wolności zrzeszania się formy prawnej oznacza przede wszystkim zagwarantowanie podmiotom uprawnionym takiej sfery aktywności, w której możliwe będzie realizowanie wspólnych celów lub rozwijanie i kształtowanie zainteresowań w rozmaitych dziedzinach życia.

## 1. Wolność zrzeszania się

„Wolność zrzeszania się” określana jest w dokumentach międzynarodowych także jako „prawo” – uprawnienie polityczne, a zatem składnik praw człowieka (itd. 20 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, itd. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, itd. 15 Konwencji Praw Dziecka, itd. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, itd. 16 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, itd. 10 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów).

Z uwagi na to, że jednym z jej komponentów jest wolność tworzenia i przystępowania do związków zawodowych oraz związane z tym gwarancje pracownicze, klasyfikowana jest także jako uprawnienie społeczne. Stąd też miejscem tej regulacji są rodziny praw człowieka w zakresie jej „związkowego” wymiaru II rodziny (itd. 23 ust. 4 PDPC, itd. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, itd. 5 i 6 Europejskiej Karty Społecznej, itd. 8 Protokołu z San Salvador do AKPC, Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr: 11, 87, 98, 135, 141, 151, 154). Wolność zrzeszania się, podobnie jak wolność zgromadzeń ma charakter kolektywny (wspólnotowy) i podobnie jak ona podlega ograniczeniom przede wszystkim w oparciu o klauzule imitacyjne, a w stanach nadzwyczajnych także klauzule derogacyjne. W ogromnym zbiorze organizacji pozarządowych można wyodrębnić takie, których misją jest wywieranie nacisku na władze publiczne, świadczące usługi rozmaitego typu zaspokajając potrzeby i prawa człowieka.

Mówiąc o formach samoorganizacji społecznej używa się określenia „trzeci sektor”. Pojęcie to jest bezpośrednim tłumaczeniem angielskiego *third sector* i oznacza obszar aktywności ludzkiej, leżącej pomiędzy państwem (pierwszy sektor) a rynkiem (drugi sektor). Integralną częścią i fundamentem trzeciego sektora są organizacje pozarządowe. Specyfiką trzeciego sektora, a zatem również organizacji pozarządowych jest dążenie do zabezpieczenia ludzi według kryteriów opartych na ich osobistych i rzeczy-

wistych potrzebach przy równoczesnym kierowaniu się uznanymi zasadami i wartościami, takimi jak: dobro wspólne, humanizm, godność osoby, solidaryzm społeczny, subsydiarność. Formy samoorganizacji społecznej (wolność zrzeszania się) charakteryzuje dobrowolność (tworzenia i określenia), niedochodowość (nierynkowość), niezależność od państwa, działanie na rzecz wspólnego dobra. Zauważalny rozwój w Unii Europejskiej „trzeciego sektora” wyraża w pełni pragmatyczną racjonalność trzeciej siły usytuowanej między dwoma sektorami: państwowym i gospodarczym. Funkcjonowanie organizacji pozarządowych, reprezentujących potrzeby i interesy pluralistycznego społeczeństwa, stało się koniecznością.

W literaturze oraz w dokumentach Unii Europejskiej stosuje się najczęściej pojęcia „sektor *non-profit*”, „trzeci sektor/trzeci system”, „instytucja społeczna”. W okresie transformacji systemowej w Polsce największą popularność zdobył termin „organizacje pozarządowe”, który akcentując niezależność od rządu, zastąpił jednocześnie powszechnie stosowane w PRL pojęcie organizacji społecznych (Leś, 2007, s. 361).

Pojęcie organizacji *non-profit* zawdzięcza swoją popularność badaniom porównawczym trzeciego sektora, prowadzonym w USA przez Uniwersytet Hopkinsa w Baltimore. Przyjęto definicję operacyjno-strukturalną wypracowaną w ramach badań nad tym sektorem wykazując, że organizacje pozarządowe cechuje (Salamon, Sokołowski, Lest, 2004, s. 9):

- dobrowolność członkostwa,
- trwałość,
- odrębność strukturalna od aparatu państwa,
- zakaz dystrybuowania zysków między własnych członków/założycieli /pracowników,
- samorządność/kolegialność i przeznaczenie ewentualnej nadwyżki na cele statutowe.

Przypisując tym organizacjom szeroki zakres funkcji zarówno politycznych, jak i społecznych (Salamon, Sokołowski, Lest, 2004, s. 10-11), obowiązująca od 17 października 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) nie posługuje się terminem „organizacje pozarządowe”, stanowi natomiast „o stowarzyszeniach”, „ruchach obywatelskich”, „dobrowolnych zrzeszeniach”, „fundacjach”, a także o „związkach zawodowych” oraz „organizacjach pracodawców”, czyli o wszystkich tych instytucjach, które w demokratycznym państwie służą organizowaniu się społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje pozarządowe wyposażone w oso-

bowość prawną, mogą być podmiotem praw i wolności konstytucyjnych, gdyż korzystają one tak, jak i osoby fizyczne z przymiotu zdolności prawnej.

W Konstytucji szeroko pojęte prawo zrzeszania się zostało ujęte jako „wolność obywatelska”. W ten sposób ustrojodawca dokonał znaczącego rozróżnienia pomiędzy „prawem” a „wolnością” zrzeszania się. Przyznanie obywatelom „prawa” zrzeszania się oznacza, że ustawodawca został zobowiązany do dokładnego uregulowania wszelkich przejawów korzystania z tego „prawa”. Obywatele nie będą mogli wychodzić poza przyznane im możliwości działania. W Konstytucji RP w itd. 58 ust. 1 zastrzeżono, iż „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się” (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483). Z powyższego wynikają wnioski itd., iż zrzeszanie się nie jest tylko wolnością obywatelską, ale może być także udziałem osób nie posiadających żadnego obywatelstwa oraz cudzoziemców (ograniczenia przynoszą jednak inne przepisy ustawy zasadniczej, itd. itd. 11 ust. ); nie stworzono granic dla form zrzeszania się, tym samym zezwalając społeczeństwu na swobodę organizowania się i zróżnicowanie jego form w różnych sferach życia (Łopatka, 2002, s. 178). Należy wskazać na fakt, że przyznana w itd. 58 ust. 1 zasada wolności zrzeszania się znalazła uszczegółowienie w innych przepisach ustawy zasadniczej w:

- itd. 11 ust. 1: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”,
- itd. 12: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”,
- itd. 59 ust. 1: „Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców”.

Konstytucja z 1997 r. nie tylko przyznaje swobodę tworzenia rozmaitych zrzeszeń, ale też traktuje ich funkcjonowanie jako jeden z elementów ustroju. Itd. 12 wyraża istotny rys ustroju społecznego państwa określanego jako „społeczeństwo obywatelskie” – wskazuje, że aktywność obywatelska znajduje swe ujście w wielu rodzajach zrzeszeń.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka precyzuje treść sformułowań Konwencji (Banaszak, 1999, s. 406). Orzecznictwo zwraca

ca uwagę, że swoboda zrzeszania się jest jedną z ważniejszych podstaw demokratycznego społeczeństwa, jest warunkiem jego rozwoju. Nie ma swobody zrzeszania się bez swobody wypowiedzi. Swoboda zrzeszania się oznacza swobodę każdej osoby do łączenia się z innymi bez ingerencji państwa w celu osiągnięcia określonego wspólnego celu. W praktyce istnieją obok siebie organizacje o bardzo zróżnicowanej strukturze organizacyjnej, itd. kluby osiedlowe, grupy wsparcia, przyparafialne zespoły charytatywne, dla których artykuł Konstytucji jest wystarczającą podstawą do podjęcia działań, różnego rodzaju stowarzyszenia i związki (ustawa z dnia 07.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach; Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. Zm.), fundacje (ustawa z dnia 06.04.1989 r. o fundacjach; Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. Zm.), wreszcie federacje czy skonfederowane porozumienia organizacji. Występują organizacje o bardzo ściśle określonej strukturze powoływane oddzielnymi aktami prawnymi – do nich należą itd. różnego rodzaju komitety społeczne, związki zawodowe (ustawa z dnia 08.10.1982 r. Dz.U. Nr 32, poz. 216 z późn. Zm.) czy też organizacje samorządów różnych grup zawodowych (Izby Gospodarcze – ustawa z dnia 30.05.1989, Dz.U. Nr 35, poz. 195), Izby Lekarskie – ustawa z dnia 17.05.1989, Dz.U. Nr 30, poz. 158), Cechy i Izby Rzemieślnicze – ustawa z dnia 22.03.1989, Dz.U. Nr 17, poz. 92) etc. Odrębną ustawą regulowana jest działalność organizacji kościelnych. W przypadku organizacji katolickich jest to ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w PRL z dnia 17.05.1989, Dz.U. Nr 29, poz. 154). Przypadki organizacji działających w ramach innych kościołów i związków wyznaniowych regulowane są odrębnie (itd. ustawą z dnia 04.07.1991 o stosunku Państwa do Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz.U. Nr 66, poz. 287). Szczególnym przypadkiem są pojedyncze organizacje powoływane oddzielnymi ustawami. Należą do nich itd. Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Polski Związek Łowiecki, Związek Ochotniczej Straży Pożarnej. Nie sposób wymienić wszystkich sposobów organizowania się grup obywatelskich. Należy pamiętać również, iż wiele działań podejmowanych jest na obszarach regulowanych kilkoma ustawami.

Sejm uchwalił (dnia 24.04.2003 r.) długo oczekiwaną ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 oraz ustawę z dnia 24.04.2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – Dz.U. Nr 96, poz. 874), która obejmuje sprawy dotychczas nieregulowane, a zwłaszcza działalność organizacji pożytku publicznego i wolontariuszy świadczących usługi na rzecz różnych organizacji czy fundacji. Ustanowiono zasady dające podstawy do rozwoju

społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiające większe społeczne zaangażowanie jednostek i organizacji w realizację zadań publicznych oraz współpracę z organami administracji publicznej. Po raz pierwszy został prawnie określony status wolontariusza oraz przyznana prawna ochrona w zakresie wykonywanych przez niego świadczeń, jak również warunki korzystania z tych świadczeń. Normalizacja ta stwarza również nadzieję upowszechnienia i rozwoju działalności wolontariackiej, co przy obecnym bezrobociu nabiera dodatkowej wagi.

## **2. Działalność pożytku publicznego**

Przez działalność pożytku publicznego należy rozumieć działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, których zakres określa ustawa (itd. 3, ust. 1). Z kolei, w myśl ust. 2, organizacjami pozarządowymi, które prowadzą działalność pożytku publicznego są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów innych ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia. Zgodnie z itd. 3, ust. 3 – działalność pożytku publicznego może być również prowadzona przez:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i 62haraków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, o ile ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Obecnie, bardziej niż kiedykolwiek widoczna jest potrzeba rozwijania działalności wolontariuszy, itd. ze względu na problemy globalne, takie jak itd. zanieczyszczenie środowiska, uzależnienia czy ubóstwo, dyskryminację, przemoc, promocję praw człowieka. Popularyzowanie idei wolontariatu konieczne jest również z uwagi na rosnące bezrobocie. Wolontariat jest szansą nie tylko dla młodych ludzi, którzy nie mając jeszcze stażu i doświadczenia zawodowego mogą poddać weryfikacji swoją wiedzę i umiejętności; jest to także jeden ze sposobów na życie, w którym jest miejsce na inne wartości niż pieniądze.

Pozycja prawna jednostki w Konstytucji RP stanowi przedmiot itd.szerzej, wewnątrznie rozbudowanej regulacji (rozdział II, itd. 30-86), umieszczonej bezpośrednio po zasadach ustrojowych. Zmiana ustroju umożliwiła kształtowanie się nowej wizji praw jednostki w demokratycznym państwie. Z woli ustrojodawcy podstawą relacji między jednostką a państwem jest jej podmiotowość we wszystkich sferach życia. Koncepcja ta różni się zasadniczo od treści dotychczasowych regulacji konstytucyjnych. Zakres podstawowych wolności, praw i obowiązków zamieszczonych w rozdziale II, wynika z zastosowania kryterium formalnego przez ustrojodawcę. Nowa ustawa zasadnicza wyróżnia – obok praw obywatela – prawa człowieka, traktując je jako pierwotne w stosunku do państwa. Chodzi o prawa przysługujące każdemu, bez względu na przynależność państwową. Rozdział II obok zasad ogólnych (itd. 30-37) ujuje łącznie następujące kategorie wolności i praw: osobiste (itd. 38-56), polityczne (itd. 57-63) oraz ekonomiczne, socjalne kulturalne (społeczne, itd. 64-76). Ostatnią jego część zajmują podstawowe obowiązki (itd. 82-86). Omawiana regulacja zawiera także postanowienia umożliwiające urzeczywistnienie, czyli realizację praw jednostki poprzez gwarancje formalne (prawne) i materialne (środki ochrony wolności i praw, itd. 77-81). Ze względu na to, kto jest podmiotem praw człowieka, wyróżnia się te, których podmiotem jest jednostka (indywidualne prawa człowieka) i takie, których podmiotem jest zbiorowość (kolektywne prawa człowieka). Istnieją też prawa człowieka o charakterze mieszanym.

Główna odpowiedzialność za realizację praw człowieka spoczywa na państwie oraz społeczności międzynarodowej. Przestrzeganie praw człowieka, potrzeby społeczne implikują zaangażowanie ludzi w różne sfery życia. Dodatkowo ochrona praw człowieka coraz wyraźniej wspiera działalność krajowych oraz międzynarodowych organizacji pozarządowych.

### **3. Zaspokajanie potrzeb człowieka**

Podkreślenia wymaga fakt, iż prawo do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi i do dostępu do służby publicznej w swoim kraju jest prawem człowieka o wielkiej doniosłości. Wychodzi ono naprzeciw jednej z istotnych potrzeb człowieka. Pojęcia „potrzeby człowieka”, „potrzeby społeczne” pojmowane są w literaturze bardzo różnorodnie. Samo bowiem pojęcie potrzeb traktowane jest szeroko. Definiowaniem potrzeb oraz teoretycznymi i praktycznymi przesłankami ich realizacji zajmuje się wiele dyscyplin naukowych, stąd też istnieje w tym względzie wiele niespójności

terminologicznych i merytorycznych. Wydaje się jednak, że najbardziej przydatne dla dalszych rozważań może być takie definiowanie potrzeb (Kocowski, 2000):

- potrzeba jako aktualny stan człowieka lub jego organizmu, charakteryzujący się niespełnieniem określonych warunków,
- potrzeba jako subiektywne odczucie braku, niezaspokojenia lub też pożądania określonych przedmiotów lub warunków,
- potrzeba jako trwała właściwość (dyspozycja) człowieka, polegająca na tym, iż bez spełnienia określonych warunków człowiek nie może osiągnąć lub utrzymać pewnych ważnych stanów lub celów.

W podanych definicjach rozróżnić można podejście subiektywne oraz bardziej zobiektywizowane pojęcie potrzeby. Tym głównie różnią się podane wyżej definicje. Definicja pierwsza odnosi się raczej do pragnień, które jednak dość trudno jest zobiektywizować. Problem zobiektywizowania potrzeb ludzkich jest bardzo skomplikowany, jest ponadto zmienny w czasie i przestrzeni. Potrzeby subiektywne i obiektywne nie zawsze można traktować rozłącznie. Przykładem mogą być potrzeby oświatowe, kulturowe, mieszkaniowe, socjalne, które kształtują się w sposób różny w ujęciu subiektywnym i obiektywnym. Potrzeby subiektywne w dużej mierze wpływają na określenie i realizowanie potrzeb zobiektywizowanych uznawanych za niezbędne na danym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Potrzeby ludzkie mogą także niekiedy pozostawać w zasadniczej sprzeczności ze zdrowym rozsądkiem lub przyjętymi ogólnie normami społecznymi, moralnymi, etycznymi. Krańcowym przykładem mogą być zjawiska patologii społecznej, narkomania, alkoholizm, wyuczona bezradność, potrzeba opieki.

Rok 2010 ogłoszony był przez Unię Europejską Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Chodziło o zwrócenie uwagi na problemy ludzi zmagających się z biedą i wykluczeniem oraz zainspirowanie obywateli i partnerów społecznych do zaangażowania się w walkę tym poważnym problemem. Zadaniem Europejskiego Roku była również walka ze stereotypami i zbiorowym odbieraniem ubóstwa. „Opierając się na unijnych zasadach solidarności i partnerstwa, rok 2010 nawołuje do zdecydowanej walki z przyczynami ubóstwa, aby wszyscy członkowie społeczeństwa mogli odgrywać w nim pełną i aktywną rolę” – głosiła deklaracja.

Analitycy „Pentoru” ustalili, jakie grupy są w Polsce najbardziej zagrożone wykluczeniem z powodu ubóstwa, kobiety samotnie wychowujące



dzieci, długotrwale bezrobotni, ofiary patologii życia rodzinnego, dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych, dzieci wychowujące się poza rodziną, niepełnosprawni i chronicznie chorzy, chorzy psychicznie, starsze osoby samotne, opuszczający zakłady karne, bezdomni i żyjący w bardzo trudnych warunkach mieszkaniowych imigranci i Romowie. Nie są to wszystkie grupy.

Wykluczenie społeczne to wedle socjologów brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a w szczególności dla osób ubogich. Nie chodzi tu jednak tylko o nierówności dochodowe czy nawet majątkowe, ale o równy dostęp do możliwości, które określają szanse życiowe człowieka, dostęp do normalnego wychowania, dobrej edukacji, pracy i zabezpieczenia społecznego. Jak więc w Polsce jest realizowana sprawiedliwość społeczna?

Rozwiązywanie problemów społecznych uwarunkowane jest w dużej mierze od realizowania zasad demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniania praw człowieka, bezpieczeństwa socjalnego, hierarchii wartości, jakości życia, realizacji polityki społecznej przez organy władzy, tj. prowadzenia tzw. Polityki szczegółowej zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, swobód obywatelskich, zbiorowego spożycia i oszczędności, transportu i komunikacji, wypoczynku i rozrywki, optymalnych warunków w środowisku pracy, nauki itd.

Zaspokajanie potrzeb poszczególnych grup: dzieci, osób w wieku produkcyjnym, osób starszych (poprodukcyjnych). Wśród potrzeb społecznych można wyróżnić grupę potrzeb podstawowych, warunkujących istnienie ludzkie, oraz grupę potrzeb wyższego rzędu. W literaturze naukowej istnieje wiele prób klasyfikacji potrzeb ludzkich, przy czym próby te podejmowano w różnych dyscyplinach naukowych, głównie psychologii. Nie można pominąć najbardziej znanej próby klasyfikacyjnej A.M. Masłowa (Masłow, 1970, s. 35-95, s. 97-100), który rozróżnia następujące potrzeby: fizjologiczne, bezpieczeństwa, przynależności (afiliacji) i miłości, uznania (akceptacji), prestiżu, samourzeczywistnienia, wiedzy i rozumienia, estetyczne. Masłow ustalając hierarchię działania potrzeb dokonuje również charakterystyki „niższych” i „wyższych” potrzeb ludzkich:

- wyższe potrzeby pochodzą z późniejszych okresów rozwoju ontogenetycznego,
- im potrzeba jest wyższa, tym mniejszy nacisk fizyczny wywiera na organizm w celu zaspokojenia, a nawet okresowo naciski te mogą zanikać,

- jednostka sterowana wyższymi potrzebami, biologicznie jest bardziej wydajna;
- pod wpływem wyższych potrzeb jednostka popełnia mniej błędów percepcji, wywołują one mniej uprzedzeń i sztywnych nawyków,
- zaspokojenie wyższych potrzeb dostarcza więcej dodatnich subiektywnych przeżyć, wzbogaca wewnętrzne życie,
- pojawienie się wyższej potrzeby warunkowane jest zaspokojeniem potrzeb niższych,
- wyższe potrzeby do pojawienia się wymagają lepszych warunków rodzinnych, ekonomicznych, wykształcenia itd.,
- ludzie zaspokajający wyższe i niższe potrzeby bardziej cenią wyższe, itd. praktyki ascetyczne,
- im wyższy poziom reprezentuje człowiek, z tym większą liczbą ludzi może się identyfikować w ich uczuciach miłości i sympatii,
- dążenie do zaspokojenia wyższych potrzeb jest społecznie bardziej pożądane, rodzi dodatnie cechy lojalności i przyjaźni oraz liczenie się z innymi.

K. Obuchowski określa natomiast potrzebę „jakiegoś przedmiotu Y jako właściwości osobnika X, polegającą na tym, że osobnik X bez przedmiotu Y nie może normalnie funkcjonować, tj. uzyskać optymalnej sprawności w zachowaniu siebie i gatunku oraz w zapewnieniu własnego rozwoju” (Obuchowski, 1972, s. 95, 118-247). Struktura potrzeb człowieka jest w ujęciu Obuchowskiego następująca:

1. potrzeby samozachowania, a więc:
  - potrzeby fizjologiczne (potrzeby snu, tlenu, doznawania działania strumieni bodźców działających na organizm z zewnątrz, potrzeba pokarmu),
  - potrzeby orientacyjne,
  - potrzeba poznawcza,
  - potrzeba kontaktu emocjonalnego,
  - potrzeba sensu życia,
2. potrzeby rozmnażania (zachowania gatunku):
  - potrzeba seksualna.

K. Obuchowski podaje coś w rodzaju prawidłowości funkcjonowania potrzeb człowieka, dotyczących przekształcania się potrzeb wspólnych dla

wszystkich ludzi w potrzeby zindywidualizowane. Podkreśla on, że potrzeba staje się indywidualna, kiedy człowiek próbuje zaspokajać ją w różny sposób, aż natrafi na sposób dający mu najwięcej satysfakcji i wówczas staje się on trwałym sposobem ekspresji i zaspokajania potrzeby. Jest to proces konkretyzacji potrzeby. Drugim czynnikiem indywidualizowania sposobów ekspresji i zaspokajania potrzeb jest mentalizacja, zdawanie sobie sprawy z istnienia potrzeby i świadome szukanie sposobów jej rozładowania. Trzecim czynnikiem sprawiającym, że potrzeby człowieka mają indywidualny charakter jest to, że człowiek wybiera takie sposoby zaspokajania potrzeb, które budzą aprobatę grupy kulturowej, w której żyje, a unika takich, które spotykają się z dezaprobatą i naganą. Jest to zjawisko socjalizacji potrzeb.

Inną kategoryzację potrzeb zaprezentował T. Kocowski (Kocowski, 2000, s. 43-45), który wychodząc z koncepcji celów nadrzędnych wyodrębnił itd. potrzeby: pokarmowe, ekologiczne, zdrowotne, bezpieczeństwa, wypoczynku, mieszkaniowe, odzieżowe, reprodukcji, opieki, dydaktyczne, wychowawcze, przynależności, łączności, integracji, normatywne, kooperacji, socjalizacji, konformizmu, uczestnictwa, demokratyzmu, praworządności, zorganizowania, informacyjne, sprawnościowe, instrumentalne, lokomocji, swobody, innowacji, samorealizacji, organizacji osobowości, erotyczne, estetyczne, aktywnej rekreacji, ludyczne.

Zaprezentowana kategoryzacja uzmysławia złożoność problematyki potrzeb człowieka, jak również ewentualne trudności w formułowaniu systemu ich zaspokajania. Niewątpliwie dla zaspokajania potrzeb człowieka i obywatela mają znaczenie zawarte w Konstytucji RP prawa osobiste, ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Wiele szczegółowych uprawnień człowieka i uprawnień obywatelskich określonych jest regulacją prawną gwarantującą zaspokojenie potrzeb ludzkich. Metody zaspokojenia potrzeb zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym wymagają doskonalenia i w tym, zdaniem autora, niezbędne są organizacje pozarządowe, które mogą być niezastąpionym partnerem administracji publicznej w zaspokajaniu oczekiwań społecznych i dojścia do stanu wewnętrznej równowagi pomiędzy potrzebami a ich zaspokojeniem. Nienadążanie w zaspokajaniu potrzeb prowadzi do napięć o różnorodnej skali.

#### **4. Kapitał społeczny a społeczeństwo obywatelskie**

Na sens funkcjonowania trzeciego sektora zwraca trafnie uwagę S. Golinowska, stwierdzając, że „z ekonomicznego punktu widzenia sens działania organizacji pozarządowych typu *non profit* zawiera się, z jednej

strony – w teorii zawodności rynku, a drugiej – w teorii zawodności państwa. Skoro dwa wielkie mechanizmy, rynek i państwo, nie wystarczają, by zaspokoić ludzkie potrzeby, to znaczy, że człowiekowi potrzebne są jeszcze instytucje innego rodzaju” (Golinowska, 1999, s. 11). Pogląd ten wskazuje na zwrócenie uwagi w sposób szczególny na koncepcję ludzkich potrzeb w kategoriach aksjologicznych. Należy również wskazać na naczelną zasadę działania „trzeciego sektora” jaką jest dobro wspólne, choć podmioty „trzeciego sektora” nie kształtują wprost „dobra wspólnego”, jeżeli nie są wspierane przez „kapitał społeczny” określonych wspólnot. Współcześnie cechy charakteryzujące kapitał społeczny są różnej natury, ale zawsze jednak wyrażają treści wspólnotowe współczesnych społeczeństw. Jedną z cech kapitału społecznego jest umiejętność komunikowania się, co oznacza przede wszystkim zdolność do uczestnictwa w dyskursie dotyczącym spraw publicznych oraz umiejętność mediowania i zawierania racjonalnych kompromisów. Ten nurt charakterystyczny dla J. Habermasa w jego koncepcji polityki deliberacyjnej (Habermas, 1993).

R. Putnam pojęcie „kapitału społecznego” osadza w „zasobach moralnych”, normach społecznych, sieci stowarzyszeń podkreślając, że zaistnienie tak rozumianego kapitału społecznego jest kulturą zaufania. „Aby zacząć współpracę, trzeba nie tylko ufać innym, ale także wierzyć, że inni ufają nam” (Putnam, 1995; Jarosiński, 2008, s. 111). R. Putnam, cyt. Za M. Sahlinem, podaje, że „norma uogólnionej wzajemności jest wysoce produktywnym składnikiem kapitału społecznego. Społeczności, w których jest przestrzegana, mogą skuteczniej ograniczać oportunistów i rozwiązywać problemy związane ze zbiorowym działaniem (Jarosiński, 2008, s. 267). Konkludując R. Putnam pisze, że uogólnione odwzajemnienie w stosunkach międzyludzkich staje się dobrem wspólnym. Ze względu na to, że ludzie ukształtowani są w rozmaity sposób przez specyficzne warunki, jakie istnieją w danym państwie czy regionie, mając za sobą określone doświadczenia ustrojowo-społeczno-ekonomiczne, wielowiekowe tradycyjnie utrwalone obyczaje, zwyczaje i wartości, to integracja społeczna przebiega w różnym tempie. Osiągnięcie dopiero tej integracji może spowodować zaistnienie integracji organicznej danej struktury społeczno-gospodarczo-politycznej zmierzającej do urzeczywistnienia idei społeczeństwa obywatelskiego. O społeczeństwie obywatelskim można mówić dopiero wówczas, gdy wszyscy obywatele są rzeczywiście, a nie tylko pozornie upodmiotowieni w sferze społeczno-politycznej, czyli mają autentyczny wpływ na to, co się dzieje w kraju. Chodzi o możliwość rzeczywistego korzystania ze wszystkich praw człowieka i obywatela. Istotnym problemem jest przejście od formal-

nych prawno-ustrojowych gwarancji zaspokajania potrzeb społecznych praw człowieka i uprawnień zawartych w konstytucji do możliwości rzeczywistego korzystania z nich, a więc urzeczywistnienia atrybutywnych elementów koncepcji praw człowieka, które stanowią cechy powszechności, przyrodzoności, niezbywalności, nienaruszalności i równości.

Urzeczywistnienie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z upodmiotowieniem wszystkich obywateli w sferze politycznej poprzez rozwinięte instytucje demokracji pośredniej i bezpośredniej, ukształtowane w ramach demokracji parlamentarnej. Upodmiotowienie pełne, obejmujące sferę gospodarczą, wymaga wypracowania nowej koncepcji podziału dochodu narodowego, zgodnej z zasadą sprawiedliwości społecznej i racjonalności ekonomicznej, co oczywiście nie jest prostą sprawą.

Zaistnienie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się ze świadomą i aktywną postawą obywateli i możliwościami urzeczywistniania idei tego społeczeństwa. Warunkiem jest prawidłowa świadomość prawna, kultura prawna, pogłębiona socjalizacja, zagwarantowane przez państwo obywatelom prawa do swobodnego działania w życiu społeczno-politycznym w ramach obowiązującego ustawodawstwa. Rolą państwa jest stworzenie możliwości działania obywateli, a nie ich zastępowanie w działalności dotyczących urzeczywistniania wspomnianych idei. Społeczeństwo obywatelskie to nie wytwór państwa, lecz twór powstały w wyniku zaangażowanej działalności jego obywateli w następstwie aktywnego działania w różnych strukturach społecznych, lokalnych, regionalnych, państwowych czy międzynarodowych.

## **5. Rola organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim**

Podkreśla się, że w społeczeństwie obywatelskim organizacje pozarządowe pełnią trzy podstawowe funkcje, a mianowicie (Leś, 2007, s. 365):

1. funkcję reprezentowania interesów i praw (rzecznictwo), adresowaną do państwa, rynku i/lub społeczeństwa,
2. funkcję redystrybucyjną umożliwiającą wykorzystanie w celach dobra zasobów, które inaczej nie byłyby wykorzystywane do zaspokojenia potrzeb społecznych,
3. funkcję produkcyjną, ukierunkowaną na zaspokajanie potrzeb lokalnych w zakresie usług, w tym umożliwienie tego grupom, które nie mogą zakupić ich na rynku.

Zwraca się również uwagę na fakt, że inicjatywy organizacji pozarządowych w zakresie integracji społecznej i zawodowej realizują następujące główne cele (Leś, 2007, s. 365-368):

- zapewniają przejściowe zatrudnienie (Belgia, Portugalia, Polska),
- tworzą trwałe samofinansujące się miejsca pracy (Francja),
- integrują zawodowo, zapewniając stałą pomoc (Portugalia, Irlandia, Szwecja, Belgia, Polska),
- readaptują społecznie przez pracę (Polska, Belgia, Francja, Hiszpania).

Stowarzyszenia i fundacje wywarły wpływ na zmiany legislacyjne w sprawach reprezentacji i rzecznictwa praw obywateli, którzy są ofiarami przemocy i przestępstw, itd. inicjowały, usprawniały i umacniały procedury służące ochronie praw poszkodowanych oraz wywierały nacisk na ich wprowadzenie, a w tym (Nałęcz, 2007, s. 139-140):

- wprowadzenie instytucji przedstawiciela społecznego w procesie sądowym, zapewniającej osobie poszkodowanej pomoc prawną na Sali rozpraw,
- wprowadzenie częściowego utajnienia danych osobowych poszkodowanych i ograniczenie dostępu do nich osobom prowadzącym śledztwo,
- stworzenie w instytucjach organów ścigania specjalnych pomieszczeń przesłuchań dla dzieci i działania na rzecz wprowadzenia jednokrotnego przesłuchania dziecka,
- przygotowanie Polskiej Karty Praw Ofiar,
- powołanie rzeczników praw pacjenta przy Narodowym Funduszu Zdrowia.

Organizacje pozarządowe przyczyniają się do przezwyciężenia mankamentów państwa i rynku w zakresie (Nałęcz, 2007, s. 140-142):

- zaspokojenia potrzeb konsumentów niemogących opłacić usług ani uzyskać ich z sektora publicznego,
- dostarczenia dóbr zbiorowych, których wymaga społeczeństwo,
- tworzenia nowych miejsc pracy.

Ponadto organizacje pozarządowe przyczyniają się do uzupełniania państwa w zakresie praw i potrzeb rodziny i dzieci (Stadniczeńko, 2002; Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, 2009), w tym: rzecznictwa dobra dziecka

i rodziny, organizacji ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, rodzin zastępczych i adopcyjnych, pracy z dziećmi specjalnej troski, rozwoju poradnictwa pedagogicznego, psychologicznego, prawnego, wyrównywania szans edukacyjnych, organizowania placówek, szkół ośrodków, centrów integracyjnych, świetlic, placówek specjalistycznych, organizacji różnych form wypoczynku dzieci, rozwijania samorządności i parlamentaryzmu dziecięcego, przeciwdziałaniu sieroctwu społecznemu i duchowemu itd. O osobach działających w ruchu Towarzystwa Przyjaciół Dzieci w nocie redakcyjnej napisano „Tym co przede wszystkim charakteryzuje styl działaczy TPD jest postawa służby społecznej ojczyźnie, dzieciom, rodzinie. Jest to zagadnienie niezmiernie ważne w sytuacji, gdy tak bardzo rozpowszechniana jest postawa: nam (mnie) się należy. Należy mi się, bo jestem młody albo przeciwnie – stary i zasłużony. W naszym gronie znajdują się osoby, które głoszą: stać mnie/nas by pomóc innym w potrzebie, nie tylko samym sobie. Ten styl jest kategorią obiektywną, jest obserwowalny, może być przedmiotem opisu i oceny. Urzeczywistnianie dobra dziecka jest najwyższym celem i tej wartości członkowie TPD są wierni od powstania tego ruchu. Na przestrzeni lat 90. Przenikały się różne nurty ideowe, ale łączył je jeden cel: służba dziecku. Istnieje wiele potrzeb działania dla Polski, dla przyszłości dziecka i rodziny. Dziś trzeba otwarcie i uczciwie postawić przed sobą podstawowe pytanie, wobec wyzwań przyszłości, wielu zagrożeń, trudności sytuacyjnych występujących w Ojczyźnie, która jest niewątpliwie w potrzebie – czy jesteśmy w stanie jako organizacja pozarządowa, organizacja pożytku publicznego – zbiorowość ludzi wsi i miast – rzeczywiście coś zrobić aby urzeczywistniona została zasada dobra dziecka w naszym kraju. Odpowiedź jest jedna: tak, a temu dowodzi przyjęty program działań na ostatnim Zjeździe Towarzystwa i otwartość naszego Statutu na różnorodną działalność, problemy społeczne, które są postrzegane jako fakty obiektywne opierające się na diagnozie społecznej. Wpisujemy się jako organizacja w budowę społeczeństwa obywatelskiego, gdyż uwzględniamy przyczyny poszczególnych zjawisk, ich pedagogiczne i społeczne konsekwencje, a także możliwości organizowania szeroko podejmowanych działań z zakresu opieki, wychowania, profilaktyki, kompensacji, interwencji, ratownictwa, rzecznictwa, wsparcia społecznego itd. Podejmowane próby niwelowania czy wręcz likwidowania spostrzeganych rozbieżności pomiędzy stanami pożądanymi a rzeczywistymi są zauważane w każdym środowisku działalności przyjaciół dzieci” (Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, 2009, s. 3).

## Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, podkreślenia wymaga fakt, że poszanowanie godności, praw i wolności musi w etosie działalności obywatelskiej nabierać innego wymiaru. Silny ruch obywatelski działający w różnych dziedzinach życia na rzecz określonych grup społecznych i wspólnego dobra to jeden z warunków funkcjonowania w pełni demokratycznego państwa prawa, gdzie organizacje pozarządowe, tzw. Trzeci sektor jest głosem obywateli pozwalając na formułowanie stanowisk wobec zagadnień istotnych dla całego społeczeństwa. Nabiera to szczególnego znaczenia, kiedy uświadomimy sobie, że trzeci sektor zajmuje się rzecznictwem interesów grup, które samodzielnie nie są w stanie nie tylko bronić swoich praw, zaspakajać swoich potrzeb, ale również ich wyartykułować. Stąd sektor ten może być w pełni uznany za sektor ideowy, bowiem pracuje – działa na rzecz wyższych wartości – ideałów. Trzeci sektor, uczestnicząc w wykonywaniu zadań publiczno-prawnych, uzupełnia działalność organów administracji publicznej. Ustawodawca wprowadzając nową kategorię prawną „działalność pożytku publicznego” odmienną od dotychczasowego pojęcia „działalności statutowej” służy przede wszystkim ukierunkowaniu działalności organizacji na świadczenie usług różnym grupom społecznym.

## LITERATURA

- Banaszak, Prawo konstytucyjne. Warszawa 1999.  
Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz.483.  
Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz.483.  
Golinowska S., Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych. W: Golinowska S., Długosz M. (red.), Pozarządowe instytucje społeczne: między państwem a społeczeństwem. Warszawa 1999.  
Habermas J., Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszością Europy. Warszawa 1993.  
Habermas J., Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego. Warszawa 2005.  
Jarosiński J., Demokracja polska z dialogiem czy bez dialogu społecznego? W: Wróbel S. (red.), Wybrane zagadnienia polskiej i europejskiej demokracji. Toruń 2008.  
Kocowski T., Globalna koncepcja potrzeb ludzkich. W: Rozwój społeczny – system światowy – potrzeby ludzkie. Problemy metodologiczne. PAN Polska 2000, nr 1/1979.



- Leś E., Rola trzeciego sektora w polityce społecznej. W: Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa 2007.
- Łopatka A., *Jednostka. Jej prawa człowieka*. Warszawa 2002.
- Maslow H. W., *Motivation and Personality*. Harper and Row, Drugie wydanie, New York 1970.
- Nałęcz S., *Sektor non-profit w II RP. Czy organizacje czynią z nas obywateli?* Warszawa 2007.
- Obuchowski K., *Psychologia dążeń ludzkich*. PWN, Trzecie wydanie. Warszawa 1972.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków 1995.
- Salamon L., Sokołowski W., Lest R., *Global Civil Society. An Overview*. W: *Global Civil Society. Dimension of the Non-Profit Sector*. Bloomfield 2004.
- Stadniczeńko S.L. (red.), *Rzecznictwo praw dziecka w Polsce*. Opole – Konin 2002.
- Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, *W służbie dzieciom i rodzinie. 90 lat Towarzystwa Przyjaciół Dzieci*. Warszawa – Opole 2009.
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*. Warszawa 1996.



# ORGANIZACJE ZBIOROWEGO ZARZĄDZANIA JAKO STOWARZYSZENIA

## COLLECTIVE MANAGEMENT ORGANIZATIONS ACTING AS ASSOCIATIONS

**Agnieszka Grzesiok-Horosz\***

### **Abstract:**

*The paper discusses issues concerning the third sector and the protection of intellectual property, namely the issue about the functioning of the organization for the collective management of copyright and related rights. The afore-mentioned rights are invoked to represent the interests of authors, artistic performers and producers, alongside the protection of copyright or related rights that they give, with a guarantee of proper management of the entrusted rights. The basic assumption concerns the functioning of Organizations for Collective Copyright and Related Rights as an association, with particular emphasis on differences arising from the Act on Copyright and related Rights and the specifics of their activities. Considerations within this paper are seeking answers whether the form of association, the only one - which allows the legislature to this type of activity - works best in practice.*

### **Wstęp**

Przedmiotem artykułu jest bardzo ciekawe, a jednocześnie mało zbadane, zagadnienie dotyczące trzeciego sektora oraz ochrony własności intelektualnej. Chodzi mianowicie o problematykę funkcjonowania organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub pokrewnymi (dalej określane jako OZZ lub organizacje zbiorowego zarządzania) jako stowarzyszeń. Organizacje te są powoływane dla reprezentowania interesów twórców, artystów, wykonawców i producentów, których celem jest zarządzanie oraz ochrona praw autorskich lub pokrewnych zarówno w stosunkach z innymi twórcami, jak i użytkownikami utworów. Jak bowiem stanowi art. 104. ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 90, poz. 631 z późn. zm., dalej jako prawo autor-

---

\* dr Agnieszka GRZESIOK-HOROSZ, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania w Zabrze.

skie), organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi są stowarzyszenia zrzeszające twórców, artystów, wykonawców, producentów lub organizacje radiowe i telewizyjne, których statutowym zadaniem jest zbiorowe zarządzanie i ochrona powierzonych im praw autorskich lub praw pokrewnych. W chwili obecnej w Polsce działa 15 takich organizacji, przy czym już na wstępie prowadzonych rozważań wskazać należy, iż ich mnogość nie ułatwia obrotu powierzonymi prawami.

Stowarzyszenie to „dobrowolny związek grupy osób zorganizowany dla realizacji wspólnych zamierzeń, dla wspólnego działania” (Sarnecki, 2007, s. 11). Regulacja stowarzyszeń zawarta w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm., dalej określane jako Prawo o stowarzyszeniach) jest regulacją przedmiotowo najszerszą, obejmującą wszystkie zrzeszenia obywateli, nieobjęte ustawami szczegółowymi, a będące formą realizacji ogólnej wolności zrzeszania się. Pozostałe regulacje, w tym dotyczące działań OZZ, mogą być traktowane jako regulacje szczególne - w przypadku występowania luk w ich rozwiązaniach, można się odwoływać do prawa o stowarzyszeniach (postanowienie SN z dnia 30.01.2002, III CZ 135/01, niepubl.). Omawiane organizacje zbiorowego zarządzania podlegają zatem przepisom ustawy z tym, że przyznane im są pewne dodatkowe uprawnienia lub obowiązki wynikające z ustawy o prawie autorskim.

## **1. Stowarzyszenie i organizacja zbiorowego zarządzania – uwagi ogólne**

Prawo o stowarzyszeniach zajmuje się aspektami formalno-organizacyjnymi powstawania i funkcjonowania stowarzyszeń. Do ich uprawnień należą wobec tego wszystkie działania, które można wywieść z wolności zrzeszania się, czyli pochodnej zasady zwierzchnictwa narodu i uznania praw jednostki za podstawę i cel państwa polskiego. Stowarzyszenia mogą działać zawsze wtedy, gdy – zdaniem ich członków – określone działanie mieści się w którymkolwiek z tych założeń i służy realizacji celów stowarzyszenia (Sarnecki, 2007, s. 12 i nast.).

Jak stanowi art. 2 prawa o stowarzyszeniach, jest ono dobrowolnym, samorządnym i trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Dobrowolność oznacza brak przymusu prawnego co do zakładania i należenia do stowarzyszeń. Ponadto, przepisy nie mogą zawierać wykazu obowiązkowo istniejących stowarzyszeń. Z kolei samorządność stowarzyszeń oznacza swobodę w kształtowaniu struktury organizacyjnej, określaniu kryterium

członkostwa, wyznaczaniu zadań, przyjmowaniu dowolnych – w ramach prawa – metod funkcjonowania, intensywności podejmowanej działalności, obsadzaniu przez konkretne osoby stanowisk w zarządach oraz podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu. Wymóg trwałości nie pozwala na zakwalifikowanie jako stowarzyszeń tych organizacji, które skupiają osoby w celu realizacji jednorazowego zadania. Zadania stowarzyszeń muszą być zadaniami długoterminowymi. Ich troska o pewne sprawy czy pielęgnowanie przez nie pewnych wartości musi mieć charakter ponadczasowy, tzn. być w założeniu czymś, co zawsze znajdować będzie zwolenników. Z tego względu okres istnienia stowarzyszeń nie może być z góry określony (Sarnecki, 2007, s. 28; Suski, 2008, s. 48; Leoński, 2006 s. 23; Ura, Ura, 2009, s. 506).

Zgodnie z art. 104, ust. 1 prawa autorskiego, statutowym zadaniem organizacji jest zbiorowe zarządzanie i ochrona powierzonych im praw. Pojęcie „zbiorowego zarządzania” nie jest bliżej zdefiniowane i może oznaczać wiele form wykonania praw autorskich (lub pokrewnych) przez organizację - nade wszystko prawo wyłącznego decydowania o eksploatacji dzieła i jej warunkach finansowych. Przyjęto się dzielić zbiorowy zarząd na dokonywany:

- w stosunkach wewnętrznych, polegający na zarządzaniu prawami autorskimi oraz jednakowym traktowaniu swoich członków,
- w stosunkach zewnętrznych, polegający na obowiązku kontraktowania w zakresie korzystania z utworów i przedmiotów praw pokrewnych (Czajkowska-Dąbrowska, 2005, s. 764 i nast.)

Najczęściej wyróżnia się kilka form zbiorowego zarządu. I tak pełne, kolektywne zarządzanie polega na udzielaniu globalnych licencji użytkownikom i pobieraniu wynagrodzeń ryczałtowych przy zachowaniu indywidualnego podziału wynagrodzeń. Z kolei kolektywne zarządzanie polega na ściąganiu wynagrodzeń od podmiotów zobowiązanych do ich płacenia na podstawie ustawy i indywidualnym podziale wynagrodzeń, ale z możliwością przekazania pewnych kwot na inne cele. Zbiorowe zarządzanie polegać może na pośrednictwie organizacji realizującej się w indywidualnych zezwoleniach udzielanych przez organizację użytkownikom na mocy upoważnienia podmiotu uprawnionego i pobieraniu indywidualnie wynagrodzeń. Zbiorowe zarządzanie może także przybrać postać zawierania umów generalnych z użytkownikiem z określeniem warunków udzielenia licencji na korzystanie z poszczególnych rodzajów utworów (Traple, 2005, s. 737 i nast.).

W doktrynie wyróżnia się trzy podstawowe sfery działania organizacji zbiorowego zarządzania (OZZ). Są to:

- zarządzanie prawami autorskimi i prawami pokrewnymi poprzez kontrolowanie aktów eksploatacji,
- udzielanie zezwoleń na eksploatację, inkasowanie oraz repartycję wśród podmiotów uprawnionych środków finansowych uzyskanych od użytkowników z tytułu eksploatacji,
- ochrona powierzonych w zarząd praw autorskich lub pokrewnych oraz wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy.

Do tego typu obowiązków należą: reprezentowanie interesów podmiotów uprawnionych w sytuacjach, gdy przepisy prawa przewidują obowiązkowe pośrednictwo OZZ lub w sytuacjach, gdy konstrukcja prawna określonego uprawnienia wyklucza możliwość jego wykonywania przez indywidualny podmiot (Walerjan, 2005, s. 15 i nast.; Sieńczyło-Chlabicz, 2008, s. 139 i nast.).

## **2. Stowarzyszenie i organizacja zbiorowego zarządzania – podobieństwa**

Ustawodawca w art. 104, ust. 2 prawa autorskiego wskazuje, iż do OZZ stosuje się przepisy Prawa o stowarzyszeniach z trzema odstępstwami, których dotyczy dalsza część artykułu. Aby stowarzyszenie zarejestrowane mogło powstać, wymagane jest zgłoszenie co najmniej 15 osób, powołanie komitetu założycielskiego oraz uchwalenie statutu.

Pierwszą formalną czynnością, prowadzącą do powstania stowarzyszenia, jest przeprowadzenie tzw. zgromadzenia założycielskiego. Z posiedzenia tego zgromadzenia należy sporządzić protokół, w którym w szczególności powinien być opisany wybór komitetu założycielskiego (Sarnecki, 2007, s. 46 i nast.). Prawo o stowarzyszeniach przewiduje minimalny wymóg osób, które powinny brać udział w zgromadzeniu założycielskim, natomiast za przyjęciem statutu lub wyborem komitetu założycielskiego nie muszą one wypowiedzieć się jednomyślnie. Członkami-założycielami mogą być obywatele polscy lub cudzoziemcy. Górna granica liczby osób podejmujących czynności celem powołania stowarzyszenia nie jest określona (Sarnecki, 2007, s. 46; Suski, 2008, s. 194 i nast.).

Niezwykle istotną kwestią dla powstania stowarzyszenia jest uchwalenie statutu. Podkreśla się, iż z punktu widzenia działalności OZZ szczególne znaczenie będą miały postanowienia dotyczące nazwy, odróżniającej od

innych stowarzyszeń, organizacji i instytucji, terenu działania i siedziby stowarzyszenia, ponadto sposobu nabywania i utraty członkostwa oraz kompetencji, sposobu powoływania i składu władz stowarzyszenia, jak również określenie celów działania organizacji (Kępiński, 2003, s. 528; Suski, 2002, s. 140 i nast.). Organami koniecznymi są zebranie delegatów oraz organu kontroli wewnętrznej, który zwykle nosi nazwę komisji rewizyjnej. Możliwe jest powoływanie dalszych organów, przykładowo rady programowej czy sądu koleżeńkiego, przy czym wszystkie władze stowarzyszenia muszą znaleźć się w statucie. Liczebność zarządu stowarzyszenia i organu kontroli wewnętrznej nie jest określona przez ustawę i zależy od rozstrzygnięć statutowych. Również nazwy stanowisk (prezes, przewodniczący itp.) we wszystkich organach nie są określone i należą do materii statutowej (Sarnecki, 2007, s. 48 i nast.; Suski, 2002, s. 165).

Komitet założycielski składa do sądu rejestrowego wniosek o rejestrację wraz ze statutem oraz listą założycieli. Sąd rejestrowy przed wydaniem postanowienia zasięga opinii organu nadzorującego, a także bada zgodność statutu z przepisami prawa o stowarzyszeniach. Zdaniem niektórych autorów bada też zgodność z przepisami prawa autorskiego (Kępiński, 2003, s. 525).

Z chwilą wpisu do KRS, mocą postanowienia wydanego przez sąd rejestrowy stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może podjąć działalność statutową. Stąd też nazwa „stowarzyszenie zarejestrowane”. O wpisaniu stowarzyszenia do rejestru sąd zawiadamia organ administracji sprawujący nadzór, doręczając statut stowarzyszenia (Suski, 2008, s. 64; Sarnecki, 2007, s. 54; Leoński, 2006, s. 27). W przypadku organizacji zbiorowego zarządzania nie jest to wystarczające dla podjęcia statutowej działalności. Zatem na tym etapie OZZ może podejmować działalność przygotowującą do podjęcia działalności statutowej, polegającą na werbowaniu członków, zawieraniu umów, których celem będzie zbiorowe zarządzanie oraz na przygotowywaniu struktur organizacyjnych niezbędnych do zbiorowego zarządzania (Kępiński, 2003, s. 525).

Działalność stowarzyszenia podlega nadzorowi. Zgodnie z art. 25 prawa o stowarzyszeniach, organ nadzorujący ma prawo żądać dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów) oraz żądać od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień. W razie niezastosowania się stowarzyszenia do tych wymagań, sąd na wniosek organu nadzorującego może nałożyć grzywnę. Od grzywny można być zwolnionym, jeżeli po jej wymierzeniu stowarzyszenie niezwłocznie zastosuje się do wymagań organu nad-

zorującego. Stowarzyszenie w terminie 7 dni może wystąpić do sądu o zwolnienie od grzywny (Sarnecki, 2007, s. 63).

Jak stanowi art. 28 prawa o stowarzyszeniach, w razie stwierdzenia, że działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza pewne postanowienia statutu organ nadzorujący, w zależności od rodzaju i stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, może wystąpić o ich usunięcie w określonym terminie.

Ponadto ustawa prawo o stowarzyszeniach przewiduje możliwość stosowania pewnych środków przez sąd. Na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora, sąd może: udzielić upomnienia władzom stowarzyszenia, uchylić niezgodną z prawem lub statutem uchwałę stowarzyszenia, lub rozwiązać stowarzyszenie, jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie prawa, albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem. Zwraca tutaj uwagę duży udział sądów, które dysponują najbardziej dotkliwymi środkami nadzoru. Zauważyć jednak należy stopniowanie środków nacisku.

Stowarzyszenie może ulec rozwiązaniu albo na podstawie własnej uchwały, o czym stanowi art. 36 prawa o stowarzyszeniach lub na podstawie wzmiankowanego już postanowienia sądu rejestrowego. Artykuł 36 mówi, iż w razie rozwiązania się stowarzyszenia na podstawie własnej uchwały, likwidatorami stowarzyszenia są członkowie jego zarządu, jeżeli statut lub, w razie braku odpowiednich postanowień statutu, uchwała ostatniego walnego zebrania członków (zebrania delegatów) nie stanowi inaczej.

W razie rozwiązania stowarzyszenia przez sąd zarządza on jego likwidację, wyznaczając likwidatora. Rozwiązanie stowarzyszenia przez sąd, jako jeden ze środków stanowiących sankcję za działanie niezgodne z prawem lub statutem, wymaga jednoczesnego zaistnienia następujących przesłanek: (1) stwierdzenia, że działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie prawa lub statutu i (2) nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem. Niemniej jednak, w praktyce rozwiązanie zdarza się niezmiernie rzadko (Sarnecki, 2007, s. 68; Suski, 2008, s. 278).

### **3. Stowarzyszenie i organizacja zbiorowego zarządzania – różnice**

#### **3.1. Członkostwo w organizacji zbiorowego zarządzania**

Jak stanowi art. 104, ust. 1 prawa autorskiego, w OZZ członkami mogą być tylko: twórcy, artyści, wykonawcy, producenci oraz organizacje



radiowe i telewizyjne. Ustawa o prawie autorskim wprowadza też wyjątek od regulacji zawartej w prawie o stowarzyszeniach, zezwalającej osobie prawnej jedynie na bycie członkiem wspierającym stowarzyszenie, gdyż członkiem OZZ może być również osoba prawna. Dominujący jest pogląd, iż dopuszczalność zrzeszania osób prawnych wywodzi się z samego ich wyliczenia w art. 104, ust. 2, pkt. 1 prawa autorskiego, będącym przepisem szczególnym wobec art. 11, ust. 3 prawa o stowarzyszeniach. Przyjmuje się przy tym, iż jest to członkostwo rzeczywiste, polegające na tym, iż osoby prawne mogą być członkami OZZ, mającymi pełne prawa członkowskie (Suski, 2008, s. 223 i nast.; Kępiński, 2003, s. 528; Skubikowski, 2005, s. 24). Ta modyfikacja ma związek z faktem, iż stowarzyszenia mogą zrzeszać producentów lub organizacje radiowe i telewizyjne, mające formę osób prawnych. Wskazać również należy, iż do spółek kapitałowych, kierujących się przepisami prawa handlowego, przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach można zastosować tylko w bardzo ograniczonym zakresie (Michniewicz, 2010, s. 78). Należy odnotować istnienie odosobnionego poglądu przeciwnego, w myśl którego osoby prawne mogą być tylko członkami wspierającymi (Błeszyński, 2006, s. 10; Błeszyński, 1994, s. 27).

Związanie członka z organizacją ma najczęściej dwie podstawy. Jedną z nich jest tzw. stosunek członkowski, gdzie źródłem praw i obowiązków członka jest statut, uchwały i decyzje stowarzyszenia. Przyjęcie w poczet członków następuje na podstawie złożonej deklaracji i ewentualnie innych formalności określonych statutem. Drugą możliwością stanowi tzw. zobowiązanie organizacyjne, na podstawie którego następuje przeniesienie pewnych praw na stowarzyszenie lub powierzenie ich do wykonywania. Należy podzielić pogląd (Traple, 2005, s. 741), iż ustawodawca nie przesądził, jak pod względem prawnym ma ono wyglądać. Stąd zasadne jest stanowisko, że zobowiązanie organizacyjne nie może wykluczyć, ze skutkiem rozporządzającym, zarządzania osobistego przez autora prawami do jego dzieł i w związku z powyższym umowy zawierające taką dyspozycję są ważne.

### **3.2. Zezwolenie ministra na działalność organizacji zbiorowego zarządzania**

Wymogiem podjęcia działalności statutowej przez stowarzyszenie jest wpis do rejestru. Natomiast charakterystyczną cechą dla organizacji zbiorowego zarządzania jest fakt, iż podjęcie działalności określonej w prawie autorskim wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (obecnie: Minister Kultury i Dziedzictwa

Narodowego; dalej: jako minister kultury; dawniej: Minister Kultury i Sztuki) w formie decyzji administracyjnej, ogłaszanej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej *Monitor Polski*. W pracach naukowych (Kępiński, 2003, s. 529) poszukuje się odpowiedzi na temat charakteru prawnego zezwolenia, wskazując, iż jest to zezwolenie na działalność w określonej dziedzinie w rozumieniu przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, tj. obecnie przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).

Kryterium, którym kieruje się minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, udzielając zezwolenia, jest rękojmią należytego zarządzania powierzonymi prawami. Taką rękojmię dają te organizacje, których struktury organizacyjne są odpowiednio wykształcone dla podjęcia realizacji działań nałożonych ustawą oraz gdy ich statuty dają rękojmię wykonywania zadań organizacji w sposób określony ustawą (Kępiński, 2003, s.529; Suski, 2002, s.99 i nast.).

Kontrola sprawowana nad OZZ przez rządowe organy jest znana w wielu porządkach prawnych. Uzasadnia się ją tzw. faktycznym monopolem, jaki mogą mieć OZZ na terenie danego kraju, jak również wpływem zbiorowego zarządzania na sytuację podmiotów korzystających z utworów (Traple, 2005, s. 742 i nast.).

Z literalnego brzmienia art. 105, ust. 1 można wnioskować, że zezwolenie powinno być udzielane na zbiorowe zarządzanie na określonym polu eksploatacji. Przychylić się należy do stanowiska (Traple, 2005, s. 744 i nast.), iż tego rodzaju rozstrzygnięcie może budzić poważne wątpliwości. Pola eksploatacji są w ustawie wymienione tylko przykładowo, ponadto w ramach wskazanych pól występują w praktyce węższe formy wykorzystania, uznane za odrębne ekonomicznie i prawnie, pole eksploatacji. Tak więc określanie ich w zezwoleniach, na jakich ma prawo działać organizacja, rodzi niebezpieczeństwo pominięcia niektórych pól występujących w obrocie oraz konieczność uzupełniania zezwolenia w związku z dynamicznym rozwojem technik zwielokrotniania i rozpowszechniania utworów. Zatem każda zmiana zakresu działania organizacji wymaga nowej zgody ministra kultury poprzedzonego badaniem w sprawie nowego pola eksploatacji. Zezwolenie może być cofnięte w trzech przypadkach, o których mowa w art. 104, ust. 5.

Po pierwsze: jeżeli organizacja nie wykonuje należycie obowiązków w zakresie zarządzania powierzonymi jej prawami autorskimi lub pokrewnymi oraz nie chroni ich, a ponadto narusza przepisy prawa w zakresie udzielonego zezwolenia oraz nie wypełnia obowiązku złożenia do zatwier-

dzenia tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych w przypadkach określonych w przepisach. Pierwszy przypadek cofnięcia zezwolenia dotyczy sytuacji, gdy organizacja nie wykonuje należycie obowiązków statutowych w zakresie zarządzania powierzonymi jej prawami autorskimi lub pokrewnymi oraz nie chroni ich. Zbiorowy zarząd zajmuje się wykonywaniem autorskich praw majątkowych, tj. prawa do publicznych wykonań dzieł, rozpowszechniania na płytach i kasetach, do nadawania i reemitowania oraz pobierania i dystrybuowania opłat związanych z eksploatacją utworów na własny użytek. Podobnie przejawia się działanie zbiorowego zarządu w zakresie korzystania z praw pokrewnych (Barta, Markiewicz, 2008, s. 214). Realizacja jego zadań wymaga spełnienia łącznie dwóch przesłanek: (1) OZZ musi być uprawniona do wypełnienia zbiorowego zarządu danymi utworami na określonych polach eksploatacji oraz (2) działanie OZZ względem konkretnych podmiotów powinno mieć swoją podstawę w umowie, stosownym przepisie prawa lub zasadach prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia (Sieńczyło-Chlabicz, 2008, s. 140). Należy podzielić pogląd (Traple, 2005, s. 745), że będzie to przypadek rzadki, gdyż koncepcja stowarzyszenia jako formuły tworzącej organizację zarządzania powinna gwarantować, przez udział podmiotów zainteresowanych zarządzaniem w organach stowarzyszenia, należytą ochronę praw członków i należyte wykonywanie podstawowych funkcji stowarzyszenia. Minister powinien reagować na skargi i informacje ze strony członków stowarzyszenia oraz żądać na zasadzie kontroli prewencyjnej wglądu w uchwały walnego zgromadzenia, a także we wszelkie dokumenty, które mogłyby dostarczyć informacji o sposobie zarządzania, np. regulamin repartycji.

Drugi przypadek możliwości cofnięcia zezwolenia to sytuacja, kiedy organizacja narusza przepisy prawa w zakresie udzielonego zezwolenia. W przypadku niezgodności z przepisami powodem zabrania zezwolenia może być jedynie permanentny charakter naruszeń. Chodzi tu przede wszystkim o przepisy ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, dotyczące jednakowego traktowania członków, odmowy przyjęcia w zarząd praw pewnych podmiotów, a także nieuzasadnionej odmowy udzielenia zgody na korzystanie z utworów (Traple, 2005, s. 746). Przekroczenie zakresu udzielonego zezwolenia może polegać m.in. na zawieraniu umów generalnych z użytkownikami co do przedmiotów ochrony nieobjętych zezwoleniem lub pól eksploatacji zarezerwowanych dla innej organizacji. W przypadku stwierdzenia naruszenia zakresu udzielonego zezwolenia minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wzywa orga-

nizację do usunięcia naruszenia w wyznaczonym terminie z zagrożeniem cofnięcia zezwolenia.

Ponadto, od dnia 20 października 2010 r. mocą ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1016) dodana została trzecia przyczyna cofnięcia zezwolenia OZZ. Dotyczy ona sytuacji, gdy organizacja nie wypełnia obowiązku złożenia do zatwierdzenia tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych w przypadkach, gdy jest to obligatoryjne (określone w przepisach art. 21 ust. 1 i 2<sup>1</sup>, art. 21<sup>1</sup> ust. 1 i art. 70 ust. 2<sup>1</sup> prawa autorskiego) oraz na polu eksploatacji odtwarzania.

Nowelizacja z lipca 2010 r. zawiera także obowiązek, którego niedopełnienie skutkuje cofnięciem zezwolenia, sporządzenia rocznego sprawozdania ze swojej działalności nie później niż w terminie 6. miesięcy od dnia bilansowego, które bada biegły rewident, oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.). To nowe rozwiązanie ma zagwarantować prawidłowe sprawowanie zarządu. W ocenie ustawodawcy sprawozdania te będą pomocne przy wyborze organizacji uprawnionej do udzielenia licencji i poboru wynagrodzenia za korzystanie z utworów i przedmiotów praw pokrewnych na polu eksploatacji odtwarzania. Na organizacji zbiorowego zarządzania spoczywa obowiązek przekazania sprawozdania wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta ministrowi kultury oraz podanie je do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na swojej stronie internetowej.

Podobnie jak decyzja ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o udzieleniu zezwolenia, tak też decyzja o jego cofnięciu na podjęcie wykonywania uprawnień przez organizację zbiorowego zarządzania uprawnień podlega ogłoszeniu w Monitorze Polskim. Jeżeli jedynym celem działania OZZ był zbiorowy zarząd, po cofnięciu zezwolenia stowarzyszenie nie może prowadzić swej działalności i musi zostać zlikwidowane.

### **3.3. Nadzór nad organizacjami zbiorowego zarządzania**

Nadzór polega na stosowaniu środków zapobiegających naruszeniu prawa lub na zastosowaniu środków dążących do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Jedynym kryterium stosowania środków nadzoru winno być przy tym kryterium legalności, jako że stowarzyszenia działają

„na własny rachunek i własną odpowiedzialność”. Nadzór uregulowany w prawie o stowarzyszeniach obejmuje wiele uprawnień. Dostrzegalna jest w tych postanowieniach intencja ustawodawcy, by ukształtować „elastyczny” system reagowania nadzorczego na nieprawidłowości występujące w działalności stowarzyszeń (Sarnecki, 2007, s. 44).

Organem nadzorczym nad stowarzyszeniami jest wojewoda (w przypadku, gdy sprawuje nadzór nad działalnością stowarzyszenia samorządu terytorialnego) oraz - w większości przypadków – starosta właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Z kolei nadzór nad OZZ sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W tym zakresie prawo autorskie wyłącza stosowanie art. 8, ust. 5 prawa o stowarzyszeniach. Wyłączenie to następuje po uzyskaniu przez OZZ zezwolenia właściwego ministra (Suski, 2008, s. 268).

Nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczy fazy udzielania zezwolenia i późniejszego wypełniania zadań przez organizację. W fazie starania się o zezwolenie nadzór sprowadza się do oceny, czy stowarzyszenie daje rękojmię należytego zarządzania powierzonymi prawami. W ustawie nie sprecyzowano, jakie elementy powinien brać pod uwagę minister przy dokonywaniu tej oceny. Należy przypuszczać, że będzie to stan przygotowania organizacyjnego do wypełniania założonych funkcji, zabezpieczenie od strony ekonomicznej, możliwości kontroli wykorzystywania utworów i ściągania wynagrodzeń, odpowiednie zaplecze kadrowe (z uwzględnieniem przygotowania zawodowego), a ponadto istnienie realnych szans, aby organizacja zawarła porozumienia o wzajemnej reprezentacji z organizacjami zagranicznymi działającymi na tym samym polu (Traple, 2005, s. 743 i nast.).

Nadzór w trakcie funkcjonowania organizacji został sformułowany dosyć ogólnie, stąd konieczne staje się doprecyzowanie. Ministrowi musi przysługiwać taki zakres kontroli i takie narzędzia do jej wykonywania, które pozwolą mu stwierdzić, czy nie zachodzi konieczność cofnięcia udzielonego zezwolenia.

Rozważając zagadnienie środków nadzoru, jakie można stosować w stosunku do OZZ, Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 21 lutego 2007 r. (II OW 57/06, LEX 330435) podniósł, iż stosowanie środków nadzoru nie jest ograniczone przedmiotowo, nie zostały też wyłączone z kompetencji ministra żadne środki nadzoru przypisane organom administracji (Suski, 2008, s. 277).

Minister kultury mógł dotychczas wystąpić do organizacji z prośbą o przygotowanie sprawozdań dotyczących działalności OZZ, które były zbyt

ogólnikowe i nie można było na ich podstawie ocenić prawidłowości zarządzania prawami autorskimi. Tym samym nadzór sprawowany przez ministra kultury nie mógł być skutecznie wykonywany z uwagi na ograniczone dane. Rozwiązaniem takiego stanu rzeczy ma być szczegółowe wskazanie danych, które powinny zawierać sprawozdania (wersja z 4 kwietnia 2011 r., rozporządzenie w sprawie zakresu szczegółowego rocznego sprawozdania z działalności organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi). Udzielane ministrowi, sprawującemu nadzór, informacje mają dotyczyć m.in. wynagrodzeń dla artystów, sposobu zarządzania środkami finansowymi do czasu wypłacenia ich autorom oraz wiadomości o posiadanych nieruchomościach, kwoty wypłaconej pracownikom organizacji, wiadomości o postępowaniach sądowych (w których organizacja jest stroną) oraz jej schemat organizacyjny. Wobec wielu kontrowersji prace nad przedmiotowym rozporządzeniem nadal trwają.

### 3.4. Inne różnice

Poza różnicami wskazanymi *expressis verbis* przez ustawodawcę w art. 104, ust. 2. prawa autorskiego, na podstawie całokształtu przepisów dotyczących omawianej materii można ponadto wyróżnić kilka innych. Doniosła różnica dotyczy celu działania stowarzyszeń i OZZ. Stowarzyszenia, jak stanowi art. 2 prawa o stowarzyszeniach, mogą obrać dowolny cel swojej działalności, zaś celem statutowym działania OZZ musi być zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi, ochrona powierzonych praw autorskich, zbiorowe zarządzanie prawami pokrewnymi, ochrona praw pokrewnych oraz wykonywanie innych uprawnień wskazanych w toku rozważań, a wynikających z ustawy o prawie autorskim (Skubikowski, 2005, s. 23).

Teoretycznie OZZ może funkcjonować bez uzyskania zezwolenia, ale w takim wypadku nie może korzystać z uprawnień, jakie ustawa o prawie autorskim zastrzega dla organizacji zbiorowego zarządzania (postanowienie SA w Warszawie z dnia 29 stycznia 1998 r., I ACa 907/97, OSP 1998, nr 10, poz. 173). Należy zatem podzielić pogląd, iż ustawa o prawie autorskim nie stawia wymagania, żeby zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi było jedynym celem organizacji zbiorowego zarządzania. Może ono być zatem tylko jednym z zadań takiej organizacji, która poza tym może realizować i inne cele ważne dla środowiska swoich członków, np. praca w sferze kulturalnej i socjalnej, i to nie tylko w interesie własnych działaczy (Kępiński, 2003, s. 529). Podkreśla się w piśmiennictwie, iż mogą to być inne cele niż zbiorowy zarząd (Błęszyński, 1994, s. 27).

Gdy mowa o działalności stowarzyszenia ustawa wskazuje „niezależne cele”, które najbardziej odróżniają je od organizacji gospodarczych, gdzie byt regulowany jest przez prawo cywilne i prawo handlowe. Podkreślić przy tym należy, iż - jak stanowi art. 34. - stowarzyszenia mogą prowadzić działalność gospodarczą przynoszącą zyski, przy czym konieczne jest zachowanie akcesoryjności działalności gospodarczej względem działalności celowej (Wyrok SO w Warszawie –Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 stycznia 2006 r., XVII Ama 84/04, Dz.U. UOKiK 2006, nr 2, poz. 27; Suski, 2008, s. 56; Sarnecki, 2007, s. 75). W literaturze przedmiotu (Kępiński, 2003, s. 531), podkreśla się iż wymóg ten oznacza, że dochód stowarzyszenia nie może być dzielony między członków, lecz musi być przeznaczony na podtrzymywanie statutowych celów stowarzyszenia. Tymczasem OZZ pobierają wynagrodzenia za udzielone zezwolenia na korzystanie z praw autorskich lub pokrewnych i wypłacają je twórcom, z uwzględnieniem własnych kosztów organizacji, ale bez realizacji zysków. Zatem rozdział środków to kolejna różnica konstrukcyjna między OZZ a stowarzyszeniami działającymi na podstawie prawa o stowarzyszeniach.

## **Podsumowanie**

W toku prowadzonych rozważań autorka poszukuje odpowiedzi na pytanie, czy forma prawna stowarzyszenia jest najlepszą dla reprezentowania praw twórców i jak się sprawdza w praktyce obrotu.

Zbiorowy zarząd wykonywany przez wyspecjalizowane organizacje generuje koszty, ale też i zyski, jest - w swoim założeniu - korzystny i dla twórców, i dla użytkowników. Ci pierwsi uzyskują możliwość kontroli eksploatacji i gwarancję stosownych wynagrodzeń, ci drudzy mają zapewniony łatwy dostęp do utworów, bez potrzeby szczególnego poszukiwania podmiotu uprawnionego i prowadzenia z nim indywidualnych negocjacji.

Jako, że zbiorowy zarząd obejmuje wiele różnych konstrukcji prawnych, stąd decydujące znaczenie ma statut organizacji i przyznanie jej w określonym zakresie zezwolenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Jeżeli chodzi o postanowienia statutu, prawo autorskie nie wprowadza zasadniczych modyfikacji w stosunku do prawa o stowarzyszeniach, lecz reguluje pewne kwestie odmiennie. Statut musi przewidywać zbiorowe zarządzanie prawami powierzonymi na mocy przynajmniej zobowiązania organizacyjnego, łączącego twórcę z organizacją, zaś zezwolenie określa, w zakresie jakich utworów i jakich pól eksploatacji organizacja może funkcjonować w charakterze organizacji zbiorowego zarządu.

Określenie pól eksploatacji w zezwoleniach jest, zdaniem ustawodawcy, konieczne ze względu na wielość organizacji i konieczność rozgraniczenia ich działalności oraz stworzenia możliwości po stronie użytkownika zorientowania się w zakresie działania organizacji. Postulować można, aby zezwolenia dla organizacji zbiorowego zarządu wymieniały przedmiot zarządu, tj. określony rodzajowo repertuar.

Można również postawić pytanie o celowość utrzymywania przez ustawodawcę tzw. pluralizmu OZZ. Być może lepiej w praktyce obrotu sprawdzałyby się rozwiązania polegające na udzieleniu zezwolenia ministra na zbiorowe zarządzanie daną kategorią utworów na określonych polach eksploatacji tylko jednej organizacji zbiorowego zarządzania. Ulepszeniu nadzoru nad działalnością OZZ ma służyć rozszerzenie obowiązku sprawozdawczego. Pewne uwagi krytyczne można podnieść pod adresem postulowanych rozwiązań, gdyż obowiązek upublicznienia niektórych informacji, nałożony nowelizacją prawa autorskiego z 2010 r., może budzić wątpliwości.

Polski ustawodawca przesądził o tym, że OZZ mają działać tylko w formie stowarzyszeń zarejestrowanych, co także należy ocenić jako szczególnie restrykcyjną regulację. Przepisy ustawy prawo o stowarzyszeniach stosuje się do OZZ z modyfikacjami wynikającymi z ustawy o prawie autorskim. Przedstawione odstępstwa, a nawet pewne mankamenty takiego rozwiązania, dowodzą, iż - na wzór innych państw - zbiorowy zarząd powinien być dokonywany w formie zrzeszenia, stowarzyszenia, ale również spółek handlowych.

## LITERATURA

- Barta J., Markiewicz R., Prawo autorskie. Warszawa 2008.
- Barta J., Czajkowska-Dąbrowska M., Cwiąkowski Z., Markiewicz R., Traple E., Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz. 2005, s. 749-778.
- Błęszyński J., Organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1994, nr 11, s. 23-27.
- Błęszyński J., Komentarz do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r. (sygn. akt SK 40/04) w sprawie zgodności z Konstytucją RP art. 108 ust. 3, w związku z art.109 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2006, nr 8, s. 10-14.



- Dziomdziora W.Z., Art. 107 prawa autorskiego – organizacje zbiorowego zarządzania. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2003, nr 8, s. 24-28.
- Kępiński M. (w:) System Prawa Prywatnego. Tom 13, Prawo autorskie, pod red. J. Barta, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 521-555.
- Leoński Z., Materialne prawo administracyjne. Warszawa 2006.
- Michniewicz G., Ochrona własności intelektualnej. Warszawa 2010.
- Sarnecki P., Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz. Warszawa 2007.
- Sieńczyło-Chłabicz J., Prawo własności intelektualnej. Warszawa 2009.
- Skubikowski J., Zbiorowy zarząd prawami autorskimi i pokrewnymi: zakres udzielonego zezwolenia, ustawowa reprezentacja oraz właściwości organizacji zbiorowego zarządzania. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2005, nr 11, s. 21-33.
- Suski P., Stowarzyszenia i fundacje. Warszawa 2008.
- Suski P., Stowarzyszenia w prawie polskim. Warszawa 2002.
- Traple E. (w:) Barta J., Czajkowska-Dąbrowska M., Ćwiąkalski Z., Markiewicz R., Traple E., Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz. 2005, s. 733-749.
- Walerjan M., Zakres zbiorowego zarządzania prawami autorskimi w polskiej ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz znaczenie tego pojęcia. ZNUJ PWiOWI, 2001, z. 78.
- Ura E., Ura E., Prawo administracyjne. Warszawa 2009.



# KONSTITUCYJNE I USTROJOWE GWARANCJE DLA DZIAŁALNOŚCI „TRZECIEGO SEKTORA” W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

## CONSTITUTIONAL AND SYSTEMIC GUARANTEES FOR THE „THIRD SECTOR” IN THE REPUBLIC OF POLAND

Maciej Thorz\*

### Abstract:

*Since the state was structured, the "third sector" has existed. Its activity has been limited, however, by the Constitution and the laws in force within the country. The structural definition of the "third sector" is generally defined as non-governmental organizations; however, this term is insufficient because of the variety of items and subjects within this issue. While from this term there originates the theory of the division of the modern state into three main sectors: state, market and non-profit organization, and working pro bono, it is not complete. It is detached from the provisions of the Constitution and is in contradiction with the existing legal order. It should be emphasized that Polish regulations do not deviate from their standards as do other democratic states. The Polish Constitution provides guarantees for the development of the "third sector." Its future and its quality will depend largely on the development of the civil society, the forms and ways units are organized around common goals, ideas, ideals. Above all, it is necessary to have citizens engaged in public life working for the construction of the "common good".*

### Wstęp

Współczesna literatura naukowa poświęcona zagadnieniu organizacji państwa dzieli przestrzeń aktywności publicznej podmiotów prawa na trzy sektory (obszary działania ludzi i instytucji), państwowy, rynkowy oraz organizacji *non-profit* (działających *pro publico bono*), ale jednocześnie niezwiązanych instytucjonalnie z administracją publiczną. Do pierwszej grupy zalicza się administrację publiczną. Drugą grupę stanowi szeroko pojmowany biznes. Określenie trzeci sektor odnosi się natomiast do ogółu

---

\* dr Maciej THORZ, Akademia Polonijna w Częstochowie.

organizacji pozarządowych. Organizacje te nazywane są często NGO (skrót z ang. *non-governmental organisation*). Inne nazwy stosowane w literaturze dla określenia tej sfery aktywności to: organizacje charytatywne, organizacje *non-profit*, organizacje społeczne, organizacje wolontarystyczne, organizacje obywatelskie, organizacje użyteczności publicznej. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 2003 r. w odniesieniu do organizacji, które prowadzą działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w tym akcie prawnym wprowadziła natomiast pojęcie organizacji pożytku publicznego. Zgodnie z definicją ustawową organizacjami pozarządowymi są: niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia. Specyfika organizacji o charakterze NGO polega na tym, że nie działają one w celu osiągnięcia zysku, lecz dążą do realizacji swoich celów statutowych. Rodzaje aktywności trzeciego sektora nie są zdefiniowane. Wynikają one głównie z potrzeb społeczeństwa, w którym organizacjom tym przyszło działać. W literaturze niemniej dokonano prób podziału aktywności organizacji pod kątem celu działania, klasyfikując następujące grupy: organizacje samopomocowe, organizacje opiekuńcze, organizacje przedstawicielskie, organizacje mniejszości, organizacje tworzone *ad hoc*, organizacje hobbystyczno-rekreacyjne, organizacje zadaniowe, organizacje tradycyjne (Lasocik, 1994, s. 5; Krzyżanowska, 2000, s. 16). Organizacje pozarządowe w Polsce działają najczęściej w obszarze: „sportu, turystyki, rekreacji i hobby” (38,3% organizacji). Inne obszary działań wskazywane najczęściej przez organizacje jako ich główne pola działań to: „kultura i sztuka” (12,7% organizacji), „edukacja i wychowanie” (12,8% organizacji) oraz „usługi socjalne i pomoc społeczna” (11,2% organizacji) i „ochrona zdrowia” (7,7% organizacji)<sup>1</sup>. Należy jednak zauważyć, że dane te stale ewoluują, gdyż w ostatnich latach obserwuje się stały wzrost tego typu organizacji w Polsce. Także coraz większa liczba obywateli deklaruje różne formy współpracy z tymi organizacjami. Z uwagi na powszechność występowania tego zjawiska zachodzi zatem potrzeba przeanalizowania go pod kątem konstytucyjnym i ustrojowym, poszukując odpowiedzi na kilka podstawowych pytań. Pierwszym i najważniejszym zdaje się uzyskanie odpo-

---

<sup>1</sup> Badanie Stowarzyszenia Klon/Jawor, przeprowadzone na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1.700 organizacji pozarządowych w 2008 r. ([rpo.mazowia.eu/g2/.../113e67439822f0e653e51d4ccd26ed20.pdf](http://rpo.mazowia.eu/g2/.../113e67439822f0e653e51d4ccd26ed20.pdf), 2011).

wiedzi, czy w ustrojach państw współczesnych, w tym w Polsce, można wyodrębnić „trzeci sektor” oraz jakie są podstawy ustrojowe i konstytucyjne powstania i funkcjonowania „trzeciego sektora”? Przy okazji należy postawić dodatkowych kilka pytań. Czy „trzeci sektor” jest zjawiskiem powstałym we współczesnych państwach demokratycznych, czy istniał także wcześniej, tyle że w nauce przedmiotu był zjawiskiem nienazwanym, niezdefiniowanym lub niedostrzeganym? Czy obecna Konstytucja RP udziela dostatecznych gwarancji konstytucyjnych dla działalności podejmowanych w „trzecim sektorze”?

## 1. Archetyp ustrojowy trzeciego sektora – społeczeństwo obywatelskie

Podjmując rozważania na temat źródeł historycznych i ustrojowych, tworzących podwaliny dla powstania współcześnie rozumianego „trzeciego sektora”, należy rozpocząć analizę od prześledzenia myśli i postaw obywatelskich na przestrzeni historii państwa i społeczeństwa, w szczególności pod kątem powstania i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Tylko takie społeczeństwo mogło dać asumpt do tworzenia instytucji organizacji czy ruchów oderwanych od aparatu państwa, realizujących cele społeczne *pro publico bono*. Założeniem pierwotnym do niniejszych rozważań jest bowiem teza, że tylko człowiek, obywatel mający świadomość przynależności do większej grupy i wykazujący determinację w nieodpłatnej działalności na rzecz zaspakajania potrzeb innych podmiotów w grupie, a także posiadający przestrzeń wolności w ramach ustroju prawnego panującego w państwie lub też umiejętności zdobycia takiej wolności (w przypadku drugim przykład stanowić może np. legenda o Robin Hoodzie) mógł prowadzić działalność w strukturach państwa na płaszczyźnie obywatelskiej definiowanej dzisiaj w nauce jako „trzeci sektor”. W myśl bowiem obowiązujących definicji społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się aktywnością i zdolnością do samoorganizacji oraz określania i osiągania wyznaczonych celów bez impulsu ze strony władzy państwowej. W skrajnych przypadkach aktywność społeczeństwa obywatelskiego stymulowana jest poprzez negatywne impulsy płynące ze strony organów państwa.

Idea społeczeństwa obywatelskiego sięga starożytności. Za jej prekursora uważa się Arystotelesa, dla którego najwyższym wyrazem istnienia społeczeństwa obywatelskiego było utworzenie państwa (*polis*). Państwo w myśl koncepcji Arystotelesa tworzone było oddolnie jako małżeństwo, rodzina, gmina wiejska aż do *polis*. Ojciec był głową najniższej komórki

społecznej, jaką była dla Arystotelesa rodzina. Jego obowiązkiem było zabiegać o dobro wszystkich członków rodziny. W swym postępowaniu powinien kierować się prawem, poczuciem słuszności (*epieikeia*), sprawiedliwości, mając na uwadze cel główny, jakim jest ochrona zbiorowości, za którą ponosi odpowiedzialność. Stanowił więc naturalny pierwowzór dla władzy państwowej, która z założenia miała działać na rzecz dobra wspólnego i zaspakajać potrzeby obywateli. Widać zatem, że działanie *pro publico bono* u Arystotelesa było motywacją wiodącą i determinującą aktywność społeczną obywateli. Myśl filozoficzna starożytnej Grecji dostarcza także innego materiału badawczego. Pewne elementy pasujące do koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, a zatem pozwalające na poszukiwanie podstaw ustrojowych dla koncepcji trzeciego sektora znaleźć możemy u cyrenaików i cyników. Analizując doktrynę starożytnej Grecji można dojść do konstatacji, że swoistym przykładem „trzeciego sektora” w Polis były szkoły filozoficzne jako dobrowolne organizacje społeczne funkcjonujące obok państwa, finansowane ze środków prywatnych, nie nastawione na zysk, których celem było m.in. doskonalenie myśli i poszukiwanie odpowiedzi na nurtujące społeczeństwo pytania. Sokrates wszakże zabraniał pobierania zapłaty za naukę piętnując tych, którzy to czynili. Także Jezus Chrystus i jego uczniowie działali w ramach organizacji *pro publico bono*. Po jego śmierci ten rodzaj aktywności społecznej dostrzec można wśród pierwszych chrześcijan, którzy tworzyli pierwsze kościoły na zasadzie dobrowolności, w oparciu o misję, w oderwaniu od państwa, finansując ich działalność ze składek i darowizn. Zresztą ten typ działalności na styku religii i państwa obecny jest powszechnie. Wynika to z faktu, że człowiek jako istota myśląca, poszukująca prawdy, ideału, na ogół jest także istotą religijną. Religijność ta wywodzi się ze sfery duchowej, do której państwo nigdy nie miało dostępu i nie wykształciło dostatecznych narzędzi prawnych do inwigilowania i nadzorowania tej przestrzeni. Zatem ta przestrzeń stała się w wielu państwach i społeczeństwach przestrzenią budowania więzi społecznej opartej na ideach, wartościach, odmiennych niż wartości doczesne, którego reprezentantem jest państwo, ujawniając niejednokrotnie w tych społecznościach cechy właściwe dla społeczeństwa obywatelskiego. Na tym gruncie powstały także pierwsze organizacje międzynarodowe, działające *pro publico bono*. Przykładem mogą stanowić np. zakony rycerskie, które zabezpieczały pielgrzymów udających się do miejsc kultu religijnego w Średniowieczu.

W wiekach późniejszych do koncepcji społeczeństwa obywatelskiego nawiązywali np.: John Locke, Adam Smith („Teoria uczuć moralnych”), Alexis de Tocqueville („O demokracji w Ameryce”). Do koncepcji Cyncerona

nawiązali też myśliciele epoki Oświecenia. J. Kant używał określenia *Die bürgerliche Gesellschaft*, co oznaczało dosłownie „społeczeństwo obywatelskie” (*der Bürger* – obywatel) bądź społeczeństwo burżuazyjne, zamożnych mieszczan. Przekonywał, że państwo to stowarzyszenie ludzi pod panowaniem prawa. Jednostki stają się obywatelami, do których istotnych cech należy wolność i równość. Rolą państwa obywatelskiego nie jest zatem służyć jakimś interesom, lecz mediacja w sporach między z natury skłonny do stronniczości jednostkami i ich grupami. Z kolei według poglądów J.J. Rousseau, spisanych w „Umowie społecznej” ideę społeczeństwa obywatelskiego wyrażała teoria suwerenności ludu i woli powszechnej jego autorstwa. Według poglądów G.W.F. Hegela, zapisanych w „Filozofii praw”, w niektórych elementach poprzedzonych niewątpliwie pogłębioną analizą myśli Arystotelesa, społeczeństwo obywatelskie potrafi działać niezależnie od instytucji państwowych. Niezależność ta nie musi oznaczać rywalizacji społeczeństwa z władzą, która występuje zazwyczaj w państwach, gdzie ustrój polityczny jest sprzeczny z wolą większości obywateli. Podstawową cechą społeczeństwa obywatelskiego jest świadomość jego członków potrzeb wspólnoty oraz dążenie do ich zaspokajania, czyli zainteresowanie sprawami społeczeństwa (społeczności) oraz poczucie odpowiedzialności za jego dobro. Hegel zapoczątkował współczesne pojęcie społeczeństwa obywatelskiego – system realizacji celów indywidualnych i grupowych w produkcji i wymianie rynkowej, system praw wolnych obywateli, których podstawą jest własność prywatna i rynek, system opieki, tj. rodzina, publiczne instytucje opiekuńcze, samorządowe zrzeszenia. Termin ten dotyczy całokształtu stosunków społecznych i gospodarczych (a także odpowiadających im instytucji), które kształtują się bez udziału państwa. Po K. Marksie, który zredukował heglowskie pojęcie społeczeństwa obywatelskiego do stosunków ekonomicznych (własność i wymiana rynkowa) termin nie był używany (zastąpiony przez nazwę społeczeństwo). G.W.F. Hegel ukształtował zatem współczesne pojęcie społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako system realizacji celów indywidualnych i grupowych w produkcji i wymianie rynkowej, system praw wolnych obywateli, których podstawą jest własność prywatna i rynek, system opieki, tj. rodzina, publiczne instytucje opiekuńcze, samorządowe zrzeszenia. Termin ten dotyczy także całokształtu stosunków społecznych i gospodarczych (w tym odpowiadających im instytucji), które kształtują się bez udziału państwa. Podstawową cechą społeczeństwa obywatelskiego jest świadomość jego członków potrzeb wspólnoty oraz dążenie do ich zaspokajania, czyli zainteresowanie sprawami społeczeństwa oraz poczucie odpowiedzialności za jego dobro.

## **2. Zasady ustrojowe będące gwarantem działalności „trzeciego sektora” w Polsce**

### **2.1. Wybrane zasady konstytucyjne mające znaczenie dla rozwoju „trzeciego sektora”**

Analizę podstaw prawnych dla działalności „trzeciego sektora” w państwie należy rozpocząć od konstytucyjnej zasady dobra wspólnego, zasady zwierzchnictwa narodu. W Konstytucji RP z 1997 r. obie te zasady należą do najważniejszych zasad ustrojowych. Co prawda nie można na gruncie konstytucji stawiać tezy, która nakazywałaby, traktować ważność zasad od numeru artykułu pod jakim zastała w ustawie zasadniczej zapisana, nie oznacza to wszakże, że nie istnieje wewnętrzna hierarchia ważności zasad konstytucyjnych (Garlicki, 2005, s. 66-67). Pierwsza z nich znajduje swe źródło w art. 1. Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Zasada dobra wspólnego w literaturze, jak i w orzecznictwie nie została jeszcze należycie zdefiniowana i omówiona. Dotychczasowe jej interpretacje prowadzą ją do zasady pomocniczej względem innych, zdaniem niektórych autorów, ważniejszych zasad konstytucyjnych (Brzozowski, 2006, s. 17). Tymczasem art. 1 Konstytucji ustanawia jedną z najważniejszych zasad ustrojowych, przez pryzmat której należy interpretować pozostałe przepisy ustawy zasadniczej, jak również inne źródła prawa, a także zwyczaje około konstytucyjne. Skoro zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r. suwerenem jest naród, a Rzeczpospolita dobrem wspólnym tego narodu (rozumiany zgodnie z preambułą jako ogół obywateli) to działania władz, podmiotów lub poszczególnych obywateli zmierzające do godzenia w dobro wspólne należy uznać za niekonstytucyjne. Przepis ten stanowi jednocześnie konstytucyjną gwarancję podjętego w temacie zagadnienia do podejmowania działań dla dobra wspólnego także w ramach „trzeciego sektora” zakazując zawłaszczania państwa wraz z przynależną do niego wspólną przestrzenią publiczną przez partie, kościoły, organizacje czy organy państwa. Zasada ta jest zatem fundamentem zapisanej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawa, a także pozostałych norm konstytucyjnych. Przepis ten koresponduje, a zarazem znajduje dodatkowe gwarancje w art. 82 Konstytucji RP, który stanowi, że obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne.



Kolejną gwarancją konstytucyjną jest art. 4. ust. 1 ustawy zasadniczej, w myśl którego władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu, przez który rozumie się ogół obywateli RP (Skrzydło, 2007, s. 14; Granat, 2005, s. 91). Najważniejszym jednak przepisem pozwalającym działać społeczeństwu w oderwaniu od struktur Państwa jest art. 4 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Wykładnia tego przepisu prowadzi bowiem do konstatacji, w wyniku której należy stwierdzić że suwerenem pierwotnym jest naród i tylko on może wyposażyć inne podmioty w plenipotencje do podejmowania działań w jego imieniu. W obszarze w którym nie przekazał swych praw innym podmiotom, całość suwerennej władzy pozostaje w rękach narodu lub poszczególnych jego członków, którzy mogą wykonywać ją zgodnie z obowiązującym prawem. Mamy zatem do czynienia z zasadą ustrojową opisaną zwłaszcza na gruncie nauki administracji, iż organy państwa mogą działać jedynie na podstawie prawa, natomiast podmioty mogą podejmować wszelakie działania oprócz działań prawem zabronionych. To co dozwolone, jednostki mogą robić w dowolnie obrany przez nie sposób. Pozwala to z kolei zwiększyć możliwości wyborów i rozwiązań, które zarówno dla społeczeństwa obywatelskiego, jak i jednostki są najbardziej efektywne, opłacalne i akceptowalne. Nie ma wątpliwości, że w zależności od ustroju politycznego czy prawnego państwa, ale także ustroju społecznego czy gospodarczego przestrzeń podmiotów prawa dla podejmowania działalności publicznej, społecznej, gospodarczej czy politycznej w ramach państwa, społeczeństwa będzie ewoluować. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej możliwość podejmowania działalności publicznej jest obwarowana różnymi ograniczeniami. Zakazane są np. zrzeczenia, których cel lub działalność są sprzeczne z konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeczenia orzeka sąd (art. 58 Konstytucji RP). Sama ustawa zasadnicza zakazuje istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa (art. 13 Konstytucji RP). W odniesieniu do wyżej poruszonych kwestii ograniczających możliwość działania jednostek w partiach i organizacjach ze względu na cele społeczne, warto mieć na uwadze dorobek orzecznictwa europejskiego. W jednym z orzeczeń Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu zawarł tezę, że problemy życia politycznego

kraju powinny być rozwiązywane przede wszystkim poprzez dyskusję i dialog, a nie na podstawie apriorycznego osądu pozwalającego na delegalizację działalności partii i przejęcie jej majątku (np. Partia Wolności i Demokracji – OZDEP – v. Turcja 1999 r.).

Zgodnie z art. 10 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. W myśl tego podziału władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Należy wszakże pamiętać, iż przepis ten, zwłaszcza w odniesieniu do władzy wykonawczej, powinno się interpretować przez pryzmat art. 15, ust. 1 Konstytucji który stanowi, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja urzeczywistniana jest głównie w drodze przenoszenia kompetencji i zadań z organów centralnych na organy czy jednostki administracyjne niższego szczebla. Organom tym przekazywane są również środki finansowe. Instytucja samorządu gwarantuje obywatelom udział w sprawowaniu władzy publicznej w sprawach lokalnych. Konstytucja dopuszcza też istnienie innych form samorządu: zawodowego, gospodarczego, wyznaniowego itp. Funkcjonowanie zróżnicowanych form samorządu służy urzeczywistnianiu idei społeczeństwa obywatelskiego, zasadzie suwerenności narodu oraz zasadzie odpowiedzialności za dobro wspólne. Art. 10 Konstytucji odnosi się zatem w swej zasadniczej treści do ustroju politycznego RP pozostawiając zasadniczą część ustroju społecznego i gospodarczego w gestii dalszych regulacji zawartych w ustawie zasadniczej. Takim przepisem jest np. art. 12 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Przepis ten wskazuje, iż w przestrzeni społeczno-gospodarczej naród posiada znaczne możliwości sprawowania władzy suwerennej bezpośrednio. Odmiennie rzecz się ma w przestrzeni politycznej, gdzie swe uprawnienia suwerena naród wykonuje zazwyczaj poprzez swoich przedstawicieli. Za taką wykładnią przemawiają dalsze przepisy polskiej ustawy zasadniczej, w myśl których w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, jak również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą jednak naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności go-

spodarczej (art. 17 Konstytucji RP). Zwłaszcza sfera gospodarcza, a ściślej kształtowanie społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu oraz solidarności, powierzone zostało partnerom społecznym (art. 22 Konstytucji RP). Także w sferze religii państwo polskie ograniczyło swoje kompetencje władcze. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym (art. 25, ust. 3 Konstytucji RP).

W sferze społeczno-prywatnej Konstytucja RP gwarantuje obywatelom daleko posuniętą swobodę. Zapewnia bowiem każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są przez ustawę zasadniczą zakazane (art. 54 Konstytucji RP). Kwintesencją tego prawa jest zapisana w art. 57 Konstytucji RP wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Przepisy te stanowią bowiem fundament aktywności jednostki w społeczeństwie i państwie. Możliwość organizowania pokojowych zgromadzeń oraz wyrażania poglądów bez cenzury pozwala na tworzenie ruchów społecznych, oddziałujących swoim zasięgiem ideologicznym na przestrzeń polityczną, gospodarczą, społeczną kraju. Wiele inicjatyw społecznych zapoczątkowanych w ten sposób znalazło także swoje instytucjonalne potwierdzenie w ramach działalności organizacji zaliczanych do „trzeciego sektora”.

Odrębną gwarancję konstytucyjną posiadają obywatele Polski należący do mniejszości narodowych i etnicznych. Ustawa zasadnicza przyznaje im prawo zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury, a także prawo tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz prawo uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej (art. 35 Konstytucji RP). Gwarancje konstytucyjne posiadają też rodzice. Zapewnia się im prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Granicą tego prawa są jedynie prawa dziecka. W myśl ustawy zasadniczej wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania (art. 48 ust. 1 Konstytucji RP). Powyższe gwarancje, przywileje i uprawnienia mogą być wykonywane także w ramach organizacji „trzeciego sektora”, stwarzając tym samym możliwości do jego rozwoju.

W ramach wykonywania mandatu suwerena, który wynioskować można z zasady suwerenności narodu, a także troski o dobro wspólne oby-

watele polscy mają możliwość sprawowania kontroli władzy publicznej poprzez konstytucyjnie zagwarantowane prawo do informacji. W myśl ustawy zasadniczej obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 Konstytucji RP). Warto podkreślić, iż ograniczenie tego prawa, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, a także ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Każdy obywatel ma też prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (za jej zgodą) do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 63 Konstytucji RP).

Inną grupę przepisów polskiej ustawy zasadniczej stanowią przepisy nakazujące władzy publicznej wspieranie działań obywateli podjętych w interesie publicznym lub dla dobra wspólnego, jak również działań chroniących konkretne dobro. Przykładem tego typu regulacji może być art. 74 Konstytucji, który stanowi, że władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Artykuł ten koresponduje z normą zapisaną w art. 86 Konstytucji, w myśl której każdy zobowiązany jest do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowanie jego pogorszenia. W ten sposób sformułowana dyrektywa już nie tylko pozwala na tworzenie organizacji społecznych działających na rzecz ochrony środowiska, ale wręcz nakazuje władzom publicznym inicjowanie i wspieranie takich inicjatyw.

## **2.2. Wolność zrzeszania się jako podstawowa gwarancja dla działania „trzeciego sektora” we współczesnych państwach**

Wolność zrzeszania się jest „kamieniem węgielnym”, pozwalającym budować współczesne państwa demokratyczne. Aktywizacja społeczeństwa wokół wspólnego celu politycznego, społecznego, gospodarczego czy ideologicznego pozwala skutecznie zarządzać państwem (poprzez nie tylko stymulowanie jego aktywności, ale także kontrolę) niejednokrotnie wspierając go w cięższych na nim zadaniach. Wolność zrzeszania pozwala także

budować więzi interpersonalne poprzez aktywizację społeczną wokół wspólnego celu. Ma zatem znaczenie konsolidujące społeczeństwo.

Wolność bądź prawo zrzeszania się stanowiąc jest zatem współcześnie przez najważniejsze akty prawne normujące prawa i wolności człowieka i obywatela. Amerykańska Konwencja Praw Człowieka stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego zrzeszania się w celu ideologicznym, religijnym, politycznym, gospodarczym, pracy, społecznym, kulturalnym, sportowym i innym (art. 16 AKPCiL). Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów (AKPCiL) ustanawia prawo zrzeszania się lakonicznie jako prawo jednostki do swobodnego zrzeszania się w granicach ustawy, jednocześnie zakazując przymusowej przynależności do zrzeszeń (art. 10 AKPCiL). Karta ta odnosi się, tak jak akt amerykański, do koncepcji wolności stanowiąc, że obywatele mają wolność zrzeszania się, a ograniczenie jej może nastąpić jedynie ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa publicznego albo dla ochrony praw i wolności innych osób (art. 28 AKPCiL), (Łopatka, 2000, s. 173). Stosowne regulacje zawarte zostały też w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. (art. 20 deklaracji: każdy człowiek ma prawo spokojnego zrzeszania się). Zasadnicze znaczenie, ze względu na możliwość skarżenia się na łamanie zapisane w niej prawa zrzeszania się do Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, ma Europejska Konwencja o Ochronie Praw i Wolności z 1950 r. Stosowny zapis znajduje się także w art. 22 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Ujmują one prawo zrzeszania się jako prawo, a nie wolność przewidując, że każdy ma prawo do swobodnego zrzeszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swoich interesów (Studziński, 2006, s. 190). Także Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 12 reguluje prawo zrzeszania się stanowiąc, że każdy ma prawo do zrzeszania się na wszystkich szczeblach zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i do wstępowania do nich w celu obrony swoich interesów. W doktrynie przedmiotu przyjmuje się zatem, że na wolność zrzeszania się składają się trzy elementy:

- wolność tworzenia zrzeszeń, tj. zwoływanie komitetów założycielskich, określenie celów i formy prawnej wspólnego działania,
- wolność przystępowania do już istniejących zrzeszeń, na podstawie swobodnej decyzji podjętej przez jednostkę jednakże z zachowaniem

wolności kształtowania składu personalnego zrzeszenia przez jego członków zgodnie z zasadami dot. przyjmowania nowych członków,

- wolność występowania z zrzeszeń.

Analizę wolności zrzeszania się zapisanej w art. 58 Konstytucji na RP z 1997 r. należy przeprowadzić wespół z innymi przepisami ustawy zasadniczej, które oddziałują na zakres przedmiotowy i podmiotowy omawianej zasady. Spośród tych norm wymienić należy dla przykładu:

1. art. 5 Konstytucji zobowiązujący państwo do zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela,
2. art. 31 ust. 3 Konstytucji wprowadzający zasadę, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, nie mogą one jednak naruszać istoty wolności i praw,
3. art. 52 Konstytucji, który zapewnia każdemu wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu,
4. art. 57 Konstytucji zapewniający każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich,
5. art. 64 Konstytucji gwarantujący każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia,
6. art. 65 Konstytucji zapewniający każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

W polskiej ustawie zasadniczej wolność zrzeszania się zapisana została w kilku przepisach prawa, które były już przedmiotem analizy: art. 11, art. 12, art. 17, art. 59 Konstytucji RP. Przepisy te regulują przypadki szczególne, ze względu na rolę i znaczenie dla systemu społeczno-politycznego polski grup podmiotów tam wymienionych.

Gwarancja ogólna zapisana została w art. 58 Konstytucji RP, który stanowi, że każdemu zapewnia się wolność zrzeszania. Zarówno wolność zrzeszania się, jak i wolność gospodarcza stanowią zawężoną przedmiotowo kategorię szeroko rozumianej wolności. Wolności te mają zatem charakter pierwotny w stosunku do państwa, są przez ustawodawcę zadeklarowane w porządku prawnym, a nie nadane obywatelom (Jakimowicz, 2002,

s. 266). Podwójny charakter konstytucyjnej wolności zrzeszania się wskazano też w orzecznictwie Sądu Najwyższego argumentując, że prawo do swobodnego zrzeszania się stanowi w państwie prawa konstytucyjne uprawnienie obywatelskie, a zarazem jest jednym z fundamentów demokratycznego ustroju państwowego, którego niezakłócona realizacja służy interesom ogółu (Post. SN z dnia 15 czerwca 1993r., I PRN 54/93, OSA 1994, z. 11-12, poz. 8). Wolnościowy charakter determinuje też zakres podmiotowy. Ustawodawca szeroko określił adresatów tej normy prawnej, przyjmując, że wolność zrzeszania się dotyczy każdego bez względu na obywatelstwo. Wolność ta nie ma jednak charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom podmiotowym i przedmiotowym wynikającym z ustawy zasadniczej, a także innych źródeł prawa. Ograniczenia podmiotowe dotyczą osób wykonujących zawody o szczególnym znaczeniu społecznym, np. sędziowie, prokuratorzy, policjanci. Ustawa zasadnicza zabrania sędziom przynależności do związków zawodowych lub partii politycznych (art. 178 Konstytucji RP). Ograniczenia te w większości przypadków nie będą miały wpływu na aktywność tych osób w organizacjach „trzeciego sektora”, należy bowiem traktować je jako wyjątki od zasady, zaś przepisy je stanowiące interpretować zawężająco. Znacznie szerszy katalog ograniczeń zawiera polska ustawa zasadnicza ze względu na przedmiot działalności zrzeszeń. Zgodnie z konstytucją zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z konstytucją lub ustawą, a także odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu oraz których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. O odmowie rejestracji lub zakazie działania zrzeszenia działającego sprzecznie z obowiązującym prawem orzeka sąd. Arbitraż niezależnego organu stanowi dodatkową gwarancję dla tego prawa, uniemożliwiając organom administracji państwowej wykonywanie kompetencji władczych lub działań korygujących, kreujących inicjatywy obywatelskie. Należy jednak zaznaczyć, że dla praktycznej realizacji prawa do zrzeszania się istotne znaczenie mają regulacje zawarte w ustawach.

### **2.3. Zasada pomocniczości jako podstawa ustrojowa funkcjonowania „trzeciego sektora”**

Aby społeczeństwo obywatelskie w państwach demokratycznych mogło się rozwijać i przejawiać postawy *pro publico bono*, ważne jest prak-

tyczne stosowanie zasady subsydiarności, która zapewnia przestrzeń potrzebną dla rozwoju „trzeciego sektora”. Idea subsydiarności ta była zatem przedmiotem analiz wspomnianego wyżej Arystotelesa, ale także Althusiusa, Hegla, Milla. Swój niewątpliwy wkład w jej interpretację wniósł także Kościół katolicki w encyklikach papieskich *Rerum novarum* z 1891 r. i *Quadragesimo anno* z 1931 r. Zwłaszcza ta ostatnia, encyklika Piusa XI, zawiera najczęściej przytaczaną maksymę idei subsydiarności. „Nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje owo najwyższe prawo filozofii społecznej: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich wyższym. Każda akcja społeczna ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać” (Pius XI, 1982, s. 707-708). Zasada subsydiarności może mieć zastosowanie zarówno na wszystkich płaszczyznach życia społecznego, jak i we wszystkich dziedzinach życia społecznego (społecznej, politycznej, gospodarczej, kościelnej), (Łużyński, 2001, s. 75). Poszczególne grupy społeczne, np. organizacje zawodowe, gospodarcze, polityczne, mają pomagać jednostkom, ale zawsze tylko w zakresie konkretnych potrzeb. Naczelna organizacja życia społecznego, którą jest państwo, nie powinna przejmować działalności tych mniejszych społeczności, lecz przychodzić im z pomocą, udzielając wsparcia w takim zakresie, w jakim nie potrafią one spełnić swoich zadań. Podobnie każda mniejsza społeczność, odwołuje się do społeczności większych tylko wtedy i w takim zakresie, w jakim nie może spełnić wyznaczonych zadań. Każda społeczność „wyższa” zobowiązana jest zatem szanować prawa społeczności „niższych, zapewniając im możliwość spełnienia ich naturalnych zadań (Strzeszewski, 1994, s. 150).

Zasada pomocniczości swoje normatywne źródło odnajduje w Preambule Konstytucji RP. Stanowi ona, że w trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, (...) my, Naród Polski (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Tak zapisaną zasadę pomocniczości należy zatem interpretować jako nakaz skierowany do organów władzy (zwłaszcza centralnej), która winna spełniać pomocniczą funkcję, wypełniając jedynie te zadania, które nie mogą być wykonywane efektywnie na pośrednich i najniższych poziomach organizacyjnych. Społeczna i polityczna aktywność powinna więc



zostać zarezerwowana dla możliwie najmniejszych i najniżej położonych ogniw władzy publicznej, a także samych obywateli i ich wspólnot. Taki zapis stanowi zatem konstytucyjną gwarancję „trzeciego sektora” jako przestrzeni zadań wolnej od nadmiernej ingerencji władzy państwowej. W literaturze zasada pomocniczości jest nierzadko ograniczona do założenia, że organy państwowe niższego rzędu mogą być wyręczone przez organy nadrzędne, tylko jeśli nie są w stanie same wywiązywać się ze swoich obowiązków. Ponadto organy wyższego rzędu mogą je zastąpić, jeśli są w stanie wykonać działanie efektywniej. Ten nurt interpretacyjny wyraźny jest też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, chociaż zauważyć trzeba, iż specyfika pracy Trybunału ogranicza pełną interpretację tej normy konstytucyjnej, jeżeli nie ma takiej potrzeby procesowej. Często przedmiotem wniosków były przepisy ustaw dotyczących samorządu terytorialnego, co niewątpliwie wpłynęło zawężająco na tezy zawarte w wyrokach TK. W orzeczeniu z dnia 8 maja 2002 r. (K 29/00) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ingerencja ustawodawcy nie może być nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że konstytucja deklaruje w preambule, iż prawa podstawowe dla państwa są oparte m.in. na zasadzie pomocniczości, co oznacza, że zasada ta (nazywana też zasadą subsydiarności) stanowi tym samym konstytucyjną dyrektywę w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz w rozdzielaniu pomiędzy nie zadań (OTK ZU 2002, seria A, nr 3, poz. 30, s. 5). W wyroku z dnia 7 grudnia 2005 r. (Kp 3/05) podkreślono zaś, że omawiana zasada stanowi podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań pomiędzy samorządem terytorialnym i państwem (OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 115, s. 8). Ponadto w orzeczeniu K 29/00 Trybunał Konstytucyjny nawiązał do szerokiej interpretacji tej normy konstytucyjnej stwierdzając, że Konstytucja deklaruje w preambule, iż prawa podstawowe dla państwa są oparte m.in. na zasadzie pomocniczości. Stanowisko to zostało potwierdzone w późniejszych orzeczeniach, w których TK zawarł tezę, że Konstytucja przyjmuje w preambule zasadę pomocniczości. W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli (Dobek, 2011). Zasada subsydiarności opiera się zatem na założeniu prowolnościowym i prospołecznym, postulując stworzenie systemu społecznego, politycznego i prawnego, preferującego zachowania prospołeczne jednostki, jednocześnie ograniczającego ingerencję państwa i administracji do zadań koniecznych. Państwo nie może zatem zastępować dzia-

łań poszczególnych osób czy instytucji państwowych, społecznych, samorządowych. Pomoc państwa może nastąpić, jeśli te podmioty nie są w stanie zrealizować określonych zadań. Należy wszakże mieć na uwadze że pomoc ta powinna w pierwszej kolejności opierać się na inicjowaniu, animowaniu, wspieraniu, a dopiero po bezskuteczności tych działań może polegać na wyręczeniu. Pomoc ta musi też być określona w czasie. Działanie państwa nie może prowadzić do bezterminowego zawłaszczania części przestrzeni publicznej. Złożeniem pomocy jest nie ingerowanie w sprawy, z którymi poszczególne jednostki są w stanie poradzić sobie same, a jedynie wsparcie tam, gdzie pomoc jest niezbędna. W tak rozumianą zasadę subsydiarności wpisuje się znakomicie „trzeci sektor” jako organizacje materializujące ducha inicjatywy społecznej autonomicznego, wobec organów administracji państwowej i struktur państwa.

## Podsumowanie

„Trzeci sektor” istniał zawsze odkąd istniały struktury państwowe. Jego działalność ograniczona była jednak ustrojem oraz prawem, jakie obowiązywało w danym państwie. Korzeni „trzeciego sektora” w państwie poszukiwać należy w organizacjach religijnych, które z reguły cieszyły się dużą autonomią i oderwane były od struktur administracji państwowej oraz państwa. W państwach demokratycznych jedynie stworzono ramy prawne do jego funkcjonowania, przez co wyodrębniono go w świadomości społecznej i organizacji państwa (Ruszewski, 2005, s. 81). Nie są to jednak ramy stałe, ewoluują wraz z rozwojem struktur i form organizacji opartych na inicjatywie ludności. „Trzeci sektor” nie jest zatem pojęciem, a raczej hasłem wykształconym na styku ekonomii i socjologii. Sektor w ekonomii jest to grupa przedsiębiorstw wytwarzających dobra (towary lub usługi) o podobnym przeznaczeniu. Przedsiębiorstwa należące do tego samego sektora nie zawsze oferują swoje produkty tym samym segmentom rynku (tzn. tym samym grupom nabywców). W wymiarze ustrojowym definicja „trzeciego sektora” definiowanego jako ogół organizacji pozarządowych, jest niewystarczająca ze względu na różnorodność przedmiotową oraz podmiotową tego zagadnienia. Określenie to co prawda wywodzi się z teorii podziału nowoczesnego państwa na trzy główne sektory: państwowy, rynkowy oraz organizacji *non-profit*, działających *pro publico bono*, ale nie jest oderwane od przepisów ustawy zasadniczej i stojące w sprzeczności z istniejącym porządkiem prawnym. W ujęciu ustrojowym można bowiem mówić o obszarach aktywności jednostki w państwie i wyróżnić, w zależności od ustro-

ju, trzy, cztery, a nawet pięć podstawowych przestrzeni aktywności człowieka i obywatela. Pierwszą przestrzenią będzie przestrzeń władczo-administracyjna związana ze sprawowaniem władzy w państwie, druga własnościowa związana z posiadaniem i zdobywaniem kapitału i dóbr w celach prywatnych, trzecia społeczno-obywatelska, w której skupione są inicjatywy *pro publico bono* w wymiarze państwowym lub międzynarodowym. W niektórych państwach wyodrębnić można także przestrzeń czwartą, tj. religijno-ideologiczną. W ramach posiadanych praw i gwarancji jednostka ma prawo uczestniczyć i angażować się w działania w ramach wszystkich czterech przestrzeni. Zaznaczyć jednak trzeba, że ze względu na globalizację aktywność ta odnosi się nie tylko do aktywności wewnątrz państwa, ale rozszerzona jest także na przestrzeń międzynarodową (Kalościński, 2006, s. 337; Kowalski, 2000, s. 231). Analizując ustrojową pozycję jednostki w państwie oraz prawa i wolności człowieka i obywatela można zauważyć w ostatnich latach narodziny e-przestrzeni (związanej z aktywnością jednostek w Internecie). E-przestrzeń, nad którą nie rozciąga się kontrola państwa, stała się w ostatnich latach alternatywą dla postaw obywatelskich zarezerwowanych wyłącznie dla terytorium państwa i podporządkowanych panującemu na jego terenie prawu. Powstanie e-przestrzeni przejawia się z dnia na dzień w coraz bardziej zaskakujących skutkach. Często staje się też konkurencją dla czterech ww. przestrzeni aktywności jednostki. Przykładem wykorzystania e-przestrzeni przez obywateli było ostatnio sprawne przeprowadzenie zmiany władzy w Egipcie, Libii czy Tunezji. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego dzięki tej przestrzeni nie zamyka się więc już do jednego państwa czy grupy krajów skupionych w organizację (np. Unia Europejska), ale przybiera charakter globalny i ogólnoświatowy. Zarówno w środowiskach lokalnych, jak i w wymiarze globalnym społeczeństwo obywatelskie można zatem zdefiniować jako porozumienie wspólnotowe wolnych i równych obywateli, realizujące wspólne zadania lub cele, które nie są zabronione przez prawo i są akceptowane przez przystępujących do ich realizacji jako zasady moralne. Społeczeństwo obywatelskie cechuje dziś wielość i różnorodność podmiotów, jednostek i instytucji oraz stosunków, które te podmioty łączą. Ich różnorodność przejawia się w postaci inicjatyw, idei i konfliktów. Decydują one o kierunkach rozwoju. Niejednokrotnie działania te uszczuplają też ramy władzy państwowej. Nie jest to jednak równoznaczne z paraliżowaniem działalności państwa. Wola państwa powinna być bowiem w demokracji popierana przez co najmniej większość społeczeństwa obywatelskiego. Należy podkreślić, że polskie regulacje nie odbiegają swymi standardami od regulacji innych państw de-

mokratycznych. Konstytucja RP daje gwarancje dla rozwoju „trzeciego sektora” w Polsce. Jego przyszłość i jakość będzie jednak zależec w duzej mierze od rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, form i sposobów organizacji jednostek wokół wspólnych celów, myśli, ideałów, a nade wszystko od zaangażowania się obywateli w życie publiczne dla budowy „dobra wspólnego”.

## LITERATURA

- Brzozowski W., Konstytucyjna zasada dobra wspólnego. PiP 2006.
- Działocha K., Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm. W: Trzciniński J. (red.), Charakter i struktura norm konstytucji. Warszawa 1997.
- Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa 2005.
- Granat M., Pojmowanie zasady suwerenności narodu a członkostwo państwa w Unii Europejskiej. PiP 2005.
- Jakimowicz W., Publiczne prawa podmiotowe. Zakamycze 2002.
- Kalociński W., Rola organizacji pozarządowych w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka. W: Florczak A., Bolechowa B. (red.), Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe. Toruń 2006.
- Kowalski P., Znaczenie organizacji pozarządowych w międzynarodowej ochronie praw człowieka. W: Wiśniewski L. (red.), Ochrona praw człowieka w świecie. Bydgoszcz-Poznań 2000.
- Łopatka A., Jednostka jej prawa człowieka. Warszawa 2002.
- Łużyński W., Państwo pomocnicze. Nauczanie Jana Pawła II. Lublin 2001.
- Pius XI, Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego „Quadragesimo anno”. Tłum. ks. J. Piwowarczyk, „Znak”, n. 80, 1982.
- Reale R., Historia filozofii starożytnej. KUL, Lublin, 2005.
- Ruszewski J., Organizacje pożytku publicznego. Z. 7, PiP 2005.
- Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne komentarze. Warszawa 2007.
- Studziński W., Wolność zgromadzeń i stowarzyszania się. W: Florczak A., Bolechow B. (red.), Prawa i wolności I i II generacji. Toruń 2006.
- Strzeszewski Cz., Katolicka nauka społeczna. Lublin 1994.

## Akty prawne/orzeczenia

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- OTK ZU 2002, seria A, nr 3, poz. 30.
- OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 115.

Post. SN z dnia 15 czerwca 1993r., I PRN 54/93.

OSA 1994, z. 11-12, poz. 8.

### **Źródła internetowe**

Dobek A., Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/24604/012.pdf> (stan z dnia: 17.07.2011 r.).

Badanie Stowarzyszenia Klon/Jawor, przeprowadzonego na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1700 organizacji pozarządowych w 2008 r., <http://rpo.mazowia.eu/g2/.../113e67439822f0e653e51d4ccd26ed20.pdf> (stan z dnia: 17.07.2011 r.)

<http://pl.wikipedia.org> (stan z dnia: 17.07.2011 r.).



# ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

## NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS WITHIN INTERNATIONAL LAW

**Tomasz Musialik\***

### **Abstract:**

*The paper focuses on the meaning of non-governmental organizations within the context of international law. Within international relations, the participation of the third sector is one of the more pivotal issues. The participation of the third sector is influenced by historical dimensions and aspects or the activities of the United Nations' Organization. The concept of "non-governmental organization" used in international acts - mainly from the resolutions of the Economic and Social Council - has led to an enormous development in this area. On the basis of the examples depicted, points are made about the major realms of work ahead which concern the creation of legal principles, the fruition of human rights and liberties, and the cooperation of non-governmental organizations within the social, cultural and scientific fields. The article takes its conclusions from the observations presented about the activity within the particular area discussed concerning the NGOs.*

### **Wstęp**

Gwałtowny rozwój organizacji pozarządowych, które pełnią swoją działalność nie w jednym, a w kilku państwach wpłynął na wykształcenie się licznych regulacji w prawie międzynarodowym w tym zakresie. Stanowią one podstawę dla ich uznania w świecie i działalności w kontekście określonej sytuacji międzynarodowej, w tym współpracy z instytucjami prawa międzynarodowego, takimi jak np. Organizacja Narodów Zjednoczonych czy też innymi organizacjami *non-profit*. Ważnym z punktu widzenia procesu tworzenia się i intensyfikacji aktywności międzynarodowego trzeciego sektora jest również kontekst historyczny oraz (w przypadku niektórych z nich) w niewielkim, aczkolwiek ważnym stopniu (co na pierwszy rzut oka powin-

---

\* mgr Tomasz MUSIALIK, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania w Zabrze.

no eliminować z możliwości przyporządkowania takiego podmiotu do organizacji pozarządowych) pojawianie się elementu rządowego.

## 1. **Analiza retrospektywna organizacji pozarządowych w stosunkach międzynarodowych**

O ile do okresu II wojny światowej pojęcie organizacji pozarządowej w prawie międzynarodowym nie było używane (choć takowe istniały), o tyle po jej zakończeniu można doszukiwać się licznych odniesień na ten temat w aktach prawnomiędzynarodowych. Początków jednak można doszukiwać się jeszcze w okresie średniowiecza, kiedy to przede wszystkim w związkach religijnych i organizacjach kościelnych pojawiły się pierwsze formy zorganizowania, które dziś z całą pewnością można nazwać organizacjami pozarządowymi. Chodzi tu w szczególności o zakony chrześcijańskie (templariusze, krzyżacy, jezuita, kawalerowie mieczowi, lazarycy, bożogrobcy i inne), które w okresie wypraw krzyżowych stały się podmiotami wykonującymi działalność społeczną w zakresie ochrony obszarów Ziemi Świętej. Były to bowiem zakony rycerskie o olbrzymim potencjale militarnym (Potkowski, 2005). Nie była to jednak jedyna dziedzina, w której się specjalizowali. Geneza pierwszych szpitali na kontynencie europejskim i początki akcji, które obecnie nazywa się charytatywnymi, to również rezultat działalności zakonów rycerskich. Zatem słusznym byłoby stwierdzenie, że aktywność na rzecz pokoju w Europie, a także stabilizacji społecznej i politycznej wieków średnich oraz kształtowanie i partycypacja zakonów w ówczesnych akcjach humanitarnych była załączkiem rozwoju działalności, która nie była aranżowana lub wspierana przez organy władcze, a więc królów, książąt, cesarzy. Obecnie tylko Suwerenny Rycerski Zakon Szpitalników św. Jana Jerozolimskiego z Rodos i z Malty, czyli zakon bardziej znany jako Kawalerowie Maltańscy jest jedynym, który prowadzi działalność dobroczynną. Co więcej, jako suwerenna instytucja posiada podmiotowość w prawie międzynarodowym, dzięki czemu utrzymuje stosunki dyplomatyczne z państwami (Bierzanek, Symonides, 2005, s. 298).

Ponowna fala rozkwitu organizacji pozarządowych to połowa XIX w. i gwałtowny rozwój ruchu robotniczego. Od tego czasu na znaczeniu zaczęły zyskiwać m.in. organizacje polityczne i ruchy związkowe. Nie są to jednak *stricte* partie polityczne czy związki zawodowe, a jedynie organizacje skupiające podmioty o zbliżonej ideologii. Do chwili obecnej wykształciło się kilka tego typu międzynarodówek robotniczych, oznaczanych kolejnym numerem:



- I Międzynarodówka (Międzynarodowe Stowarzyszenie Robotników) założona w roku 1864 skupiająca głównie nurt socjalistyczny i anarchistyczny,
- II Międzynarodówka powstała w roku 1889 i skupiająca głównie nurt socjaldemokratyczny, reaktywowana w 1951 jako Międzynarodówka Socjalistyczna,
- Międzynarodówka 2 i ½ (Międzynarodowa Wspólnota Pracy Partii Socjalistycznych) powstała w roku 1921 i skupiająca nurt partii centrowych przeciwnych II Międzynarodówce i Międzynarodówce Komunistycznej,
- III Międzynarodówka (Komintern, później Kominform) powstała w roku 1919 i skupiająca nurt komunistyczny,
- IV Międzynarodówka (Międzynarodówka trockistowska) powstała w roku 1938 i skupiająca nurt komunistów sympatyzujących z Lwem Trockim,
- czasami uważa się, że istniała również nieformalnie V Międzynarodówka (Międzynarodówka maoistowska) powstała w roku 1968 i skupiająca nurt wzorowany na chińskim komunizmie. W 2009 r. prezydent Wenezueli, Hugo Chavez, wezwał nurt lewicowy do utworzenia V Międzynarodówki (Martys, 2011), dlatego często Międzynarodówka maoistowska jest pomijana.

Wraz z rozwojem lewicowych wartości w ramach międzynarodówek utworzono również organizacje skupiające prawicowe skrzydło, w tym: Międzynarodówkę Liberalną powstałą w 1947 r. i skupiającą nurt liberalny, czy Międzynarodówkę Centrowych Demokratów (Międzynarodówkę Chadecką), powstałą w roku 1961 i skupiającą nurt chadecki. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku związków zawodowych, które zrzeszają się w Światowej Federacji Związków Zawodowych czy też w Międzynarodowej Konfederacji Wolnych Związków Zawodowych (Bierzanek, Symonides, 2005, s. 299).

Zarówno międzynarodówki, jak i zrzeszenia związków zawodowych należą do grona organizacji pozarządowych. Choć w przypadku tych organizacji występuje zrzeszenie partii, to jednak one same partiami nie są. Zatem zaliczenie ich do grona organizacji pozarządowych jest jak najbardziej trafne. Po okresie pierwszej (istnieniu zakonów rycerskich) i drugiej fali (rozkwit międzynarodówek) rozwoju międzynarodowych organizacji pozarządowych kolejny okres ożywienia nastąpił po zakończeniu II wojny światowej. Szczególnie warta uwagi w tym okresie jest intensyfikacja działań

organizacji w innych, niż dotychczas obszarach funkcjonowania. Od tego czasu ich działalność przejawia się na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej, kulturalnej, przestrzegania praw człowieka z coraz częstszym pominięciem sfery ściśle politycznej, jako zarezerwowanej raczej dla sektora rządowego. Nie można jednak mówić o całkowitym zaprzestaniu formowania się pozarządowych, międzynarodowych organizacji ukierunkowanych na strategię polityczną.

## **2. Ujęcie organizacji pozarządowych w prawie międzynarodowym**

Odniesienie organizacji pozarządowych w kontekście ich występowania na arenie międzynarodowej oznacza zakwalifikowanie ich w ramy prawa międzynarodowego. Na gruncie krajowym pojęcie „organizacji pozarządowych” jest wymienione w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873). Zgodnie z art. 3, ust. 2 tej ustawy, za organizację pozarządową uznaje się „osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną”, a która spełnia dwa warunki. Po pierwsze nie jest to jednostka sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Po drugie zaś nie działa ona w celu osiągnięcia zysku. Zatem organizacjami pozarządowymi są przede wszystkim fundacje i stowarzyszenia. Ustawodawca uznał natomiast, że tego typu charakter nie może dotyczyć partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji utworzonych przez partie polityczne (wyłączenie z ust. 4 tego artykułu).

Wskazana definicja ustawowa spełnia zaledwie narodowe warunki czy wręcz „krajowe potrzeby” działalności organizacji pozarządowych. Ustawodawstwo polskie, jak również innych państw, nie jest źródłem prawa międzynarodowego, bowiem państwa nie mogą nakładać obowiązków na inne podmioty prawa międzynarodowego, a jedynie wyrażać własne poglądy, opinie, stanowiska w konkretnej sprawie. Może to być przyczynkiem do utworzenia się nowego zwyczaju uznanego przez prawo międzynarodowe. W przypadku definicji z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie występuje jednak element „międzynarodowy”, tak ważny z punktu widzenia źródeł prawa międzynarodowego. Dlatego też możliwość zastosowania przytoczonej definicji w stosunkach międzynarodowych jest raczej wątpliwy. Aby móc mówić o standardach międzyna-

dowych należy odwołać się do aktów powszechnego prawa międzynarodowego. Do takich zaliczyć można z pewnością pakt, karty, konwencje, statuty organizacji międzynarodowych.

Użycie pojęcia „organizacji pozarządowych” w stosunkach międzynarodowych należy rozpocząć od chronologicznego uszeregowania aktów prawa międzynarodowego. W podpisanej w San Francisco 26 czerwca 1945 r. Karcie Narodów Zjednoczonych zwrócono uwagę na coraz większy wpływ tego typu organizacji. Karta, pomimo, że nie przytacza definicji organizacji pozarządowych, to jednak nadaje im pewnego rodzaju uprawnienia. Art. 71 Karty brzmi: „Rada Gospodarcza i Społeczna może zawierać odpowiednie porozumienia w sprawie zasięgania opinii organizacji pozarządowych, które zajmują się sprawami wchodzącymi w zakres jej kompetencji. Takie porozumienia mogą dotyczyć organizacji międzynarodowych, a w odpowiednich przypadkach, po porozumieniu się z właściwym członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych, również organizacji narodowych” (Przyborowska-Klimczak, 1998, s. 23). Dzięki tej konstrukcji prawo międzynarodowe otwarło się na krąg nowych podmiotów w stosunkach międzynarodowych, a samego pojęcia zaczęto używać w aktach zaliczanych do prawa międzynarodowego.

Pojęcie organizacji pozarządowych było szczególnie dyskutowane na forum Rady Gospodarczej i Społecznej, co zaowocowało wydaniem kilku rezolucji tego organu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zaliczyć do nich można m.in. następujące:

- Rezolucja nr 214 z 16 lutego 1949 r. (z 8 sesji RGS z 07.02.-18.03.1949 r.), dokument E/1179 (zatytułowana *Reports of the Council NGO Committee*),
- Rezolucja nr 288 z 27 lutego 1950 r. (z 10 sesji RGS z 07.02.-06.03.1950 r.), dokument E/1661 (zatytułowana *Review of consultative arrangements with non-governmental organizations*),
- Rezolucja nr 1219 z 5 czerwca 1967 r. (z 42 sesji RGS z 08.05.-06.06.1967 r.), dokument E/4393 (zatytułowana *Non-governmental organizations: applications and reapplications for consultative status*),
- Rezolucja nr 1225 z 6 czerwca 1967 r. (z 42 sesji RGS z 08.05.-06.06.1967 r.), dokument E/4393 (zatytułowana *Non-governmental organizations: applications and reapplications for consultative status*),
- Rezolucja nr 1296 z 23 maja 1968 r. (z 44 sesji RGS z 06.05.-31.05.1968 r.); dokument E/4548 (zatytułowana *Arrangements for consultation with non-governmental organizations*),

- Rezolucja nr 1297 z 27 maja 1968 r. (z 44 sesji RGS z 06.05.-31.05.1968 r.); dokument E/4548 (zatytułowana *Non-governmental organizations*),
- Rezolucja nr 1996/31 z 25 lipca 1996 r. (z 49 sesji RGS z 24.06.-26.07.1996 r.); dokument E/1996/96 (zatytułowana *Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations*),
- oraz liczne raporty odnoszące się do organizacji, które mogą wyrażać opinie w sprawach, które wchodzą w zakres ich kompetencji.

Art. 71 Karty Narodów Zjednoczonych ze swoim wyraźnym zaznaczeniem statusu organizacji pozarządowych stał się niejako podstawą do wydawania kolejnych rezolucji. Jedną z pierwszych (rezolucja nr 288 z 1950 r., w której preambuła odwołuje się do tego artykułu Karty) skonkretyzowała w ramach prawa międzynarodowego pojęcie „organizacji pozarządowych” jako tych organizacji, które nie zostały utworzone na podstawie umowy międzynarodowej (Łoś-Nowak, 2004, s. 36). Definicja negatywna organizacji *non-profit* sugeruje zatem, że w obrębie prawa międzynarodowego pod pojęciem tym należy rozumieć każdy inny podmiot prawnomiędzynarodowy, czyli wszelakiego rodzaju stowarzyszenia, fundacje, grupy, federacje, ligi, unie, akcje, kongresy działające w kilku czy kilkunastu krajach. Toteż takie organizacje tworzyć będą osoby fizyczne z różnorodnych państw lub też osoby prawne w postaci np. stowarzyszeń zgrupowanych w federację. Jednocześnie zwrócona zostaje uwaga na zakres spraw, w jakim powinna mieścić się organizacja pozarządowa, a pozostających jednocześnie w zakresie kompetencji Rady Społecznej i Gospodarczej. Na szczególne przestrzeganie zgodnie z ww. rezolucjami zasługują aspekty międzynarodowe odnoszące się do ekonomii, społeczeństwa, kultury, edukacji, zdrowia oraz mające związek z prawami człowieka (art. 2). Rezolucja nr 288 została następnie zastąpiona przez rezolucję nr 1296 z 1968 r. Jest ona nieomalże powtórzeniem swojej poprzedniczki, z wyraźnym zwróceniem uwagi na pewne aspekty, w tym odnoszące się do definiowania organizacji pozarządowych. Zgodnie z nią muszą one być otwarte „(...) dla wszystkich zainteresowanych stron, a tworzenie zamkniętych grup jest zabronione” (Mielnik, 2008, s. 191). Co więcej, powielono również kwestie pozostające w zakresie kompetencji Rady, z jednoczesnym rozszerzeniem katalogu spraw o naukę i technologię, jako dziedzin współpracy organizacji *non-profit* i tego organu (art. 1). Takim „międzynarodowym” przejawem

funkcjonowania tych podmiotów jest z pewnością fakt, iż organizacje pozarządowe winny, zgodnie z art. 4 tej rezolucji, wyrażać pogląd (w miarę ich zdolności i możliwości) znaczącej liczby państw w różnych regionach świata. Unormowanie to zapewnia jeszcze pełniejszą realizację uprawnień wynikającego z art. 71 Karty Narodów Zjednoczonych. Kolejne, a zarazem aktualnie obowiązujące unormowania to wynik rezolucji nr 1996/31 z 1996 r. Zgodnie z konstrukcją opartą na poprzednich rezolucjach, obecna utrzymała ten status, jednocześnie wprowadzając dodatkowe regulacje, w tym tą najważniejszą z art. 12. Otóż uznano, że każda organizacja, która nie została ustanowiona przez jednostki rządowe, czy też w wyniku umowy międzynarodowej, zostaje uznana za organizację pozarządową. Dodatkowo w zakres tego pojęcia wchodzić będą również organizacje, które akceptują członków wyznaczonych przez władze rządowe, pod warunkiem, że członkostwo tego typu nie będzie zakłócać możliwości swobodnego wyrażania poglądów przez tę organizację. Rozszerza to liczbę organizacji mogących współpracować z Radą Społeczną i Gospodarczą. Jednocześnie zrezygnowano z enumeratywnego wyliczenia dziedzin będących wspólną płaszczyzną współdziałania tego organu Organizacji Narodów Zjednoczonych i trzeciego sektora, pozostawiając jedynie sformułowanie, że organizacja pozarządowa powinna być skoncentrowana na problemach wypływających z kompetencji Rady.

W tym miejscu należy zwrócić jeszcze uwagę na dwa akty prawne odnoszące się do interesującego nas zagadnienia. Pierwszym z nich jest Europejska konwencja o uznawaniu osobowości prawnej międzynarodowych organizacji pozarządowych, która została przyjęta w Strasburgu 24 kwietnia 1986 r. Zgodnie z art. 1 jest ona stosowana do wszelakiego rodzaju stowarzyszeń, fundacji i innych instytucji prywatnych, jeśli spełnione zostają cztery warunki:

- cel ich działania musi być międzynarodowo użyteczny i nie może przynosić zysków,
- tworzone są przez podmioty podlegające prawu wewnętrznemu strony,
- działania, które podejmuje wywołują skutki przynajmniej w dwóch państwach,
- posiadają organ statutowy na terytorium strony i zarząd centralny oraz sprawują kontrolę na terytorium tej lub innej strony (Mielnik, 2008, s. 192).

Zatem przytoczony powyżej artykuł jest modelem dla tworzenia się i działalności organizacji pozarządowych na gruncie stosunków międzynarodowych, jak również odzwierciedla dotychczasowe uregulowania wskazane w licznych rezolucjach Rady Społecznej i Gospodarczej. Wobec tego to swoiste ujęcie treściowe pozwala na odpowiednią selekcję organizacji przy uznaniu ich międzynarodowego charakteru.

Drugim aktem jest tzw. „*Independent sector*”. Dokument ten jest opracowaniem amerykańskiej organizacji o tej samej nazwie, skupiającej ponad 800 organizacji sektora *non-profit*. Reguły w nim opracowane konstytuują wartości, jakimi powinny cechować się wszelkie organizacje pozarządowe. Są one jednocześnie klamrą spinającą wspólne atrybuty tego rodzaju organizacji. Jako naczelną zasadę w definiowaniu trzeciego sektora uznano ideę „zorganizowanego sąsiedztwa”, czyli koncepcji zakładającej tworzenie się społecznych podmiotów powiązanych w uporządkowany system, czyli podmiotów takich jak: związki wyznaniowe, stowarzyszenia młodzieżowe, akcje charytatywne i wiele innych (Eyman, 2011). W związku z tym, jedna z zasad tej organizacji odnosi się do społecznego zaufania i odpowiedzialności jako podstawy działania organizacji pozarządowych dla dobra ogółu. Przytoczony akt nie jest dokumentem prawa międzynarodowego. Wydaje się jednak właściwym zaaprobowanie koncepcji w niej zastosowanej nie tylko do podmiotów amerykańskiego sektora *non-profit*, ale również do każdej organizacji, która uznaje się za podmiot trzeciego sektora.

### **3. Pozycja organizacji pozarządowych i ich aktywność w stosunkach międzynarodowych**

Organizacje pozarządowe, jako sektor odcięty od konstrukcji *stricte* państwowych z reguły nie jest włączany w ramy szeroko pojętych stosunków międzynarodowych. Jednakże rozwój płaszczyzny zależności powstających pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego pozwala na coraz to szersze zainteresowanie tymi instytucjami. Szczególnie istotne wydają się być trzy aspekty wpływające na kondycję intensyfikacji działań trzeciego sektora w odniesieniu internacjonalnym. Należy zatem zwrócić uwagę na:

- możliwość wpływu na rozwój prawa międzynarodowego i zdolność do kreowania norm w systemie prawno-międzynarodowym,
- realizację zadań w obszarze praw i wolności człowieka, ich ochrony oraz działalność organizacji pozarządowych na rzecz pokoju, a relacja wpływów rządowych w tym obrębie,

- współpracę organizacji pozarządowych w zakresie społecznym, kulturalnym i naukowym.

Pierwsze z wyżej wymienionych, odnoszące się do możliwości tworzenia norm w prawie międzynarodowym, to zjawisko coraz powszechniej stosowane w sferze stosunków międzynarodowych. Głównym przyczynikiem takiego stanu rzeczy jest, kształtująca się szczególnie w ostatnich latach, tendencja w zakresie aktywności organizacji *non-profit* w działaniach międzynarodowych. Uznając zatem organizacje sektora pozarządowego za pewnego rodzaju przedstawicieli zbiorowości społecznych, możliwe jest zwiększenie ich dotychczasowego wpływu w relacjach międzynarodowych. Przyjmuje to najczęściej postać udziału w konferencjach, możliwości wydawania opinii, prawa do konsultacji czy przedstawiania na forum międzynarodowym sytuacji społecznych z punktu widzenia reprezentowanych przez te organizacje środowisk. Uprawnienia do występowania w tym charakterze związane są przede wszystkim z ich podmiotowością. Składa się na nią zdolność prawno-międzynarodowa i zdolność do czynności prawno-międzynarodowych. Do pierwszej z nich zalicza się status konsultacyjny (czyli prawo do wyrażania opinii w danej sprawie) oraz odwołanie do zwyczaju międzynarodowego obejmującego praktykę danej organizacji. W przypadku zdolności do czynności prawno-międzynarodowych istotną kwestią jest kompetencja w zakresie zawierania porozumień. Decydujące znaczenie i jednocześnie podstawę dla tego przywileju stanowi pozycja krajowa organizacji, która może być punktem wyjścia dla ewentualnego umiędzynarodowienia. Szczególnie widoczne staje się to „w dobie promocji społeczeństwa obywatelskiego oraz postępującego otwarcia państw na transfer kompetencji (...)” (Perkowski, 2008, s. 355-356) w przypadku każdego rodzaju organizacji pozarządowych zarówno zrzeszeń, jak i korporacji. Czynniki te mają bezpośredni wpływ na generowanie i formowanie norm prawnych. Należy przyrzeć się płaszczyźnie oddziaływania trzeciego sektora w tej sferze. Z jednej strony jest to prawo zwyczajowe, z drugiej natomiast zawieranie umów. Prawo zwyczajowe to umiejętność wypracowania pewnych konwencji na drodze praktyki. Przywoływany wcześniej Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK) taki usus wytworzył w zakresie praw człowieka, a ściślej prawa humanitarne. Z kolei zawieranie umów międzynarodowych jest najczęściej rezultatem potrzeb szerszej zbiorowości. Konsekwencją tego jest wyposażenie organizacji w specjalny status w prawie międzynarodowym. Odwołując się do Czerwonego Krzyża jako

przykładu takiego porozumienia można wskazać umowę ze Szwajcarią, odnosząc a się do siedziby MKCK (Mielnik, 2008, s. 195). Przez tworzenie zwyczaju i zdolność do zawierania umów w prawie międzynarodowym, organizacje pozarządowe intensyfikują relacje pomiędzy podmiotami, determinują zasoby w stosunkach międzynarodowych oraz dzięki tym działaniom mogą zostać zauważone i uznane na arenie międzynarodowej.

Postęp w zakresie ochrony praw i wolności człowieka oraz działalności pokojowej to przede wszystkim realizacja ciągłości tradycji osadzonej w historii. To właśnie wspomniany wcześniej zwyczaj prawnomiędzynarodowy ukształtowany przez lata, a nawet wieki, czyli praktyka (usus) jego zastosowania ma ogromne znaczenie w tej sferze. W przypadku organizacji pozarządowych zajmujących się tym obszarem, istotnym (ale nie niezbędnym) ogniwem jest występowanie elementu rządowego. Wykształcone normy działania organizacji często wspierane są przez instytucje sektora rządowego. Powyższe stwierdzenie doskonale ilustrują takie organizacje, jak Światowa Rada Pokoju (*World Peace Council*), Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (*The International Committee of the Red Cross*) czy *Human Rights Watch*. Światowa Rada Pokoju od 1950 r. aż do schyłku komunizmu na Wschodzie była „politycznym, prawnym i finansowym więzieniem” Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, gdyż te przestrzenie zarządzane były przez to ówczesne mocarstwo. Z kolei *Human Rights Watch* powstała jako konsekwencja postanowień, jakie zapadły na Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Najbardziej znany z tego grona, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża jest zaopatrywany również w środki pochodzące z sektora rządowego. Jako szczególny podmiot prawa międzynarodowego został on formalnie uznany na mocy Konwencji Genewskiej z 1864 r. z siedzibą w Szwajcarii na mocy porozumień z tym państwem. Czerwony Krzyż jest również głównym realizatorem czterech konwencji genewskich oraz trzech uzupełnionych do nich protokołów dodatkowych. Wsparcie udzielane tej organizacji opiera się na fakcie, że jako powszechnie działająca międzynarodowa organizacja pozarządowa chroni i pomaga ludności cywilnej, ofiarom wojskowym wszelkich konfliktów zbrojnych oraz wojen domowych na zasadach bezstronności i całkowitej neutralności. Dzięki tym działaniom i specyficznemu statutowi Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża można uznać za pewnego rodzaju „pozarządową organizację hybrydową”. Z jednej strony działa bowiem jako podmiot niezależny od wszelkich władz oraz samodzielnie decyduje o postawionych sobie celach. Z drugiej jednak strony podtrzymuje stałe kontakty z rządami państw, prowadzi nieprzerwany dialog w zakresie pomocy hu-



manitarnej oraz swój status opiera na specyficznych regulacjach, dzięki którym na gruncie stosunków międzynarodowych traktowany jest jako równorzędny partner.

Społeczna, kulturalna i naukowa działalność międzynarodowych organizacji trzeciego sektora skupia w sobie przede wszystkim możliwości trwałego współdziałania krajowych delegatur. Prawo międzynarodowe nie reguluje w tym przypadku zasad, powiązań między komórkami krajowymi czy norm w kierownictwie takich organizacji. W tym wypadku należy uznać, że państwowe jednostki, które są fragmentem większej części, czyli organu o charakterze międzynarodowym, regulują swoje funkcjonowanie na gruncie prawa krajowego z jednoczesnym uwzględnieniem ewentualnych wskazań szczebla wyższego tej organizacji. Oczywiście nie można zapomnieć o pierwszeństwie prawa krajowego nad wewnętrznymi uregulowaniami w danej instytucji. Szczególna aktywność w dyscyplinach społecznych, kulturalnych i naukowych wyraża się w licznych inicjatywach młodzieżowych i studenckich. Współpraca występuje zatem w takich dziedzinach, jak wymiana studentów, możliwość realizacji praktyk w innym kraju czy sposobność poznania innej kultury z jednoczesnym otwarciem się na cudzoziemców poprzez wspólne projekty (Puchnarewicz, 2003). Daje to możliwości rozwoju partnerstwa w stosunkach międzynarodowych także tych instytucji, które nie są delegowane do nawiązywania kontaktów przez państwo. Należy tu przede wszystkim wymienić takie organizacje, jak *Association Internationale des Étudiants en Sciences Économiques et Commerciales (AIESEC)*, *Board of European Students of Technology (BEST)* czy *European Law Students' Association* (Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa – ELSA). Mnogość zrzeszeń o charakterze społecznym, naukowym czy kulturalnym nie pozwala, jak w przypadku Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, który posiada w pewnym sensie monopol na pomoc ofiarom konfliktów zbrojnych, na unormowanie w prawie międzynarodowym. Bez wątplenia w chwili obecnej możliwe jest jedynie zarysowanie tej kwestii w odniesieniu ogólnym w aktach organizacji międzynarodowych. Przykładem mogą być wspomniane wyżej rezolucje Rady Gospodarczej i Społecznej, które nie wykazują szczegółowej konkretyzacji, polegającej na nkreślaniu celów czy zlecaniu zadań tym organizacjom. W przypadku Czerwonego Krzyża zastosowanie pewnego rodzaju wyłączności w dziedzinie ochrony i opieki nad ofiarami zbrojnych wystąpień i uprawnienie go do powszechności w tym zakresie podyktowane było innymi warunkami. Przede wszystkim tym, że w połowie XIX wieku, kiedy powstawał MKCK, nie istniała dla niego żadna „konkurencja” na tym polu aktywności, jak również

stworzenie dla niego swobodnego statusu było łatwiejsze z punktu widzenia spójności stanowisk i prostoty procesu dla poparcia tej idei. Współcześnie wykształcenie takich metod dla stowarzyszeń i zrzeszeń obejmujących aspekty o mniejszym znaczeniu niż prawa człowieka jest bardziej skomplikowane. Dla praktyki formułowanie takich rozwiązań byłoby zbędne, gdyż w przypadku realizacji zadań płaszczyzny społecznej czy kulturalnej prawo nie musi ingerować czy nadawać określonych norm. Porozumienia pomiędzy organizacjami, np. naukowymi, są zatem wolne od konkretnych regulacji prawa międzynarodowego.

#### **4. Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec organizacji pozarządowych**

Silne oddziaływanie trzeciego sektora związane jest z możliwościami, jakie oferuje tym podmiotom m.in. Organizacja Narodów Zjednoczonych (Żurawski, 2004). Zgodnie z rezolucją Rady Gospodarczej i Społecznej utworzony został organ odpowiedzialny za funkcjonowanie organizacji pozarządowych w przestrzeni międzynarodowej. Komitet ds. Organizacji Pozarządowych, bo o nim mowa, został utworzony 21 czerwca 1946 r. jako organ bezpośrednio podlegający Radzie Gospodarczej i Społecznej. Jego kompetencje zostały określone w kolejnych rezolucjach. Obecny ich zakres znajduje swoją podstawę w rezolucji 1996/31. Według niej Komitet jest zobowiązany głównie do rozpatrywania wniosków w zakresie pełnienia przez organizacje pozarządowe statusu konsultacyjnego, monitorowania tego statusu, analizowania sprawozdań przedkładanych przez organizacje pozarządowe oraz do rozpatrywania zakresu spraw, z którymi może się zwrócić Rada Gospodarcza i Społeczna. Komitet ma charakter stały, zbiera się raz w roku na okres trzech tygodni, aby zdecydować o statusie konsultacyjnym dla organizacji pozarządowych. W jego skład wchodzi 19 członków, którzy wybierani są na zasadzie reprezentacji geograficznej (United Nations Organization, 2011):

- 5 członków wybieranych jest spośród państw afrykańskich; obecnie są to: Angola, Burundi, Egipt, Gwinea i Sudan,
- 4 członków wybieranych jest spośród państw azjatyckich; obecnie są to: Chiny, Indie, Pakistan, Katar,
- 4 członków wybieranych jest spośród państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów; obecnie są to: Kolumbia (pełniąca przewodnictwo), Kuba, Dominika, Peru,

- 2 członków wybieranych spośród państw Europy Wschodniej; obecnie są to: Rumunia i Federacja Rosyjska,
- 4 członków wybieranych spośród państw Europy Zachodniej i innych państw; obecnie są to: Izrael, Turcja, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone.

## Podsumowanie

Reasumując, wyżej przedstawione przejawy działalności organizacji pozarządowych na arenie międzynarodowej należy stwierdzić, że podstawą uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych jest ich status. Pozycja organizacji determinowana jest m.in. przez konstrukcje krajowe, na których opierają swoją działalność. Przeniesienie tego na poziom międzynarodowy jest pewnego rodzaju wyposażeniem dodatkowym, które stwarza dla organizacji pozarządowych ogromne możliwości - uprawnień do tworzenia norm, prawa do opiniowania i konsultacji czy wreszcie partnerstwa i współpracy z innymi organizacjami sektora pozarządowego. Wsparcie dla ich działań przejawia się w aktach międzynarodowych (rezolucje Rady Gospodarczej i Społecznej) oraz instytucji specjalnie do tego celu powołanej (Komitet ds. Organizacji Pozarządowych). Dodatkowo historyczne uwarunkowania, które wykształciły pola działań dla przyszłych organizacji pozarządowych (pomoc humanitarna, działalność społeczna czy w późniejszym okresie również kulturalna i naukowa) stały się immanentnym ogniwem organizacji pozarządowych, który ewoluuje i rozszerza się na inne dziedziny życia (np. działalność międzynarodowych organizacji studenckich). Nakreślenie obecnego kierunku dla organizacji *non-profit* w realiach międzynarodowych skupia się na podtrzymywaniu dotychczasowych osiągnięć na czele z ochroną praw jednostki i działalnością na rzecz pokoju na świecie, jako fundamentów rozwoju stosunków międzynarodowych. Współpraca z sektorem rządowym oraz tworzenie ponadnarodowych struktur utwierdza w przekonaniu, że nie tylko organy oficjalnie reprezentujące państwo mogą decydować o kształcie stosunków międzynarodowych, lecz także podmioty wyrażające poglądy, stanowiska i potrzeby określonych społeczności.

## LITERATURA

Bierzanek R., Symonides J., Prawo międzynarodowe publiczne. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.

- Eyman M., Independent sector, <http://osektorze.ngo.pl/x/10325> (stan z dnia: 22 marca 2011 r.).
- Łoś-Nowak T., Organizacje międzynarodowe - ewolucja w kierunku samodzielności w polityce i w stosunkach międzynarodowych. W: Łoś-Nowak T. (red.), Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota - mechanizmy działania - zasięg. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Martys S., Wenezuela: Spotkanie V Międzynarodówki w dniach 12-13 kwietnia 2009 r., <http://lewica.pl/index.php?id=21382> (stan z dnia: 10 marca 2011 r.).
- Mielnik B, Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Perkowski M., Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym. Temida 2, Białyсток 2008.
- Potkowski E., Zakony rycerskie. Bellona, Warszawa 2005.
- Przyborowska-Klimczak A., Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów. Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 1998.
- Puchnarewicz E. (red.), Organizacje pozarządowe w krajach rozwijających się i Europie Wschodniej. Redakcja Wydawnictw Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.
- United Nations Organization, Committee on Non-Governmental Organizations, <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/committee.htm> (stan z dnia: 06.04.2011 r.).
- Żurawski P., vel Grajewski P. (red.), Liga Narodów, ONZ, NATO, UE, KBWE/OBWE, organizacje pozarządowe. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

# ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W SYSTEMIE ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

## NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE UNITED NATION'S SYSTEM

Joanna Szymoniczek\*

### Abstract:

*It is the undertaking of non-governmental organizations to support the work of the United Nations and promote knowledge of its principles and activities. The Economic and Social Council may consult with international, regional, sub-regional and national non-governmental organizations which are concerned with matters within the Council's competence. 3,500 NGOs have consultative status with the Council. They are classified into three categories: 1) organizations which are concerned with most of the Council's activities, 2) organizations which have special competence in specific areas, 3) organizations that can make an occasional contribution to the Council and are placed on a roster for ad hoc consultations. NGOs with consultative status may send observers to public meetings of the Council as well as its subsidiary bodies, and may submit written statements relevant to the Council's work. They may also consult with the United Nations Secretariat on matters of mutual concern.*

### Wstęp

Na potrzeby niniejszego opracowania należy przyjąć, że „organizacja pozarządowa to nienastawiona na zysk, dobrowolna pod względem członkostwa grupa obywateli, zorganizowana na poziomie lokalnym, krajowym i międzynarodowym. W zakres jej zainteresowania wchodzi kwestie służące dobru powszechnemu. Organizacje pozarządowe pełnią różnorodne funkcje społeczne. Składają się z ludzi posiadających wspólny cel, naświetlają rządowi potrzeby obywateli, monitorują implementację różnorodnych programów i polityk, a także zachęcają obywateli państw do udziału w życiu swej społeczności. Dostarczają analizy i ekspertyzy, służą jako mechanizmy wczesnego ostrzegania” (Resolutions, 1996, s. 54).

---

\* dr Joanna SZYMONICZEK, Polska Akademia Nauk, Instytut Studiów Politycznych, Warszawa.

Początek relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ) sięga konferencji założycielskiej Organizacji Narodów Zjednoczonych w San Francisco w 1945 r. Organizacje pozarządowe odegrały w niej istotną rolę, przede wszystkim poprzez wpływ na zapisy w Karcie Narodów Zjednoczonych (KNZ), jak i ustanowienie wzajemnych kontaktów. Najważniejsze znaczenie dla obustronnych relacji ma art. 71 Karty Narodów Zjednoczonych, który stwierdza, że „Rada Gospodarcza i Społeczna władna jest poczynić odpowiednie zarządzenia celem porozumienia się z organizacjami nie rządowymi, które zajmują się sprawami, wchodzącymi w zakres jej kompetencji. Zarządzenia takie mogą być poczynione w porozumieniu z organizacjami międzynarodowymi, a w razie potrzeby i z organizacjami narodowymi, po uprzednim zaciągnięciu zdania odnośnego członka Narodów Zjednoczonych” (Karta Narodów Zjednoczonych, 2003, s. 49).

Twórcy Karty Narodów Zjednoczonych docenili więc rolę, znaczenie na arenie międzynarodowej i możliwości działania organizacji pozarządowych. Znalazło to wyraz w przyznaniu im prawa konsultacyjnego, jednak tylko przy jednej instytucji ONZ, tj. Radzie Gospodarczej i Społecznej (*The Economic and Social Council – ECOSOC*). Równocześnie NGO's pozbawiono prawa uczestnictwa w debatach i dyskusjach na forum tejże, do których, zgodnie z art. 75-76 KNZ, są upoważnione tylko państwa i organizacje wyspecjalizowane systemu Narodów Zjednoczonych (Karta Narodów Zjednoczonych, 2003, s. 49). Takie ograniczenie utrudnia wzajemnie relacje, jak i nie odpowiada rzeczywistej pozycji organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych o charakterze międzynarodowym bądź subregionalnym na forum międzynarodowym. Jest też znaczącym utrudnieniem, nie pozwalającym w pełni wykorzystać ich potencjału.

## **1. Zadania organizacji pozarządowych**

Organizacje pozarządowe są cennym partnerem dla ONZ, czasami nawet zastępującym w działaniu Organizację. NGO's współpracują, czego nie przewidują zapisy Karty Narodów Zjednoczonych, z całym systemem Organizacji Narodów Zjednoczonych, a nie tylko z Radą Gospodarczą i Społeczną. Do ich zadań zalicza się przede wszystkim (Resolutions, 1996, s. 54-55):

- rozpowszechnianie informacji na temat ONZ: celów, zasad funkcjonowania, prowadzonej działalności itp.,
- prowadzenie edukacji rozwojowej,
- podnoszenie poziomu świadomości wśród członków społeczeństw,

- prowadzenie kampanii wokół polityk w określonym obszarze,
- dostarczanie ekspertyz i analiz.

Szczególna rola przypada organizacjom pozarządowym w sytuacjach nagłych, takich jak stan klęski żywiołowej, wystąpienie katastrofy, w okresie konfliktów zbrojnych, masowego napływu uchodźców na dany teren. Niezbędne jest wówczas szybkie i skuteczne udzielenie pomocy humanitarnej. Ze względu na niższy stopień zinstytucjonalizowania, niż ten charakteryzujący ONZ<sup>1</sup>, organizacje pozarządowe mogą skuteczniej i szybciej reagować. Zazwyczaj też znajdują się „bliżej potrzebujących”, lepiej znając ich potrzeby i miejscowe uwarunkowania. Ma to szczególne znaczenie w skomplikowanych sytuacjach politycznych, a takie zazwyczaj towarzyszą konfliktom zbrojnym czy masowym napływom uchodźców. Zdarza się wtedy, że zainteresowane rządy, mimo olbrzymich potrzeb, odrzucają czy nie dopuszczają na swoje terytorium pomocy niesionej przez organizacje rządowe i inne państwa. W takich sytuacjach godzą się jednak często na przyjęcie pomocy od organizacji pozarządowych, ze względu na ich apolityczny i niezależny charakter (Zdanowicz, 1994, s. 10). Kolejnym argumentem przemawiającym za zlecaniem zadań organizacjom pozarządowym przez ONZ jest kwestia bezpieczeństwa personelu. Zdarza się, że osoby, które niosą pomoc lub pracują czy też przebywają tam, gdzie ich działalność jest niezbędna, stają się ofiarami napadów, porwań czy nawet zabójstw. W większym stopniu dotyczy to pracowników i wolontariuszy organizacji rządowych niż pozarządowych, właśnie ze względu na postrzeganie organizacji pozarządowych jako organizacji apolitycznych i niezależnych (Szymoniczek, 2011, s. 138-

---

<sup>1</sup> Za udzielanie pomocy humanitarnej w ONZ odpowiada Biuro do spraw Koordynacji Pomocy Humanitarnej Organizacji Narodów Zjednoczonych (*United Nations Office for the Coordination Humanitarian Affairs – OCHA*) powstałe w styczniu 1998 roku z przekształcenia utworzonego w 1992 r. Departamentu Pomocy Humanitarnej, jak i agendy wyspecjalizowane ONZ, m.in. Światowa Organizacja Zdrowia (*World Health Organization - WHO*), Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*), Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci (*United Nations International Children's Emergency Fund - UNICEF*), Światowy Program Żywnościowy (*World Food Programme - WFP*), Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR*), (Szymoniczek, 2011, s. 135-137).

139)<sup>2</sup>. Stąd też Organizacja Narodów Zjednoczonych (podobnie jak czynią to inne organizacje, np. Unia Europejska) woli zlecić organizacjom pozarządowym realizację swoich zadań w terenie. Takie postępowanie opiera się często na nieformalnych porozumieniach, ze względu na brak podstaw prawnych do takiej decyzji, jak i ze względu na możliwość szybszego podjęcia działań (Zdanowicz, 1994, s. 99-100).

## **2. Znaczenie współpracy organizacji pozarządowych z Organizacją Narodów Zjednoczonych**

Pragnąc uporządkować wzajemne relacje i współpracę, zwłaszcza wobec coraz większej liczby organizacji pozarządowych, których ilość dochodzi obecnie do kilkudziesięciu tysięcy<sup>3</sup>, a także doceniając ich rolę, działalność i potencjał oraz wobec coraz bardziej „starzejących się” i coraz mniej adekwatnych do dzisiejszej areny stosunków międzynarodowych zapisów Karty Narodów Zjednoczonych, ONZ przyjęła szereg rezolucji będących, obok art. 71 KNZ, podstawą wzajemnych relacji. Najważniejsze znaczenie mają rezolucje Rady Gospodarczej i Społecznej: nr 288B (X) z 27 lutego 1950 r., nr 1296 (XLVI) z 23 maja 1968 r. i nr 31 (1996/31) z 25 lipca 1996 r. (Zdanowicz, 1994, s. 107). Rezolucje te określają warunki uzyskania statusu konsultacyjnego przez organizacje pozarządowe, prawa i obowiązki wynikające z przyznania tego statusu, procedury regulujące wycofanie bądź zawieszenie statusu, rolę i funkcję Komitetu ds. Organizacji Pozarządowych oraz

---

<sup>2</sup> Przykładem niebezpieczeństwa, na jakie mogą być narażeni pracownicy ONZ, jest atak na siedzibę ONZ w Bagdadzie 19 sierpnia 2003 r., w którym zginęło 22 pracowników tej organizacji. Niestety pracownicy organizacji pozarządowych też nie zawsze są bezpieczni. W tym samym roku, 27 października doszło do ataku na siedzibę Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w Bagdadzie, w którym zginęło 10, a 15 pracowników tej organizacji zostało rannych. Był to jednak pierwszy taki atak na przedstawicieli Międzynarodowego Czerwonego Krzyża w historii.

<sup>3</sup> Trudno jest jednoznacznie ustalić liczbę wszystkich organizacji pozarządowych na świecie. Jest to związane m.in. z różnymi kryteriami pozwalającymi uznać daną organizację za organizację pozarządową (kryteria te różnią się w poszczególnych państwach), jak i z niezwykle dynamicznym w ostatnich kilkudziesięciu latach procesem powstawania nowych organizacji pozarządowych. Ich stan zwiększa się dośownie z dnia na dzień. Na początku XXI w. istniało (pomijając organizacje o charakterze specjalnym) ok. 6.000 międzynarodowych organizacji pozarządowych i ok. 20.000 krajowych organizacji pozarządowych (Symonides, 2004, s. 9).



obowiązki Sekretariatu w zakresie wspierania konsultacyjnych stosunków pomiędzy ONZ a organizacjami pozarządowymi (Resolutions, 1996, s. 56-67) W dokumentach tych zawarte są też apele do organizacji pozarządowych o większe zaangażowanie się w pracę Rady Gospodarczej i Społecznej, które miałyby polegać przede wszystkim na ich udziale w międzynarodowych konferencjach organizowanych przez ONZ. Apel ten dotyczy zwłaszcza organizacji pozarządowych z krajów rozwijających się i krajów znajdujących się na drodze przemian ustrojowych, które są cały czas niedoreprezentowane na forum ONZ. Apel ten jest stopniowo wysłuchiwany i realizowany. Od początku lat 90. organizacje pozarządowe coraz chętniej i częściej uczestniczą w konferencjach światowych zwoływanych przez Narody Zjednoczone. W przygotowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uczestniczyło w 1948 r. piętnaście organizacji pozarządowych, dziś zdarza się, że podczas konferencji akredytowanych jest nawet tysiąc organizacji pozarządowych. Cały czas jednak dominują organizacje z państw zachodnich (Symonides, 2006, s. 56).

Opierając się na wymienionych wcześniej rezolucjach, jak i zasadach regulujących w praktyce wzajemne relacje, można wyróżnić cztery podstawowe formy współpracy organizacji pozarządowych z Organizacją Narodów Zjednoczonych (Resolutions, 1996, s. 54-61):

1. Międzynarodowe organizacje pozarządowe<sup>4</sup>, które są aktywne na polu rozwoju społeczno-gospodarczego, mogą uzyskać status konsultacyjny przy Radzie Gospodarczej i Społecznej. Status taki upoważnia je do udziału w oficjalnych posiedzeniach Rady i jej organów pomocniczych, jak również do udziału w międzynarodowych konferencjach organizowanych zarówno przez Radę, jak i inne agendy lub też odbywającej się pod egidą ONZ.
2. Organizacje pozarządowe mogą otrzymać akredytację przy konferencjach, szczytach czy innych spotkaniach organizowanych przez

---

<sup>4</sup> Union of International Association wymienia siedem kryteriów dla sklasyfikowania organizacji pozarządowych jako międzynarodowe: organizacja musi mieć międzynarodowe cele, organizacja musi skupiać członków (z prawem głosowania) z co najmniej trzech państw i nie podlegać kontroli żadnej grupy narodowej, statut musi tworzyć formalną strukturę ze stałą siedzibą, organizacja musi posiadać personel różnej narodowości, środki finansowe na działalność muszą pochodzić z terytoriów różnych państw, organizacja musi być niezależna, organizacja musi prowadzić działalność (w przypadku zawieszenia działalności na okres dłuższy niż pięć lat, organizacja traktowana jest jako nieistniejąca), (Zdanowicz, 1994, s. 25).

- lub pod egidą ONZ. Taka akredytacja uprawnia organizację pozarządową do uczestniczenia w procesie przygotowawczym, jak i samej konferencji, a zatem daje możliwość wpływu na jej wynik.
3. Organizacje pozarządowe, zainteresowane działalnością ONZ i rozpowszechnianiem informacji na temat tej organizacji (przez środki masowego przekazu, organizację konferencji, wykładów, seminariów, szkoleń, warsztatów itp.), mogą uzyskać status stowarzyszonych z Departamentem Informacji Publicznej (DIP). Departament ten został powołany w 1947 r., aby docierać z informacjami o pracy i celach ONZ do ludzi na całym świecie. Organizacje pozarządowe, w ramach współpracy z DPI, zajmują się: publikowaniem informacji na temat działalności ONZ w zakresie pokoju i bezpieczeństwa, rozwoju społecznego i gospodarczego, praw człowieka, spraw humanitarnych i prawa międzynarodowego; promocją obchodów, „dni”, „dekad”, „lat”, ustanawianych przez Zgromadzenie Ogólne celem przyciągnięcia uwagi opinii publicznej do problemów stojących przed międzynarodową społecznością. Współpracę pomiędzy DPI a organizacjami pozarządowymi koordynuje Sekcja Departamentu Informacji Publicznej ds. Organizacji Pozarządowej, która odpowiada za: cotygodniowe spotkania z organizacjami pozarządowymi, organizowanie corocznej konferencji DPI i NGO's na ważny dla ONZ temat, organizuje warsztaty z zakresu komunikacji społecznej, spotkania informacyjne dla nowo stowarzyszonych organizacji pozarządowych, dostarczanie materiałów informacyjnych drogą pocztową lub internetową, udostępnianie dokumentów, publikacji i materiałów audio-wizualnych itp.
  4. Organizacje pozarządowe mogą też ustanowić robocze stosunki z odpowiednim Departamentem, Programem, czy też wyspecjalizowaną agendą Narodów Zjednoczonych, w zależności od zakresu własnych zainteresowań i podejmowanych działań.

Rys. 1: Organizacje pozarządowe w systemie Narodów Zjednoczonych



Źródło: Opracowanie własne.

Najważniejsze znaczenie ze względów praktycznych, czyli możliwości wpływu na działania i ustalenia czynione przez ONZ, jak i prestiżowych, ma uzyskanie statusu konsultacyjnego przy Radzie Społecznej i Ekonomicznej, która odpowiada za działania ONZ związane z międzynarodowymi zagadnieniami gospodarczymi, społecznymi, kulturalnymi, oświatowymi i zdrowotnymi (Karta Narodów Zjednoczonych, 2003, s. 48-49). Status taki mogą uzyskać organizacje:

- o zasięgu międzynarodowym, regionalnym, subregionalnym lub krajowym,
- mające charakter nierządowy,
- nieprowadzące żadnej działalności dochodowej,
- posiadające cel zgodny z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych<sup>5</sup>,

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 1 KNZ Narody Zjednoczone dążą do utrzymywania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, do rozwoju przyjaznych stosunków między narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i stanowienia narodów o sobie, do osiągnięcia międzynarodowej współpracy przy rozwiązywaniu zagadnień międzynarodowych o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również przy popieraniu i zachęcaniu do poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód dla wszystkich bez różnicy rasy, płci, języka i religii (Karta Narodów Zjednoczonych, 2003, s. 39).

- istniejące co najmniej dwa lata,
- mające ustanowioną siedzibę,
- posiadające demokratycznie przyjęty statut,
- posiadające kierownictwo reprezentujące organizację na zewnątrz,
- w których decyzje podejmowane są w sposób demokratyczny,
- których główne źródło dochodu pochodzi w większości ze środków krajowych oddziałów i sekcji oraz ze składek członków indywidualnych.

Status konsultacyjny jest przyznawany przez Radę Gospodarczą i Społeczną na wniosek Komitetu ds. Organizacji Pozarządowych (*Committee on Non-Governmental Organizations - CNGO*). Komitet ten został utworzony w 1946 r. rezolucją Rady Gospodarczej i Społecznej nr 3/II/1946 w celu rekomendowania organizacji pozarządowych, ubiegających się o status konsultacyjny przy ECOSOC, monitorowaniem ich pracy oraz ocenianiem, czy działają zgodnie z zasadami ustalonymi przez Radę. Składa się on z 19 członków, będących przedstawicielami państw, wybieranych na 4 lata według klucza geograficznego: pięciu członków pochodzi z Afryki, czterech z Azji, dwóch z Europy Wschodniej, czterech jest przedstawicielami Ameryki Łacińskiej i Karaibów, czterech kolejnych natomiast Europy Zachodniej i innych państw (Zdanowicz, 1994, s. 107-108).

Ze względu na ustalanie statusu konsultacyjnego oraz samą współpracę z Radą Gospodarczą i Społeczną organizacje pozarządowe zostały podzielone na trzy grupy (Basic facts, 1995, s. 14).

Do pierwszej grupy zaliczane są organizacje pozarządowe, których działalność powiązana jest z większością działań Rady i jej organów pomocniczych. Organizacje te powinny być stosunkowo duże, prowadzić działalność na skalę międzynarodową i posiadać szeroki zasięg geograficzny. Oprócz tego muszą udowodnić swoją możliwość wniesienia cennego i trwałego wkładu w prace i działalność Rady oraz całej ONZ. Przysługuje im generalny status konsultacyjny (*general consultative status*). Upoważnia on do zabierania głosu w obradach Rady. Prawo to, będące odstępstwem od treści art. 71 KNZ, jest konsekwencją docenienia dzisiejszej roli organizacji pozarządowych na arenie międzynarodowej i ich pozytywnego wpływu na pracę Rady. Na dzień dzisiejszy (stan z 1 września 2010 r.) 139 organizacji pozarządowych posiada ten status (List, 2010, s. 2-6). Są to m. in.: *Africa-America Institute* (uzyskał generalny status konsultacyjny w 1995 r.), *Asian Forum of Parliamentarians on Population and Development* (1996), *Caritas*

*Internationalis* (1996), *Femmes Afrique solidarité* (2000), *Greenpeace International* (1998), *International Alliance of Women* (1947), *International Chamber of Commerce* (1946), *International Union of Economists* (1999), *Organization for Industrial, Spiritual and Cultural Advancement International* (1995), *Union Cities and Local Governments* (1947), *World Blind Union* (1999), *World Fellowship of Buddhist* (1995), *World Muslim Congress* (1967) czy *Youth for Unity and Voluntary Action* (1996).

Organizacje posiadające ograniczone kompetencje i zainteresowane jedynie wąskim, określonym zakresem działalności Rady i jej organów pomocniczych mogą uzyskać specjalny status konsultacyjny (*special consultative status*). Obecnie (stan z 1 września 2010 r.) 2.218 organizacji pozarządowych zaliczanych jest do tej grupy (List, 2010, s. 6-71). Wśród nich są m.in. *A Child Is Missing* (organizacja ta otrzymała specjalny status konsultacyjny w 2007 r.), *Action for Integrated Rural and Tribal Development Social Service Society* (1998), *Africa Safe Water Foundation* (2010), *AIDS Action* (2007), *Alliance for Marriage* (2004), *Assembly of First Nations - National Indian Brotherhood* (2002), *Associations of Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East of the Russian Federation* (2001), *Be Active, Be Emancipated* (2005), *Centre for the World Religions* (2002), *Chernobyl Union International* (1996), *European Federation of Older Students at Universities* (1996), *Federación Estatal de Lesbians, Gays, Transexuales y Bisexuales* (2008), *Hoffnungszeichen* (2005), *International Association of Penal Law* (1948), *International Council on Alcohol and Addictions* (1972), *International Statistical Institute* (1947), *Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme* (2003), *Mouvement pour l'abolition de la prostitution et de la pornographie et de toutes formes de violences sexuelles et discriminations sexistes* (2001), *Special Olympics International* (1991) czy *World Organization for Education, Science and Development* (2004).

Organizacjom pozarządowym, którym nie udało się uzyskać ani generalnego, ani specjalnego statusu konsultacyjnego (lub nie chcą się o takie statusy ubiegać), pozostaje jeszcze jedna możliwość na sformalizowanie swoich stosunków z ONZ. Jeśli Rada Gospodarcza i Społeczna lub Sekretarz Generalny ONZ, po konsultacjach z Komitetem ds. Organizacji Pozarządowych, uzna, że dana organizacja pozarządowa może wnieść okazjonalny wkład do prac Rady lub jej organów pomocniczych zostaje ona wówczas wpisana w tzw. „rejestr” (*Roster*) organizacji pozarządowych. Do „rejestru” wpisywane są też organizacje pozarządowe utrzymujące formalne stosunki z innymi niż ECOSOC, ONZ-owskimi instytucjami i agendami wyspecjalizowanymi. Obecnie (stan z 1 września 2010 r.) wpisanych

w „rejestr” jest 1.025 organizacji pozarządowych (List, 2010, s. 71-89). Są to na przykład: *Africa Genetics Association* (wpisana w 1989 r.), *Africa-American Society for Humanitarian Aid and Development* (1991), *American Forest and Paper Association* (1996), *European Union of Developers and House Builders* (1997), *Friedrich Ebert Foundation* (1979), *International Association of Airport and Seaport Police* (1986), *National Organization of Circumcision Information Resource Centers* (1999), *Park Rigde Center* (1999), *Union of Technical Assistance for Motor Vehicles and Road Traffic* (1984), *World Forum on the Future of Sport Shooting Activities* (2002).

Z przedstawionego powyżej podziału wynika, że obecnie blisko 3.500 organizacji pozarządowych posiada sformalizowane stosunki z Radą Gospodarczą i Społeczną. To bardzo dużo, tym bardziej, że liczba ta co roku rośnie lawinowo. Dla przykładu można przytoczyć, że w 2007 r. było to 2.870 organizacji pozarządowych, w 1992 - 744, w 1948 - tylko 45, a na początku, czyli w 1946 r. - 41. Należy założyć, że w najbliższych latach ta tendencja zostanie utrzymana. Związane jest to przede wszystkim z powstawaniem kolejnych organizacji pozarządowych w państwach rozwijających się, które coraz chętniej podejmują współpracę z ONZ, która jest zainteresowana współpracą z tą grupą (a więc i przyznawaniem im statusu konsultacyjnego). Jest to także związane, ze wspomnianym już, niedoreprezentowaniem organizacji pozarządowych z państw rozwijających się na forum ONZ.

Jak już wspomniano, do trzeciej grupy, zaliczane są też organizacje pozarządowe, które utrzymują oficjalne stosunki konsultacyjne z agendami wyspecjalizowanymi ONZ, a nie z Radą Gospodarczą i Społeczną. Jest to kolejna bardzo ważna płaszczyzna wzajemnych relacji pomiędzy NGO's a ONZ. Teoretycznie organizacje pozarządowe mogą uzyskać status konsultacyjny przy każdej agencji wyspecjalizowanej ONZ. Jest to zależne od sfery działalności agencji i organizacji pozarządowej, możliwości podjęcia współpracy, oceny czy dana NGO może posiadać cenne informacje czy uwagi związane z zakresem działalności agencji. W praktyce 414 organizacji pozarządowych posiada na dzień dzisiejszy (stan z 1 września 2010 r.) status konsultacyjny przy 11 agendach wyspecjalizowanych ONZ. Są to agendy: *FAO*, Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (*International Atomic Energy Agency - IAEA*), Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (*International Civil Aviation Organization - ICAO*), Międzynarodowa Organizacja Pracy (*International Labour Organization - ILO*), Międzynarodowa Organizacja Morska (*International Maritime Organization - IMO*), Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (*International Telecommunication*

*Union - ITU*), Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (*United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD*), Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO*), Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Industrial Development Organization - UNIDO*), WHO i Światowa Organizacja Własności Intelktualnej (*World Intellectual Property Organization - WIPO*). Niektóre NGO's posiadają status konsultacyjny przy więcej niż jednej agencji wyspecjalizowanej. Są to np.: *Austro-Egyptian Chamber of Commerce* posiadająca status konsultacyjny przy UNCTAD i UNIDO, *European Broadcasting Union* akredytowana przy ITU, UNESCO i WIPO, *International Association of Conference Interpreters* przy ILO, UNESCO, WIPO, a *International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Associations* aż przy czterech agendach: UNCTAD, UNIDO, WHO i WIPO (List, 2010, s. 89-102).

Coraz większa liczba organizacji pozarządowych mających kontakt z ONZ, różne możliwości wzajemnej współpracy i relacji, powiększający się stale zakres spraw, którymi się zajmują doprowadziły do konieczności powstania specjalnych instytucji mających ułatwić wzajemne kontakty. Pierwszą z takich komórek jest Biuro Łącznikowe dla Organizacji Pozarządowych, stanowiące w systemie ONZ miejsce kontaktowe dla NGO's. Jest to biuro międzyinstytucjonalne, które pozostaje niezależne od innych organów ONZ. Działa zarówno na rzecz państw członkowskich ONZ, informując je o tematach i nowych wydarzeniach podejmowanych przez organizacje pozarządowe, o współpracy między organizacjami pozarządowymi a ONZ, jak i organizacji pozarządowych, promując dynamiczne partnerstwo pomiędzy nimi a Organizacją Narodów Zjednoczonych. Działalność tę prowadzi poprzez wydawanie publikacji, organizowanie wspólnych imprez, spotkań oraz szkoleń dla organizacji pozarządowych, mających na celu ułatwienie partycypacji organizacji pozarządowych w konferencjach organizowanych przez ONZ lub pod jej auspicjami, jak i poprzez prowadzenie baz danych oraz udzielanie porad i informacji w sprawie możliwości współpracy z ONZ.

Drugą z takich komórek mających ułatwić wzajemną współpracę jest powstała w 1948 r. Konferencja Organizacji Pozarządowych Posiadających Status Konsultacyjny Przy Radzie Gospodarczej i Społecznej (*Conference of Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the Economic and Social Council - CONGO*). Jest to międzynarodowe, niezależne stowarzyszenie organizacji pozarządowych mające na celu ułatwić im działalność w ramach ONZ, jak i koordynację prac na forum ONZ. Dodatkowo posiada ono generalny status konsultacyjny przy Radzie Gospodarczej i Społecznej

uzyskany w 2002 r. CONGO zajmuje się koordynacją prac organizacji pozarządowych na forum ONZ. Szczegółowe funkcje są następujące:

- asystowanie znacznej liczbie różnorodnych organizacji pozarządowych w działalności na rzecz realizacji zapisów Karty Narodów Zjednoczonych,
- praca na rzecz wzmocnienia statusu konsultacyjnego i pogłębienia współpracy organizacji pozarządowych z ONZ i jego organami,
- stanowi forum dla integracji i koordynacji interesów organizacji pozarządowych o wspólnym polu zainteresowania.

Początek wzajemnych relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi i ONZ sięga do powstania ONZ. Od początku zdawano sobie bowiem sprawę z roli, jaką organizacje pozarządowe spełniają na arenie międzynarodowej. Znalazło to potwierdzenie zarówno w zapisach Karty Narodów Zjednoczonych, jak i kolejnych rezolucjach ONZ. Niestety zapisy te nie są już adekwatne wobec zacieśniających się relacji pomiędzy ONZ a NGO's.

## **Podsumowanie**

Organizacje pozarządowe mają możliwość realnego wpływu na prace i ustalenia czynione przez ONZ. Najważniejsze znaczenie ma sformalizowanie współpracy z Radą Gospodarczą i Społeczną, poprzez uzyskanie akredytacji przy tej instytucji. NGO's mogą uzyskać generalny status konsultacyjny, specjalny status konsultacyjny lub zostać wpisane do tzw. „rejestru”. Do tej pory wpisano 3.500 organizacji pozarządowych. Liczba ta rośnie z roku na rok, jednak cały czas dominują w niej organizacje pozarządowe z państw zachodnich. Kolejną możliwością współpracy jest utrzymywanie oficjalnych stosunków z jedną, bądź wieloma agendami wyspecjalizowanymi ONZ. Każda z tych form współpracy przynosi korzyści obu stronom, jak i społeczności międzynarodowej: następuje lepszy przepływ informacji, skuteczniejsze określenie celów i form działania, jak i szybsze dotarcie do potrzebujących. Należy przypuszczać, że w najbliższym czasie ta współpraca będzie rozwijana i zacieśniana. Za takim wnioskiem przemawia dotychczasowa współpraca, lawinowo zwiększająca się liczba organizacji pozarządowych, zwłaszcza w krajach rozwijających się, jak i coraz większa liczba problemów i spraw stojących przed ONZ. Rozszerzenie współpracy będzie jednak wymagało ustanowienia nowych uregulowań prawnych.



## LITERATURA

- ABC des Nations Unies. Nation Unies, New York 2006.
- Basic facts about the United Nations. United Nation, New York 1995.
- Chiang P., Non-Governmental Organizations at the United Nations. United Nation, New York 1981.
- <http://www.unic.un.org/pl/ngo> (stan z dnia: 12 kwietnia 2011 r.).
- <http://www.ngocongo.org> (stan z dnia: 12 kwietnia 2011 r.).
- Karta Narodów Zjednoczonych. W: Flemming M., Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów. Uzupełnienie i redakcja Marek Gąska i Elżbieta Mikos-Skuza, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003, s. 39-54.
- List of non-governmental organizations in consultative status with Economic and Social Council as of 1 September 2010. United Nations, New York 2010.
- Rydzkowski J., Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych. Państwowe Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 2003.
- Symonides J., Organizacja Narodów Zjednoczonych: geneza, podstawa, cele i zasady funkcjonowania, struktura, organy główne i pomocnicze, system Narodów Zjednoczonych. W: Symonides J. (red.), Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy. Wydawnictwo Naukowe „Scholar”: Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 20-73.
- Symonides M., Symonides J., Wkład organizacji pozarządowych w promocję i ochronę praw człowieka. „Stosunki Międzynarodowe”, nr 1-2, 2004, s. 9-24.
- Szymoniczek J., Międzynarodowa pomoc humanitarna i rozwojowa jako instrumenty niemieckiej polityki zagranicznej. „Rocznik Polsko-Niemiecki”, 2011, nr 19
- The resolutions 1996/31. Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations. W: Resolutions and decisions of the Economic and Social Council. Official Records, 1996. E/1996/96. Supplement No.1, United Nations, New York 1997, s. 53-61.
- The United Nations Today. United Nation, New York 2008.
- Zdanowicz M., Wysoki Komisarz ONZ do spraw Uchodźców. Studium prawnomiędzynarodowe z zakresu współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi. Białystok 1994.



# NADZÓR NAD INSTYTUCJAMI TRZECIEGO SEKTORA

## GOVERNMENTAL CONTROL OVER THIRD SECTOR INSTITUTIONS

**Paweł Witkowski\***

### **Abstract:**

*The freedom of the individual might be expressed by political freedom, specifically by the freedom of assembly. The essence of this freedom is usually realized in the creation and operation of associations, foundations, trade unions, social and professional organizations, employers' organizations, and political parties. The previously mentioned organizations can be termed non-governmental organizations. Governmental control cramps social initiative. The more supervisory intervention there is, the less there is of social initiative. There is greater apprehension that anything attempted might be prevented by the public authorities or that an authority - by demands specified by its administration - might create an administrative barrier which cannot be met. All of which is a contradiction against the essence of human rights. Nevertheless, supervision by the public authority is essential in order to avoid infringement on other subjects' freedoms by third sector institutions' actions and to ensure that the institutions obey the law.*

### **Wstęp**

W aktach normatywnych, doktrynie i orzecznictwie sądowym pojęcie nadzoru używane jest w różnych znaczeniach. Zazwyczaj odnoszone jest do relacji prawnych pomiędzy organami administracji, aby konstruować różne zależności w strukturze tej administracji. Pojęcie nadzoru służy też jako konstrukcja procesu weryfikacji rozstrzygnięć indywidualnych wydawanych przez organy administracji publicznej oraz służy do charakteryzowania relacji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami pozostającymi poza strukturą władz publicznych. Często ustawodawca posługuje się pojęciem nadzoru niekonsekwentnie, wręcz w sposób dowolny. Taka przypadkowość w tym zakresie rodzi duże trudności w definiowaniu pojęcia nadzoru (Chmielnicki, 2006, s. 15-16).

---

\* dr Paweł WITKOWSKI, Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania w Zabrze.

## 1. Pojęcie nadzoru i problem zakresu jego realizacji

Podejmowane wielokrotnie w doktrynie próby definiowania instytucji nadzoru prowadziły do wniosku, że składa się ono z dwóch elementów: elementu kontroli i elementu polegającego na możliwej ingerencji w sytuację podmiotu nadzorowanego. Kontrola pojmowana jest jako obserwowanie, ustalanie stanu rzeczywistego, ustalanie stanu postulowanego, porównywanie tych dwóch stanów, zestawianie tego co istnieje z tym, co być powinno oraz wyciąganie z tego porównania wniosków. Kontrola ma za zadanie nie tylko wykrywać błędy, ale również wskazywać te sytuacje, które sprzyjają popełnianiu błędów. Analiza przyczyn błędów pozwala na wykrycie źródła błędów (Ochendowski, 2009, s. 419-420).

Kontrolujący nie powinien „na siłę” doszukiwać się błędów w funkcjonowaniu kontrolowanego podmiotu. Powinien przeprowadzić kontrolę bezstronnie, fachowo i efektywnie. Jeżeli nie dostrzeżę nieprawidłowości, to powinien taki stan jednoznacznie stwierdzić i we wnioskach pokontrolnych wskazać gwarancje dalszego prawidłowego funkcjonowania skontrolowanego podmiotu. Celem kontroli jest nie tylko doskonalenie działalności podmiotu kontrolowanego, lecz także doskonalenie samego wzorca, z którym porównywany jest stan rzeczywisty (Olejniczak-Szałowska, 2009, s. 482).

Nadzór pojmowany jest jako możliwość stosowania aktów i czynności o charakterze władczym w stosunku do nadzorowanego podmiotu. Podmioty administracyjnego stosunku nadzoru, zakres nadzoru, środki nadzoru i kryteria nadzoru muszą być określone ustawowo. W odróżnieniu od kontroli, nadzór jest realizowany przez podmiot nadzorujący w stosunku do podmiotu, który generalnie nie jest ani organizacyjnie, ani hierarchicznie podporządkowany podmiotowi sprawującemu nadzór. Z tego względu kompetencje nadzorcze podmiotu nadzorującego muszą być określone w ustawie. O ile kontrola może być realizowana albo bezpośrednio na podstawie przepisów prawa, albo może wynikać ze stosunku strukturalnej lub funkcjonalnej zależności pomiędzy podmiotami administracji, o tyle nadzór jest instytucją, której podstawa musi wynikać wprost z ustawy. Wydaje się, że trafnie określono pojęcia kontroli i nadzoru w komisyjnym projekcie ustawy (Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka - druk sejmowy nr 3942 z dnia 29.12.2010 r.) - Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Stanowi on, że, o ile „kontrola” odnosi się do relacji między organami administracji publicznej, to oznacza „czynności polegające na ustaleniu zgodności działań podmiotu kontrolowanego z wzorcami i standardami, formułowaniu wniosków i ocen w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz wprowadzenia

usprawnień”. Natomiast „nadzór” - to „ustawowe upoważnienie do stosowania aktów lub czynności wiążących podmiot nadzorowany, w tym również wzruszania jego aktów lub czynności; przy braku podstaw prawnych do stosowania aktów lub czynności nadzorczych określenie „nadzór” należy rozumieć wyłącznie jako kontrolę”. Od kontroli i nadzoru należy odróżnić „kierownictwo”, którym wg tego projektu jest „ustawowe upoważnienie do podejmowania wiążących czynności i aktów zawierających w szczególności określenie zadań, wytyczne lub polecenia oraz - do stosowania środków nadzoru w stosunku do podmiotu podporządkowanego organizacyjnie”(druk sejmowy nr 3942 z dnia 29.12.2010 r).

Jednym z pierwszoplanowych problemów nadzoru jest zakres podmiotowy nadzoru – jaki podmiot poddany jest nadzorowi i jaki podmiot realizuje ten nadzór. Rozważania w tym zakresie należy rozpocząć od analizy norm konstytucyjnych, które powinny dać odpowiedź na pytanie, czy nadzór powinien być podstawową formą współistnienia podmiotów realizujących zadania publiczne, czy też podmioty realizujące zadania publiczne generalnie są niezależne i stosunek prawny nadzoru ma występować jedynie w przypadkach ściśle wskazanych przez normę prawną.

Rozdział Konstytucji RP poświęcony wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela został zamieszczony zaraz po pierwszym rozdziale poświęconym Rzeczpospolitej, a przed wieloma innymi rozdziałami określającymi ustrój organów państwowych. Taka systematyka treści Konstytucji pozwala twierdzić, że struktury państwa powinny pełnić służebną rolę wobec społeczeństwa, a nie odwrotnie. Systematyka Konstytucji pozwala też stwierdzić, że wolności człowieka i obywatela mają pierwotny charakter w stosunku do jego praw. Z takich relacji wolności, praw człowieka i obywatela do instytucji państwa należy wyciągnąć wniosek o pierwotnie wolnościowych relacjach człowieka w stosunku do państwa. Człowiek, obywatel w stosunku do państwa może zatem robić to, co nie jest wyraźnie zabronione. Człowiek jest podmiotem wszelkich praw, a nie ich przedmiotem.

Wolność jednostki jest zasadą, a jej ograniczenia muszą mieć charakter wyjątkowy. Wolność nie ma charakteru absolutnego. To, że określona wolność podlega ochronie nie oznacza, że intensywność ochrony w każdej fazie, etapie i w każdych okolicznościach ma być taka sama. W demokratycznym państwie prawnym ograniczenia wolności jednostki mogą wystąpić jedynie, gdy spełnione są łącznie następujące okoliczności (Skrzydło, 1997, s. 184-185):

1. występuje wyraźna podstawa prawna określająca podmiot, przedmiot i treść ograniczenia,

2. ograniczenie wolności musi być konieczne z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa,
3. ograniczenie nie może naruszać istoty wolności,
4. ograniczenie wolności może nastąpić tylko z enumeratywnie wskazanych w konstytucji względów m.in.: bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób (art. 31, ust. 3 Konstytucji RP),
5. zakres ograniczenia wolności musi być adekwatny (proporcjonalny) do zagrożeń, jakie mogłyby powstać w przypadku nieograniczonego korzystania z wolności.

Wolność ma charakter pierwotny w stosunku do państwa. Państwo jedynie potwierdza jej istnienie i gwarantuje jej nienaruszalność. W odróżnieniu od wolności prawo nie istnieje bez statuującej go normy. Prawo nakłada na państwo obowiązek zapewnienia jednostce możliwość korzystania z tego prawa. Jednostka domagając się realizacji prawa może sformułować roszczenie wobec państwa. W przypadku sporu pomiędzy jednostką a państwem, to jednostka powinna wskazać podstawę prawną roszczenia, z której wywodzi swoje prawo (Banaszak, 2009, art. 30). Inaczej jest z wolnością. Jednostka korzysta z wolności w sposób, w jaki uzna za stosowny. Prawo jedynie określa granice tej wolności. W przypadku sporu pomiędzy jednostką korzystającą z wolności a państwem, to państwo musi podać podstawę prawną ograniczenia wolności, a nie jednostka.

Wolność jednostki wyraża się m.in. w wolnościach o charakterze politycznym, a w szczególności w wolności zrzeszania się. Wolność ta jest realizowana zazwyczaj w postaci możliwości tworzenia i funkcjonowania stowarzyszeń, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych, organizacji pracodawców, partii politycznych. Przejawem wolności zrzeszania są również kościoły i związki wyznaniowe, organizacje religijne, komitety wyborcze. Wszystkie te organizacje można określić organizacjami pozarządowymi, które wspólnie tworzą „trzeci sektor”. Pierwszy sektor aktywności społecznej to administracja publiczna, a drugi sektor to instytucje biznesowe nastawione na zysk.

## **2. Nadzór nad stowarzyszeniami**

Wśród instytucji trzeciego sektora wydaje się, że wolność zrzeszania się realizowana jest najczęściej w stowarzyszeniach i fundacjach. Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach

niezarobkowych, samodzielnie określającym swoje cele, programy działania, struktury organizacyjne oraz uchwalającym akty wewnętrzne dotyczące jego działalności (art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach; dalej „ustawa Pos”).

Zgodnie z art. 58, ust. 3 Konstytucji RP „ustawa określa rodzaje zrzeczeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeczeniami”. Zdaniem Sądu Najwyższego, norma zawarta w tym artykule nie oznacza, że nadzorowi podlegają tylko stowarzyszenia zarejestrowane przez sąd. Artykuł ten reguluje jedynie określone kwestie dotyczące stowarzyszeń zarejestrowanych, a nie wyklucza nadzoru państwowego nad pozostałymi rodzajami stowarzyszeń, w tym nadzoru nad stowarzyszeniami zwykłymi (Postanowienie SN z dnia 29.04.2005 r., sygn. V CK 506/04, Lex nr 603190). Takie stanowisko Sądu Najwyższego, wydaje się, że nie znajduje oparcia ani w literalnej wykładni art. 58 Konstytucji RP, ani w wykładni systemowej, ani też w wykładni celowościowej. Trudno argumentować, że normodawca konstytucyjny co innego napisał literalnie, a co innego „miał na myśli”. Gdyby w końcówce przepisu nie napisano „tymi” zrzeczeniami, lecz norma brzmiałaby, że ustawa określa „...formy nadzoru nad zrzeczeniami”, to wówczas norma konstytucyjna dopuszczałaby ustawowe ograniczenie wolności zrzeszania się w stosunku do wszystkich rodzajów zrzeczeń, a nie tylko w stosunku do zrzeczeń podlegających sądowej rejestracji. Pogląd, że Państwo powinno sprawować zinstytucjonalizowany nadzór nad wszystkimi zorganizowanymi działaniami ludzkimi jest w istocie poglądem autorytarnym, dla którego obecnie obowiązująca konstytucja nie daje uzasadnienia.

Zgodnie z ustawą – Prawo o stowarzyszeniach, nadzór nad stowarzyszeniami realizowany jest przez organy administracji oraz sąd. Podstawowym organem nadzoru w tym zakresie jest starosta. Do jego obowiązków należy nadzór nad wszystkimi stowarzyszeniami za wyjątkiem stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie których właściwym jest wojewoda. Właściwość miejscową organu nadzoru ustala się wg siedziby stowarzyszenia. Ustawa przewiduje następujące środki nadzoru:

1. żądanie dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów) - art. 25, pkt. 1,
2. żądanie od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień - art. 25, pkt. 3,
3. nałożenie grzywny w wysokości nie wyższej niż 5.000 zł (przez sąd) - art. 26,

4. wystąpienie o usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości - art. 28,
5. udzielenie ostrzeżenia władzom stowarzyszenia - art. 28,
6. udzielenie upomnienia (przez sąd) - art. 29, ust. 1, pkt. 1,
7. uchylenie uchwały stowarzyszenia niezgodnej z prawem lub statutem (przez sąd) - art. 29, ust. 1, pkt. 2,
8. rozwiązanie stowarzyszenia (przez sąd) - art. 29, ust. 1 pkt. 3, art. 31,
9. zarządzenie tymczasowe o zawieszeniu w czynnościach zarządu stowarzyszenia i wyznaczenie kuratora do prowadzenia bieżących spraw stowarzyszenia (przez sąd) - art. 29, ust. 2,
10. zobowiązanie przez sąd władz stowarzyszenia do usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie i zawieszenie na ten czas postępowania o rozwiązanie stowarzyszenia - art. 29, ust. 3,
11. ustanowienie przez sąd kuratora jeżeli stowarzyszenie nie posiada zarządu zdolnego do działań prawnych - art. 30, ust. 1.

Ustawa Pos określa jeden środek nadzoru o charakterze prewencyjnym. Jeżeli stowarzyszenie miałoby prowadzić działalność bezpośrednią związaną z obronnością albo bezpieczeństwem państwa lub ochroną porządku publicznego, to osoby pragnące założyć takie stowarzyszenie zobowiązane są uzgodnić zakres tej działalności, odpowiednio, z Ministrem Obrony Narodowej lub ministrem właściwym do spraw wewnętrznych albo organami przez nich określonymi (art. 45).

Wymienione środki nadzoru są różnicowane, ale poza ostatnim wszystkie pozostałe mają charakter represyjny. Art. 25 ustawy Pos stanowi podstawę do żądania od zarządu stowarzyszenia doręczenia organowi nadzoru odpisów walnego zebrania członków (zebrania delegatów). Zarząd nie ma kompetencji do doręczania uchwał organów stowarzyszenia organowi nadzoru z własnej inicjatywy - bez żądania organu nadzoru. Z drugiej strony, ustawa w żaden sposób nie ogranicza ilości uchwał, których odpisów organ nadzoru może żądać, w tym brak jest ograniczenia czasowego. Uprawnione zatem byłoby żądanie organu nadzoru, który zażądałby doręczenia odpisów wszystkich uchwał walnego zebrania członków, jakie zostały podjęte od czasu powstania stowarzyszenia. Odpisy te mają służyć stwierdzeniu, czy istnieją przesłanki do zastosowania innych, dalej idących środków nadzoru. Administracyjny organ nadzoru może dodatkowo samodzielnie wystąpić do stowarzyszenia jedynie o usunięcie dostrzeżonych nieprawidłowości lub wnioskować do sądu o zastosowanie przez sąd innego środka nadzoru.



Żądanie usunięcia dostrzeżonych nieprawidłowości ma na celu nie tylko konwalidację lub zmianę istniejącego stanu ale również służy zmotywowaniu organów stowarzyszenia do prawidłowego działania w przyszłości. Realizacja nadzoru musi obejmować nie tylko przepisy ustawy Pos. ale również przepisy statutu stowarzyszenia. Można sobie wyobrazić, że uchwała lub inne działanie władz stowarzyszenia nie będą naruszały wprost przepisu ustawy, a będąc niezgodne ze statutem, będą podstawą do zastosowania środka nadzoru. Organ nadzoru formułując wystąpienie o usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości (art. 28 ustawy Pos.) powinien wskazać konkretny przepis, który został przez organ stowarzyszenia naruszony i dokonać jego wnikliwej wykładni. Zobowiązany jest do jednoznacznego wskazania przepisu ustawy lub statutu, z którego wynika sprzeczność działania z prawem.

Brak jest podstaw do żądania przedstawienia odpisów uchwał zarządu stowarzyszenia. Organ nadzoru chcąc pozyskać wiedzę w zakresie działań zarządu może jedynie „żądać od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień”.

Organ nadzoru ma obowiązek podejmować działania nadzorcze adekwatnie do sytuacji. Konstytucyjnie określona wolność zrzeszania się powoduje, że środki nadzoru powinny być stosowane tylko w konkretnie uzasadnionych okolicznościach, gdyż nawet żądanie dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia uchwał walnego zebrania członków stanowi ograniczenie tej wolności. Zatem nawet środki represyjno-informacyjne powinny być stosowane jedynie w uzasadnionych przypadkach, a nie „prewencyjnie”. Na konieczność stosowania adekwatnego środka nadzoru wskazuje art. 28 ustawy Pos, stanowiąc, że w razie stwierdzenia, że działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub statutem w określonym zakresie, organ nadzoru, w zależności od rodzaju i stopnia stwierdzonych nieprawidłowości podejmuje określone działania. Najmniej dolegliwym z tych środków jest wystąpienie o usunięcie nieprawidłowości w określonym terminie, następnie udzielenie ostrzeżenia władzom stowarzyszenia, a najbardziej represyjne środki nadzoru może stosować sąd, tj. udzielenie upomnienia władzom stowarzyszenia, uchylenie niezgodnej z prawem lub statutem uchwały stowarzyszenia, nałożenie grzywny, ustanowienie kuratora stowarzyszenia, rozwiązanie stowarzyszenia.

Rozwiązanie stowarzyszenia przez sąd może nastąpić, gdy naruszenie prawa ma charakter trwały, uporczywy i brak jest warunków do usunięcia nieprawidłowości innymi środkami niż rozwiązanie stowarzyszenia. Rozwiązanie stowarzyszenia przez sąd, na wniosek organu nadzoru nie

oznacza zakazu jego istnienia, ale prowadzi do likwidacji w sposób przewidziany przepisami prawa. Zakaz istnienia oznacza niemożność podjęcia jakiegokolwiek działalności, uzyskania rejestracji czy wpisu do ewidencji. Rozwiązanie stowarzyszenia dotyczy takich organizacji, które nie są objęte zakazem istnienia lecz prowadzą działalność sprzeczną z powszechnie obowiązującym prawem lub statutem (Postanowienie SN z dnia 29.04.2005 r., sygn. V CK 506/04, Lex nr 603190). Rozwiązanie stowarzyszenia następuje również na wniosek organu nadzorującego, w razie gdy:

1. liczba członków stowarzyszenia zmniejszyła się poniżej liczby członków wymaganych do jego założenia,
2. stowarzyszenie nie posiada przewidzianych w ustawie władz i nie ma warunków do ich wyłonienia w okresie dłuższym niż rok - art. 31 (nie dotyczy stowarzyszenia zwykłego).

W sprawie o rozwiązanie stowarzyszenia, stowarzyszenie musi być należycie reprezentowane przez właściwe organy. Jeżeli stowarzyszenie nie ma takich organów, to sąd powinien ustanowić kuratora dla stowarzyszenia.

Szczególnym zrzeszeniem jest Polski Związek Łowiecki, który jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, prowadzących gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskanie zwierzyny oraz działających na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych. Na podstawie art. 35a ustawy z dnia 13 października 1995 r. prawo łowieckie (Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.). nadzór nad działalnością tego stowarzyszenia sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, stosując „odpowiednio” zasady nadzoru uregulowane w ustawie prawo o stowarzyszeniach. Dodatkowo w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim oraz utraty członkostwa w kole łowieckim zainteresowany może – po wyczerpaniu postępowania wewnątrz stowarzyszeniowego - dochodzić swoich praw na drodze sądowej. Sąd jednak jedynie analizuje, czy organy stowarzyszenia działały w granicach prawa, statutu, a nie działa reformatoryjnie, gdy prawo czy statut dopuszczały różne rozstrzygnięcia (wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 14.11. 2008 r., sygn. I ACa 906/08, Lex nr 612295).

Uczelnie akademickie mogą tworzyć Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich. Do konferencji rektorów stosuje się odpowiednio art. 10, ust. 1 i 2, art. 11, art. 25, art. 28, art. 29 oraz art. 33-39 ustawy Pos. Organem nadzorującym jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego (art. 54. ustawy; Dz.U. z 2005 r., Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

Studenci mają prawo zrzeszania się w uczelnianych organizacjach studenckich, np. kołach naukowych, zespołach artystycznych, zespołach sportowych. Zrzeszenia te są tworzone i funkcjonują na zasadach określonych w ustawie o szkolnictwie wyższym. Nadzór nad takimi zrzeszeniami sprawuje rektor oraz senat uczelni. Rektor uczelni prowadzi rejestr uczelnianych organizacji studenckich. Od decyzji rektora w sprawie rejestracji przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. W ramach nadzoru rektor ma obowiązek uchylecia uchwały organu uczelnianej organizacji studenckiej niezgodnej z przepisami prawa, statutem uczelni lub statutem (regulaminem) tej organizacji. Natomiast, jeżeli organizacja studencka rażąco narusza przepisy ustawowe, statut uczelni lub statut (regulamin) organizacji, to senat uczelni na wniosek rektora ma obowiązek rozwiązać taką organizację (art. 204 i 205 ustawy o szkolnictwie wyższym).

Zrzeszeniowy charakter mają uczniowskie kluby sportowe, związki sportowe. Charakter taki mogą mieć również pozostałe kluby sportowe, o ile ich statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej. Kluby takie działają na zasadach przewidzianych w ustawie Pos z wyłączeniem odmienności w zakresie rejestracji. Klub sportowy podlega wpisowi do ewidencji prowadzonej przez starostę. Wpis i odmowa wpisu do ewidencji następuje w drodze decyzji. Kluby sportowe mogą tworzyć związki sportowe w formie stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń (art. 4-6 ustawy z dnia 25.06.2010 r. o sporcie; Dz.U. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.).

Nadzór nad polskimi związkami sportowymi sprawuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej oraz sąd. Z zakresu nadzoru wyjęte są decyzje dyscyplinarne i regulaminowe związane z organizacją i przebiegiem współzawodnictwa sportowego. Do środków nadzoru nad polskimi związkami sportowymi należą:

1. żądanie udostępnienia odpisów uchwał władz związku sportowego,
2. żądanie udzielenia pisemnych wyjaśnień dotyczących działalności związku,
3. zatwierdzenie statutu oraz jego zmian,
4. udzielenie władzom związku upomnienia i zażądanie podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem,
5. wstrzymanie wykonania decyzji władz związku i wezwanie ich do jej zmiany lub uchylenia w określonym terminie,
6. uchylenie decyzji władz związku w przypadku niespełnienia przez związek żądania jej zmiany lub uchylenia,
7. zawieszenie w czynnościach władz związku sportowego i wyznaczenie kuratora (sąd na wniosek ministra),

8. rozwiązanie związku sportowego jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem (sąd na wniosek ministra – art. 16 – 23 ustawy o sporcie).

Minister właściwy do spraw kultury fizycznej ma również szeroko określone uprawnienia kontrolne w stosunku do polskich związków sportowych.

### **3. Nadzór nad fundacjami**

Fundacje są instytucjami ustanowionymi dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska, opieka nad zabytkami (art. 1 ustawy z dnia 06.04.1984 r. o fundacjach; Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.). Wyróżnia się fundacje prawa prywatnego - tworzone na podstawie ustawy o fundacjach, fundacje prawa publicznego - tworzone na podstawie ustawy szczególnej (autor pozostawia je poza zakresem zainteresowania, albowiem nie zalicza on ich do instytucji trzeciego sektora), fundacje kościelne – tworzone przez osoby prawne kościołów na podstawie ustawy o fundacjach.

W doktrynie podnoszone są argumenty, że fundację nie należy zaliczać do organizacji społecznych (T. Bąkowski, Glosa do uchwały NSA z dnia 12.12.2005 r., sygn. II OPS 4/45, Lex nr 62276/1), jednakże bez wątplenia fundacja jest instytucją w pełni wykorzystywaną do realizacji celów i aktywności społecznej w sferze użyteczności publicznej (Kidyba, 2007, s. 14), o charakterze nie rządowym i nie ściśle gospodarczym, a to pozwala ją zaliczyć do kręgu instytucji trzeciego sektora (fundacje poddane normom prawa prywatnego).

Nadzór nad fundacjami – zgodnie z ustawą o fundacjach – sprawują właściwy minister oraz w zakresie działalności prowadzonej na obszarze właściwości miejscowej samorządu powiatowego – starosta. Kompetencje nadzorcze ma również sąd działający na wniosek organu nadzoru. Fundacja podlega wpisowi do Krajowego rejestru Sądowego. O wpisaniu fundacji do rejestru sąd zawiadamia ministra właściwego ze względu na zakres jego działania oraz cele fundacji oraz zawiadamia właściwego ze względu na

siedzibę fundacji starostę. Organy nadzoru pozyskują informacje o działalności poszczególnych fundacji przede wszystkim z corocznego sprawozdania, które fundacja ma obowiązek składać właściwemu ministrowi i jego upublicznienia. Podmioty sprawujące nadzór mogą realizować następujące środki nadzoru:

1. wyznaczenie odpowiedniego terminu do usunięcia uchybień w działalności zarządu fundacji,
2. żądanie dokonania w wyznaczonym terminie zmiany zarządu fundacji,
3. wstrzymanie wykonania uchwały do czasu rozstrzygnięcia sprawy o uchylenie uchwały (sąd),
4. uchylenie uchwały zarządu fundacji (sąd),
5. zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego (sąd),
6. orzeczenie o zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz z celem, w jakim fundacja została utworzona (sąd).

W porównaniu do środków nadzoru nad stowarzyszeniami, w przypadku nadzoru nad fundacjami nie ma takiego środka, jak żądanie informacji i wyjaśnień zarządu dotyczących działalności fundacji. Wydaje się, że z formalnego punktu widzenia informacyjny zakres nadzoru wyczerpuje się w corocznym sprawozdaniu fundacji z jej działalności. Należy jednak stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym nadzór obejmuje „przyjmowanie sprawozdań”. Administracyjne organy nadzoru samodzielnie mogą jedynie wyznaczyć odpowiedni termin do usunięcia uchybień w działalności zarządu fundacji oraz mogą żądać dokonania w wyznaczonym terminie zmiany zarządu fundacji. Środki te organ nadzoru może zastosować jeżeli działanie zarządu fundacji „w istotny sposób” narusza przepisy prawa lub postanowienia statutu. Zatem nie każde naruszenie przepisów prawa lub statutu będzie wystarczającą podstawą do stosowania środków nadzoru. Jeżeli wyznaczony środkiem nadzoru termin upłynął bezskutecznie, albo zarząd fundacji nadal uporczywie podejmuje działania w sposób niezgodny z prawem, statutem lub celem fundacji, to organ nadzoru może żądać, aby sąd zawiesił zarząd fundacji i wyznaczył zarządcę przymusowego (art. 14 ustawy o fundacjach). Organy nadzoru mogą również wystąpić do sądu o uchylenie uchwały zarządu fundacji, gdy pozostaje ona „w rażącej sprzeczności” z celem fundacji albo z postanowieniami statutu lub z przepisami prawa. Wówczas organ nadzoru może również wystąpić do sądu o wstrzymanie wykonania uchwały do czasu rozstrzygnięcia sprawy (art. 13 ustawy o fundacjach).

#### 4. Problem nadzoru nad innymi instytucjami trzeciego sektora

Kolejnymi instytucjami o zrzeszeniowym charakterze, które można zaliczyć do instytucji trzeciego sektora to: związki zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe. Związek zawodowy powstaje z mocy uchwały o jego utworzeniu, podjętej przez co najmniej 10 osób uprawnionych do tworzenia związków zawodowych. Podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Jest niezależny w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji (art. 1 ustawy z dnia 23.05.1991 r. o związkach zawodowych; Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 89 z późn. zm.).

Związki zawodowe podlegają przede wszystkim nadzorowi sądowemu, zarówno w toku postępowania rejestrowego, jak i w toku działalności związku. Nadzór sprawuje również prokurator okręgowy i Minister Sprawiedliwości. Związek zawodowy ma obowiązek zawiadomienia sądu o zmianie statutu. Jeżeli sąd głosi zastrzeżenia do zmian, to zawiadamia o nich związek zawodowy i wyznacza rozprawę dla ich rozpatrzenia. W przypadku stwierdzenia, że organ związku zawodowego prowadzi działalność sprzeczną z ustawą, wyznacza termin co najmniej 14 dni na dostosowanie działalności tego organu do obowiązującego prawa (postępowanie na wniosek prokuratora okręgowego). W razie bezskutecznego upływu tego terminu sąd rejestrowy może orzec grzywnę wobec poszczególnych członków organu związku w wysokości do 5.000 zł, może wyznaczyć władzom związku termin przeprowadzenia nowych wyborów do organu związkowego pod rygorem zawieszenia działalności tego organu. Jeżeli środki te są nieskuteczne, to sąd na wniosek Ministra Sprawiedliwości orzeka o skreśleniu związku zawodowego z rejestru (art. 36 ustawy o związkach zawodowych). Poza tym sąd rejestrowy skreśla związek zawodowy z rejestru w ściśle określonych w ustawie przypadkach, gdy: wskazany w statucie organ podjął uchwałę o rozwiązaniu związku, zakład pracy, w którym dotychczas działał związek, został wykreślony z właściwego rejestru albo jego przekształcenia organizacyjno-prawnego uniemożliwiającego kontynuowanie działalności związku, albo liczba członków związku utrzymuje się poniżej 10 przez okres dłuższy niż 3 miesiące (art. 17 ustawy o związkach zawodowych).

Kościoły i inne związki wyznaniowe są niezależne od państwa przy wykonywaniu swoich funkcji religijnych. Jeżeli ustawy szczególne o stosunkach danego kościoła z Rzeczypospolitą Polską lub umowy międzynarodowe

we nie stanowią inaczej, to na podstawie art. 14 ustawy z dnia 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.) kościół lub inny związek wyznaniowy powiadamia ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych oraz wojewodę właściwego ze względu na siedzibę jednostki organizacyjnej kościoła lub innego związku wyznaniowego o utworzeniu, zmianie nazwy, siedziby, granic lub połączeniu, podziale i zniesieniu terytorialnych jednostek organizacyjnych. Zawiadamiają też o zmianie siedziby i o zmianie osób wchodzących do kierowniczych organów wykonawczych. Jeżeli funkcję w organach kościoła lub innego związku wyznaniowego miałby objąć cudzoziemiec, to właściwemu ministrowi przysługuje środek nadzorczy w postaci zgłoszenia zastrzeżenia. O planowanym objęciu funkcji w kierowniczych organach wykonawczych kościoła lub inny związek wyznaniowy ma obowiązek powiadomić właściwego ministra. Jeżeli minister nie zgłosi zastrzeżeń w terminie 60 dni od daty powiadomienia, uważa się, że wyraził w tym zakresie zgodę.

Ze względu na ograniczony zakres opracowania nie będą tutaj przedstawione problemy nadzoru nad organizacjami pracodawców, samorządów zawodowych, komitetów wyborczych i pozostałych instytucji trzeciego sektora.

Dyskusyjnym zagadnieniem może być przynależność do kręgu podmiotów trzeciego sektora partii politycznych. Są tworzone i funkcjonują na zasadach określonych w ustawie z dnia 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. Nr 79, poz. 857 z późn. zm.). Partie polityczne są dobrowolnymi organizacjami, stawiającymi sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Partia polityczna podlega wpisowi do ewidencji partii politycznych prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Nadzór nad partiami politycznymi sprawuje sąd ewidencyjny, Trybunał Konstytucyjny, Państwowa Komisja Wyborcza oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Państwowa Komisja Wyborcza orzeka w sprawach przyjęcia (odrzućenia) sprawozdania, jakie partie polityczne mają obowiązek składania. Przypadku odrzucenia sprawozdania partia polityczna ma prawo, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść skargę na postanowienie w tym przedmiocie do Sądu Najwyższego. W przypadku odrzucenia sprawozdania przez Państwową Komisję Wyborczą, partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych trzech latach (jeżeli była uprawniona do jej otrzymania). Natomiast jeżeli

partia polityczna nie złoży wymaganego sprawozdania, to Państwowa Komisja Wyborcza występuje do sądu z wnioskiem o wykreślenie wpisu tej partii ewidencji. Sąd Okręgowy w Warszawie - jako sąd ewidencyjny- sprawuje nadzór w zakresie ewidencjonowania partii politycznych.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, występuje do Sądu Okręgowego w Warszawie o orzeczenie przepadku korzyści majątkowej, jaką partia uzyskała z naruszeniem przepisów określonych w art. 39a ustawy.

Trybunał Konstytucyjny (na wniosek) bada zgodność celów partii politycznej z Konstytucją, Jeżeli Trybunał wyda orzeczenie o sprzeczności z konstytucją celów lub działalności partii politycznej, sąd wydaje postanowienie o wykreśleniu partii z ewidencji. Bardziej wnikliwe potraktowanie tematyki partii politycznych przekraczałoby ramy niniejszego opracowania.

Odrębnym zagadnieniem jest nadzór nad tymi instytucjami trzeciego sektora, które uzyskały status organizacji pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536). Nadzór opisany w tej ustawie nie zastępuje nadzoru realizowanego na podstawie ustaw ustrojowych, właściwych dla poszczególnych organizacji. Nadzór na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest dodatkowym nadzorem, w zakresie uprawnień, obowiązków i wymogów wynikających z tej ustawy. Organem nadzoru w tym zakresie jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. W ramach przysługujących uprawnień ma możliwość przeprowadzenia kontroli. W wielu określonych ustawowo przypadkach m.in. w przypadku nieusunięcia uchybień określonych w wystąpieniu pokontrolnym, uchylania się od poddania się kontroli, rażącego naruszenia przepisów prawa stwierdzonego w wyniku kontroli organ nadzoru ma możliwość wystąpienia do sądu rejestrowego o wykreślenie z Krajowego Rejestru Sądowego informacji o spełnieniu przez organizację wymagań organizacji pożytku publicznego, a co do organizacji o których mowa w art. 20, ust. 3 tej ustawy nawet o wykreślenie tej organizacji z Krajowego Rejestru Sądowego.

W przypadku naruszenia obowiązku sporządzenia i opublikowania corocznego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności przez organizację pożytku publicznego (a także w przypadku niespełnienia innych obowiązków określonych w ustawie) organ nadzoru wzywa organizację do zaniechania naruszeń prawa w tym zakresie oraz do przedstawienia niezbędnych wyjaśnień, a jeżeli organizacja nie zastosuje się do wezwania w terminie 30 dni od wezwania, organ nadzoru występuje do sądu reje-



strowego o wykreślenie informacji, o statusie organizacji pożytku publicznego lub o wykreślenie organizacji z rejestru. Ramy opracowania nie pozwalają rozwinąć szerzej zagadnienia nadzoru nad działalnością pożytku publicznego.

## Podsumowanie

Nadzór nad instytucjami trzeciego sektora jest bardzo zróżnicowany, zarówno w zakresie podmiotów nadzorujących, jak i w zakresie poszczególnych środków nadzoru. Na początku wydaje się być zasadnym sformułowanie postulatu, aby *de lege ferenda* był jeden administracyjny organ nadzoru, np. minister właściwy ze względu na przedmiot działalności instytucji. Tak odległe usytuowanie organu nadzoru od podmiotu nadzorowanego pozwoliłoby na właściwe realizowanie nadzoru tylko w uzasadnionych przypadkach, a to z kolei pozwoli na właściwą realizację wolności zrzeszania się (do problematyki proponowanych zmian legislacyjnych w zakresie fundacji por. Stec, 2009). Istotną przeszkodą w tym zakresie jest jednak zróżnicowanie poszczególnych instytucji trzeciego sektora. Uwzględnienie specyfiki poszczególnych instytucji przemawia za generalnym utrzymaniem zróżnicowania instytucji nadzoru w stosunku do poszczególnych instytucji trzeciego sektora. Autor opowiada się zatem za doskonaleniem dotychczasowych rozwiązań, niż za radykalną reformą w tym zakresie.

Jedną z istotnych zmian, jakie można zaproponować, to wprowadzenie do ustawy Prawo o stowarzyszeniach normy precyzującej, że organ nadzoru ma prawo żądać odpisów uchwał władz stowarzyszenia, informacji i wyjaśnień od tych władz „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Taka treść normy gwarantowałaby – lepiej od dotychczasowej normy prawnej – realizację wolności zrzeszania się. Nawet środki represyjno-informacyjne powinny być stosowane jedynie w uzasadnionych przypadkach, a nie „prewencyjnie”.

Instytucje trzeciego sektora podlegają także nadzorowi realizowanemu przez organy administracji publicznej w zakresie ich właściwości. Jeżeli instytucja prowadzi działalność przedmiotowo, podlegającą nadzorowi danego rodzaju administracji, to podlega stosownemu nadzorowi i kontroli tych organów (np. w zakresie podatków, prawa pracy, bezpieczeństwa sanitarnego, weterynaryjnego).

Daleko idące wątpliwości interpretacyjne budzi treść art. 58, ust. 3 Konstytucji RP, a szczególnie w zakresie nadzoru państwowego nad stowa-

rzyszeniami innymi niż zarejestrowane przez sąd. W tym zakresie ustawa – Prawo o stowarzyszeniach – powinna zostać odpowiednio znowelizowana.

Analizując poszczególne środki nadzoru, w szczególności w zakresie stowarzyszeń i fundacji, należy zauważyć, że brak jest spójności w zakresie środków o charakterze informacyjnym. Różnica ta jednak wynika ze specyfiki funkcjonowania tych dwóch różnych instytucji. W przypadku, gdyby organy nadzoru chciały korzystać z uprawnienia żądania informacji w sposób prewencyjny i częsty, to korzystniejszym rozwiązaniem są coroczne sformalizowane sprawozdania. Natomiast, jeżeli organy nadzoru, szanując wolność zrzeszania się, będą korzystać z uprawnień informacyjnych tylko w uzasadnionych przypadkach, to rozwiązanie w zakresie nadzoru nad stowarzyszeniami jest mniej problematyczne. Nadzór ogranicza inicjatywy społeczne. Im więcej ingerencji nadzorczej, tym mniej inicjatywy społecznej, tym większa obawa, że to co zrobimy, będzie albo zablokowane przez władzę publiczną, albo władza ta będzie stwarzała takie bariery administracyjne, że nie będzie można sprostać wymaganiom określonym przez administrację, a stan taki stoi w sprzeczności z istotą wolności człowieka.

## LITERATURA

- Arczewska M. (red.), Rola i modele fundacji w Polsce i w Europie. Forum Darczyńców w Polsce, Warszawa 2009.
- Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Chmielnicki P., Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce. LexisNexis. Warszawa 2006.
- Kidyba A., Ustawa o fundacjach. Prawo o stowarzyszeniach. Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- Ochendowski E., Prawo administracyjne. Część ogólna. TNOiK Toruń 2009.
- Skrzydło W. (red.), Polskie prawo konstytucyjne. MORPOL, Lublin 1997.
- Stahl M., Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E. (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie. Difin, Warszawa 2009.
- Stec P., Modele fundacji w Polsce - propozycje reformy. W: Arczewska M. (red.), Rola i modele fundacji w Polsce i w Europie. Forum darczyńców w Polsce, Warszawa 2009, s. 197-212.
- Suski P., Stowarzyszenia i fundacje. Warszawa, LexisNexis 2008.

# EDUKACJA W ŚWIECIE NOWYCH TECHNOLOGII INFORMACYJNO-KOMUNIKACYJNYCH

## EDUCATION IN THE WORLD OF NEW INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES

**Beata Gofron**

**Abstract:**

The main subject of author's consideration is the question about the valuable model of education in the world of new Information and Communication Technologies (ICT). The contemporary systems of education require the change, since they were designed for the purposes a different period – for the intellectual culture of the Enlightenment and the economic realities of the industrial revolution. Today's world is based on modern technologies and business models. The development of critical, creative and responsible thinking should be a desirable objective of education today. School, in which pupils and teachers constitute a learning community, use modern technologies, they have access to computer tools and know, how to use them, is the school of the future ("science-edu-fiction"), which has already begun.

Istotą paradygmatu społecznego rozwoju jest dziś szybka i nieprzewidywalna zmiana, co sprawia, że niewystarczające są już rozwiązania, które zostały wypracowane w bliższej czy dalszej przeszłości. W wielu obszarach społecznego funkcjonowania mamy do czynienia z nieciągłością doświadczenia – od niestabilnej sytuacji na rynku pracy, poprzez rozumienie demokracji, wzory kultury, obyczaje, hierarchie wartości po lawinowy przyrost informacji i osiągnięcia techniki. Tempo rozwoju nowych technologii obrazują takie np. dane: pierwszy SMS wysłano w 1992 r., a dziś liczba SMS-ów wysyłanych codziennie przekracza liczebność populacji naszej planety. Radio zdobyło pierwsze 50 mln odbiorców w ciągu 38 lat, telewizja uzyskała ten wynik w 13 lat, Internet – w 4 lata, a *Facebook* – w dwa lata.

Bardzo szybko zachodzące zmiany obserwowane są także w zakresie przygotowania zawodowego. Ken Robinson – ekspert w dziedzinie kreatywnego nauczania, były doradca brytyjskiego rządu – zauważa, że wybór zawodu i planowanie precyzyjnej ścieżki kariery zawodowej traci

sens ze względu na to, że pewne zawody zanikają, a inne nagle się pojawiają<sup>1</sup>. Paradoksalnie perfekcyjne przygotowanie do określonego zawodu zwiększa liczbę bezrobotnych absolwentów, zwłaszcza jeśli owo przygotowanie miało wąskospecjalistyczny charakter. Obserwujemy to w całym zachodnim świecie, także w Polsce. Nikt dziś nie może dać gwarancji, że największy nawet wysiłek włożony w uzyskanie dyplomu zaowocuje uzyskaniem satysfakcjonującego miejsca pracy. Odpowiedzią systemów szkolnych jest podnoszenie standardów edukacji, okazuje się jednak, że nie przynosi to zadowalających rezultatów.

Czy można przewidzieć choćby kierunek zmian, których wkrótce doświadczymy i nauczyć się odpowiednio na nie reagować? Znany hokeista Wayne Gretzky pytany o tajemnicę swojego sukcesu powiedział: „Dobry hokeista jedzie tam, gdzie jest krążek. Ja jadę tam, gdzie będzie”. Gretzky potrafi przewidzieć, dokąd zmierza krążek, prognozowanie przyszłości świata jest o wiele trudniejszym zadaniem. Gwałtownie zmieniający się świat stawia przed edukacją nowe i skomplikowane wyzwania. Są one spowodowane m.in. tym, że żyjemy w epoce eksplozji informacji, czego przejawem jest fakt, iż liczba informacji podwaja się co roku. Oznacza to np., że połowa treści kształcenia, które przyswoił sobie student politechniki na pierwszym roku studiów, będzie nieaktualna na trzecim roku. Jak radzić sobie z lawinowym przyrostem informacji? W maju 2011 r. w Warszawie w Centrum Nauki „Kopernik” można było wysłuchać inspirującego wykładu wygłoszonego przez Michaela Jonesa, głównego promotora technologii w firmie *Google*. Powiedział wtedy: „Informacja nie jest lustrem, w którym przegląda się świat. Informacja jest młotkiem, którym świat kształtujemy. Traktowanie informacji jako zasobu prowadzi do wtórności i podległości wobec tych, którzy trzymają młotek w swoich dłoniach”. Pytanie brzmi – co to oznacza dla edukacji? Czy system edukacji nadąga za rzeczywistością? Czy jest przygotowany na spotkanie z przyszłością? Odpowiedź na oba pytania jest niestety negatywna, co z jednej strony jest inspirujące, ale z drugiej – niebezpieczne.

Z czego to wynika? Przede wszystkim z tego, że współcześnie funkcjonujące systemy edukacji zostały zaprojektowane dla potrzeb innej epoki – dla intelektualnej kultury oświecenia i ekonomicznych realiów rewolucji przemysłowej, przygotowują zatem do świata, który już nie istnieje. Odwołują się do teorii dydaktycznych i sposobów opisywania

---

<sup>1</sup> K. Robinson, 1998. *All Our Futures: Creativity, Culture and Education (Raport Robinsona)*. London.

rzeczywistości pochodzących z XIX wieku. Upowszechniony wówczas system klasowo-lekcyjny z klasami zorganizowanymi według wieku uczniów, bez względu na różnice w ich wiedzy, umiejętnościach, talentach, predyspozycjach, zainteresowaniach, ma przemysłową genezę. Stosowanie w szkole kryterium wieku jako jedyne kryterium kwalifikującego do określonej klasy jest odpowiednikiem daty produkcji towaru. Inną cechą organizacji szkoły jest powtarzalny rytm lekcji i przerw, co miało w industrialnej rzeczywistości przygotowywać do pracy w fabryce. Szkoły zostały zatem zorganizowane tak, jak fabryki. Cykl nauczania przypomina cykl produkcyjny – kolejne etapy nauczania (podobnie jak kolejne etapy pracy) są oddzielone od siebie przerwami, a standaryzacja jest wszechobecna. Szkolne procesy selekcyjne odbywające się poprzez kontrolę i ocenę postępów uczniów przypominają kontrolę jakości w fabryce, a nauczyciel odgrywa rolę kontrolera jakości, który usuwa z taśmy produkty nieodpowiadające parametrom. Dzięki pracy kontrolera produkt opuszcza fabrykę z określoną informacją na etykiecie, efekty kontroli i oceny nauczyciela widnieją na świadectwie lub dyplomie.

R. Gerver, zastanawiając się w jaki sposób stworzyć dziś szkoły jutra, pisze, że nie można powielać edukacyjnych wzorców, które powstały w epoce wiktoriańskiej takich, jak: pamięciowe uczenie się, stosowanie metod transmisyjnych, klasówki itp.<sup>2</sup>. W tamtym czasie były użyteczne, ponieważ pozwalały na szybkie wykształcenie dużej liczby urzędników i robotników, a nielicznych przygotowywały do świątyni nauki, czyli uniwersytetu. Obowiązujący wtedy pogląd na edukację głosił, że uczniowie są pustymi naczyniami, które trzeba napełnić możliwie rozległą, wielowątkową i szczegółową wiedzą. Nie ulega dziś wątpliwości, że tego rodzaju cele kształcenia są zbyt wąskie i nieprzystające do wyzwań epoki Internetu oraz szybko zmieniającego się rynku pracy. Na znaczeniu zyskują tzw. miękkie umiejętności: komunikatywność, szybkość nawiązywania relacji z wieloma osobami (także relacji wirtualnych), inteligencja emocjonalna, umiejętność rozwiązywania problemów, nieschematyczne, samodzielne myślenie<sup>3</sup>.

W polskiej szkole te umiejętności nie są kształtowane w wystarczającym stopniu, ponieważ panujący w niej system testokratyczny sprawia,

---

<sup>2</sup> R. Gerver, 2010. *Creating Tomorrow's Schools Today. Education – Our Children – Their Futures*. Stafford.

<sup>3</sup> A. Collins, R. Halverson, 2009. *Rethinking Education in the Age of Technology. The digital revolution and schooling in America*. New York.

iż szkoły przygotowują uczniów głównie do pomyślnego zdawania egzaminów testowych. Współczesna szkoła jest ich niewolnikiem. Testy, których wprowadzenie miało podnieść poziom kształcenia, same stały się jego celem. Logika całego systemu edukacji sprawia, że mamy dziś do czynienia z prawdziwą testomanią. Wszystkim uczestnikom procesu kształcenia zależy na możliwie wysokim wyniku testu. Uczniowie mogą dzięki niemu wybrać bardziej prestiżową i cieszącą się wysokim poziomem nauczania szkołę. Rodzice zabiegający o pomyślną przyszłość swoich dzieci szukają dla nich szkół, które plasują się wysoko w rankingach zdawalności egzaminów testowych. Dyrektorzy szkół, dbając o interesy placówek, którymi zarządzają, wywierają presję na nauczycieli, aby ci skupili się przede wszystkim na przygotowaniu uczniów do zaliczenia testów. I w końcu nauczyciele tak sterują procesem nauczania, aby ich uczniowie osiągnęli w nich możliwie najlepsze rezultaty.

Jest niestety tak, że testy promują jedynie sprawne poruszanie się w obrębie schematów. Ewentualna kreatywność ucznia – udzielanie twórczych i oryginalnych odpowiedzi – nie tylko nie jest nagradzana, ale przynosi wręcz obniżenie wyniku końcowego w sytuacji, gdy odpowiedzi te nie mieszczą się w kluczu. W miejsce współpracy i dbałości o to, by wykorzystać potencjał intelektualny wszystkich członków zespołu rozwiązujących problem pojawia się konkurencja i rywalizacja. Pula miejsc w najlepszych szkołach kolejnego szczebla jest ograniczona, trzeba więc zabiegać o własny wynik nie troszcząc się o innych. Cierpi na tym krucha tkanka społecznego zaufania.

Tego typu kontrola i ocena dydaktyczna (sumująca, a nie kształtująca) dobrze spełnia swe zadania prawie wyłącznie w zakresie porównywania, tworzenia rankingów, ustanawiania hierarchii osiągnięć. Zdaniem Dylana Williama, zwolennika oceniania kształtującego, tego rodzaju cele oceny powinny być drugoplanowe, najważniejszym bowiem celem tego procesu jest to, aby uczeń uzyskał informację na temat swoich braków i osiągnięć, na temat tego, nad czym musi jeszcze popracować<sup>4</sup>.

W systemach szkolnych, w których dominuje ocenianie sumujące, najlepiej funkcjonują uczniowie niewyróżniający się niczym szczególnym. Bez wysiłku zdają egzaminy testowe, ale po wejściu na rynek pracy często są całkowicie bezradni. W książce „*Napęd: zaskakująca prawda o tym, co nas motywuje*” Daniel H. Pink, wybitny teoretyk zarządzania, były współ-

---

<sup>4</sup> P. Black, Ch. Harrison, C. Lee, B. Marshall, 2006. *Jak oceniać, aby uczyć*. Warszawa.

pracownik wiceprezydenta USA Ala Gore'a, twierdzi, że system ocenia, którego narzędziem są testy, nie może być skuteczny, ponieważ bazuje na konstrukcji: „jeżeli – to”, logice kija i marchewki<sup>5</sup>. Warunkiem promocji do następnej klasy, a później dostania się do dobrej szkoły jest wysoki wynik w teście. Niewolnikami tego systemu są także nauczyciele, których status, pozycja zawodowa, miejsce pracy, zależą od osiągnięć ich uczniów. Problemem jest to, że i jedni i drudzy kierują się w swoich działaniach głównie motywacją zewnętrzną, działającą krótko i nastawioną przede wszystkim na przetrwanie w systemie, ewentualnie pokonanie kolejnych barier i przeszkód na drodze do celu, a nie na tworzenie nowych wartości. Funkcjonowanie w świecie sztucznych standardów, monotonych rytuałów i fałszywych hierarchii wyklucza bycie kreatywnym i samodzielnym, nie uruchamia motywacji wewnętrznej umożliwiającej prawdziwe zaangażowanie. Uczniowie w takim świecie traktowani są jako uboczny produkt procesu kształcenia, podstawowym zaś celem tego procesu są ich umiejętności sprawdzane testem.

System edukacji, którego zasadami funkcjonowania są standaryzacja, liniowość, konformizm i swoiste „porcjowanie uczniów”, opuszczają każdego roku niesamodzielni, nieprzygotowani do realiów rynku pracy, bezradni i zdezorientowani absolwenci. Nie są przygotowani do działania w postindustrialnej rzeczywistości, opartym na kreatywności świecie nowoczesnych technologii i modeli biznesowych. Ich podstawową kompetencją jest zawodowy *survival*. Umiejętność pracy zespołowej, działania bez gotowej instrukcji, krytycznego myślenia są na rynku pracy poszukiwanymi walorami potencjalnego pracownika.

Autorzy opublikowanego w 2012 r. raportu *Apollo Research Institute „Life in 21st-Century Workforce”* podali, że aż 65–75% pracodawców z największych amerykańskich miast miało trudności ze znalezieniem pracowników, którzy dysponowałyby wymienionymi kompetencjami<sup>6</sup>. Nie ma natomiast na rynku pracy popytu na ludzi, którzy mają ogólną wiedzę o wszystkim, ale brak im pogłębionej wiedzy w jednym zakresie. 22 października 2012 r. *EuroFound*, czyli Europejska Fundacja na rzecz Rozwoju Warunków Życia i Pracy działająca przy *OECD*, opublikowała raport, z którego wynika, że w Unii Europejskiej jest już 14 mln tzw. *NEETs* (od „*not in education, employment or training*”) – osób między 15. a 29. rokiem życia niczego się nieuczących, nieszkolących i niemających żadnej

<sup>5</sup> D.H. Pink, 2009. *Drive: The Surprising Truth About What Motivates Us*. New York.

<sup>6</sup> *Life in 21<sup>st</sup>-Century Workforce*, 2012, San Diego, Executive Summary.

pracy<sup>7</sup>. Pokolenie to określa się mianem straconego. Świadczenia socjalne na rzecz tych osób i koszty ich nieuczestniczenia w gospodarce sięgają w Unii Europejskiej 153 mld euro rocznie. Ich nieobecność na rynku pracy w 2011 r. kosztowała Irlandię 2,8, Wielką Brytanię 1, Grecję 3,28, a Polskę 2,04% PKB<sup>8</sup>. Autorzy raportu *OECD* ostrzegają: Europa „przegrywa kontrakt społeczny” z młodymi ludźmi, co wkrótce może doprowadzić do wydarzeń podobnych do „arabskiej wiosny” w Afryce Północnej.

Europejskie społeczeństwa pozwoliły, by „pokolenie Y” zamiast stać się „pokoleniem *TED*” (ang. *technology, entertainment, design* – technologia, rozrywka, projekt) zamieniło się w „pokolenie *NEETs*”. Wkrótce koszt braku aktywności tych osób może być znacznie większy niż 150 czy nawet kilkaset miliardów euro. Kształcenie przez szkoły ludzi nietwórczych, nieelastycznych, niesprawnych intelektualnie, a przez to niezatrudnialnych, może zaowocować wybuchem społecznego niezadowolenia na ogromną skalę. Reforma systemu kształcenia jest więc konieczna, jeśli zależy nam na przetrwaniu ustroju demokratycznego.

Kenneth G. Wilson uważa, że konieczne jest całkowite przeprojektowanie (*redesigning*) edukacji<sup>9</sup>. Namawia do tego, by wykorzystać doświadczenia *Boeinga* czy *Apple’a*, które swój sukces zawdzięczają temu, że „zaczęły od początku”. Firmy te nakreśliły fascynującą wizję swej przyszłości i potrafiły z żelazną konsekwencją ją realizować. Podstawowe pytanie brzmi: jakie wartości uczynić fundamentem programu naprawczego systemu edukacji.

W dobie powszechnego dostępu do Internetu – największego w historii ludzkości repozytorium wiedzy – nie ma sensu pamięciowe opanowywanie rozległych obszarów wiedzy. Zmieniający się gwałtownie świat wymaga elastyczności, otwartości na zmianę, umiejętności ciągłego uczenia się<sup>10</sup>. Najbardziej pożądanym celem edukacji staje się dzisiaj rozwijanie umiejętności myślenia krytycznego, dzięki któremu można analizować świat i dostępne zasoby informacji, twórczego – pozwalającego na tworzenie nowych wartości i rozwiązywanie problemów oraz odpowie-

---

<sup>7</sup> Raport Europejskiej Fundacji na rzecz Rozwoju Warunków Życia i Pracy (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, w skrócie *EuroFound*). OECD, 2012.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> K.G. Wilson, B. Daviss, 1994. *Redesigning Education*. New York.

<sup>10</sup> K. Robinson, 2009. *The Element: How Finding Your Passion Changes Everything*. London.



działnego – żeby dobrze służyć sobie i społeczeństwu. Trzeba też postawić na wzajemne rozumienie się, zwłaszcza w wielokulturowym środowisku, oraz cierpliwie budować wspólne kody kulturowe, które stanowią o społeczeństwie. Realizacja tych celów wymaga odwagi myślenia o możliwościach naprawy systemu edukacji.

Albert Einstein powiedział kiedyś: „Edukacja jest tym, co pozostaje, kiedy zapomnimy wszystko, czego nauczyliśmy się w szkole”. Co zatem powinno pozostać w pamięci uczniów, kiedy już wejdą w dorosłe życie? Wydaje się, że zamiast troszczyć się o erudycję uczniów trzeba pomagać im w odnalezieniu ich talentów, pasji, uzdolnień oraz nauczyć ich tego, jak można wykorzystywać je w różnych, dziś jeszcze nieznanych okolicznościach. Osoby o wysokiej samoocenie, wierzące we własne możliwości, samodzielnie myślące, niezależne, twórcze i przedsiębiorcze potrafią kształtować rzeczywistość na miarę swych oczekiwań i potrzeb.

Zgodnie z tymi zasadami funkcjonuje system edukacji w Finlandii, uznawany przez wielu za najlepszy na świecie. Nauczyciele uzyskują przygotowanie w zaledwie ośmiu uczelniach, tylko tyle bowiem szkół wyższych zdobyło licencję na ich kształcenie. Na studia pedagogiczne dostaje się zaledwie 10% kandydatów, uzyskanie indeksu jest więc poprzedzone ostrą selekcją. Studia te cieszą się znakomitą opinią, gwarantują wysoką jakość wykształcenia, co sprawia, że nauczyciele należą do elity kraju. Społeczne zaufanie do ich kompetencji owocuje zawodową niezależnością, wysoką pozycją materialną, szacunkiem, prestiżem zawodu. Fiński system edukacji zrezygnował z korporacyjnych modeli zarządzania, konkurencji, rywalizacji i pamięciowych metod uczenia się na rzecz traktowania szkoły jako miejsca nauki uczenia się, samodzielnego myślenia, współdziałania, kreowania nowych wartości. Nic więc dziwnego, że nie ma w nim też testowych egzaminów, które sprawdzają się lepiej w warunkach rywalizacji. W programie kształcenia jest równie dużo miejsca na język ojczysty, języki obce, matematykę i fizykę, co na muzykę, sztuki audiowizualne czy naukę rzemiosła. Odrzuca się w fińskim modelu edukacji dominujący we współczesnej kulturze ostry podział na nauki i sztuki.

Zdaniem K. Robinsona, przyjmowanie tego podziału jako podstawy edukacji dokonuje ogromnego spustoszenia w kulturze. Podział ten jest też jedną z głównych przyczyn depersonalizacji całego życia społecznego, którym mają zarządzać tzw. naukowcy, a więc osoby, dla których najważniejsze są takie cechy, jak: metodyczność, obiektywizm i gromadzenie

wyłącznie wiedzy w oparciu o obserwację<sup>11</sup>. Artyści, a szerzej – humaniści – postrzegani są jako osoby ekspresywne, namiętne i kreatywne, mogące być jedynie dodatkiem niemającym wpływu na jakość życia społecznego. Tymczasem artystów i naukowców – twierdzi Robinson – nie dzieli przedmiot zainteresowania, lecz to, w jaki sposób ich ten przedmiot interesuje<sup>12</sup>.

Trudne do zaakceptowania jest też przyjmowane w wielu systemach edukacyjnych założenie, że rozwój intelektualny dziecka jest procesem prowadzącym stopniowo do osiągnięcia jak największego poziomu racjonalności traktowanej jako główna cecha dojrzałości. Założenie to jest podstawą postrzegania dzieci jako prekursorów racjonalności dorosłych<sup>13</sup>. Tymczasem postrzeganie umysłu dziecka jedynie w kategoriach zdolności logiczno-matematycznych jest błędem. Jak pisze K. Egan, podstawą działalności edukacyjnej powinno się uczynić poetycką naturę każdego człowieka. „Zaczynamy jako poeci, używając technik, które dzięki językowi pozwalają nam nadawać sens naszemu światu. To właśnie poprzez doskonalenie narzędzi i umiejętności, które są podstawowe dla rozwoju języka we wczesnym stadium – opowiadanie, metaforę, rym i rytm, konstruowanie binarne i mediację, tworzenie wizerunków ze słów, afektywną abstrakcję itd. – możemy odkrywać najbardziej efektywne drogi prowadzące do poznania świata”<sup>14</sup>.

Podobną filozofię edukacji przyjmuje publiczne liceum *New Technology High Schools (NTHS)* w kalifornijskim mieście Napa. Jego uczniowie realizują różne projekty i rozwiązują precyzyjnie sformułowane problemy, które odpowiadają ramowym standardom programowym amerykańskiego szkolnictwa. Uzdolnienia, predyspozycje, talenty i zainteresowania uczniów są ustalane zaraz na początku szkolnej edukacji za pomocą testu Gallusa. Pozwala to na stworzenie grup, których skład nie jest przypadkowy, znajdują się w nich uczniowie o podobnym potencjale intelektualnym. Zrezygnowano w tej szkole z dzwonek, ograniczonych czasowo lekcji i przerw, zmniejszono do minimum liczbę wykładów i innych metod

---

<sup>11</sup> K. Robinson, 2010. *Oblicza umysłu. Ucząc się kreatywności*. Kraków. (K. Robinson, 2001. *Out of Our Minds: Learning to be Creative*. Capstone).

<sup>12</sup> K. Robinson, 1982. *The Arts in Schools: Principles, Practice and Provision*. London.

<sup>13</sup> K. Egan, 2001. *Evolution and early understanding: we begin as poets*, [w:] M.S. Thompson (red.), *Arista. Journal of the Association of Teachers for Philosophy with Children*, Vol. 1. No. 2, Bray, s. 11.

<sup>14</sup> Tamże, s. 12.

podających. Zamiast tego uczniowie pracują nad projektami we właściwym dla siebie, indywidualnym tempie lub w zespole podobnych do siebie kolegów. Praca nad projektami jest wykonywana nie tylko w klasach szkolnych, ale też w szkolnym atrium, bibliotece, ogrodzie itp. Wszyscy uczniowie mają do swej dyspozycji (własny lub szkolny) komputer, co wymagało informatyzacji szkoły. Tego rodzaju model sprawdza się pod warunkiem ustawicznego doskonalenia się nauczycieli, zarówno w zakresie treści kształcenia, jak i metodyki pracy z uczniami.

W NTHS ocenianie odbywa się według czterech kryteriów: znajomości treści kształcenia, umiejętności pisemnego komunikowania, zdolności krytycznego myślenia i etyki pracy. W 2009 r. niemal wszyscy absolwenci tego liceum (98%), którzy starali się o przyjęcie na uczelnie, odnieśli sukces. Model edukacji wypracowany w NTHS staje się coraz powszechniejszy w amerykańskich szkołach.

Jak trafnie zauważył Will Richardson, w świecie, w którym na dysku wielkości pudełka zapalek mieści się więcej wiedzy niż w Bibliotece Aleksandryjskiej, traktowanie szkoły jak miejsca, w którym uzyskuje się tę wiedzę jest anachronizmem. W pracy *„Po co szkoła: jak edukacja musi się zmienić, gdy nauka i informacja są wszędzie”* twierdzi, że największym problemem jest to, że w sytuacji nadmiaru informacji wciąż funkcjonuje szkoła, która została zaprojektowana na potrzeby ery niedoboru informacji<sup>15</sup>. W świecie przedinternetowym wszystkie informacje, które zostały opublikowane, były wcześniej zweryfikowane, można było więc mieć zaufanie do ich wiarygodności. W epoce powszechnego dostępu do Internetu większość informacji nie podlega owej weryfikacji, tworzy często ocean pseudoinformacji, potrzebny jest więc przewodnik, nawigator wiedzy, którą to rolę powinien spełniać nauczyciel. Nie musi być już dawcą wiedzy, jedynym ani nawet najważniejszym jej źródłem. O wiele ważniejszym jego zadaniem jest nauczenie uczniów tego, jak zdobywać informacje, wartościować je i selekcjonować, zwłaszcza że po raz pierwszy w historii ludzie mają do dyspozycji narzędzia, które – sensownie wykorzystane – pozwalają ujarzmić ów ocean informacji.

Wiedza nie musi być już przez uczniów zapamiętywana, ponieważ jest zawsze i wszędzie dostępna dzięki jednemu kliknięciu. Skoro nie ma barier w uzyskiwaniu informacji, ważniejszym celem kształcenia staje się nabycie umiejętności dotarcia do wiedzy i wykorzystania jej, dokonania

---

<sup>15</sup> W. Richardson, 2012. *Why School: How Education Must Change When Learning And Information Are Everywhere*. New York.

jej analizy, syntezy, porównania, interpretacji. W tej roli nauczyciel jest niezastąpiony. Wskazanie celu poszukiwań i sugestia co do metod rozwiązania problemu, a w końcu ocena wyników i wysiłku włożonego w pracę – oto misja nauczyciela. Don Tapscott pisze: „Przestańcie wykładać. Nie musicie znać wszystkich odpowiedzi. Wszystko to dziś wie sieć, uczniowie są w niej tubylcami, a my, dorośli – co najwyżej turystami”<sup>16</sup>. Nie oznacza to oczywiście wiary w magiczną moc nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych i przekonania, że nauczyciel jest zbędny. Zdaniem N. Chomsky’ego, powinna on uczyć tego, czego Internet nie może zapewnić: logicznego i twórczego myślenia oraz pielęgnowania dziedzictwa przeszłości, by je szanować i udoskonalać. Ważnym zadaniem nauczyciela staje się pomoc uczniowi we wprowadzeniu porządku w chaosie informacji. Jeżeli uczeń nie rozumie znalezionej informacji albo nie wie czego szuka i co jest ważne, to korzystanie z Internetu jest tylko zbieraniem przypadkowych i drugorzędnych informacji. Dobra edukacja powinna zagwarantować uczniom umiejętność dokonywania oceny, interpretacji, rozumienia. Trzeba w tym celu rozwijać zdolność poszukiwania tego, co istotne oraz nieustanną gotowość do pytania, czy się jest na właściwym torze<sup>17</sup>.

Curtis J. Bonk, profesor informatyki na Uniwersytecie Indiany, autor książki „*Świat jest otwarty. Jak technologia sieci rewolucjonizuje edukację*” uważa, że nowoczesne technologie spłaszczyły świat<sup>18</sup>. Dzięki tym technologiom uczenie się stało się otwarte: każdy może uczyć się wszystkiego od kogokolwiek, zawsze i wszędzie. Bonk wymienia w swej pracy dziesięć kluczowych trendów, które zdecydują o kształcie edukacji przyszłości (tzw. edukacji ekstremalnej). Są wśród nich: *e-learning* i mieszane uczenie (*blended learning*), otwarty dostęp do informacji i bezpłatnego oprogramowania, otwarte bezpłatne kursy w Internecie, współuczestnictwo w społecznościach otwartej informacji, mobilność i przenośność w czasie rzeczywistym oraz sieci spersonalizowanej edukacji<sup>19</sup>. Przykładem działań w zakresie edukacji ekstremalnej są inicjatywy renomowa-

---

<sup>16</sup> D. Tapscott, 2010. *Cyfrowa dorosłość. Jak pokolenie sieci zmienia nasz świat*. Warszawa, s. 31.

<sup>17</sup> N. Chomsky, 2012. *The Purpose of Education* (Wykład wygłoszony 1 lutego 2012 r. na Konferencji “*Learning Without Frontiers*” w Londynie).

<sup>18</sup> C.J. Bonk, 2009. *The World is Open. How Web Technology is Revolutionizing Education*. San Francisco.

<sup>19</sup> Tamże.

nych uczelni takich, jak: Harvard i MIT, które zainwestowały 60 mln dolarów we wspólne darmowe kursy internetowe o nazwie edX. Niedawno dołączyły do nich Stanford i Yale.

Rozwijając pojęcie edukacji ekstremalnej Bonk pisze, że chodzi o to, aby nowe technologie informacyjno-komunikacyjne wykorzystywać w taki sposób, by można było uczyć się w każdym czasie, miejscu i sytuacji – w domu, w ogrodzie, w tramwaju czy na stadionie. Aby ułatwić uczenie się, Bonk zamieścił na swojej stronie internetowej setki linków, które kierują zainteresowanych do materiałów z różnych dziedzin wiedzy (np. z zakresu języków obcych, nauk ścisłych, geografii itp.). Są tam też informacje na temat tego, jak uczyć się skutecznie, jak oceniać własne postępy, w jaki sposób kontaktować się z innymi uczestnikami owych kursów.

Nie ulega dziś wątpliwości, że w edukacji nie ma ucieczki od technologii informacyjno-komunikacyjnych. Chodzi jedynie o to, by je możliwie najefektywniej wykorzystać. Szkoła przyszłości („*science-edu-fiction*”) to miejsce, w którym uczniowie i nauczyciele tworzą społeczność uczącą się, używając nowoczesnych technologii, mają dostęp do informatycznych narzędzi i umieją się nimi posługiwać.

Clayton Christensen, Curtis W. Johnson i Michael B. Horn prognozują w swej pracy „*Wywrotowy wykład: jak wywrotowa innowacja zmieni sposób, w jaki się uczymy*”, że do 2019 r. połowa kursów na poziomie szkoły średniej będzie dostępna w Internecie<sup>20</sup>. Uczenie się *online* jest przykładem tzw. wywrotowej (rewolucyjnej) innowacji (*disruptive innovation*), eliminującej dawne metody kształcenia, „czyli takiej, która przekształca dziedzinę, w której produkty lub usługi są skomplikowane, drogie, trudno dostępne i scentralizowane, w dziedzinę składającą się z produktów bądź usług prostych, tanich, dostępnych, wygodnych i często adaptowalnych”<sup>21</sup>. Tego typu „wywrotowymi innowacjami” są też np. iPod czy smartfon.

Na miano technologicznej wywrotowej innowacji zasługuje też, rzecz jasna, komputer z dostępem do Internetu. Indyjski nauczyciel Sugata Mitra w ramach projektu „*Dziura w ścianie*” zainstalował komputer w ścianie budynku w slumsie, po czym okazało się, że mieszkające tam

---

<sup>20</sup> C. Christensen, C.W. Johnson, M.B. Horn, 2008. *Disrupting Class: How Disruptive Innovation Will Change the Way the World Learns*. New York.

<sup>21</sup> Tamże.

dzieci bez pomocy dorosłych nauczyły się go uruchamiać, wyszukiwać informacje, rozwiązywać problemy z jego użyciem<sup>22</sup>.

Młody pedagog Salman Khan jest autorem kolejnego przykładu zastosowania „wywrotowej innowacji” w nauczaniu. W 2006 r. założył on *Khan Academy* – akademię internetową, która funkcjonuje w postaci tysięcy przygotowanych przez wybitnych specjalistów darmowych kursów wideo. Uczestnicy zdobywają wiedzę ze wszystkich dziedzin, uczą się pod kierunkiem opiekunów-nauczycieli, którzy umożliwiają kursantom przejście do kolejnego etapu dopiero wtedy, gdy ci opanują całość materiału nauczania. Nie jest to więc edukacja wyłącznie *online* z bezosobowym Internetem. Obecność nauczycieli, którzy kontaktują się z kursantami i dbają o to, by ich kształcenie było zindywidualizowane, dostosowane do potrzeb i możliwości kursanta sprawia, że taką postać edukacji określa się mianem *blended learning*, czyli uczenia mieszanego. Kursy cieszą się ogromną popularnością, ich absolwentami są tysiące ludzi z całego świata. Salman Khan w jednym z wywiadów powiedział: „Moja Akademia może być alternatywą dla realnej szkoły, w której uczniowie będą spędzali 20 procent swojego dnia na oglądaniu filmów wideo i robieniu ćwiczeń, a resztę czasu na malowaniu, uprawianiu sportu, komponowaniu muzyki i czymkolwiek innym”. Dzięki takiemu podejściu Khana do edukacji, jego portal jest dowodem na to, że uczenie się przez Internet to edukacja przyszłości.

Pod pojęciem *blended learning* rozumie się też różne inicjatywy podejmowane przez aktywistów ruchu chcących unowocześnić amerykańskie szkoły przez wprowadzenie do nich nowych technologii. Bardzo interesującą innowacją w ramach tego ruchu jest projekt *flipped classroom* („odwróconej klasy”)<sup>23</sup>. Podobnie, jak inne odmiany *blended learning*, łączy tradycyjne nauczanie z nauczaniem *online*. Zasadniczej zmianie ulega tu pozycja nauczyciela, który nie występuje już w roli dawcy wiedzy, ale doradcy. Przygotowuje on miniwykłady w postaci prezentacji wideo, których uczniowie wysłuchują w domu we właściwym dla siebie tempie. Później ma miejsce dyskusja *online*, w której biorą udział wszyscy uczniowie i nauczyciel. Przenosi się ona na teren klasy szkolnej, gdyż następnego dnia – już w trakcie pobytu w szkole – uczniowie zainspirowani wykładem rozwiązują w grupach problemy związane z jego treścią. Wykorzystywane

---

<sup>22</sup> Projekt S. Mitry – „Dziura w ścianie”.

<sup>23</sup> G. Topp, 2011. *Flipped classrooms take advantage of technology*. New York.

są wtedy różne odmiany metod poszukujących (problemowych, aktywizujących), np. metoda symulacji, burza mózgów, metoda sytuacyjna itp.<sup>24</sup>.

Na uwagę zasługuje też nowojorski projekt *School of One*, który poprzez wprowadzenie do szkoły nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych zmienia ją w laboratorium innowacji. Priorytetem w owym projekcie jest uczynienie nauczania spersonalizowanym, czyli dostosowanie nie tylko tempa pracy, ale też treści i metod kształcenia do indywidualnych możliwości uczniów. Wspólna jest jedynie „mapa umiejętności”, które powinni zdobyć wszyscy uczniowie, indywidualne są natomiast tzw. „playlisty”. Zawierają one zadania, których rozwiązanie ma spowodować opanowanie pożądaných umiejętności oraz metody pracy, posłużenie się którymi ma sprzyjać realizacji celów kształcenia<sup>25</sup>. Proces nauczania nie jest organizowany w klasach szkolnych, lecz w dużych salach, w których uczniowie pracują indywidualnie nad wybranymi problemami, w każdej chwili mogą zwrócić się o pomoc do nauczycieli lub do swoich kolegów w tym samym miejscu przebywających. W procesie dydaktycznym bierze udział wiele osób jednocześnie, a wymiana myśli, wartości, idei zachodzi wielokierunkowo, co przypomina krążenie pszczoł w ulu.

Zwróceniem procesu kształcenia ku lokalnemu ekosystemowi zajęli się twórcy projektu *YOUmedia* („*Reimagining, Learning, Literacies and Libraries*”) pracujący w Publicznej Bibliotece w Chicago<sup>26</sup>. Jego nadrzędnym celem było otwarcie uczniów na lokalne środowisko, uwrażliwienie ich na potrzeby najbliższych wspólnot: miejskiej, dzielnicowej, sąsiedzkiej itd., a w rezultacie uczynienie ich świadomymi i zaangażowanymi członkami owych wspólnot. Dzięki połączeniu wielu miejskich instytucji (m.in. szkół, bibliotek, centrów kultury, mediów) w sieć i opracowaniu zasad ich współpracy, uczniowie mogą, korzystając z archiwów, realizować różne projekty medialne. Opiekunami tych projektów są zarówno nauczyciele, jak i pracownicy tych instytucji. Jest to najlepsza metoda poznania społecznego systemu i zrozumienia zasad jego funkcjonowania. Sprzyja to fadowi demokratycznemu, buduje kapitał społeczny, tworzy społeczeństwo obywatelskie.

---

<sup>24</sup> B. Alvarez, 2012. *Flipping the Classroom: Homework in Class, Lessons at Home*. New York.

<sup>25</sup> A.E. Levine, 2009. *The School of One: The School of Tomorrow*. New York.

<sup>26</sup> Projekt opracowany przez: University of Chicago, Urban Education Institute, Chicago School Research.





# WYCHOWANIE A IDEA MIĘDZYKULTUROWOŚCI W ŚWIETLE *ECCLESIA IN AFRICA*

EDUCATION AND INTERCULTURALISM ACCORDING TO  
*ECCLESIA IN AFRICA*

**Brice Megnono\***

## **Abstract:**

*Ecclesia in Africa* was written by the Pope John Paul II and published in Yaoundé in Cameroon. It's thought about actual intercultural problems. The power of interculturalism is living among another cultures and saving is own.

## **Wstęp**

*Ecclesia in Africa* jest to Posynodalna Adhortacja Apostolska Ojca Świętego Jana Pawła II, która została ogłoszona w Yaounde w Kamerunie w Święto Podwyższenia Krzyża Świętego, w siedemnastym roku Jego pontyfikatu. W czasie 26 lat pontyfikatu, Jan Paweł II odbył 104 pielgrzymki, z czego 14 na kontynent afrykański i wyspy go otaczające. Podczas podróży na Czarny Ląd Papież odwiedził 40 państw, niektóre z nich kilkakrotnie: Wybrzeże Kości Słoniowej – trzy razy, Benin, Burkina Faso, Kamerun, Kenię, Nigerię i Kongo demokratyczne – dwa razy. Pielgrzymki Jana Pawła II były wyrazem jego chęci dowartościowania kościołów lokalnych i znakiem szacunku dla narodów i ludów Czarnego Lądu, dla ich odmienności i różnorodności. W dokumencie *Ecclesia in Africa* zostały poruszone aktualne problemy Afryki, w tym zagadnienie wychowania na kontynencie afrykańskim w kontekście międzykulturowości.

## **1. Wartości kulturowe afryki**

Błogosławiony Jan Paweł II w *Ecclesia in Africa* mocno podkreślił, i to w kontekście wychowania, że Afryka powinna zachować przede wszystkim

---

\* Ks. dr Brice MEGNONO, Akademia Polonijna w Częstochowie, Wydział Interdyscyplinarny.

bogactwo własnej kultury, jej dziedzictwo, które jest pielęgnowane zgodnie z nakazami tradycji, wartości wciąż żywe w "afrykańskim pojmowaniu świata"<sup>1</sup>. Modlił się tymi słowami: "Modlę się gorąco, aby Afryka na zawsze zachowała to cenne dziedzictwo kulturowe".

U progu czasów nowożytnych, wszelkie badania nad człowiekiem postępowaly i jest on nie tylko istotą historyczną, ale i posiada zarazem własny język, wolność, cywilizację i kulturę. Ogólnie mówiąc, kultura w swej najgłębszej rzeczywistości nie jest niczym innym, jak szczególnym sposobem, w jaki społeczeństwo rozwija swoje relacje z naturą, stosunki międzyludzkie i stosunek do Boga, ażeby osiągnąć prawdziwie ludzki poziom życia. Kultura jest stylem życia wspólnego charakteryzującym oraz określającym społeczeństwo, obejmuje ona nie tylko sztukę, literaturę, styl życia, ale też podstawowe prawa człowieka, systemy wartości, tradycje i wierzenia<sup>2</sup>.

Kultura może mieć różne postaci w zależności od tego, jaki przyjmujemy stosunek wobec świata, innych ludzi i Boga. Mówiąc inaczej, kultura ma zawsze swój wymiar światopoglądowy i religijny (albo areligijny). Można zatem twierdzić, że jest ona duszą społeczeństwa. Jako "Homo culturalis" człowiek, a w szczególności Afrykańczyk, rodzi się i żyje w specyficznym kontekście społecznym, gdzie zachowane są pewne wartości i bogactwa kulturowe: poczucie *sacrum*, świadomość istnienia Boga Stwórcy i świata duchowego, otwartość na wartości rodzinne, miłość i życie. Afrykanie kochają własne dzieci, które przyjmują jako dar Boży. To właśnie miłość życia każe im tak przywiązywać się do kultu przodków. Instynktownie wierzą, że ci zmarli żyją nadal, pozostają w obcowaniu z nimi. Afrykanie okazują szacunek dla życia aż do jego naturalnego końca i pozostawiają w swoich rodzinach miejsce dla starców oraz krewnych. Kultury afrykańskie mają wystrzony zmysł solidarności i życia wspólnotowego<sup>3</sup>. Dla Żyda, jak i dla Afrykańczyka, rodzina jest podstawową instytucją prawną i religijną, dlatego ucztowano Paschę w gronie rodziny oraz bliskich krewnych (Wj 12.3-4, Łk 22, 7-13). W Biblii okazuje się, że komórka rodzinna jest bardzo ważna w społeczeństwie. Każdy człowiek był uważany za człowieka tylko gdy należał do specyficznej rodziny. Również termin "rodzina" miał większe znacze-

---

<sup>1</sup> Por. *Ecclesia in Africa*, s. 11; *Lumen Gentium*, s. 13; *Africae Munus*, s. 36; J. M. Ela, *Ma foi d' Africain*, Paris 2009, s. 14.

<sup>2</sup> Por. ujęcie pojęcia "kultura" przez UNESCO, Mexico City, 26 lipca – 6 sierpnia 1982 r.; Jan Paweł II, cytowany przez S. Krajskiego, *Nasz Dziennik*, 14 kwietnia 2005 r.; [www.teatry.art.pl/kultura/kulturaim.htm](http://www.teatry.art.pl/kultura/kulturaim.htm).

<sup>3</sup> Por. *Ecclesia in Africa*, s. 42 - 44.

nie. Po aramejsku, jak w języku hebrajskim, to samo słowo może odnosić się do brata, kuzyna, jak i bliskich krewnych. Więzy krwi miały duże i niezniszczalne znaczenie.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe refleksje, rodzą się następujące obawy: Jak powinien rzeczywiście wyglądać proces edukacyjny w Afryce? Jaka pedagogika powinna być stosowana w Afryce? Jak pojęć zagadnienia globalizacji w specyficznych procesach edukacyjnych w Afryce? Czy propozycje pedagogiczne globalnego świata mogą się tam zakorzenić, jeśli nie wezmą pod uwagę specyficznych wartości afrykańskich? Czy istnieje pilna konieczność zachowania własnej tożsamości kulturowej biorąc pod uwagę inne wartości międzykulturowe?

Nasza argumentacja bazuje na słowach Papieża Pawła VI skierowanych do Kościołów Afryki podczas jednej z jego podróży do Kampali: "Możecie i musicie mieć afrykańskie chrześcijaństwo"<sup>4</sup>. To wyzwanie powinno również służyć jako hasło dla przedstawicieli pedagogiki integralnej w Afryce. To wymaga także ujęcia wymiaru socjologicznego człowieka Czarnego Łądu, mianowicie jego historii, jego obaw, jego radości. W rzeczywistości dojście do pełnego procesu edukacyjnego w Afryce wymaga pilnego uznania zasadniczych wartości, jakimi są rodzina i inkulturacja. Rodzina jest pierwszym zasadniczym miejscem wychowawczym i kulturalnym dla każdego dziecka. Jako Kościół domowy, rodzina zawsze dąży do odnowy wewnętrznej i zewnętrznej. Ta odnowa prowadzi do uznania godności i powołania każdego członka rodziny, ponieważ rodzina zagrożona jest przez różne niebezpieczne ideologie. Dzisiejszy człowiek – a szczególnie Afrykańczyk – jest powołany do tego, aby szanować wartości i więzi rodzinne, gdyż rodzina akceptując różnorodności kulturowe pielęgnuje przede wszystkim tożsamość kulturową. Warto wspomnieć, że "afirmacja własnej tożsamości kulturowej jest zarazem uznaniem obecności innych kultur. To powoduje, że ta tożsamość kulturowa staje się w pełni mocna i skuteczna"<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Por. Słowa Papieża Pawła VI w Kampali 31 lipca 1969 r., in: J.-M. Ela, *Ma foi d'Africain*, Paris 2009, s. 13.

<sup>5</sup> Por. M. Bekombo, "Le paradoxe de l'anthropologie", in: *Recherche, pédagogie et culture*, 1980, s. 14.

## 2. Tożsamość kulturowa i akceptacja międzykulturowości jako istota wychowania

Z natury szkoły wywodzi się jeden z najbardziej wyrazistych elementów jej zasadniczego programu: zachowanie własnej tożsamości kulturowej i akceptacja obecności innych kultur. Dążenie do pogodzenia tych dwóch elementów w samym życiu szkoły i w różnych przedmiotach nadaje jednoliłość, specyficzny wyraz i koordynuje, wyłaniając z samej ich istoty szkolny program nauczania wizji świata, życia, kultury i historii. W założeniach wychowawczych szkoły nie ma więc miejsca na oddzielenie nauczania i wychowania dzieci od akceptacji wartości międzykulturowych. Wszystko to prowadzi do odkrycia prawdy i wymaga dobrego klimatu, w którym wychowawcy, kompetentni i przekonujący będą mogli prowadzić dzieci do budowania dojrzałych osobowości<sup>6</sup>.

Według Jana Pawła II, świat musi się nauczyć współistnienia z odmiennością, bowiem lęk przed nią wzmocniony przez resentymenty i podsycany przez osobników pozbawionych skrupułów, może doprowadzić nawet do negacji człowieczeństwa, na skutek czego ludzie zostają wciągnięci w wir przemocy, która nie oszczędza nikogo, nawet dzieci (...). Różne kultury nie są w istocie niczym innym, jak różnymi sposobami wyjaśnienia sensu istnienia człowieka<sup>7</sup>.

### Podsumowanie

***Ecclesia in Africa*** naucza nas, że międzykulturowość nie oznacza wyrzeczenia się swej tożsamości, ale odrzucenie swych słabości, by móc żyć, jak równi z równymi. Zachowanie własnej tożsamości kulturowej to wspinała rzecz, ale wszelkie negacje otwartości to niewolnictwo.

---

<sup>6</sup> Por. Kongregacja do spraw wychowania katolickiego, *Szkoła katolicka*, s. 39.

<sup>7</sup> Por. *Ecclesia in Africa*, s. 57, 61; F. Kabasele, "Des Africains et des cultures", in: *Afrique et parole*, s. 78 (2007).

**W TROSCE O EMIGRACJĘ.  
WYCHOWAWCZO-FORMACYJNY ASPEKT  
WAŻNIEJSZYCH DOKUMENTÓW APOSTOLSKICH**

CONCERN ABOUT EMIGRATION.  
IMPORTANT EDUCATIONAL-FORMATION  
ASPECT OF APOSTOLIC DOCUMENTS

**Magdalena Pluskota\***

**Abstract:**

The article presents contemporary complexity of the phenomenon of the emigration assumption, especially in apostolic documents, terms of factors that shape it tends to create ever new, reflecting the nature of emigration, under certain conditions. Referring to the cultural heritage of the country of origin, which preserves and promotes the emigrant in the world, operate to determine: exile – the ambassador's own native culture, and a man of two cultures. The values which are represented by the emigrant evidenced by the operation of determining: emigrant – a man of hope. Polish identity, correlated with the ideal there, determines the existence of a spiritual community that focuses on historically developed around certain symbols.

Duszpasterstwo emigracyjne jest częścią duszpasterstwa Kościoła Powszechnego i może prowadzić działalność tylko w oparciu o jego ustawodawstwo. Obecnie obowiązujące przepisy kanoniczne to *motu proprio* papieża Pawła VI *Pastoralis migratorum cura* oraz Instrukcja Kongregacji Biskupów dotycząca opieki duszpasterskiej nad migrantami *De Pastoralis migratorum cura*. Dokumenty te kładą nacisk na zaangażowanie w kwestiach duszpasterstwa emigracyjnego całego ludu Bożego, z uwzględnieniem szczególnych zadań kapłanów, osób konsekrowanych i aktywnego apostołsko laikatu. Nie można skutecznie prowadzić tego specyficznego duszpasterstwa – podkreślają dokumenty Kościoła, bez kapłanów, którzy nie tylko dobrze

---

\* dr Magdalena PLUSKOTA, Akademia Polonijna w Częstochowie, Wydział Interdyscyplinarny

znają język migrantów, ale również ich kulturę, obyczaje i tradycje. Kapłani ci powinni być tej samej narodowości, co migranci. Ważną staje się, z uwagi na powyższe, kwestia uzgodnień między Kościołem kraju pochodzenia emigrantów, czyli Kościołem *a quo*, który duszpasterzy wysyła, a Kościołem kraju osiedlenia, czyli Kościołem *ad quem*, który ich przyjmuje i angażuje. Dokumenty zalecają również utworzenie stanowiska delegata danej narodowości, jako koordynatora duszpasterstwa w kraju osiedlenia i łącznika między misjonarzami, a Komisją Migracji Episkopatu, szczególnie wówczas, gdy liczba duszpasterzy tej samej narodowości jest znaczna.

We Wprowadzeniu do Dokumentu Komisji Migracji i Turystyki, dotyczącego Kościoła wobec zjawiska migracji ludzkiej zarysowane zostały kwestie związane z duszpasterską powinnością Kościoła, ukierunkowaną na duchowe potrzeby „ludzi w drodze”. „W swej gorliwości, by wszystkim ludziom przekazać Orędzie zbawienia, Kościół zajmuje się sytuacjami wynikającymi ze zjawisk migracji ludności. Dostrzega w nich podstawowe odzwierciedlenie warstw społecznych, które ulegają przemianom i traktuje je z należytą uwagą. W szczególny zaś sposób Kościół jest świadomy, że migracja ludności jaka, ujawnia się w naszych czasach, przybiera wielorakie aspekty, niekiedy przeciwstawne, wynikające zasadniczo z różnorodności pochodzenia: czym innym jest bowiem migracja uzależniona od wolnego wyboru zainteresowanych, czym innym natomiast migracja wynikająca z przymusu, obojętnie jakiej natury: ideologicznej, politycznej, gospodarczej, itd. To podstawowe rozróżnienie jest zawsze brane pod uwagę w posłudze kościelnej wewnątrz świata migracyjnego, z przyznaniem pierwszeństwa, w rozumieniu ewangelicznym, kategoriom uboższym, upośledzonym lub wydziedziczonym”<sup>1</sup>.

W trosce o działalność Kościołów partykularnych, których funkcjonowanie wyrasta na fundamencie Kościoła powszechnego powstały dokumenty zawierające wskazówki, dotyczące duszpasterskich postaw i praktyk ukierunkowanych na potrzeby emigrantów i ich rodzin<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Kościół a zjawisko migracji ludzkiej* (Dok. Komisji Migracji i Turystyki), [w:] DPZ, Nr 4/129 ..., s. 374.

<sup>2</sup> *W służbie powszechności Kościoła. Duszpasterstwa Etniczne w Posłudze Duszpasterskiej Migrantów, Informator*. Polska Misja Katolicka we Francji, Paryż 1995, s. 118 – 120.

## 1. Konstytucja Apostolska *Exsul Familia* (1952)

Konstytucja Apostolska *Exsul Familia* Piusa XII stanowi jeden z pierwszych i podstawowych dokumentów odnoszących się do zjawiska emigracji w okresie powojennym (1952). Zaznacza, iż opieka duszpasterska nad emigrantami to istotny obowiązek Kościoła kraju pochodzenia. Dotyczy ona zwłaszcza: zapewnienia odpowiedniej (do warunków misyjnego posłannictwa) liczby duchowieństwa, kwestii chrześcijańskiej solidarności między Kościołami oraz potrzeby uwzględnienia w powyższej problematyce odrębności etnicznej, językowej i kulturowej różnych wspólnot emigracyjnych. Syntetycznie przedstawionym w niej celem duszpasterstwa staje się „przystosowanie do sytuacji imigranta katolickiego struktury opieki duszpasterskiej, którą Kościół przewiduje dla ochrony i rozwoju wiary wiernych”<sup>3</sup>.

Wyrazem tychże dążeń może być m.in. fakt, iż po wprowadzeniu w życie Konstytucji *Exsul Familia* księży zatrudnieni w misjach i poza misjami otrzymywali tytuł misjonarzy emigrantów i mianowani byli przez Kongregację Konsystorialną. Także rektorzy misji, mianowani przez tę samą Kongregację uzyskiwali tytuły dyrektorów. Niezmienną pozostała kwestia zależności polskich duszpasterzy obsługujących ośrodki emigracyjne, tak od hierarchii polskiej, jak i miejscowej. Ma to swój wyraz w podziale polskich ośrodków duszpasterskich na emigracji na: misje „z prawem niezależnej opieki nad duszami” (*cum cura animarum*), gdzie polski kapłan posiada prawa proboszcza wobec Polaków, urodzonych w kraju i ich dzieci, urodzonych już na obczyźnie (prawa te są przez niego dzielone z miejscowym proboszczem terytorialnym) oraz na misje bez tego prawa (*sine cura animarum*) – wówczas polski kapłan pełni jedynie funkcję pomocnika proboszcza terytorialnego dla ludności polskiej lub polskiego pochodzenia. Podkreślić należy, że tak w pierwszym, jak i w drugim przypadku duszpasterze otrzymują nominację z Kongregacji Konsystorialnej, ale do otrzymania prawa niezależnej opieki duszpasterskiej wymagana jest dodatkowo (niełatwa do uzyskania) aproba miejscowego biskupa<sup>4</sup>.

Dla oddania pełnego wymiaru Konstytucji Apostolskiej *Exsul Familia* ważne wydaje się prześledzenie zawartego w jej wstępie, historycznego

---

<sup>3</sup> Por. Loreto de Paolis, *Perspektywy duszpasterstwa wśród emigrantów u progu nowego tysiąclecia*, „Głos Seminarium Zagranicznego”, nr 1, Poznań 2002, s. 3 – 33 oraz [www.tchr.org/schr/teksty/depaolis.htm](http://www.tchr.org/schr/teksty/depaolis.htm) (aktualizacja na dzień 24 lipca 2012 r.).

<sup>4</sup> Na podstawie: DPZ, nr 2/67, Rzym 1966, s. 149–154.

ujęcia najważniejszych dzieł Kościoła katolickiego, na przestrzeni wieków podejmowanych na rzecz migrantów, a także przeanalizowanie obowiązujących dotychczas (od końca XIX wieku) w tymże duszpasterstwie norm. Nowa, a pierwsza w takim kształcie Konstytucja dostosowywała istniejące przepisy do okoliczności miejsca i czasu, a tym samym wychodziła na przeciw aktualnym potrzebom.

Szeroko rozumiana troska Kościoła o los migrantów w konsekwencji ściśle wiązała się z podtrzymywaniem praktyki moralnego życia i zachowaniem wiary. Nie sposób więc nie stwierdzić, że realizowana przez wieki „macierzyńska opieka nad emigrantami” wytyczyła drogę współczesnym działaniom duszpasterskim. I tak chociażby, odnosząc się do tradycji IV Soboru Laterańskiego z 1215 r. za priorytet wśród czynników kształtujących środowiska emigracyjne uznano duchową posługę kapłanów tej samej narodowości i tego samego języka, co wpłynęło w dużej mierze na tworzenie tzw. narodowych parafii<sup>5</sup>.

Inicjatywy duszpasterskie na przestrzeni wieków podejmowane przez Stolicę Apostolską dla duchowego dobra „ludzi w drodze” uzewnętrzniały coraz to nowe metody apostołstwa, „dostosowane do rozwoju narodów i nowych warunków życia”, a odnoszące się do aktualnych problemów społecznych, moralnych i religijnych. Warto chociażby podkreślić znaczenie dzieł laikatu katolickiego, inicjowanych pełną troską myślą duszpasterską papieży, biskupów czy kapłanów. Wydawały one bowiem niejednokrotnie „bogaty plon projektów i wywołały żywe współzawodnictwo w niesieniu pomocy dla dobra emigrantów. [...]. Tworzono [więc] sodalicje i powoływano do życia patronaty nad emigrantami.”<sup>6</sup> Kościół katolicki bowiem, jak poświadcza tekst Konstytucji Apostolskiej „dokładał [...] usilnych starań, by zapewnić [migrantom] należytą opiekę duchową. A z biegiem lat z miłości do swych dzieci nie tylko szybko zatwierdzał nowe metody apostołstwa, dostosowane

---

<sup>5</sup> „Ponieważ w wielu stronach tego samego kraju czy diecezji znajdują się nieraz ludzie, którzy mówią różnymi językami, wyznają tę samą wiarę w innych obrządkach i zachowują odmiennie zwyczaje, wyraźnie polecamy, by biskupi tych krajów czy diecezji postarali się o odpowiednich kapłanów, którzy by sprawowali funkcje liturgiczne, udzielali sakramentów świętych i nauczali tych ludzi słowem i przykładem, stosując się do ich obrządku i języka”. [Oświadczenie IV Soboru Laterańskiego 1215 r.] Pius XII, *Konstytucja Apostolska o duchowej opiece nad migrantami*, <http://sem-polonijne.edu.pl/czytelnia/konstytucjaap.html> (aktualizacja na dzień 24 lipca 2012 r.).

<sup>6</sup> Tamże.



do rozwoju narodów i nowych warunków życia, ale jednocześnie pieczołowicie czuwał nad ich stosowaniem i zwracał baczną uwagę na problemy społeczne, moralne i religijne, które znalazły się w poważnym kryzysie”<sup>7</sup>.

Kolejną istotną kwestią jest dostosowanie opieki duszpasterskiej do aktualnych warunków i potrzeb migrantów. Potwierdzają to każdorazowe inicjatywy Stolicy Apostolskiej, a mianowicie: „wydano odpowiednie przepisy dla duchowieństwa i wiernych rytu ruskiego, przebywających w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Mianowano też dla nich specjalnego biskupa i powierzono jego pieczy również wiernych tegoż obrządku, mieszkających na terenie Kanady. [...] powstało w Toronto towarzystwo zajmujące się rozwojem Kościoła katolickiego w Kanadzie, które broniąc katolików ruskich przed wpływami heretyckimi, potrafiło zebrać bogate owoce swej działalności cieszącej się zasłużonym uznaniem w wielu miejscach północno-zachodniej części kraju. Ułożono też wzajemne stosunki natury dyscyplinarnej między kanadyjskimi biskupami łacińskimi, a biskupami obrządku ruskiego oraz między duchowieństwem i wiernymi obydwu rytów. W Wiecznym zaś Mieście do dyspozycji Episkopatu rumuńskiego prowincji Kościelnej Fogaras i Alba Giulia oddano kościół Najświętszego Zbawiciela przy ulicy „della Coppelle” i przyległe doń zabudowania”<sup>8</sup>.

Wśród wszystkich inicjatyw Stolicy Apostolskiej za jedną z ważniejszych uznaje się powołanie specjalnego urzędu do spraw duszpasterstwa emigracji”<sup>9</sup> oraz projekt „mianowania specjalnego dostojnika, który mając odpowiednie pełnomocnictwa i będąc wolny od zajęć diecezjalnych, mógłby pracować wyłącznie dla dobra duchowego emigrantów włoskich. [...] Do jego obowiązków należał dobór misjonarzy i opieka nad nimi oraz kierownictwo kolegium księży powołanych dla religijno-moralnego wychowania i opieki społecznej nad emigrantami włoskimi”<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Rolą urzędu do spraw duszpasterstwa emigracji – zdaniem Piusa X – miało być przede wszystkim „badanie duchowych potrzeb emigrantów obrządku łacińskiego i troska, by im jak najlepiej zaradzić. [W tym względzie] nadal [zachować miała] swoje uprawnienia Kongregacja Rozkrzewiania Wiary i we własnym zakresie [sprawować miała ona] odpowiednią opiekę duszpasterską nad emigrantami obrządku wschodniego. Do tego urzędu należeć [miały] jedynie sprawy emigrujących kapłanów”, tamże.

<sup>10</sup> Urząd zwierzchnika do spraw Włochów emigrujących za granicę ustanowiono w 1820 r., tamże.

Mimo iż ramy czasowe niniejszej pracy obejmują okres po II wojnie światowej, nie sposób nie zasygnalizować, dla pełniejszego zobrazowania ciągłości emigracyjnej opieki duszpasterskiej na przestrzeni wieków, chociażby kilku inicjatyw, którymi objęte zostały rzesze migrantów po rozpoczęciu działań wojennych w 1939 r. Kościół katolicki, stanowiąc w nowej sytuacji ekwiwalent ojczyzny i domu rodzinnego zwłaszcza dla prześladowanych i wychodźców „starał się [...] przyjść z pomocą wszystkim bez względu na stan czy pochodzenie”<sup>11</sup>.

Za przykładem Benedykta XV po wybuchu konfliktu wojennego został powołany do życia przy Sekretariacie Stanu urząd do spraw niesienia pomocy biednym i potrzebującym, następnie także drugi urząd, który miał za zadanie poszukiwanie jeńców wojennych i dostarczanie im korespondencji. Powołano również agendy, m.in. Komitet Pomocy dla ofiar wojennych, zwłaszcza uchodźców lub więźniów obozów koncentracyjnych. Komitet ten został później przekształcony w Papieską Komisję do spraw niesienia pomocy wszystkim potrzebującym. Podkreślić należy również fakt tworzenia specjalnych misji dla Wychodźców z inicjatywy Sekretariatu Stanu na terenie Niemiec i Austrii. Konstytucja Apostolska dokumentuje również znaczącą działalność Urzędu Migracyjnego przy Sekretariacie Stanu, obejmującego sekcję migracji dobrowolnej i przymusowej, a powstałego już w czasie, „gdy zaczęła [...] świtać nadzieja pokoju, [gdy] powstała nagląca potrzeba przyjscia z pomocą wielkiej rzeszy tułaczy, z których wielu nie mogło wrócić do domu, a niemało było takich i to z różnych narodowości, którzy z powodu nędzy decydowali się udać w inne strony”<sup>12</sup>. Ważną rolę w kontekście nowych powojennych warunków odegrała również Międzynarodowa Komisja Katolicka do spraw emigracji, której celem była „koordynacja wysiłków istniejących stowarzyszeń i komitetów katolickich oraz popieranie wszelkich przedsięwzięć mających na celu dobro emigrantów i uchodźców”<sup>13</sup>. Zorganizowaną strukturalnie działalność duszpasterską na rzecz migrantów uzupełniały dodatkowo wszelkie inicjatywy duchownych i świeckich delegatów, tworzących komitety czy komisje dla uchodźców i emigrantów.

Za istotę i najwyższy cel duszpasterskich działań wśród migrantów i na rzecz migrantów uznane zostało prawo człowieka (prawo całej rodziny) do zdobycia odpowiedniej przestrzeni życiowej. Prawo do migracji zapisane

---

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Tamże.

w encyklice *Rerum Novarum*, a przypomniane w Uroczystość Zesłania Duchy Świętego dnia 1 czerwca 1951 roku (z okazji jubileuszu wydania encykliki przez papieża Leona XIII w 1891 r.) w przemówieniu na temat prawa do migracji, opartego na naturalnych warunkach ziemi zamieszkałej przez ludzi uświadamia, iż tylko wtedy, gdy zagwarantowane zostanie prawo rodziny do zdobycia odpowiedniej przestrzeni życiowej „emigracja osiągnie cel, do którego zmierza ze swej natury i który znajduje swe potwierdzenie w praktyce życiowej, a mianowicie, bardziej sprawiedliwe rozmieszczenie ludności na ziemi, stworzonej przez Boga na użytek wszystkich, dostosowane do potrzeb gospodarki rolnej. Tam bowiem [głosi dalej] gdzie obie strony, tzn. ta, która pozwala na emigrację i ta, która nie wzbrania się jej przyjąć, czynią poważne starania w celu usunięcia wszystkiego, co mogłoby podkopać rodzące się i wzrastające zaufanie między krajami emigracji i imigracji, wszyscy uczestniczący w tej wymianie miejsc i ludzi nie będą pozbawieni korzyści. W ten sposób rodziny nabędą ziemię, która będzie dla nich we właściwym tego słowa znaczeniu nową ojczyzną, zmniejszy się liczba obszarów przeludnionych, ich ludność pozyska w obcym kraju nowe przyjazne narody, a państwa przyjmujące emigrantów wzbogacą się w pracowitych obywateli. Kraje więc, które pozwalają swym obywatelom na emigrację i te, które emigrantów przyjmują, dążą niewątpliwie do dobra społeczności ludzkiej i przyczynią się do wzrostu współżycia między ludźmi”.<sup>14</sup>

Co wynika zaś z przytoczonego powyżej prawa i jego interpretacji za wykraczające przeciw naturze ludzkiej i prawu Bożemu uznano w tym kontekście zasady totalitaryzmu, imperializmu państwowego oraz nacjonalizmu. „Z jednej strony bowiem – [tłumaczono w przemówieniu do nowo kreowanych kardynałów dnia 20 lutego 1946 roku, oraz do członków Korpusu Dyplomatycznego akredytowanego przy Stolicy Świętej 25 lutego 1946 r.] - ogranicza się arbitralnie naturalne prawo ludzi do emigracji lub tworzenia kolonii, z drugiej strony przymusza się ludność do opuszczenia swego kraju, deportuje się ją wbrew woli i w nieludzki sposób ośmiela się obywateli wyrwać z grona rodziny, z domu i ojczyzny”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Tamże.

## 2. List Apostolski *motu proprio Pastoralis migratorum cura* (1969) oraz Instrukcja Kongregacji Biskupów *De pastoralis migratorum cura* (1969)

W roku 1969 Papież Paweł VI opublikował List Apostolski w formie *motu proprio Pastoralis migratorum cura*, który zatwierdzał wytyczne zawarte w instrukcji Świętej Kongregacji Biskupów dla duszpasterstwa emigrantów. Dotyczył on zmian w strukturach i metodach duszpasterskich Kościoła, według wskazań Soboru Watykańskiego II. Instrukcja odnosiła się m.in. do: kwestii kolegialności w Kościele (równość praw i obowiązków księży przybyłych z krajów pochodzenia emigrantów i księży miejscowych), udziału sióstr zakonnych i zakonników (w zakresie aktywnej pomocy emigrantom), roli osób świeckich (ewangelizacja jako podstawowy obowiązek), struktur prawnych (projekt utworzenia na szczeblu państwowym Komisji ds. Emigracji, zaś na szczeblu diecezjalnym Urzędu dla Emigrantów).

Będąca konsekwencją Listu Apostolskiego *motu proprio* Papieża Pawła VI *Pastoralis migratorum cura* (1969) Instrukcja Kongregacji Biskupów *De Pastoralis Migratorum Cura*, „na nowo [organizująca] duszpasterstwo ludzi w drodze w oparciu o nauczanie Soboru Watykańskiego II podaje szereg zasad ogólnych koniecznych dla posoborowej orientacji apostołstwa środowisk emigracyjnych. Dokument zwraca uwagę, że duszpasterstwo migrantów, jako zadanie całego Kościoła, bazuje na prawie do migracji (...). W tym kontekście przypomina o obowiązku przestrzegania fundamentalnych praw migranta jako osoby ludzkiej (...), o obowiązku służby na rzecz dobra wspólnego (...), o jedności rodziny ludzkiej (...) i jej pluralizmie (...), o prawie do posiadania ojczyzny (...) i o obowiązkach względem społeczności przyjmującej (...), o wpływie migracji na życie religijne migrującego (...) i o specyfice duszpasterstwa na rzecz emigrantów (...).Wśród praw emigranta (...), ważnym dla duszpasterstwa wydaje się przypomnienie prawa do zachowania rodzinnej mowy i spuścizny duchowej (...). Określając prawa i obowiązki emigranta, jak i prawa i obowiązki społeczności przyjmującej *De Pastoralis migratorum cura* wyznacza szlak, którym winien przebiegać proces integracji organicznej emigranta”<sup>16</sup>. Do kategorii *migrantów* Instrukcja

---

<sup>16</sup> W. Necel, *Integracja społeczno-religijna polskiego emigranta w posłudze duszpasterskiej Chrystusowca* (Schemat refleksji na początku XXI wieku), <http://www.seminare.pl/18/necel.doc> oraz Wojciech Necel, *Struktury polskojęzycznego duszpasterstwa w Europie Zachodniej wobec wyzwań procesu integracji*

Kongregacji Biskupów włącza wszystkich, „którzy z jakiegokolwiek przyczyny przebywają poza ojczyzną albo poza własną wspólnotą etniczną i z tego powodu koniecznie potrzebują specjalnej opieki”<sup>17</sup>.

Instrukcja formułuje także grupy osób, tworzących zjawisko migracji i stanowi o duszpasterstwie na rzecz wszystkich kategorii „ludzi w drodze”. Ponadto wyszczególnia okoliczności warunkujące styl duszpasterstwa migrantów, a w szczególności: okres trwania migracji, stopień przystosowania do nowych warunków życia, język i obyczajowość przynależne emigrantowi, sposób migracji, ramy czasowe i przestrzenne migracji.

W pierwszej części, odnoszącej się do zasad ogólnych Instrukcja zwraca uwagę na często podejmowane, przy okazji problematyki migracyjnej kwestie. W nawiązaniu do wcześniejszej Konstytucji Apostolskiej *Exul Familia* środowisko migracyjne traktowane jest jako jedna rodzina wychodźcza, migracje zaś „ułatwiają i wzmagają wzajemne poznanie się i powszechną współpracę – są [...] świadectwem i udoskonaleniem jedności rodziny ludzkiej”<sup>18</sup>. Powszechność Kościoła oraz jedność rodziny wychodźczej stanowi fundament analizowanego dokumentu w kontekście uznania migracji jako czynnika swoistej ewangelizacji współczesnego świata. „Trafia się w ten sposób – [tłumaczy Instrukcja] szczęśliwa okazja dla Kościoła, by w duchu Soboru Watykańskiego II, bądź to popierać jedność chrześcijan, bądź też – w wypadku gdy chodzi o niechrześcijan i niewierzących – działać tak, aby przez świadectwo życia poszczególnych wiernych i całej wspólnoty stać się znakiem ukazującym im Chrystusa”<sup>19</sup>.

Wśród pozytywów migracji Instrukcja zauważa także bogacące człowieka współistnienie kultur – z jednej strony oparte na prawie do zachowania własnej spuścizny duchowej, z drugiej na poszanowaniu spuścizny kulturowej nowego kraju. Szczególnej trosce powierzeni są przede wszystkim ci, „którzy zostali zmuszeni do opuszczenia miejsc rodzinnych wskutek różnic ideologicznych lub wypadków politycznych oraz wszyscy inni wypędzeni z ojczyzny i zesłani w obce strony [gdyż] Ci zazwyczaj,

---

europeskiej <http://www.tchr.org/schr/teksty/kolnecel11'02.htm> (aktualizacja na dzień 24 lipca 2012 r.).

<sup>17</sup> *Instrukcja o opiece duszpasterskiej nad migrantami*, Rzym 1969, <http://sem-polonijne.edu.pl/czytelnia/instrukcja.html> (aktualizacja na dzień 24 lipca 2012).

<sup>18</sup> rozdz. I, p. 2, tamże.

<sup>19</sup> rozdz. I, p. 13, tamże.

w wyniku tych właśnie okoliczności, nie są zdolni łatwo i szybko przystosować się do nowego społeczeństwa, w skład którego wchodzi”<sup>20</sup>.

### 3. Inne dokumenty Soboru Watykańskiego II

W sposób szczególny troska o migrantów realizuje się poprzez przystosowaną do wymogów czasu działalność duszpasterską Kościoła, której fundamentem są prawa osoby ludzkiej, dzięki którym migranci czuć się mogą „pełnoprawnymi obywatelami i członkami wspólnoty”<sup>21</sup>. Opieka duszpasterska stanowi również swoisty bastion obrony dziedzictwa wszelkich ludzkich i kulturalnych wartości, z którymi związana jest religijna wiara migrantów, co tym samym daje wyższość duszpasterstwu kraju pochodzenia<sup>22</sup>.

Struktura opieki duszpasterskiej nad migrantami we wszystkich swych elementach uwzględnia potrzeby miejsca i czasu Kościoła „ludzi w drodze”. Otwartość ekumeniczna oraz chrześcijańska miłość wobec niewierzących objawia się w konkretnych dziełach, m. in. dziełach Kongregacji dla Biskupów, realizowanych zgodnie z duchem Soboru Watykańskiego II, wspólnie z Sekretariatami dla Jedności Chrześcijan i dla Niewierzących „pożytecznych dla określonej grupy emigrantów jakiegokolwiek wyznania”<sup>23</sup>. Dla pełniejszego zobrazowania zadań przynależnych Kongregacji dla Biskupów warto przytoczyć §1, p. 16 Instrukcji, wg którego „Zadaniem Kongregacji dla Biskupów jest prowadzenie, planowanie, koordynowanie i rozwijanie wszystkiego, co dotyczy opieki duchowej nad wiernymi obrządku tacińskiego, dokądkolwiek by oni nie emigrowali w porozumieniu jednak z Kongregacją dla Kościołów Wschodnich lub Kongregacją dla Ewangelizacji Ludów, jeśli chodzi o terytoria podległe jednej z nich, oraz z zastrzeżeniem nienaruszalności obowiązków i władzy miejscowych ordynariuszy w sprawach opieki duszpasterskiej”<sup>24</sup>. W pracach Kongregacji zamierzona została szeroko pojęta współpraca z funkcjonującymi jednostkami duszpasterskimi, m. in. ze wspomnianymi już powyżej Sekretariatami dla Jedności Chrześcijan i dla Niewierzących, a także z Urzędem dla Migracji oraz Radą Naczelną

---

<sup>20</sup> rozdz. I, p. 10, tamże.

<sup>21</sup> rozdz. I, p. 5, tamże.

<sup>22</sup> por. rozdz. I, p. 4, p. 11, tamże.

<sup>23</sup> rozdz. II, p. 16, §6, tamże.

<sup>24</sup> rozdz. II, p. 16, §1, tamże.

dla Migracji<sup>25</sup>. Warto w tym miejscu odnieść się do koncepcji trzech wymiarów ewangelizacyjnych, uwzględniających dziedzictwo ewangelicznego przesłania, rozpatrywane w kontekście samego przekazu, adresatów tegoż dziedzictwa, zakorzenionych w rodzimej kulturze, jak i sam proces ewangelizacji kultur<sup>26</sup>.

Wyrazem ścisłego związku duszpasterstwa dla migrantów z Kościołem w kraju jest działalność Krajowych Konferencji Episkopatu, których zadanie skupia się na śledzeniu aktualnych problemów wychodźstwa (migrantów, wygnańców, uchodźców) oraz „zaradaniu duchowej opiece (...) przy pomocy odpowiednich środków i organizacji”<sup>27</sup>. Dla pełniejszego przedstawienia wskazań niniejszej Instrukcji co do działalności Krajowych Konferencji Episkopatu na rzecz środowisk wychodźczych należy przytoczyć choćby te najistotniejsze w kontekście postanowień Stolicy Świętej i dekretów soborowych, a mianowicie:

Krajowe Konferencje Episkopatu (bezpośrednio lub pośrednio) winny troszczyć się o:

- śledzenie podstawowych zagadnień migracji (z uwzględnieniem okoliczności czasu i miejsca) (§1)
- podejmowanie inicjatyw mających na celu przystosowanie migrantów do nowych warunków życia (§1)
- otoczenie opieką grup niechrześcijańskich, pozbawionych pomocy duchowej i materialnej (§1)

---

<sup>25</sup> Struktura Rady Naczelnej wyraża wielokierunkowość podejmowanych inicjatyw na rzecz migracji i migrantów, zgodnych z duchem Soboru Watykańskiego II. W skład teje Rady wchodzi m. in. przewodniczący i sekretarze Komisji Episkopatów dla migrantów w poszczególnych krajach (lub Biskupi Promotorzy danego kraju), urzędnicy dykasterii Kurii Rzymskiej, m. in. Rady dla Spraw Publicznych Kościoła, Kongregacji dla Kościołów Wschodnich, dla Kapłanów, dla Zakonów, dla Instytutów Świeckich, dla Wychowania Katolickiego, dla Ewangelizacji Ludów, Sekretariatów dla Jedności Chrześcijan, dla Niechrześcijan i dla Niewierzących oraz Rady Świeckich i Papieskiej Komisji Studiów „Justitia et Pax”, delegaci „Caritasu Międzynarodowego”, Międzynarodowej Komisji dla migrantów, Federacji Przełożonych Zgromadzeń Zakonnych męskich i żeńskich, por. rozdz. II, p. 19, §3 (a, b), tamże.

<sup>26</sup> Por. A. Kryński, *Wychowanie chrześcijańskie w środowisku szkolnym diecezji Bertoua w Kamerunie*, Częstochowa 2000, s. 88.

<sup>27</sup> rozdz. III [wstęp], tamże.

- wyszukiwanie właściwych, godnych tegoż powołania duszpasterzy (misjonarzy) migrantów oraz ich przedstawienie Konferencjom Krajów przyjmujących migrantów i stosownym instytucjom (§2)
- przygotowanie przeznaczonych do pracy wśród wychodźstwa kolegium kapłanów czy też odpowiednich do tego celu instytutów, zapewniających stosowną formację kandydatom na duszpasterzy migrantów (§3)
- popularyzowanie dzieł misyjnych i inicjatyw duszpasterskich dla migracji wśród zgromadzeń zakonnych i wśród osób świeckich (§4)
- organizowanie (w porozumieniu z Kongregacją dla Biskupów) cyklicznych spotkań, mających na celu stałe udoskonalanie opieki duszpasterskiej nad migrantami (§5)
- rozwijanie współpracy z organizacjami, instytucjami i stowarzyszeniami w kraju i poza jego granicami dla zabezpieczenia kwestii prawnych i społecznych migrantów (§6)
- przygotowywanie rocznych informacji sprawozdawczych Kongregacji dla Biskupów, celem dogłębnego (tak statystycznego, jak i analitycznego) przedstawienia problemów migracji (§7)<sup>28</sup>.

Charakter jednoczący środowiska wychodźcze, jak i skupiający wokół wychodźczej problematyki tych, którym powierzono pieczę nad duszpasterstwem migrantów posiadały z założenia wielkie inicjatywy o ogólnoświatowym wymiarze. Realizacji takich zadań upatrywano w rokrocznych obchodach „Dnia Migranta”, dzięki którym „członkowie Ludu Bożego (...) poznawali lepiej swe obowiązki i wypełniali swą część odpowiedzialności w popieraniu poczynań na rzecz migracji”<sup>29</sup>.

Instrukcja o opiece duszpasterskiej nad migrantami ważną rolę upatruje we właściwym pojmowaniu swego posłannictwa wśród środowisk wychodźczych tak przez Ordynariuszy krajów emigracyjnych, jak i imigracyjnych. Tym pierwszym stawia za zadanie gruntowną formację religijną emigrantów, tak, by byli oni przygotowani do „stawienia czoła trudnościom i niebezpieczeństwom związanym z ich wyjazdem, oraz by byli w możności nawiązać nowe stosunki z innymi ludźmi”<sup>30</sup>, drugim natomiast przypomina o formalnych wymogach, związanych z przyjęciem imigrantów (powołanie

---

<sup>28</sup> rozdz. III, p. 23, tamże.

<sup>29</sup> rozdz. III, p. 24, §3, tamże.

<sup>30</sup> rozdz. IV, p. 26, tamże.



urzędu migrantów przy Kurii Biskupiej), o potrzebie życzliwości w relacjach międzyludzkich, konieczności duszpasterskiej posługi także wśród niechrześcijan (zgodnie z dekretem Soboru Watykańskiego II *Unitatis Reintegratio* i Dyrektorium Ekumenicznym), znaczeniu duszpasterstwa prowadzonego przez kapłanów tej samej narodowości i tegoż samego języka, konieczności wyeliminowania jakichkolwiek przejawów dyskryminacji ze względów wyznaniowych oraz niebezpieczeństw w praktykowaniu życia chrześcijańskiego. Tym samym proponuje tworzenie parafii personalnych, erygowanie misji, zapewnienie kapelanów i misjonarzy tego samego języka, udostępnienie migrantom miejsca (kościół, kaplicy, oratorium) dla spełniania posługi duchowej, budowanie i wyposażanie specjalnie do tego celu przeznaczonych domów<sup>31</sup>.

Odnosząc się do wytycznych Instrukcji w kwestiach dotyczących opieki duchowej nad migrantami podkreślić trzeba, iż „winna być [ona] powierzana (...) kapłanowi należycie przygotowanemu w ciągu odpowiednio długiego czasu i obdarzonemu cnotami, wiedzą, znajomością języków i innymi zaletami moralnymi, dzięki którym będzie [on] zdolny do podjęcia tego, tak bardzo delikatnego zadania”<sup>32</sup>. Tym samym „kapłanów, którzy otrzymali od władz kościelnych oficjalne zlecenie pełnienia opieki nad migrantami, używającymi tego samego języka”<sup>33</sup>. Instrukcja określa mianem kapelanów lub misjonarzy migrantów. Instrukcja zwraca ponadto uwagę na potrzebę współpracy oraz na znaczenie otwartej postawy proboszczów i ordynariuszy miejsca wobec kapelanów i misjonarzy migrantów, zwłaszcza zaś wobec zadań, jakie przed nimi stoją. Proponuje m.in. stworzenie duszpasterzom migrantów takich samych warunków, przywilejów i uprawnień, jak innym kapłanom rodzimych diecezji oraz takich samych praw i ubezpieczeń w sprawach ekonomicznych. Sugeruje włączenie ich do Rady Kapłańskiej. Za stosowne uważa utworzenie (zwłaszcza w krajach, gdzie znajduje się więcej duszpasterzy migrantów tego samego języka) funkcji delegata kapelanów lub misjonarzy, którego naczelnym zadaniem jest „ułożenie stosunków z biskupami tych krajów lub okręgów, gdzie stale rezydują kapelani lub misjonarze migrantów, oraz z tymi, do których z racji swego urzędu muszą oni obowiązkowo zwracać się we wszystkich sprawach dotyczących dobra duchowego migrantów ich własnej narodowości lub języka”<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> rozdz. IV, p. 29 – 34, tamże.

<sup>32</sup> rozdz. V, p. 36, §4, tamże.

<sup>33</sup> rozdz. V, p. 35, tamże.

<sup>34</sup> rozdz. V, p. 46, tamże.

Szczególną rolę do spełnienia w postudze dla środowisk wychodźczych mają instytucje życia wspólnotowego, które „w swoich ślubach zakonnych posiadają jako istotny i szczególny cel działalność apostołską wśród migrantów”<sup>35</sup>. Instrukcja wyszczególnia tu m. in. Zgromadzenie Misjonarzy od św. Karola (Skalabrynianie), Towarzystwo Chrystusowe dla Emigrantów Polskich i Towarzystwo św. Pawła dla Emigrantów Maltańskich, podkreśla jednak także znaczenie żeńskich instytucji zakonnych dla tego rodzaju apostołatu. Naczelną myślą przyświecającą apostołstwu zgromadzeń zakonnych staje się dyrektywa zawarta w &1, p. 54 „Niechaj zgodnie z duchem Soboru Watykańskiego II będzie rozwijana i popierana – przy zachęcie biskupów i przełożonych – stała współpraca i bratnia zgoda między instytucjami zakonnymi męskimi i żeńskimi, duchowieństwem diecezjalnym oraz religijnymi stowarzyszeniami świeckimi diecezjalnymi i międzydiecezjalnymi”<sup>36</sup>.

Za podjęcie trudu odnowy porządku świata w duchu prawd ewangelicznych odpowiedzialnymi stają się również świeccy. Zadaniem ich apostołstwa ma być budowanie solidarności wszystkich narodów i chrześcijańska troska o poczucie braterstwa międzyludzkiego. W myśl reguł zawartych w Instrukcji zadaniem świeckich ma być analizowanie aktualnych zagadnień wyłaniających się na polu międzyludzkim i międzynarodowym<sup>37</sup>. Migracje stają się dla świeckich także nową formą apostołatu w życiu społecznym (godne przyjęcie przybyszów – również niekatolików, niechrześcijan, niewierzących, bezinteresowna pomoc bliźniemu w potrzebie, wsparcie jedności rodziny w nowym środowisku, wcielanie w życie zasady sprawiedliwości i równości, współpraca z duszpasterzami migrantów – indywidualna lub w ramach stowarzyszeń katolickich). Instrukcja podkreśla, iż „świeccy (...) posiadają często lepsze okazje [do pracy apostołskiej], które często wymykają się kapelanom lub misjonarzom; [Świeccy bowiem] wiodąc życie prawdziwie katolickie, przepiętne duchem apostołskim, jako obywatele ze współobywatelami, z właściwą kompetencją i na własną odpowiedzialność, skuteczniej mogą uzupełnić to, czego nie dostaje ich braciom w kapłaństwie”<sup>38</sup>.

Zjawisko migracji traktowane jest jako zaproszenie skierowane do Kościoła dla urzeczywistnienia jego istoty i szczególnego powołania. Porównawszy od najwcześniejszych dokumentów, Kościół Powszechny ukazuje

---

<sup>35</sup> rozdz. VI, p. 52, §1, tamże.

<sup>36</sup> rozdz. VI, p. 54, §1, tamże.

<sup>37</sup> rozdz. VII [wstęp], tamże.

<sup>38</sup> rozdz. VII, p. 58, tamże.

sprawczą działalność „tegoż samego ducha ożywiającego w stopniowym przystosowaniu się narzędzi do wymagań nowych czasów”<sup>39</sup>. Prawda ta uwydatniana jest zawsze w kontekście „objawienia wzywającego do wiary”<sup>40</sup>. Wyrazem tychże zmian, poszerzających horyzonty duszpasterskiej działalności Kościoła staje się Sobór Watykański II. Soborowa *Konstytucja o Kościele w świecie współczesnym* określana jest jako „pierwszy dokument Magisterium nadzwyczajnego, który podejmuje problematykę Kościoła do świata w sposób pozytywny”<sup>41</sup>. Proponuje ona współpracę Kościoła i świata, której podstawową formą powinien być dialog. Wyróżnić można wiele płaszczyzn oczekiwanej współpracy, m.in. zwiększenie świadomości powszechnego charakteru Kościoła („nikt nie może być uważany za cudzoziemca lub tylko za gościa, ani też za osobę postronną”<sup>42</sup>), posłannictwo świeckich („utwierdzone wspólną godnością kapłańską, prorocką i królewską ludu Bożego”<sup>43</sup>), nowe wymiary posługi kapłańskiej, uwzględniające powiązanie z Kościołem miejscowym (opieka duszpasterska nad nieobjętymi nią dotąd grupami emigrantów, m. in. turystami, koczownikami, podróżującymi samolotem), stały diakonat (przewidziany szczególnie w duszpasterstwie dla turystyki), udział zgromadzeń zakonnych (zwłaszcza żeńskich) w posłannictwie emigracyjnym, działalność Komisji Episkopatów (uwzględniająca konkretne poczynania pozaterytorialne w zakresie duszpasterstwa wśród emigrantów), powołanie i intensyfikacja działań Papieskiej Komisji dla Duszpasterstwa Migracji i Turystyki oraz praca instytucji uzupełniających, przeznaczonych do analizy i oceny wszelkich zjawisk duszpasterskich (ośrodki duszpasterskie dla grup etnicznych, ośrodki badań łącznych z różnymi dziedzinami wiedzy).

Dokumenty Soboru Watykańskiego II wskazują w swej treści na troskę, dotyczącą posługi religijnej i duchowej, połączoną z dążeniem tak do

<sup>39</sup> DPZ, nr 4/129 ..., s. 389.

<sup>40</sup> Ks. A. Kryński podkreśla, że „świat jest całością, w której Chrystus stale objawia widzialnie swoją obecność. Ta widzialność Chrystusa jest w rzeczywistości (...) głoszeniem, przyjęciem i odwoływaniem się do Dobrej Nowiny; braterską komunią i sprawowaniem tajemnic Bożych (sakramenty), oddaną służbą. Por. A. Kryński, *Wychowanie chrześcijańskie w środowisku szkolnym diecezji Bertoua w Kamerunie*, Częstochowa 2000, s. 105 -106.

<sup>41</sup> Bohdan Bejze, *O Soborze Watykańskim II z perspektywy 25 lat posoborowych*, [w:] DPZ, nr 3/180, Rzym 1991, s. 350.

<sup>42</sup> Por. *Kościół a zjawiska migracji ludzkiej*, Konstytucja dogmatyczna *Lumen gentium*, nr 31, DPZ, nr 4/129..., s. 389.

<sup>43</sup> Tamże, s. 390.

międzynarodowej, jak i międzyludzkiej sprawiedliwości. W sposób szczególny dostrzega się w nich podkreślenie wagi prawa do podtrzymywania kultury rodzimej poprzez nowe formy pluralizmu oraz odpowiedzialności duszpasterskiej<sup>44</sup>. Zaproponowane działania stanowią swoiste wyjście na przeciw obawom Kościoła, w myśl których „wykorzenienie jest groźną chorobą społeczną. Im bardziej człowiek jest świadomy własnej genealogii, duchowej gleby, z której wyrasta, tym dojrzalszy jest do podejmowania zadań, jakie mu stawia konkretna sytuacja. Odnosi się to również do Rodaków, którzy sprostać muszą coraz to nowym trudnościom wyłaniającym się przed nimi w kraju, jak i do tych, którzy z różnych powodów czuli się zmuszeni do szukania dla siebie i swoich dzieci nowego gniazda na obczyźnie”<sup>45</sup>.

#### 4. Kodeks Prawa Kanonicznego (1983)

Promulgowany przez Jana Pawła II w roku 1983 *Kodeks Prawa Kanonicznego* wskazuje na prawa i obowiązki wiernych oraz uwydatnia istotne dla duszpasterstwa migrantów normy generalne (prawo migrantów do uzyskiwania pomocy duszpasterskiej, mając na względzie Słowo Boże i sakramenty, prawo do podążania własną drogą życia duchowego, zgodną jednak z doktryną Kościoła) oraz przedstawia kategorie, tworzące współczesne zjawisko migracji (m. in. podróżni, przybysze, przybywający z terenów misyjnych dla podjęcia pracy lub studiów, przebywający w parafii, tułacze, przesiedleńcy, wygnańcy, zesłańcy, podróżujący statkami, emigranci, uchodźcy, koczownicy, robotnicy i studenci zagraniczni, pielgrzymi, zamieszkali na tym samym terytorium wierni odrębnego języka, narodowości czy obrządku<sup>46</sup>). Należy zaznaczyć, iż zadaniem Konferencji Biskupów, w szczególności krajowych stało się w myśl soborowych założeń śledzenie najważniejszych zagadnień duszpasterstwa emigracyjnego oraz pieczołowite zarządzanie „duchowej opiece nad [emigrantami] przy pomocy odpowiednich środków i organizacji, biorąc w rachubę przede wszystkim zasady ustalone przez Stolicę Apostolską, umiejętnie dostosowane do warunków

---

<sup>44</sup> Por. *W służbie powszechności Kościoła ...*, s. 119.

<sup>45</sup> *Jan Paweł II do Polonii Świata*, DPZ, nr 4/157, Rzym 1985, s. 639.

<sup>46</sup> Na podstawie: W. Necel, *Integracja społeczno – religijna polskiego emigranta w posłudze duszpasterskiej Chrystusowca* (Schemat refleksji na początku XXI wieku) oraz W. Necel, *Struktury polskojęzycznego duszpasterstwa w Europie Zachodniej wobec wyzwań procesu integracji europejskiej*, [www.wsdsc.poznan.pl/schr/teksty/kolnecel11'02.htm](http://www.wsdsc.poznan.pl/schr/teksty/kolnecel11'02.htm) (aktualizacja na dzień 20 XI 2012).

czasu, miejsca i osób"<sup>47</sup>. Istotą tejże opieki duszpasterskiej staje się Chrystus, w którym jedynie możliwa jest integracja międzyludzka i międzyspołeczna, co uwydatniają słowa: „Dzięki migracjom Kościoły lokalne miały często sposobność potwierdzić i umocnić swą katolickość, przyjmując gościnnie różne narodowości, a przede wszystkim łącząc je w jedną społeczność. Źródłem jedności Kościoła nie jest wspólne pochodzenie jego członków, ale Duch Pięćdziesiątnicy, On bowiem z wszystkich narodów czyni nowy lud, którego celem jest Królestwo, udziałem wolność synów Bożych, a prawem przykazanie miłości"<sup>48</sup>. Dążenie Kościoła, by stać się bliźnim wszystkich narodów, jest zgodne z wolą Ojca, który wszystkich ogarnia swoją miłością. Jedynym celem Kościoła jest wzywanie wszystkich ludzi do pełniejszej solidarności, płynącej z braterstwa w Chrystusie i z przynależności do Bożej rodziny"<sup>49</sup>. Ponadto Emigracja wypełnia przynależne jej posłannictwo tym skuteczniej, „im wyższy będzie jej poziom etyczny, im Chrystus będzie ośrodkiem jej życia i działania, im bardziej uwierzy, że tylko On jest drogą, prawdą i życiem (J 14, 6)“<sup>50</sup>.

Konsekwencją emigracji jest konieczność dostosowania się do nowego środowiska. Proces ten ilustrują zagadnienia asymilacji lub integracji. Asymilacja oznacza „zgodę emigranta na wchłonięcie go przez społeczeństwo kraju osiedlenia tak, że zatracą on jakiegokolwiek oznaki odrębności kulturowej, a nawet zainteresowanie swym pochodzeniem. [...] z kolei [integracja] zarówno dążenie do pełnego włączenia się emigranta i jego kolejnych pokoleń w życie kraju osiedlenia, jak i stan pełnego korzystania już z praw i spełniania wszystkich obowiązków w tym kraju, przy zachowaniu jednak pewnych wartości kraju .pochodzenia, a także tak lub inaczej przejawianego zainteresowania tym [krajem]“<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> *Kościół a zjawisko migracji ludzkiej* (Dok. Komisji Migracji i Turystyki), DPZ, Nr 4/129, Rzym 1978, s. 375-376.

<sup>48</sup> Por. Konstytucja dogmatyczna *Lumen gentium*, nr 9.

<sup>49</sup> *Orędzie Ojca Świętego na Światowy Dzień Migranta 1992*, DPZ, nr 1/186, Rzym 1993, s. 14.

<sup>50</sup> *Skąd płynie siła wewnętrzna polskiej Emigracji*. Ojciec Święty Jan Paweł II do Emigracji Polskiej. Spotkanie z Polakami podczas podróży do Wielkiej Brytanii, 30. V. 1982, DPZ, nr 4/145, Rzym 1982, s. 493.

<sup>51</sup> Dzwonkowski, *Pojęcie Polonii w wystąpieniach papieża Jana Pawła II*, DPZ, nr 4/177, Rzym 1990, s. 593.



# NOTE ON SOME IMPROVEMENTS TO THE ANALYTIC HIERARCHY PROCESS

## O PEWNYCH UDOSKONALENIACH PROCESU ANALITYCZNEJ HIERARCHII

Paweł Kazibudzki\*

### Streszczenie:

*Niniejsza praca badawcza dotyczy Procesu Analitycznej Hierarchii, który jest w literaturze przedmiotu krytykowany m.in. za funkcjonowanie wyłącznie w oparciu o matematyczną teorię wektora własnego. Pomijając fakt, że sama metodyka wspierania podejmowania decyzji, również posiada zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników, stosowanie metody wektora własnego w Procesie Analitycznej Hierarchii stanowi główny punkt zapalny merytorycznych dyskusji naukowych. Przekonanie o tym, że potrzebne jest poszukiwanie w takiej sytuacji innych metod mogących sprawnie funkcjonować w obrębie tej metodyki doprowadziło do opracowania nowej metody generowania rang nazwanej podejściem użyteczności logarytmicznej. W niniejszym artykule podjęto próbę oceny jej użyteczności w porównaniu do metody wektora własnego, wykorzystując do tego celu symulacje komputerowe. Prace badawcze potwierdziły tezę, że podejście użyteczności logarytmicznej jest przynajmniej tak samo efektywne w Procesie Analitycznej Hierarchii jak metoda wektora własnego, a czasami nawet efektywniejsze. Prowadzi to bezpośrednio do udoskonalenia opisywanej metodyki wspierającej podejmowanie decyzji.*

### Introduction

Since the conception of capitalism managers struggle with problems demanding decision making. Fundamentally, problems can be classified as quantitative and/or qualitative. Respectively, both quantitative (Chang, Sullivan, 1996) and qualitative (VanGundy, 1981) have their problem-solving methodology encompassing different techniques and tools. Intui-

---

\* Dr Paweł KAZIBUDZKI (MBA), Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Zarządzania i Marketingu

tive decisions for example are not supported by data and documentation and may appear arbitrary. A surprising amount of corporate decision making is of the intuitive type. It can be noticed that problem-solving activity generally pervades all aspects and levels of managerial activity. There are economic, political, social, and technological problems, all of which can be found at individual, group, organizational, or societal levels (Saaty, 1993).

Structurally, problem solving process is considered to be a multi-stage process and although many models and frameworks have been proposed in a literature, one of the most popular is Herbert Simon's (1960) categorization assuming its three phases: intelligence, design, and choice. Then, in order to make a decision managers need to know the problem, the need and purpose of the decision, the criteria of the decision, their sub-criteria, stakeholders and groups influenced and the alternative actions to take. From the three different phases of problem solving mentioned above, the act of decision making, i.e. choice, has received the most attention in the academic literature. So, why the choice phase is so interesting for academics? It is so, presumably because we as the human beings, are unable to analyze simultaneously many different competing factors and then synthesize them for the purpose of rational decision. That is why we need some decision support tools which can provide us with the required assistance. As it was indicated (Martin, 1973), we can deal simultaneously only with about seven units of information, and this is our optimal performance as far as complex problem solving is concerned. Fortunately, there are also some ways to improve our efficiency, for example enable a man making rather relative than absolute judgments. As it seems, humans can make much better relative judgments than absolute ones because they have the better ability to discriminate between the members of a pair than compare one thing against some recollection from their long term memory (Blumenthal, 1997; Saaty, 2000).

Abstractly, multicriteria decision making involves the decomposition of a decision problem into a hierarchy. A hierarchy is a representation of a complex problem in a multilevel structure whose first level is the goal followed successively by levels of factors, criteria, subcriteria, and so on down to a bottom level of alternatives. The object of a hierarchy is to assess the impact of the elements of a higher level on those of a lower level or alternatively the contribution of elements in the lower level to the importance or fulfillment of the elements in the level above.

Fundamentally, hierarchies can be divided into two kinds: structural and functional. In structural hierarchies, complex systems are structured



into their constituent parts in descending order according to structural properties. In contrast, functional hierarchies decompose complex systems into their constituent parts in accordance to their essential relationships. Hundreds of examples of hierarchies in application are available in the literature (Saaty, 1993). We can agree then that effective and efficient decision making process should involve the following steps: structure a problem as a hierarchy, derive judgments that reflect ideas and feelings or emotions, represent those judgments with meaningful numbers, apply these numbers for computing the priorities of the elements in the hierarchy, synthesize these results in order to establish an overall outcome.

As it occurs, these criteria are met by the decision making process called Analytic Hierarchy Process (AHP) considered to be both: a model of descriptive (relative measurement with distributive mode) and prescriptive (absolute measurement with ideal mode) decision making (Saaty, 1988; Saaty, 2006; Saaty, 1980; Saaty, 2008). Furthermore, it is grounded on the well-defined mathematical structure of consistent matrices and their associated right-eigenvector's ability to generate true or approximate weights (Merkin, 1979; Saaty, 1990).

Although, the AHP seems to be quite accepted theory, especially by many practitioners, and certainly constitutes the most widely used decision making approach in the world today, as well most validated methodology it has been also severely criticized, e.g. (Barzilai, 2005). However, this polemics are situated beyond the scope of this article as thousands of actual and recent applications can be delivered in which the AHP results were accepted and used by the competent decision makers, see for instance (Grzybowski, 2012) and references in there. Recapitulating, that what makes AHP so popular, different and effective in comparison with other similar methods is that (A) it enables making judgments in the verbal way, and (B) it entails mathematical analysis performed on the judgments which provides relatively very accurate results and the measure of their inconsistency.

## **1. Logarithmic Utility Approach to Eigenvector Method**

This is however the mathematical analysis, i.e. the Right Eigenvector Method (REM) which the AHP applies, which in spite of the other AHP's argumentative cornerstones that are beyond the scope of this paper, has as well its substantial share of criticism (Bana e Costa, Vansnick, 2008; Choo, Wedley, 2004; Crawford, 1987; Crawford, Williams, 1985; Grzybowski, 2010; Lam, Choo, 1995). Thus, taking this into consideration, we argue that

it is justifiable to search for other methods that could face the critique, and in consequence improve the entire concept which is still very popular and widely implemented to various decision required problems. That is the basic reason why we would like to present now the logarithmic utility approach to eigenvector method in the AHP (Kazibudzki, 2011):

$$\min LUA(w) = \sum_{i=1}^n \left( \ln \left( \frac{\sum_{j=1}^n a_{ij} \times w_j}{n \times w_i} \right) \right)^2 \quad (1)$$

subject to:

$$\sum_{j=1}^n w_j = 1, \quad w_i > 0, \quad i, j = 1, \dots, n$$

Recalling the fact, that the methodology of capturing the degree of Pairwise Comparison Matrix (PCM) inconsistency constitutes a central point in the AHP concept and a crucial issue for the entire prioritization theory, we must underline that LUA provides that measure. Actually, the LUA itself constitutes that metering instrument, and this tool is indispensable for decision makers to enable them acceptance or rejection of the Priority Vector (PV) estimate.

## 2. Validation studies – simulation framework and results

There is a well known principle in mathematics saying that a necessary condition for a credible problem solving procedure is “that if it produces desired results, and we perturb the variables of the problem in some small sense, it gives us results that are ‘close’ to the original ones” (Saaty, 1990). That is the principal reason why we propose simulation approach for evaluation of just proposed method.

In the first phase of our simulations we wanted to compare the REM (as the promoted approach in the AHP) with the LUA. Thus, we were generating randomly (uniform probability distribution) reciprocal and transitive (RTPCM) inconsistent PCMs. In order to compare results obtained from the LUA with results given by the REM and establish if they coincide or the possibility of rank reversal between the methods exists, one thousand of reciprocal and transitive PCMs was generated. In each case, for every matrix the PVs:  $w_{LUA}$  and  $w_{REM}$  were computed with the application of LUA and REM, respectively. Next were computed: Pearson correlation coefficient (PCC) between the priority vectors and Spearman rank correlation coeffi-

cient (SRCC) between the priority ranks – the common performance measures known from literature (Zieliński, 1972). The considered number of decision alternatives  $n$  was chosen as: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 and 12. For the purpose of judgment’s expression, the standard AHP numerical scale was applied, i.e. integers: 1,...,9 and their inverses. Table 1 shows the mean correlation coefficients between priority vectors and priority ranks generated with the application of the LUA and the EM with respect to the number of alternatives.

Table 1. Simulation results of comparative studies concerning the LUA and the REM for 1000 of RTPCMs

Performance measures	Number of alternatives ( $n$ )				
	3	4	5	6	7
PCC	1	0,999999	0,999997	0,999993	0,999991
SRCC	1	1	1	1	1
Performance measures	Number of alternatives ( $n$ )				
	8	9	10	11	12
PCC	0,999989	0,999991	0,999987	0,999997	0,999988
SRCC	1	1	1	1	1

On the bases of results presented in table 1 we notice three facts: firstly, for  $n=3$  both methods perfectly coincide, secondly, for all  $n>3$  the Spearman rank correlation coefficients equal one what means there is not any rank reversal phenomena between the LUA and REM for one thousand randomly generated RTPCMs, and last but not least, for all  $n>3$  Pearson correlation coefficients between PVs for one thousand RTPCMs are extremely close to one, what indicates almost perfect coincidence of both methods.

This validation studies however do not deplete our entire simulation program as they seem unsatisfactory. Thus, in order to compare an objective accuracy of the LUA and the REM in the process of ‘true’ PV approximation we apply the following, commonly known (Choo, Wedley, 2004; Dong et al., 2008; Lin, 2007; Zahedi, 1986) simulation procedure.

We assume that we know ‘true’ PV, which is generated randomly, and then we create on the bases of that particular vector the PCM. Next,

we perturb each entry of the PCM with the element  $e_{ij}$  which is close to one and its values are random within imposed interval. The task is to generate the PCM which reflects in some way errors resulting from the nature of human judgments (Hashimoto, 1994; Lipovetsky, Tishler, 1997; Saaty, Vargas, 1984; Sun, Greenberg, 2006; Zahedi, 1986). The perturbation parameter  $e_{ij}$  has usually gamma, log-normal, truncated-normal or uniform probability distribution (Grzybowski, 2012; Basak, 1998; Hashimoto, 1994; Zahedi, 1986). In our studies we generate randomly one hundred ‘true’ PVs (uniform probability distribution) of the assigned size  $n \times 1$  what gives us one hundred PCMs created on the bases of each of them (perfectly consistent PCM of the size  $n \times n$ ). Then, we perturb one hundred times each PCM generated in this manner, in the above described way, where  $e_{ij}$  has uniform probability distribution within earlier assigned intervals:  $[0,8; 1,2]$ ,  $[0,5; 1,5]$  and  $[0,2; 1,8]$ . Next, we calculate PVs:  $w_{LUA}$  and  $w_{REM}$  on the bases of these matrices with the application of the LUA and the REM, respectively. Then, we compare such obtained results with the values of original ‘true’ PVs. Thus, we analyze ten thousands cases for each given  $n$  and the size of the interval for  $e_{ij}$ . In order to evaluate the performance of the LUA and the REM, we calculate Spearman rank correlation coefficient (SRCC) and Pearson correlation coefficient (PCC) between approximated and ‘true’ PVs. Additionally, we compute also other, known from literature (Grzybowski, 2010; Choo, Wedley, 2004; Dong et al., 2008) performance measures, i.e. mean absolute deviation (MAD) and root-mean-square-deviation (RMS) determined by the following formulas:

$$MAD(w, \hat{w}) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n |w_i - \hat{w}_i| \quad (2)$$

$$RMS(w, \hat{w}) = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (w_i - \hat{w}_i)^2} \quad (3)$$

where  $w$  and  $\hat{w}$  denote the ‘true’ priority vector and its estimate, consecutively.

We consider two approximation options: with and without forced reciprocity. When forced reciprocity condition is applied, the perturbed PCM inputs are taken only from above its diagonal elements, and the remaining ones are entered as the inverses of the corresponding symmetric units in relation to its diagonal elements. We consider these two options because the REM expects reciprocity of PCMs as opposite to the LUA, which may be applied with both types of PCMs. Tables 2, 3, 4, 5 & 6 present

the average results for the entire simulation framework, which concept has been just explained. We denote matrices with forced reciprocity condition applied as FRPCMs, whereas the remaining ones as APCMs (arbitrary pairwise comparisons matrices).

Table 2. Performance evaluations of the LUA and the REM for  $n=4$  and  $e_{ij} \in [0,8; 1,2]$  for 10 000 cases

Performance measures		SRCC	PCC	RMS	MAD
APCM	REM	0,98014	0,998962	0,00844363	0,00699873
	LUA	0,98034	0,998957	0,00845563	0,00700805
FRPCM	REM	0,97664	0,998604	0,00991015	0,00820928
	LUA	0,97664	0,998604	0,00991016	0,00820928

Table 3. Performance evaluations of the LUA and the REM for  $n=4$  and  $e_{ij} \in [0,2; 1,8]$  for 10 000 cases

Performance measures		SRCC	PCC	RMS	MAD
APCM	REM	0,92516	0,978811	0,0364353	0,0301944
	LUA	0,92262	0,977068	0,0374061	0,0310105
FRPCM	REM	0,89540	0,954185	0,0525000	0,0433404
	LUA	0,89550	0,954398	0,0524077	0,0432603

Table 4. Performance evaluations of the LUA and the REM for  $n=8$  and  $e_{ij} \in [0,5; 1,5]$  for 10 000 cases

Performance measures		SRCC	PCC	RMS	MAD
APCM	REM	0,965929	0,992925	0,0114471	0,00840751
	LUA	0,965833	0,992843	0,0114945	0,00844220
FRPCM	REM	0,959014	0,989865	0,0134238	0,00982693
	LUA	0,959143	0,989878	0,0134200	0,00982263

Table 5. Performance evaluations of the LUA and the REM for  $n=12$  and  $e_{ij} \in [0,8; 1,2]$  for 10 000 cases

Performance measures		SRCC	PCC	RMS	MAD
APCM	REM	0,991357	0,999044	0,00279245	0,00195502
	LUA	0,991371	0,999044	0,00279278	0,00195530

Performance measures		SRCC	PCC	RMS	MAD
FRPCM	REM	0,990752	0,998930	0,00295574	0,00207079
	LUA	0,990753	0,998930	0,00295575	0,00207077

Table 6. Performance evaluations of the LUA and the REM for  $n=12$  and  $e_{ij} \in [0,2; 1,8]$  for 10 000 cases

Performance measures		SRCC	PCC	RMS	MAD
APCM	REM	0,963960	0,984867	0,0113696	0,00791216
	LUA	0,963701	0,984702	0,0114140	0,00794357
FRPCM	REM	0,941472	0,962850	0,0174951	0,01202070
	LUA	0,942608	0,963834	0,0173122	0,01187650

On the bases of presented results (principally SRCC as the prioritization accuracy measure) we can agree that both methods i.e. the LUA and the REM provide very good approximations of 'true' PVs. However, it seems that the LUA prevails, especially in the case when reciprocal PCMs are taken into consideration. As we can notice, for FRPCMs we have the situation that the LUA is never worse than the REM and sometimes it is even slightly better. It is not true in the case of APCM, but let us remember, that in such cases the REM, when applied, is deprived of any inconsistency measure as its so called Saaty's inconsistency index becomes negative and it is inexplicable. Thus, LUA prevails because its inconsistency measure works for both reciprocal and arbitrary PCMs, other words it can be perceived as the extension of the REM as the Einstein's relativity theory is the extension of the deterministic one.

## Final remarks

Our simulations positively verified the notion, that the REM is not the only valid method for deriving the priority vector from a PCM. This is also true for the situation when the matrix is not consistent. We positively verified the notion, that the Logarithmic Utility Approach to the REM in the Analytic Hierarchy Process is at least as good as the REM itself and sometimes LUA is even better. It is so because the LUA can be applied to both reciprocal and nonreciprocal matrices, it is computationally simpler, it allows decision makers for introduction of additional constraints, it does not

violate condition of order preservation (Kazibudzki, 2011) and it provides intuitive measure of consistency in the situation when the REM confuses and even fails (nonreciprocal PCMs). This all together provides us with a relatively simple yet still very powerful prioritization technique for very popular and applicative multicriteria decision making methodology known as the Analytic Hierarchy Process.

## REFERENCES

- Bana e Costa, C.A., Vansnick, J.-C. A critical analysis of the eigenvalue method used to derive priorities in AHP. *Euro. J. Oper. Res.*, 2008, Vol. 187, pp. 1422–1428.
- Barzilai, J. Measurement and preference function modeling. *Intl. Trans. in Op. Res.*, 2005, Vol. 12, pp. 173–183.
- Basak, I. Comparison of statistical procedures in analytic hierarchy process using a ranking test. *Math. Comp. Model.* 1998, Vol. 28, pp. 105–118.
- Blumenthal, A.L. *The Process of Cognition*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York 1997.
- Chang, Y.-L., Sullivan, R.S. *Quantitative Systems for Business Plus*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York 1996.
- Choo, E.U., Wedley, W.C. A common framework for deriving preference values from pairwise comparison matrices. *Comp. Oper. Res.*, 2004, Vol. 31, pp. 893–908.
- Crawford, G.B. The geometric mean procedure for estimating the scale of a judgment matrix. *Math. Model.*, 1987, Vol. 9, No. 3–5, pp. 327–334.
- Crawford, G., Williams, C.A. A note on the analysis of subjective judgment matrices. *J. Math. Psychol.*, 1985, Vol. 29, pp. 387–405.
- Dong, Y., Xu, Y., Li, H., Dai, M. A comparative study of the numerical scales and the prioritization methods in AHP. *Euro. J. Oper. Res.*, 2008, Vol. 186, pp. 229–242.
- Grzybowski, A.Z. Note on a new optimization based approach for estimating priority weights and related consistency index. *Expert Syst. Appl.*, 2012, Vol. 39, 11699–11708.
- Grzybowski, A.Z. Goal programming approach for deriving priority vectors – some new ideas. *Sci. Research Inst. Math. & Comp. Sci.*, 2010, Vol. 1, No. 9, pp. 17–27.
- Hashimoto, A. A note on deriving weights from pairwise comparison ratio matrices. *Euro. J. Oper. Res.*, 1994, Vol. 73, pp. 144–149.

- Kazibudzki, P.T. A scenario based analysis of a logarithmic utility approach for deriving priority vectors in the analytic hierarchy process. *Sci. Research Inst. Math. & Comp. Sci.*, 2011, Vol. 10, No. 2, pp. 99–105.
- Lam, K.F., Choo, E.U. Goal programming in preference decomposition. *J. Oper. Res. Society*, 1995, Vol. 46, pp. 205–213.
- Lin, C–C. A revised framework for deriving preference values from pairwise comparison matrices. *Euro. J. Oper. Res.* 2007, Vol. 176, pp. 1145–1150.
- Lipovetsky, S., Tishler, A. Interval estimation of priorities in the AHP. *Euro. J. Oper. Res.* 1997, Vol. 114, pp. 153–164.
- Martin, J. *Design of Man-Computer Dialogues*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York 1973.
- Merkin, B.G. *Group Choice*. John Wiley & Sons, New York 1979.
- Saaty, T.L. *The Analytic Hierarchy Process*. McGraw-Hill, NY 1980.
- Saaty, T.L. *The Analytic Hierarchy Process*. RWS Publications, Pittsburgh, PA 1988.
- Saaty, T.L. How to make a decision: the analytic hierarchy process. *Euro. J. Oper. Res.*, 1990, Vol. 48, pp. 9–26.
- Saaty, T.L. *The Hierarchon*. RWS Publication, Pittsburgh, PA 1993.
- Saaty, T.L. *Fundamentals of Decision Making and Priority Theory with the Analytic Hierarchy Process*. RWS Publication, Pittsburgh, PA 2006.
- Saaty, T.L. Decision making with the analytic hierarchy process. *Int. J. Services Sciences*, 2008, Vol. 1, No. 1, pp. 83–98.
- Saaty, T.L., Vargas, L.G. Comparison of eigenvalue, logarithmic least square and least square methods in estimating ratio. *J. Math. Model.* 1984, Vol. 5, pp. 309–324.
- Simon, H.A. *The New Science of Management Decision*. Harper & Brothers, New York 1960.
- Sun, L., Greenberg, B.S. Multiple group decision making: optimal priority synthesis from pairwise comparisons. *J. Optm. Theory Appl.*, 2006, Vol. 130, No. 2, pp. 317–338.
- VanGundy, A.B. *Techniques of Structured Problem Solving*. Van Nostrand Reinhold Company, Litton Educational Publishing, Inc 1981.
- Zahedi, F.A. Simulation study of estimation methods in the analytic hierarchy process. *Socio-Econ. Plann. Sci.*, 1986, Vol. 20, pp. 347–354.
- Zieliński, R. *Tablice statystyczne*. PWN, Warszawa 1972.



# POTRZEBY PACJENTÓW PSYCHICZNIE CHORYCH

## THE NEEDS OF MENTALLY ILL PATIENTS

**Krystyna Mizerska, Włodzimierz Wróbel, Piotr Korzekwa**

### **Abstract:**

Mentally ill patients are influenced by the progress of their illness and the conditions they come across when being in hospital. Moreover, the patient's mental state is the key factor conditioning the course of treatment and the speed of recuperation. Therefore, when the patient is admitted to hospital, it's significant to provide him/her with the good care to compensate the separation from one's family and surroundings. It is highly important to ask for the patient's habits and routines and to inform the family about the visiting hours and the possibility of enquiring about the patient's condition.

For this reason, the hospital staff should create the atmosphere which satisfies the patient's needs and which simultaneously has a positive impact on his/her psyche.

### **Wstęp**

Na stan psychiczny pacjenta wpływa sam fakt choroby oraz czynniki, z jakimi spotyka się w szpitalu. Z kolei stan psychiczny warunkuje przebieg leczenia i szybkość powrotu do zdrowia.

Chory, który ma spędzić cały okres pobytu w szpitalu, powinien być tak przyjęty, żeby od pierwszego momentu on i towarzysząca mu rodzina nabrali zaufania do personelu medycznego, uwierzyli, że chory będzie otoczony troską i zainteresowaniem, które zrekompensują mu oderwanie od rodziny i najbliższych osób [1]. Można spytać o przyzwyczajenia chorego i, o ile to możliwe, starać się je uwzględnić. Nowo przyjętemu choremu trzeba poświęcić trochę czasu, odpowiedzieć na zadawane pytania, nastawić pozytywnie do całego personelu lekarskiego i pielęgniarzkiego [2], wprowadzić w tryb nowego życia. Rodzinę należy powiadomić o godzinach odwiedzin w szpitalu i o możliwości zasięgnięcia informacji o chorym.

Obowiązkiem pielęgniarki i lekarza jest stwarzać chorym możliwie najlepszy klimat psychiczny i zaspokajać w miarę możliwości te potrzeby chorego, które wpływają w dużym stopniu na jego psychikę.

## 1. Podstawowe potrzeby biopsychospołeczne u pacjentów psychicznie chorych

### *Potrzeby higieniczne:*

Część chorych psychicznie, np. w ostrym okresie choroby chorzy na schizofrenię, a przede wszystkim chorzy otępiali umysłowo (wskutek długotrwałej choroby psychicznej) zatracają potrzebę czystości i poczucie estetyki. Nie dbają o swój wygląd zewnętrzny, o czystość ciała, są nieuczescani, nie zawsze kompletnie ubrani, ubrani niestarannie. Opieka pielęgniarki nad chorymi polega przede wszystkim na wykonaniu toalety. Chorzy, którzy chodzą, robią to sami pod ścisłą kontrolą pielęgniarki, leżącym zaś np. zahamowanym toaletę wykonuje pielęgniarka zgodnie z zasadami pielęgniarstwa ogólnego. Jeżeli chory robi to sam, pielęgniarka ma obowiązek dopilnować, aby czynności te wykonywał regularnie. Zaniedbującym się należy przypomnieć, a słabszym, niedołącznym – pomóc. Przez dopilnowanie, aby chory systematycznie mył się, golił, cesał, mył zęby i dbał o wygląd, można u chorych ponownie wytworzyć nawyk czystości i estetyki. Należy pamiętać, aby chorzy się podmywali, gdyż cząstki wydalin pozostające w okolicy odbytu i cewki moczowej rozpadają się i drażnią skórę, powodując częste odparzenia, a ponadto są przyczyną przykrego zapachu. Należy pamiętać, że nie wolno pacjentom przebywać w łazience poza czasem do tego przeznaczonym [2, 3].

### *Potrzeba odżywiania:*

- stołówka przygotowana na czas posiłku (stoły, krzesła ustawione i odpowiednia nakryte)
- pacjenci chodzący jedzą na stołówce, pacjenci leżący – w łózkach
- zapewnienie odpowiedniej ilości czasu na spożycie posiłku (pod nadzorem pielęgniarki)
- kontrola ilości zjedzonego pożywienia (w razie anomalii należy zawiadomić lekarza)
- zwracanie uwagi na sposób przyjmowania posiłku (gryzienie, żucie, połykanie itp.)
- chorzy w cięższym stanie są karmieni posiłkami o konsystencji płynnej lub pół płynnej
- u w/w chorych w razie odmowy przyjmowania posiłku lekarz zaleca żywienie sztuczne (zgłębnik wprowadzony przez nos do żołądka)

*Potrzeba ruchu:*

- zaburzenia ruchu i aktywności u pacjentów w oddziale psychiatrycznym
- pacjenci depresyjni – mała aktywność
- chorzy w osłupieniu – objawy przykurczu i zaników mięśniowych
- sposoby aktywizowania pacjentów oparte o indywidualną obserwację pacjenta: gimnastyka bierna, pozycja siedząca w łóżku, w fotelu, gimnastyka, nawet uprawianie sportu pod kierunkiem nauczyciela w-f, spacer, wycieczki, praca fizyczna itp.

*Potrzeba snu i odpoczynku:*

- odpoczynek bierny – sen
- zaburzenia snu, częste objawy u chorych psychicznie (trudność w zasypianiu z wieczora, trudność w zasypianiu w ogóle, sen dopiero po północy, wczesne budzenie się ok. 4-5 rano, sen przerywany i inne)
- długość snu dorosłego człowieka 6-10h/24
- zapewnienie ciszy i spokoju w oddziale (używanie miękkiego obuwia, cisza nocna, zgaszone górne światło, najbardziej odpowiedni kolor ciemnoniebieski)
- odpoczynek czynny – zmiana zajęć
- jeżeli w pracy wyczerpuje się bardziej układ nerwowy, odpoczynkiem będzie praca fizyczna i na odwrót

Prawidłowo zorganizowany odpoczynek zapewnia całkowitą regenerację sił fizycznych i psychicznych.

*Potrzeba bezpieczeństwa:*

- potrzebna do uzyskania równowagi wewnętrznej, zaburza się w nowym środowisku, szczególnie w warunkach szpitalnych (zmiany chorobowe – urojenia prześladowcze, obawa przed nieznaną sytuacją itd.).
- zaburzenie poczucia bezpieczeństwa mogą spowodować błędy jałtrogenne personelu – zapominanie lub niepunktualne wykonywanie zleceń, pomyłki w podawaniu leków, rozmowy w obecności chorego
- utrata zaufania do nowego środowiska

Podstawowym warunkiem zaspokojenia tej potrzeby jest wiara chorego w solidną, rzetelną pracę personelu, wiara w dobór najlepszych metod

i skuteczność leczenia, wiara w pomoc w zorganizowaniu życia po wyjściu ze szpitala.

*Potrzeba działania:*

- jedna z podstawowych potrzeb, której zaspokojenie utrzymuje człowieka w równowadze bio-psycho-społecznej, zaburzenia powodują pozbawienie człowieka przywileju pracy
- zaspokojenie potrzeby w chorobie możliwe dzięki terapii zajęciowej, wciąganie do pracy dla oddziału, dostarczenie książek itd.

*Potrzeba kontaktu z ludźmi:*

- w szpitalu psychiatrycznym jest zaspokajana przez codzienne odwiedziny
- umożliwianie wykonywania telefonów do rodziny, znajomych, zakładów pracy itd.
- umożliwienie nawiązania nowych kontaktów w szpitalu, odpowiedni dobór pacjentów na sali, wzajemne zapoznanie się chorych, kontakt z personelem

*Potrzeba poszanowania godności osobistej:*

- każdy człowiek wymaga szacunku dla siebie, taktownego zachowania się wobec niego, ujemnie wpływa na niego lekceważenie go, szczególnie w obecności innych, robienie uwag przy świadkach itp.
- skrajnie zły stosunek do chorego: wyrządzanie mu krzywdy, straszenie go karą, bicie chorych, drwienie z nich, zdradzanie osobistych tajemnic chorego jest przestępstwem za które każdy pracownik oddziału psychiatrycznego odpowiada przed sądem zgodnie z przepisami kodeksu karnego, w większym stopniu niż każdy inny obywatel, ponieważ chory został powierzony jego opiece
- dobrego stosunku do chorych nie należy rozumieć jako nawiązywanie z nim stosunków czysto osobistych oraz zwierzanie się chorym ze swoich spraw osobistych.

*Potrzeba kontaktu emocjonalnego:*

- kontakt emocjonalny to stan, w którym człowiek nie tylko jest spokojny wiedząc, że mu nic nieoczekiwanego nie zagraża, ale też czuje, że jest obiektem zainteresowania zabarwionego emocjonalnie
- do utrzymania równowagi wewnętrznej człowiek potrzebuje poczu-

- cia życzliwości, zainteresowania, zrozumienia, przyjaźni czy miłości
- jednostka niekochana przez nikogo, pozbawiona czyjegokolwiek zainteresowania jest nieszczęśliwa
- potrzebę tę personel może zaspokajać troskliwością i zainteresowaniem się chorym. Jeżeli nie istnieją przeciwwskazania, należy umożliwiać choremu częsty kontakt z osobami, z którymi jest związany uczuciowo.

*Potrzeba sensu życia:*

- realizuje się ją przez uczynnianie chorego w celowych zajęciach i uspołecznianie go we współpracy z innymi chorymi
- duże znaczenie ma terapia zajęciowa.

*Potrzeby kulturalne:*

- właściwe zorganizowanie zajęć ma na celu stworzenie pacjentowi jak najlepszego samopoczucia
- wypełnienie codziennego życia ubogiego we wrażenia na skutek braku kontaktu ze światem, mogą być realizowane w różnych formach, np. czytelnictwo, zajęcia artystyczne, gry i zabawy, zajęcia świetlicowe, wycieczki [4].

## **2. Potrzeba bezpieczeństwa jako jedna z najbardziej istotnych potrzeb realizowanych wśród pacjentów z zaburzeniami psychicznymi**

Zachowanie się jest zewnętrznym przejawem osobowości. Zachowanie chorego z zaburzeniami przystosowania w zasadzie nie różni się jakościowo od zachowania tzw. człowieka normalnego. Różnice są wyłącznie ilościowe. Wielu chorych z zaburzeniami psychicznymi sprawia wrażenie zupełnie normalnych przy pobieżnej obserwacji i rozmowie, dopiero dłuższy kontakt pozwala zauważyć zaburzenia psychiczne [2,5].

Chorzy z ciężkimi zaburzeniami psychicznymi tracą zdolność opanowywania swoich odruchów emocjonalnych i reagują w sposób nieskrępowany i impulsywny. W szpitalach psychiatrycznych nierzadko spotyka się chorych w stanie głębokiej depresji, u których występują tendencje samobójcze i do samouszkodzeń, aczkolwiek występują one także w innych chorobach psychicznych.[6] W stanach zamroczenia i majaczenia chorzy zdeorientowani nieświadomie kaleczą się, wybiegają z łóżka, wyskakują z okna,

a nawet wieszają się. Czynią to także chorzy pod wpływem omamów słuchowych i lęków, chorzy na schizofrenię paranoidalną, katatoniczną, w nagłych stanach podniecenia, chorzy na padaczkę, chorzy z psychozami starczymi, a nawet niektórzy chorzy na nerwicę, zwłaszcza z dolegliwościami hipochondrycznymi. Chorzy w stanie depresji endogennej mogą popełnić samobójstwo nagle i niespodziewanie, bez żadnych demonstracyjnych zapowiedzi. Takie niespodziewane zamachy mogą mieć charakter rozszerzony nawet na członków rodziny. W przypadkach niezrozumiałego przynębienia, stanu lękowego, skarg hipochondrycznych, zaniku chęci do pracy u człowieka dotąd pracowitego należy się liczyć z niebezpieczeństwem samobójstwa. Myśli o samobójstwie nie zawsze dowodzą rzeczywistej chęci śmierci, lecz są wyrazem konieczności ucieczki od sytuacji, której chorey nie może znieść [7].

Środki ostrożności mające na celu zapobieganie samobójstwu powinny być podejmowane w ten sposób, by nie przypominać choremu, że jest on „potencjalnym samobójcą”, niemniej jednak nie muszą być one bardzo dyskretne. Chorey musi wiedzieć, że pielęgniarka zależy na nim na tyle, że podejmie specjalny wysiłek, aby go chronić. Zapobieganie samobójstwu czy innym uszkodzeniom wymaga napiętej uwagi ze strony pielęgniarki. Usunąć należy takie przedmioty, jak: scyzoryki, żyłетки, nożyczki, paski i w ogóle wszystkie sprzęty, które mogłyby być przyczyną uszkodzenia chorego na skutek impulsu, bądź działania z rozmysłem. Okna należy wyposażyć w specjalne zabezpieczenia uniemożliwiające pełne ich otwarcie. Urządzenia elektryczne muszą znajdować się poza zasięgiem chorego, który mógłby próbować porazić się prądem włamując się do kontaktu albo skaleczyć się szkłem z żarówki. Obecnie kontakty elektryczne są instalowane w ścianach, osłonięte małymi drzwiczkami (ok. 10 cm nad podłogą).

Niestety w dalszym ciągu w szpitalu psychiatrycznym klucze są jednym z środków zapewniających bezpieczeństwo chorych. Są próby stosowania tzw. „drzwi otwartych”. Na ciężkich oddziałach psychotycznych ta forma terapii nie zdaje egzaminu z powodu niedostatecznej liczby personelu, dużej liczby chorych (często ponad stan łóżek) oraz zaburzeń krytycyzmu, występujących u niektórych chorych. Chorych, którzy w jakikolwiek sposób objawiają skłonności samobójcze, przyjmuje się na oddziały umieszczone na parterze i z liczniejszym personelem pielęgniarskim. Niektórzy chorzy nie wypowiadają i umiejętnie ukrywają swoje plany pozbawienia się życia, lecz równocześnie umiejętnie wykorzystują w tym celu odpowiednie okazje. Chorzy depresyjni często budzą się w godzinach 4-5 nad ranem z uczuciem niechęci do życia: „po co ja się obudziłem”. Wychodzą do sani-

tariatu, gdzie popełniają samobójstwo. Na przykład, na jednym z oddziałów, gdzie w sanitariacie okno nie było zabezpieczone, chora, której zalecano oddać mocz do badania (godzina 6.00), wyskoczyła przez okno ulegając wypadkowi śmiertelnemu [2]. Najczęściej chorzy odbierają sobie życie w pustym pomieszczeniu, np. w łazience, sanitariacie, a nawet w pustej sali chorych przez powieszenie się na pasku, ręczniku, na ramie łóżka. Dlatego chorych przygnębionych i niepewnych nie wolno nigdy pozostawiać samych, a chorych przy przekazywaniu pracy i chwilowym nawet zastępstwie polecać szczególnej uwadze [8].

Chorych z wyraźnym dążeniem samobójczym układa się do łóżek, gdyż łatwiej tam zapewnić opiekę nad nimi. Łóżko nie powinno stać blisko okna, w sali z wielu tego rodzaju chorymi pielęgniarka powinna być najbliżej nich. W nocy łóżko chorego musi być odpowiednio oświetlone, aby można było obserwować zachowanie się chorego [2, 9]. Niekiedy nawet poleca się, aby chory trzymał ręce na kołdrze, ponieważ pod przykryciem może rozdrapywać sobie rany, rozciąć tętnicę czy żyłę (ukrytą żyłką, kawałkami szkła, drutu, ostrym kamykiem itp.). Czasem chorzy wyrwywają z łóżek sprężyny i przechowują je, aby się nimi potem uszkodzić. Należy pamiętać, że w pustych pomieszczeniach chorzy mogą popełnić samobójstwo przez zadziergnięcie, używając do tego celu pasków od spodni, szelek, sznurowadeł, sznurków, pasków z płótna z rozerwanej pościeli, bandaży. Potrafią nawet upleść warkocz – sznurek z nabieranych nici, pasków tkanin itp..

Uporczywy samobójca, któremu udaremnilo inne zamachy na życie, podczas kąpieli może zanurzyć się w wannie i próbować się utopić. Dlatego chorych takich kąpie się w małej ilości wody. Chorych z tendencjami „S” i skłonnościami do samouszkodzeń nie wolno pozostawiać samych w łazience. Znane są wypadki poparzenia się gorącą wodą, uderzenia głową o baterię umywalkową, wyrwanie umywalki i inne [4].

Golenie mężczyzn powinno w zasadzie odbywać się tak często, jak do tego chory przywykł. Z zasady chorzy golą się sami, lecz tylko przy zapewnionym nadzorze i jeśli nie stwierdza się u nich tendencji samobójczych. Aparat do golenia powinna przygotować pielęgniarka, a po goleniu odebrać go, oczyścić i starannie przechować, np. w punkcie pielęgniarskim. Przyborów do golenia nie wolno przechowywać żadnemu choremu. Obecnie coraz powszechniej używane są elektryczne aparaty do golenia, które są najbezpieczniejsze, one również przechowywane są w punkcie pielęgniarskim [2].

Chorzy ze skłonnościami samobójczymi zatrudnieni są przy pracach niewymagających narzędzi, np. przy klejeniu torebek, składaniu kopert, pudełek. Nie mogą przebywać oni wśród chorych pracujących ostrymi

przedmiotami, gdyż mogą wyrwać innym chorym nożyczki, igłę, druty, szydełko, pilnik w celu samouszkodzenia się lub popełnienia samobójstwa [6]. Pielęgniarka oraz instruktor terapii zajęciowej prowadzonej na oddziale muszą pamiętać, aby wydane chorym narzędzia pracy były przeliczone i w takiej samej liczbie zebrane po zakończeniu pracy.

Przy przeprowadzaniu chorego z tendencjami samobójczymi, dążeniami ucieczkowymi, np. na badania specjalistyczne z oddziału do pracowni zaleca się, by towarzyszyły mu dwie osoby. Na korytarzach i schodach trzeba prowadzić chorego od strony ściany, a nie od strony okien czy poręczy, zapewniając sobie możliwość zatrzymania nagłego ruchu chorego [9].

Chorzy opanowani lękami pod wpływem omamów chcą schronić się w bezpieczne miejsce. Czasem zdeorientowani i zamroczeni pędzą przed siebie, błędą, czasem zaś uciekają celowo, aby wymknąć się spod obserwacji i leczenia albo dokonać zamachu samobójczego. Wszyscy ci chorzy skłonni do samowolnego oddalenia się powinni być odpowiednio strzeżeni, gdyż grozi im oprócz ww. niebezpieczeństw zamarznięcie, urazy ciała, utonięcie itp. Z tych względów każde samowolne oddalenie się poza oddział jest traktowane jako poważne niebezpieczeństwo i wymaga wszczęcia natychmiastowego poszukiwania. Stwierdzając brak chorego na oddziale, pielęgniarka zawiadamia niezwłocznie lekarza dyżurnego, który wydaje odpowiednie dyspozycje. Na podstawie ewentualnych wypowiedzi chorego i znajomości objawów chorobowych oraz na podstawie analizy jego sytuacji rodzinnej i prawnej należy tak zorganizować poszukiwania, aby jak najszybciej dotrzeć do niego i zapewnić mu bezpieczeństwo [ 9, 5].

Aby zapobiec ucieczkom i samowolnemu oddalaniu się chorych, personel winien przed wypuszczeniem chorego poza oddział sprawdzić, czy nazwisko jego znajduje się na tablicy „wolnych wyjść” oraz czy aktualny stan chorego nie budzi zastrzeżeń. Należy również pamiętać, aby chory nie umknął w czasie wchodzenia lub wychodzenia z oddziału innych osób. Zgodnie z regulaminem chorych codziennie organizowane jest wyjście chorych do ogrodu szpitalnego. Najczęściej w czasie spaceru towarzyszą chorym 2 – 3 osoby personelu. Należy uważać, aby chorzy nie oddalali się od grupy, nie zostawali w tyle, nie spacerowali w pobliżu bramy wyjściowej. Zaleca się, aby w czasie spaceru bacznie obserwować, czy nie zbierają drutu, gwoździ, kamyczków, szkła, sznurków i innych przedmiotów, aby je w odpowiednim czasie wykorzystać wyrządzając sobie krzywdę. Podczas jedzenia należy zwrócić szczególną uwagę na chorych jedzących łydźczywie [5]. Grozi to chorym poparzeniem jamy ustnej albo zadławieniem się szybko połykanymi kęsami, kawałkami kości (usunąć przed podaniem) lub ośmi



z ryby. Jeżeli tych chorych nie można nakłonić do jedzenia bez pośpiechu, trzeba im potrawy wydzielać w mniejszych ilościach kilkakrotnie albo też karmić łyżką, kontrolując ciepotę posiłków. W razie zadławienia się chorego trzeba natychmiast usiłować wydobyć zalegający w gardle kęs, wprowadzając palec głęboko do krtani w ułożeniu chorego na brzuchu, używając niekiedy szczękorozwieracza [8].

Chorych skłonnych do agresji należy bacznie obserwować i nie sadzać razem przy stole. Niekiedy w czasie posiłku może dojść do nieporozumienia między nimi i wzajemnego uszkodzenia się. Obserwowano wypadki wylania na siebie talerza gorącej zupy, rozbicia kubka czy talerza, uklucia widelcem itp. Nie należy jednak izolować chorych podnieconych ruchowo od pozostałych, wszyscy chorzy oddziałują na siebie wychowawczo i socjoterapeutycznie. Po jedzeniu naczynia i przybory powinny być zebrane i dokładnie policzone. Jeżeli brak łyżki, widelca albo ich części należy je czym prędzej odnaleźć, aby nie posłużyły choremu do samouszkodzenia się lub agresji. Inny rodzaj niebezpieczeństwa występuje u chorych w stanie osłupienia, kiedy mogą odmawiać przyjmowania pokarmów, napojów, mogą nawet zginąć z głodu, jeżeli otoczenie nie zwróci uwagi na stronę psychiczną. W stanach osłupienia mogą występować tzw. wstawki podniecenia psychoruchowego, objawiające się gwałtownymi działaniami, żywieniem ruchowym, np. nagły bieg, skok z łóżka, uderzenie itp. [8].

Dawniej uznawano, że psychicznie chorych trzeba izolować, bo są niebezpieczni dla otoczenia. Dzisiaj, gdy staramy się chorego zrozumieć i leczyć od samego początku choroby, niebezpieczeństwo ze strony chorych zmalało tak, że nie ma już potrzeby urządzania szpitali jak więzień z murami, z izolatkami, kratami i szczególnymi zabezpieczeniami, a szpitale psychiatryczne buduje się i urządza, jak inne szpitale. Chorych nie izoluje się w separatkach, gdyż izolacja przyczyniała się do pogarszania ich stanu zdrowia. Chorzy zgrupowani są w małych 4-6 osobowych pokojkach. Absolutnie zmniejszyła się liczba chorych podnieconych, natomiast zwiększyła się liczba chorych powtórnie przyjmowanych do szpitala. Obecnie szpitale psychiatryczne mają znaczny stopień „przelotowości” w porównaniu z dawnymi szpitalami, tzn. że chorzy przebywali w nich bardzo długo, często przez całe lata. Obecnie w szpitalach psychiatrycznych zarzucono na ogół posługiwanie się kaftanami bezpieczeństwa oraz zawijaniem w koce i zlikwidowano do minimum zabezpieczenie chorego w łóżku w wypadku agresji. Okazało się, że dawało ono skutek wręcz przeciwny niż oczekiwano, podniecało chorych i skłaniało ich do rozmaitych wybryków. Dzisiaj leczenie chorych psychicznie, ich powrót do normalnego życia, zależy nie tylko od

farmakoterapii, psychoterapii, lecz w dużej mierze od terapii zajęciowej i społeczności terapeutycznej, polegającej na ścisłej współpracy personelu szpitala z chorymi, równouprawnionymi i współodpowiedzialnymi, którzy stają się aktywni i zdolni do życia społecznego [10].

## Podsumowanie

Niezaspokojenie podstawowych potrzeb biopsychospołecznych u pacjentów psychicznie chorych powoduje:

1. Zaburzenia przystosowania się do życia w warunkach szpitala, do zabiegów diagnostycznych i terapeutycznych.
2. Zaburzenia stanu psychicznego, głównie nastroju i inne następstwa, np. powikłania w leczeniu środkami psychotropowymi.
3. Wpływ na stan psychiczny warunkujący przebieg leczenia i szybkość powrotu do zdrowia.

Dlatego: zadaniem całego personelu jest mobilizowanie chorego oraz współdziałanie w różnych formach zajęć kulturalno-oświatowych. Oddziaływanie personelu medycznego na stan psychiczny chorego jest o wiele łatwiejsze i bardziej owocne, jeżeli wspiera je odpowiednia atmosfera panująca w szpitalu, a mianowicie specyficzny nastrój powstały przez aktywne działanie i współpracę całego personelu, poczucie odpowiedzialności, bezpośrednie kontakty z ludźmi potrzebującymi pomocy, ich zaufanie, korzystne wyniki leczenia i przeświadczenie, że czynione są wszelkie wysiłki dla ich uzyskania. Jest to atmosfera korzystna, ale trzeba ją wytworzyć. Musi ona być nadto wzbogacona w elementy psychoprofilaktyki i psychoterapii. Taki stan rzeczy zapobiega jatrogenii i ułatwia skuteczną działalność terapeutyczną. Również ten szczególny klimat udziela się chorym, wpływa uspokajająco i budzi tak potrzebne poczucie ufności, łagodzi też to, co można by nazwać ubocznymi objawami hospitalizacji.

## PIŚMIENNICTWO

- Rydzynski Z., Choroby psychosomatyczne. [W:] Psychiatria. A. Bilikiewicz i W. Strzyżewski. Warszawa: PZWL; 2001.
- Różycka E., Podstawy pielęgniarstwa psychiatrycznego. Warszawa: Czelej; 2007.
- Peisah C., Practical application of family and systems theory in old age psychiatry: three case reports. Int. Psychogeriatr. 2006.

- Gestenkorn A, Suwała M., Stan zdrowia opiekunów osób niepełnosprawnych. *Niepełnosprawność i Rehabilitacja* 2009; 9 (4).
- Kuipers E., Onwumere J., Bebbington P., Poznawczy model opieki nad pacjentami z psychozą. *The British Journal of Psychiatry* 2010; 196.
- Kłoszewska I., Rola opiekuna chorych z otępieniem. *Polski Przegląd Neurologiczny* 2007: 3(2).
- Seligman M., The effectiveness of psychotherapy. The Consumer Report Study. *American Psychologist* 1995; 50.
- Seligman M. The effectiveness of psychotherapy. The Consumer Report Study. *American Psychologist* 1995; 50.
- Rzewska M., Leczenie zaburzeń psychicznych. Warszawa: PZWL, 2003.
- Pużyński S., Wciórka J., Narzędzia oceny stanu psychicznego. [W:] *Psychiatria*. Tom I. Podstawy psychiatrii. Wrocław: Urban & Partner; 2002.