

Studia Politicae Universitatis Silesiensis

Tom 28

pod redakcją

Tomasza Kubina, Pawła Grzywiny i Zbigniewa Kantyki

Redaktor naczelny / Editor in-Chief

dr hab. Tomasz Kubin, prof. UŚ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych

Kolegium redakcyjne / Scientific Advisory Board

prof. dr hab. Marek Barański Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych; dr hab. Marian Gierula, prof. UŚ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej; dr hab. Jan Iwanek, *professor emeritus* Uniwersytet Śląski w Katowicach; dr hab. Mariusz Kolczyński, prof. UŚ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej; dr hab. Zbigniew Oniszczyk, prof. UŚ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej; prof. dr hab. Mieczysław Stolarczyk Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych; prof. dr hab. Sylwester Wróbel Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych

Sekretarze Kolegium redakcyjnego / Secretaries of Scientific Advisory Board

dr Paweł Grzywna Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych; dr Zbigniew Kantyka Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych

Rada Naukowa „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” / Scientific Advisory Board of “Studia Politicae Universitatis Silesiensis”

Luis Aguiar de Luque, Dr., Carlos III University of Madrid (Spain); Andrzej Antoszewski, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Wrocław (Poland); Roman Bäcker, PhD, DSc, (Full) Professor, Nicolaus Copernicus University in Toruń (Poland); Ladislav Cabada, doc. PhDr., Metropolitan University Prague (Czechia); Roman Chytilík, doc. PhDr., Masaryk University in Brno (Czechia); Bogusława Dobek-Ostrowska, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Wrocław (Poland); Guillermo Escobar Roca, PhD, DSc, ProfTit, University of Alcalá (Spain); Ján Koper, PhD, DSc, ProfTit, Matej Bel University in Banská Bystrica (Slovakia); Alexander Koročensky, PhD, DSc, ProfTit, Belgorod State University (Russian Federation); Bronislav Kováčik, PhD, DSc, Assoc. Prof., Matej Bel University in Banská Bystrica (Slovakia); Barbara Krauz-Mozer, PhD, DSc, (Full) Professor, Jagiellonian University (Poland); Fulco Lanchester, PhD, DSc, (Full) Professor, Sapienza University of Rome (Italy); Maria Marczevska-Rytko, PhD, DSc, (Full) Professor, Maria Curie Skłodowska University in Lublin (Poland); Tomasz Mielczarek, PhD, DSc, (Full) Professor, Jan Kochanowski University in Kielce (Poland); Andrzej Podraza, PhD, DSc, John Paul II Catholic University of Lublin (Poland); Viktor A. Sidorov, PhD, Professor, Saint Petersburg State University (Russian Federation); Ildefonso Soriano López, PhD, DSc, ProfTit, Complutense University of Madrid (Spain); Stanisław Sulowski, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Warsaw (Poland); Alicja Stępień-Kuczyńska, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Łódź (Poland); Jarosław Uściak, PhD, DSc, Assoc. Prof., Matej Bel University in Banská Bystrica (Slovakia); Milan Vošta, PhD, DSc, Assoc. Prof., Metropolitan University Prague (Czechia); Tadeusz Wallas, PhD, DSc, ProfTit, Adam Mickiewicz University (Poland); Klaus Ziemer, PhD, DSc, ProfTit, Trier University (Germany); Arkadiusz Żukowski, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Warmia and Mazury in Olsztyn (Poland)

Redaktorzy tematyczni / Editorial Body

dr Zbigniew Kantyka Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych (teoria polityki publicznej / theory of public policy); dr Natalia Stępień-Lampa Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych (sektorowe polityki publiczne / sectoral public policies); dr hab. Sebastian Kubas, prof. UŚ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych (instytucjonalne determinanty polityk publicznych / institutional determinants of public policies); dr Małgorzata Domagała Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych (instytucjonalne determinanty polityk publicznych / institutional determinants of public policies); dr hab. Tomasz Kubin, prof. UŚ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych (międzynarodowe konteksty polityk publicznych / international contexts of public policies); dr hab. Mariusz Kolczyński, prof. UŚ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej (procesy komunikacji w politykach publicznych / communication processes in public policies)

Redaktor statystyczny / Statistical editor

mgr Przemysław Grzonka Uniwersytet Śląski w Katowicach

Kwartalnik recenzowany, wydawany przez Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach / **Peer-reviewed quarterly**, published by the Institute of Political Sciences of the University of Silesia in Katowice

Spis treści

Marek Pogonowski: Meandry polityki społecznej — podatność na zmiany	7
Piotr Zalewski: Etiologia i konteksty polityki publicznej przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce	21
Stanisław Schupke: Stronnictwo Demokratyczne w świetle teorii demokracji Giovanniego Sartoriego. Analiza politologiczna w ujęciu systemowym	53
Maciej Herbut, Renata Kunert-Milcarz: Neutralność Mołdawii: uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe	77
Dariusz Krawczyk: Reklama w działaniach komunikacyjnych jednostki samorządu terytorialnego	103

Table of Contents

Marek Pogonowski: Intricacies of social policy — amenability to change	7
Piotr Zalewski: Aetiology and contexts of public policy at preventing domestic violence in Poland	21
Stanisław Schupke: The Alliance of Democrats (Stronnictwo Demokratyczne) in the light of Giovanni Sartori’s theory of democracy. Political science analysis conducted in systemic perspective	53
Maciej Herbut, Renata Kunert-Milcarz: Neutrality of Moldova: its internal and international determinants	77
Dariusz Krawczyk: Advertising in a self-government unit’s communication activities	103



MEANDRY POLITYKI SPOŁECZNEJ — PODATNOŚĆ NA ZMIANY

INTRICACIES OF SOCIAL POLICY — AMENABILITY TO CHANGE

Marek Pogonowski*


Abstrakt

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest obowiązek zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa socjalnego obywatelom, w szczególności najbardziej zagrożonym i potrzebującym, bez konieczności nadmiernego obciążania pozostałej części społeczeństwa. To stworzenie wszystkim równych szans, bez podziału na grupy „uprzywilejowanych” czy „dyskryminowanych”. Kształtowanie polityki społecznej państwa odbywa się za pośrednictwem działań korygujących, polegających m.in. na wprowadzaniu zmian w przepisach prawnych. Przedstawione w artykule rozwiązania utwierdzają w przekonaniu, że zmiany przeprowadzane w sposób merytorycznie poprawny z uwzględnieniem sprawiedliwości społecznej pozwolą na uzyskanie założonych efektów.

Abstract

The subject of considerations in this article is the state's responsibility to ensure social security of its citizens, in particular of those most vulnerable and needy, without overburdening the rest of society. It is creating equal opportunities for all, without being divided into “privileged” or “discriminated” groups. Shaping the social policy of the state is carried out through corrective measures, including among others introduction of some legal changes. The solutions presented in the article support the stance that substantiated and justified changes that take social justice into account will facilitate reaching of the desired effects.

Key words: social policy, social security, benefit, legal regulations, social justice

* Katedra Studiów Europejskich, wydział Humanistyczny, Politechnika Koszalińska; pogonowski-marek@wp.pl;  <https://orcid.org/0000-0002-2965-9576>.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, bezpieczeństwo socjalne, świadczenie, przepisy prawne, sprawiedliwość społeczna

Wprowadzenie

Obowiązkiem państwa jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego. Powinność ta wynika zarówno z przepisów prawa krajowego — w tym przede wszystkim z Konstytucji oraz prawa międzynarodowego, jak i zasad płynących z uniwersalnej wartości, jaką jest działalność określana mianem polityki społecznej. Należy zaznaczyć rolę aktów stanowiących przez Radę Europy, Unię Europejską, Międzynarodową Organizację Pracy i Organizację Narodów Zjednoczonych.

Obchody jubileuszu stulecia odzyskania niepodległości dały asumpt do podkreślenia funkcji, jaką państwo pełni wobec społeczeństwa. Liczne referaty wygłoszone na konferencjach naukowych, publikacje specjalistyczne oraz przekazy medialne uwypuklały znaczenie polityki społecznej i jej różnorodnego definiowania. Niektóre definicje polityki społecznej wydają się uniwersalne, ponadczasowe. Inne rozszerzają te wcześniej sformułowane.

Na potrzeby niniejszego artykułu warto zwrócić uwagę na tezy dotyczące polityki społecznej powstałe w okresie międzywojennym, a które mimo upływu lat zachowały w zasadniczym przesłaniu swoje pierwotne znaczenie (Daszyńska-Golińska, 1933, za: Auleytner, 2011, s. 65). Otóż przyjąć należy, iż celem polityki społecznej jest postęp dobrobytu szerokich „mas pracujących”. Cel ten jest realizowany poprzez reformy obejmujące kolejno poszczególne kategorie pracowników. Reformy społeczne postępują drogą ewolucji, a nie rewolucji.

Obecnie grono osób oczekujących postępu dobrobytu nie jest ograniczone do „mas pracujących” i obejmuje różnorodne grupy społeczne. Pożądanym jest nadal stan, w którym reformy następują w wyniku przemyślanych koncepcji ukierunkowanych na zapewnienie spokoju społecznego niezakłóconego procesami rewolucyjnymi, choć historia pokazuje, iż niektóre zmiany nie byłyby możliwe do przeprowadzenia bez wcześniejszych gwałtownych przemian ustrojowych, niepodległościowych i takich, którym przymiot rewolucji można przypisać. Przyjmuję hipotezę, iż takie zmiany (ewolucyjne) w polityce społecznej są w obecnych czasach szczególnie konieczne w kontekście rozbudowanych społecznie oczekiwań co do poziomu zapewnianego przez państwo bezpieczeństwa socjalnego. Za pożądane uważam modelowanie kształtu polityki społecznej w drodze korekt i „naprawy” rozwiązań wprowadzonych bez stosownego przygotowania i namysłu. Waga koniecznych korekt może okazać się znacząca, a przez to zmieniająca istotę założonych rozwiązań normatywnych.

Tym samym interesujące może być rozważenie celu polityki społecznej. Czy celem będzie zapewnienie ochrony najsłabszych kosztem silniejszych? A może to zapewnienie postępu społecznego rozumianego jako przechodzenie od sytuacji gorszej do lepszej? Czy w konsekwencji można zdefiniować terminy: *najsłabszy*, *silniejszy*, *sytuacja gorsza*, *sytuacja lepsza*? A może należy powiedzieć, że celem jest zapewnienie powszechnego dobrobytu, a przynajmniej podniesienie standardu życia we wszystkich możliwych kryteriach? Tak na przykład można by pojmować cel funkcjonowania Unii Europejskiej. W niektórych publikacjach spotyka się poglądy, iż celem UE jest zacieśnienie współpracy gospodarczej i likwidowanie barier w obrocie handlowym, wyrównanie rozwoju gospodarczego regionów, rozwijanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwego traktowania. Według mnie są to środki i metody do osiągnięcia celu podstawowego, jakim jest powszechne podniesienie standardów życia. W szczególności służy temu stworzenie swobód obywatelskich (przepływu towarów, przemieszczania się osób, usług, przedsiębiorczości, przepływu kapitału).

Przyjąć można, iż polityka społeczna powinna być kształtowana jako wyraz solidarności międzyludzkiej i polega na stwarzaniu mechanizmów zapewniających większą ochronę socjalną osobom, które w danej chwili mają gorszą sytuację życiową (głównie materialną, zdrowotną) kosztem tych, którzy w tym samym czasie mają sytuację lepszą.

Celem prezentowanych w artykule treści jest wskazanie istotnych — w ostatnich latach — podjętych działań państwa rzutujących na sytuację socjalną wybranych grup społecznych. Służy temu analiza rozwiązań prawnych, głównie ustawowych, przyjętych w Polsce, ale także wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów polskich oraz orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W artykule dokonano próby dostrzeżenia związków pomiędzy oczekiwaniem społeczeństwa co do zapewnienia mu bezpieczeństwa socjalnego w określonych obszarach a reakcją władz publicznych i ich podatnością na spełnianie tych oczekiwań.

Działania korygujące i kształtujące rozwiązania współczesnej polityki społecznej

W praktyce mamy do czynienia z różnymi płaszczyznami polityki społecznej. Można je uznać za polityki szczegółowe, takie między innymi, jak polityka: ochrony zdrowia, zatrudnienia, mieszkaniowa, rodzinna czy też zabezpieczenia społecznego. Ta ostatnia jest przykładem kilku rodzajów działań, które są przede wszystkim przedmiotem niniejszych rozważań. Decydenci, tworząc

mechanizmy ochronne, kierują się różnymi przesłankami. Można dopatrywać się w ich postępowaniu pobudek mniej lub bardziej akceptowalnych. Oferowanie świadczeń materialnych czy wartości o charakterze niematerialnym może być elementem kampanii politycznych, których celem jest uzyskanie społecznego poparcia. Zdaje się, iż można obronić hipotezę, w myśl której każdemu ugrupowaniu politycznemu przynajmniej częściowo takie intencje mogą przyświecać.

W praktyce może nie mieć znaczenia to, że z punktu widzenia zapewnienia ochrony socjalnej czy w wyniku takich działań znacząco wzrośnie bezpieczeństwo socjalne najbardziej zagrożonych i potrzebujących, a dla pozostałych grup społecznych niebędących beneficjentami wprowadzonych rozwiązań nie będzie nadmiernie obciążające czy niepokojące w sensie naruszenia ich poczucia sprawiedliwości społecznej. Praktyczna działalność państwa ma przecież, oprócz tworzenia coraz lepszych warunków życia, także kształtować właściwe stosunki międzyludzkie. Nieakceptowalna może zatem okazać się zasada preferowania określonych grup zawodowych kosztem innych. Zadaniem władz jest takie dysponowanie środkami, aby ich rozdział był oparty na kryteriach obiektywnie oceniających potrzeby. Ewentualne wyróżnienie winno być przekonujące dla ogółu, a w razie braku takiego przekonania — zniwelowane.

Jako przykład działań niwelujących wcześniejsze uprzywilejowanie pewnych grup zawodowych można przywołać rozstrzygnięcie przyjęte w ustawie (Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, 2009), w myśl którego byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa publicznego PRL obniżono wymiar świadczeń emerytalnych. Regulacja ta była poddana ocenie zgodności z prawem międzynarodowym w wielu kwestiach. Najczęściej przywoływanym przykładem jest sprawa Cichopek i inni przeciwko Polsce, rozpatrywana przez Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (Decyzja ETPC, 14.05.2013). Warto podkreślić, że ocena polskiego ustawodawstwa prowadzącego do korekty *in minus* świadczeń niektórych osób, jakiej dokonał Trybunał, nie różni się w przypadku świadczeń wypłacanych przez inne państwa europejskie. Przykładem może być zaakceptowanie tymczasowej redukcji świadczeń emerytalnych czy wynagrodzeń dokonanej przez Litwę (Decyzja ETPC, 14.07.2017), Portugalię (Decyzja ETPC, 1.09.2015), Grecję (Decyzja ETPC, 17.05.2013), Włochy (Decyzja ETPC 24.01.2012) czy Węgry (Decyzja ETPC, 24.06.2016). Ustalenia Trybunału warte są podkreślenia także w kontekście dzisiejszego spojrzenia na cele polityki społecznej. Trybunał uznał likwidację przywilejów finansowych byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych przez wyeliminowanie niesprawiedliwych lub nadmiernych świadczeń z ubezpieczeń społecznych otrzymywanych przez członków między innymi policji politycznej w krajach postkomunistycznych za uprawniony cel realizowany przez ustawodawcę. Zdaniem Trybunału podczas wprowadzania polityki społecznej władze państwowe korzystają z szerokiej swobody oceny tego, co leży w interesie publicznym.

Artykuł 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjętej przez państwa Rady Europy zezwala władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych. Tym samym, jak wskazał Trybunał, można usuwać — w myśl zasady sprawiedliwości społecznej — nierówności między uprzywilejowanymi świadczeniami emerytalnymi przypisanymi określonej grupie społecznej i uznanymi za niesprawiedliwe oraz świadczeniami „zwykłych” emerytów płynącymi z systemu powszechnego (Nowicki, 2013).

Z kolei, mimo iż państwo powinno wszystkim stwarzać równe szanse, to społeczeństwo akceptuje tzw. pozytywną dyskryminację wybranych grup, jakimi są na przykład osoby z niepełnosprawnościami. Wśród unormowań odnoszących się do tej grupy warto zwrócić uwagę na jedno z ostatnio przyjętych rozwiązań. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż wsparcie osób z niepełnosprawnością jest jednym z najbardziej aktualnych wyzwań polityki społecznej.

Wspomniana wcześniej konieczność modelowania kształtu polityki społecznej w drodze korekt nie odnosi się wyłącznie do działań ustawodawcy. Wprawdzie zdecydowana większość regulacji ma właśnie moc ustawową, to na rzeczywisty kształt globalnej polityki wpływają także decyzje indywidualne — uprawnionych organów. Organy takie oczywiście muszą działać na podstawie istniejącego prawa, ono jednak daje im w określonych sytuacjach możliwość indywidualnej oceny sytuacji faktycznej, w której dany przepis prawa ma zastosowanie. Przykładem rozwiązań, w omawianym uprzednio przypadku, jest nadanie organom konstytucyjnym — ministrom właściwym do spraw wewnętrznych, obrony narodowej oraz sprawiedliwości — uprawnień do przyznawania świadczeń w drodze wyjątku (Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, 1994, art. 8). Dotyczy to funkcjonariuszy oraz członków ich rodzin, jeżeli wskutek szczególnych okoliczności nie nabyły one prawa do zaopatrzenia emerytalnego przewidzianego w ustawie.

Inną możliwość daje przepis art. 8a — przywołanej uprzednio ustawy, dodany do jej treści na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku — zwanej powszechnie ustawą dezubekizacyjną. Ustawa ta, wywołująca zresztą wiele wątpliwości i kontrowersji, a przez to między innymi poddana pod ocenę zgodności z Konstytucją Trybunałowi Konstytucyjnemu, pozwalała obniżyć świadczenia emerytalne określonym w niej osobom. Istnieje dostrzegalne w tym rozwiązaniu podobieństwo do regulacji wcześniej opisanej w sprawie Cichopek i inni. Zgodnie z przywołanym artykułem minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach może wyłączyć stosowanie tych z przepisów ustawy, które prowadzą do obniżenia świadczeń ze względu na:

- 1) krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz
- 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia” (Decyzja ETPC, 14.05.2013).

Oczywiście, skala ingerencji indywidualnej ministra w uprawnienia społeczne obywateli jest niewspółmierna do rozwiązań wdrażanych ustawowo. Według danych z dnia oddawania niniejszego tekstu do redakcji, minister spraw wewnętrznych i administracji wydał kilkadziesiąt takich decyzji. Nadto podkreślić należy fakt, iż decyzje uznaniowe (niepodlegające merytorycznej kontroli sądów powszechnych — w przeciwieństwie do decyzji deklaratoryjnych) opierane są niekiedy na subiektywnym i koniunkturalnym podłożu uznawanym za właściwy przez organ je wydający. Sądy powszechne oceniając poprawność decyzji wydawanych w sprawie uprawnień (ale też i obowiązków) społecznych, same nie kreują polityki społecznej. Rolą ich jest jedynie ocena tego, czy uprawniony organ wydał decyzję zgodnie z prawem. Aczkolwiek i tak pojmowana rola może wpłynąć na przyszłe zmiany (w założeniu doskonalące) tej polityki, szczególnie, gdy zagadnienia będące przedmiotem postępowań sądowych znajdują tożsame rozstrzygnięcia w różnych instancjach, nie wspominając już o roli legalnej wykładni prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny (Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie, 8.08.2019).

Ustawą o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (Ustawa o niepełnosprawności, 2018) zapewniono pewien katalog świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych dla kręgu osób wskazanych w tytule ustawy. Należy zaznaczyć, że ustawa nie wprowadza rozwiązań, które można by opatrzyć mianem rewolucyjnych. W dużej mierze jest bowiem modyfikacją rozwiązań przyjętych we wcześniejszych przepisach. Za nowość można uznać uprawnienia do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej — co w obecnej rzeczywistości wydaje się niezmiernie cenne — oraz usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach, a także korzystania ze świadczeń specjalistycznych bez konieczności uzyskania skierowania. Zgodzić się trzeba z głosami krytycznymi wobec przyjętych unormowań, że w podmiotowym kręgu objętym regulacjami nie znalazły się wszystkie osoby niepełnosprawne czy też w katalogu świadczeń nie przewiduje się rozwiązań satysfakcjonujących wszystkich (Lach, 2014, s. 2—9). Niemniej jednak jest to właśnie przykład zmienności obszarów i zakresu objętych działaniami polityki społecznej. Być może u podstaw zmian tego tak ważnego, aczkolwiek dość wąskiego, zakresu regulacji leżał protest z kwietnia 2018 roku opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami, jaki miał miejsce w gmachu Sejmu. Dotyczył on szczególnie konieczności zrównania wysokości renty społecznej z rentą z tytułu niezdolności do pracy — co później, tj. od 1 czerwca 2018 roku, nastąpiło.

Kontynuując ukierunkowanie polityki społecznej na wsparcie osób z niepełnosprawnościami, uchwalono kolejną ustawę — o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Ustawa o świadczeniu uzupełniającym, 2019). Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że celem regulacji jest dodatkowe wsparcie finansowe (do 500 zł miesięcznie dla osoby uprawnio-

nej) osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, które ze względu na zakres swoich ograniczeń funkcjonalnych, będących następstwem istotnego naruszenia sprawności organizmu, ponoszą zwiększone koszty funkcjonowania w życiu codziennym i społecznym, wynikające z wydatków na pielęgnację, rehabilitację i opiekę medyczną. Abstrahując od przebiegu procesu legislacyjnego, w którego trakcie następowały zaskakujące i zapewne niezrozumiałe dla wszystkich parlamentarzystów uzupełnienia i poprawki do zgłoszonego do Laski Marszałkowskiej projektu ustawy, oraz od tego, jaki był rzeczywisty cel wprowadzenia regulacji, należy stwierdzić, iż stanowi ona zwrot we wcześniej realizowanej polityce socjalnej wobec osób z niepełnosprawnościami — przynajmniej jeśli chodzi o sferę finansową. Sposób tworzenia ustawy był szeroko opisywany w mediach (Kolińska-Dąbrowska, Dobrosz-Oracz, 2019).

Trudno założyć, że działania realizujące szeroko pojęty zakres obowiązków państwa w obszarze polityki społecznej będą zawsze kształtowane w sposób właściwy, merytorycznie poprawny, spełniający wymogi sprawiedliwości społecznej. Ważna jest, co wcześniej podkreślono, gotowość do korekt i zmian wprowadzanych rozwiązań akceptowalnych przez jeśli nie ogół społeczeństwa, to przez jego znaczną i reprezentatywną część.

Rozwiązaniem polityki społecznej, które mimo znaczących sprzeciwów co do sposobu jego realizacji wprowadzono, jest program 500 plus. Co do zasady, jako wzmacniający bezpieczeństwo socjalne osób opiekujących się dziećmi, zasługuje na aprobatę. Wątpliwości co do tego, czy jest on sprawiedliwy, nie zostały jednak rozwiane. Rozwiązaniem, z którym mieliśmy do czynienia, będącym połączeniem dwóch metod realizujących zabezpieczenie społeczne, budził poważne zastrzeżenia. O ile bowiem świadczenie 500 plus na pierwsze dziecko było realizowane w ramach pomocy społecznej, gdzie kryterium jego przyznania stanowi określony poziom dochodu, o tyle świadczenie dla drugiego i każdego następnego dziecka zakwalifikować należy do świadczeń z zaopatrzenia społecznego. Wprawdzie i w pierwszym, i w drugim wypadku finansowanie pochodzi z budżetu państwa, to właśnie brak kryterium dochodowego budził sprzeciw. Oczywiście sprzeciw ten artykułują osoby niebędące beneficjentami tego systemu. Prowadzi on bowiem do wypłaty świadczeń także tym, którzy w opinii powszechnej są zamożni lub bardzo zamożni, a z tej racji nie powinni być beneficjentami programu pomocowego.

Przywołane rozwiązanie jest dobrym przykładem dość szybkiej reakcji decydentów, w której wyniku zmieniono zasady przyznawania świadczenia. Ustawodawca uznał bowiem, że po dłuższym okresie przyznawanie świadczeń na podstawie mieszanego kryterium (dochodowe — na pierwsze dziecko, a na pozostałe — bez warunku dochodowego) należy usunąć. Poza ramami niniejszego artykułu jest ocena skuteczności realizowanych programów i ich wpływu na bieżącą i przyszłą sytuację gospodarczo-ekonomiczną, demograficzną czy społeczną. Ocena taka nie jest jednoznaczna. Poza głosami aprobującymi spotyka

się też dość wyraźną krytykę — szczególnie medialną (Bierzyński, Chądzyński, 2019).

Ustawą o zmianie ustawy o pomocy (2019) nadano uprawnienia do świadczenia już na pierwsze dziecko, pomijając kryterium dochodowe. Tym samym zwiększa się znacząco krąg osób uprawnionych do świadczenia. Wprowadzenie w życie omawianych przepisów przyniesie wydatek rządu 9 576 mln zł w 2019 roku, a w pierwszym pełnym roku funkcjonowania (2020) — 19 859 mln zł (opinie Biura Analiz Sejmowych, 2019, s. 8). Inny charakter przyjął program znany jako „Mama Plus” bądź „Mama 4 Plus”, dotyczący świadczeń dla matek, które wychowały co najmniej czworo dzieci. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu (2019) obowiązująca od 1 marca 2019 roku jest wyrazem wdzięczności dla matek, które poświęcając się wychowaniu dzieci, nie zdołały „wypracować” sobie emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Rozwiązania przyjęte w ustawie są ewidentnie wyrazem troski państwa o tę wybraną grupę osób. Zapewnić mają — w ramach polityki społecznej — odpowiedni poziom bezpieczeństwa socjalnego. Świadczenie ma wyraźnie charakter pomocy społecznej i w przypadku zmiany sytuacji finansowej beneficjenta uzasadnione byłoby jego cofnięcie. Istotą świadczenia jest bowiem uzupełnienie niższego dochodu uzyskiwanego przez osobę uprawnioną, do wysokości minimalnej emerytury wynoszącej w dacie wejścia w życie ustawy — 1 100 zł. Według informacji z czerwca 2019 roku rodzicielskie świadczenie uzupełniające pobiera ponad 47 tys. rodziców (w tym tylko ok. 100 uprawnionych to mężczyźni). Z tego około 17 tys. otrzymuje świadczenie w kwocie 1 100 zł, a pozostali uprawnieni — w kwocie średnio wynoszącej około 350 zł. Podczas analizy opisywanej formy pomocy społecznej zwrócić można uwagę na różne jej aspekty. Jednym z nich — ciekawym z punktu widzenia oddziaływania państwa na sytuację społeczeństwa — jest umiejscowienie skupisk beneficjentów. Największa liczba świadczeniobiorców zamieszkuje w województwie pomorskim, w którym odnotowano (szczególnie w powiecie kartuskim) najwyższy „procent dzietności”. Znaczącą liczbę osób uprawnionych zarejestrowano także w rejonach typowo górniczych, gdzie przez lata wykształciła się tradycja, w której mąż — ojciec pracuje, a żona wychowuje dzieci i zajmuje się domem (Kasprzak, 2019).

Należałoby, w kontekście ocenianego rozwiązania, postawić pytanie, czy jest ono sprawiedliwe, czytelne i akceptowalne przez ogół społeczeństwa. Odpowiedzi nie są jednoznaczne. Zgodzić się należy z zarzutami co do słuszności rozstrzygnięć w kilku kwestiach. Decyzję o przyznaniu rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, bo tak zwane jest to świadczenie, ma charakter decyzji konstytucyjnej. Jego uprawnienie rodzi się z chwilą podjęcia decyzji przez organ uprawniony (ZUS, KRUS), a nie od daty złożenia wniosku. Może spowodować to już „stratę”, jeśli właściwy organ postępowanie prowadzić będzie — niezależnie od okoliczności — przez dłuższy, na przykład kilkumiesięczny,

okres. Takie zasady nie obowiązują w przypadku świadczeń emerytalnych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Sama kwestia uznaniowości decyzji budzi kolejny sprzeciw (Wóycicka, 2019).

Inny aspekt zgłasza Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując na naruszenie praw mężczyzn poprzez uzależnienie ich uprawnień do świadczenia od tego, czy matka jego dzieci zmarła lub je porzuciła. Zdaniem Rzecznika narusza to konstytucyjne prawo do równego traktowania.

Kolejny projekt kojarzony z działaniem o charakterze propagandowym dotyczył dodatkowej emerytury dla osób pobierających świadczenia o charakterze emerytalno-rentowym. W Ustawie o jednorazowym świadczeniu (2019) przewidziano, iż świadczenie w kwocie 1 100 zł przysługuje osobom, które w dniu 30 kwietnia 2019 roku są uprawnione do świadczeń. Ustawowo określona kwota świadczenia przysługuje niezależnie od tego, w jakiej wysokości pobierane jest świadczenie będące podstawą uprawniającą do jego przyznania. Zatem 1 100 zł (brutto) otrzyma ta osoba uprawniona do emerytury wynoszącej kilka groszy (najniższa emerytura wypłacana przez ZUS wynosi według stanu na wrzesień 2019 r. — 2 gr miesięcznie), jak i przekraczającej kwotę 20 tys. zł. Wartość socjalna jednorazowego świadczenia wzrasta poprzez przyjęcie pewnych zabezpieczających rozwiązań. Między innymi chodzi o wyłączenie kwoty otrzymanej z egzekucji, jak i wyłączenie jej z dochodu mającego znaczenie, na przykład przy opodatkowaniu.

Działania państwa kształtujące politykę społeczną są podejmowane generalnie ze świadomością o ich wymiarze i skutkach. Dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy politykę tę ma rozwijać lub zmieniać wkład finansowy. Są jednakże i takie, o których z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że są realizowane z mniejszą świadomością o rzeczywistych skutkach. Jako przykład posłużyć może przywoływana już kilkakrotnie sfera ubezpieczeń społecznych. Chodzi mianowicie o waloryzację, przy czym nie o waloryzację świadczeń, o której dość powszechnie się mówi i przekazuje wiedzę — szczególnie w okresie pierwszych miesięcy każdego roku, gdy taka waloryzacja ma miejsce, ale o waloryzację składek oraz tzw. kapitału początkowego. Zasady takiej waloryzacji określa Ustawa o emeryturach i rentach (1998). Regulacja tej ustawy odnosi się do waloryzacji składek i kapitału początkowego od roku 2000, a polega na zastosowaniu określonego wzoru, dzięki któremu ustalony zostaje wskaźnik. Wskaźnik waloryzacji ogłasza minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Na przestrzeni lat wysokość wskaźników była różna. Największą wartość osiągnął za 2008 rok, w którym wynosił 116,26%. W pozostałych latach był niższy. W ostatnim pięcioleciu kształtował się następująco:

- za rok 2014 — 102,06%,
- za rok 2015 — 105,37%,
- za rok 2016 — 106,37%,

- za rok 2017 — 108,68%,
- za rok 2018 — 109,20%.

Niektórzy ubezpieczeni, którzy gromadzili środki w otwartych funduszach emerytalnych, posiadają również subkonto, które jest waloryzowane o inny wskaźnik. Za 2018 rok wyniósł on 105,01%.

Analizując przywołane wartości, które — jak widać — wykazują tendencję rosnącą, należy wyjaśnić ich praktyczne znaczenie. Warto zauważyć, że wskaźniki z ostatnich dwóch pozycji (lata 2017 i 2018) są znacznie wyższe niż wartość oprocentowania lokat bankowych — uznawanych za bezpieczny instrument finansowy. W tych latach bez ryzyka popełnienia błędu można przyjąć, iż oprocentowanie przeciętnej rocznej lokaty bankowej nie przekraczało 3%. Wskaźnik 109,20% oznacza, iż wartość składek i kapitału początkowego osób ubezpieczonych zwiększyła się w ciągu roku o ponad 9%. W sumie — według Zakładu Ubezpieczeń Społecznych — stan kont osób ubezpieczonych wzrósł o 214 mld zł dzięki waloryzacji kont i subkont składek oraz o 18 mld zł dzięki waloryzacji kapitału początkowego. Łączna wartość zgromadzonych na kontach środków na emerytury wynosi po waloryzacji z 2019 roku ponad 2,9 bln zł. Tak ogromne wartości można uznać za zobowiązanie państwa wobec obywateli. Struktura obecnie ukształtowanego systemu emerytalnego wskazuje, że kwota zgromadzonych środków przekłada się na wartość długu państwa wobec przyszłych emerytów, tyle że rozłożona w perspektywie lat, których upływ rodzi uprawnienia do świadczeń kolejnych osób po spełnieniu warunków do świadczenia. Kryterium uprawniającym do uzyskania emerytury jest obecnie jedynie wiek (60 lat — dla kobiet i 65 lat — dla mężczyzn). Wskazując na powyższe wartości — odnosząc się do sposobu kształtowania polityki społecznej — można domniemywać, iż w obecnych realiach gospodarczych, ekonomicznych i demograficznych zmiana sposobu obliczania wskaźnika waloryzacyjnego polegająca na jego obniżeniu wydawałaby się uzasadniona społecznie.

Pozostając w kręgu zagadnień waloryzacyjnych odnoszących się do świadczeń emerytalnych, warto zwrócić także uwagę na praktykę postępowania oficjalnych organów państwa polegającą na wskazywaniu niekorzystnych rozwiązań obowiązującego prawa i w konsekwencji sugerowanie jego „omijania”. Chodzi o powszechne — jak się wydaje — proponowanie potencjalnym emerytom tego, aby nie składali wniosku o emeryturę w czerwcu. Nie wdając się w szczegółowe wyjaśnienia przyczyn takiego stanu, podkreślić należy, iż ze względu na sposób ustalania wysokości świadczenia w czerwcu na podstawie obowiązujących wówczas współczynników waloryzacyjnych, emerytura może dla tej samej osoby być o kilkaset złotych niższa niż obliczona na podstawie wniosku złożonego w lipcu. Zakład Ubezpieczeń Społecznych — w trosce o satysfakcję przyszłych emerytów — w swojej misji informacyjnej dość wyraźnie uprzedza o możliwych różnicach w wysokości świadczeń uzależnionych od daty złożenia o nie wniosku. Wydawałoby się, iż powszechna wiedza — prze-

kazywana szeroko za pośrednictwem mediów — skłonić powinna prawodawcę do zmiany stosownego uregulowania. Byłby to krok nie tyle porządkujący złe prawo, ile potwierdzający rzeczywistą wolę organów działających w imieniu państwa — realizowania polityki społecznej z korzyścią dla osób ubezpieczonych.

Obecna dekada obfituje w rozwiązania zmierzające do polepszenia sytuacji socjalnej (głównie finansowej) różnych grup społecznych. Nie jest moim zamiarem skatalogowanie wszystkich z nich. Prezentowane dotychczas przykłady można by uzupełniać na bieżąco następnymi. Może to być na przykład:

- 1) zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych określonych przychodów — podatników do ukończenia 26. roku życia (Ustawa z 26.07.1991 o podatku, Dz.U. 2018, poz. 1509, z późn. zm. art. 21, ust. 1, pkt 148),
- 2) wznawianie postępowań administracyjnych w sprawie uprawnień emerytalnych w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uznającego za niezgodny z Konstytucją jeden z artykułów ustawy regulującej te kwestie (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, 2019),
- 3) przyznanie dodatków kompensacyjnych oraz ustalenie z urzędu wysokości świadczenia pieniężnego dla określonych osób, między innymi inwalidów wojennych (Ustawa o zmianie ustawy o kombatanach, 2019).

Przykłady działań kształtujących dzisiejszą politykę społeczną można mnożyć, czego potwierdzenie znajdujemy w literaturze przedmiotu (Grewiński, 2018, s. 158—182; 218—249; 314—340).

Zakończenie

Prezentacja rozwiązań — z konieczności ograniczona ilościowo — zdaje się potwierdzać przyjętą wstępnie hipotezę, iż zmiany w polityce społecznej są obecnie szczególnie konieczne, a przede wszystkim oczekiwane. Proces dokonywanych zmian, które zmierzają do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa socjalnego, ma w pewnym wymiarze charakter lawinowy. Oferowanie dodatkowych świadczeń jednej z grup społecznych wywołuje pragnienie uczestniczenia w „dzieleniu dóbr” po stronie innych osób. Oczywiście inaczej jest, gdy korekta uprawnień — tak jak w przykładzie świadczeń emerytalnych dla przedstawicieli niektórych służb mundurowych — wywołuje obniżenie takowych.

W świetle lawinowego i ilościowo znaczącego zwielokrotniania uprawnień można mieć natomiast wątpliwość co do tego, czy zmiany takie mają jeszcze charakter ewolucyjny. Może należałoby odstąpić od założonej hipotezy, a także przytaczanych poglądów o tym, że obecnie reformy społeczne postępują drogą ewolucji, a nie rewolucji. Czyż zaobserwowanej skali nowych rozwiązań oraz

czasu, w jakim są wdrażane, nie można uznać za zmianę gwałtowną? Od takiej oceny nie musi uwalniać przekonanie o politycznym podłożu inicjatyw regulacyjnych.

Bibliografia

- Antonów, K. (red.). (2014). *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Auleytner, J. (2011). *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*. Warszawa: WSP TWP.
- Balcerzak-Paradowska, B., Leś, E. (2018). Polityka rodzinna w Polsce w latach 1918—2018. Od działań kompensacyjnych do polityki inwestycji społecznych. W: Bojanowska, E., Grewiński, M., Rymśza, M., Uścińska G. (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918—2018* (s. 218—249). Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.
- Baran, K.W. (2019). *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bartoszewicz, J. (2013). *Glosa do decyzji ETPC z 14.05.2013 r.* LEX 15189/10.
- Bierzyński, J. (2019). 500+ to sukces? Nie, to klęska. *Rzeczpospolita*, 18 lipca.
- Bojanowska E., Krzyszkowski, J. (2018). *Pomoc społeczna. Od opieki do pomocy*. W: Bojanowska, E., Grewiński, M., Rymśza, M., Uścińska G. (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918—2018* (s. 314—340). Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.
- Brzozowski, W., Krzywoń, A., Więcek, M. (2019). *Prawa człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chądzyński, M. (2019). 500 plus już nie zmniejsza biedy. *Gazeta Prawna*, 1 lipca.
- Chmielnicki, P. (red.). (2012). *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*. Warszawa: LexisNexis.
- Daszyńska-Golińska, Z. (1933). *Polityka społeczna*. Warszawa: Towarzystwo Bratniej Pomocy Studentów Wolnej Wszechnicy Polskiej.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.09.2015 r. *Silva Carvalho Rico v. Portugalia*. 13341/14.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14.05.2013 r. *Cichopek i inni v. Polska* 151389/10. LEX nr 1324219.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14.07.2017. *Mockiene v. Litwa*. 759116/13.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24.01.2012 r. *Torri, Bucciarelli i inni v. Włochy*. 11838/07.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24.06.2016 r. *Markovics i inni v. Węgry*. 77575/11.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7.05.2013 r. *Koufaki i Adedy v. Grecja*. 57665/12.
- Firlit-Fesnak, G., Grewiński, M. (2018). *Polityka społeczna w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej 2004—2017*. W: Bojanowska, E., Grewiński, M., Rymśza, M., Uścińska G. (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918—2018* (s. 156—185). Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

- Godlewska-Bujok, B. (2014). *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz praktyczny*. Warszawa: LexisNexis.
- Jędrasik-Jankowska, I. (2018). *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kasprzak, I. (2019). Mama 4+ z emeryturą. *Rzeczpospolita*, 6 czerwca.
- Kolińska-Dąbrowska, M., Dobrosz-Oracz, J. (2019). Sejm dał, PiS odbierze? *Gazeta Wyborcza*, 25 lipca.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Lach, D.E. (2018). Kilka uwag o nowych instrumentach wsparcia dla osób niepełnosprawnych. *Prawo i Zabezpieczenia Społeczne* 12, s. 2—9.
- Nowicki, M.A. (2014). *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2013*. LEX/el.
- Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw. Opinie Biura Analiz Sejmowych (2019). Druk nr 3387, Warszawa, 23.04.2019, s. 8. Pobrano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3387> (data dostępu: 20.09.2019).
- Ślebzak, K. (2009). *Ochrona emerytalnych praw nabytych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ustawa z 15.03.2019 o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego i niektórych innych ustaw. (Dz.U. 2019, poz. 752).
- Ustawa z 17.12.1998 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. (Dz.U. 2018, poz. 1270, z późn. zm.).
- Ustawa z 18.02.1994 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. (Dz.U. 2004, nr 8, poz. 67, z późn. zm.).
- Ustawa z 23.01.2009 o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. (Dz.U. 2009, nr 24, poz. 145.).
- Ustawa z 26.04.2019 o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. 2019, poz. 924.).
- Ustawa z 26.07.1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych. (Dz.U. 2018, poz. 1509, z późn. zm.).
- Ustawa z 31.01.2019 o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym. (Dz.U. 2019, poz. 303, z późn. zm.).
- Ustawa z 31.07.2019 o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. (Dz.U. 2019, poz. 1622.).
- Ustawa z 4.04.2019 o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 roku. (Dz.U. 2019, poz. 743.).
- Ustawa z 9.05.2018 o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (Dz.U 2018, poz. 932)
- Wóycicka, I. (2019). Łaska państwa dla matek, które wskaże urzędnik. *Gazeta Wyborcza*, 30 stycznia.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z 8.08.2019 r. IV U 313/19. LEX nr 2725361.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6.03.2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 539).

Marek Pogonowski, dr hab. nauk społecznych w zakresie nauki o bezpieczeństwie, dr nauk prawnych, prof. Politechniki Koszalińskiej. Absolwent Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i Uniwersytetu Warszawskiego. Praktyk w zakresie postępowania administracyjnego oraz prawa ubezpieczeń społecznych. Autor publikacji naukowych w dziedzinie prawa i bezpieczeństwa socjalnego. Przewodniczący Naczelnej Komisji Rewizyjnej Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczeń Społecznych. Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Koszalinie.



ETIOLOGIA I KONTEKSTY POLITYKI PUBLICZNEJ PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY W RODZINIE W POLSCE

AETIOLOGY AND CONTEXTS OF PUBLIC POLICY AIMED AT PREVENTING DOMESTIC VIOLENCE IN POLAND


Piotr Zalewski*

Abstrakt

Autor analizuje strukturę polityki walki z przemocą w rodzinie w Polsce, z perspektywy historycznego rozwoju polityk publicznych przeciwdziałania przemocy domowej w Polsce oraz źródeł i przyczyn stojących za konkretnymi rozwiązaniami. Szczególną uwagę poświęca etiologii kształtowania się procesu rozszerzania ochrony praw człowieka z przestrzeni publicznej do sfery prywatnej konkretnych jednostek na świecie i w Europie, a także budowaniu społecznych (obywatelskich) i instytucjonalnych ram najważniejszych instytucji związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie w Polsce. Przedstawia sposób formułowania oraz implementowania na gruncie krajowym elementów tworzących system przeciwdziałania przemocy. Posługuje się klasycz-

Abstract

The author analyses the structure of the policy aimed at preventing domestic violence in Poland from the perspective of the historical development of public policies of domestic violence prevention in Poland and the sources of and causes for particular solutions. Especially close attention is paid to the aetiology of broadening the protection guaranteed by human rights, which both in the world and Europe was extended from public space onto the private sphere of individual persons. Moreover, what is discussed is the process of building social (civil) framework of the most important institutions related to the prevention of domestic violence in Poland. The author presents the manner of establishing and implementing elements creating the system of violence prevention at the state level.

* Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; (p.zalewski@op.pl);  <https://orcid.org/0000-0002-0997-8561>.

nymi metodami analizy znanymi z zakresu wiedzy o politykach publicznych.

Słowa kluczowe: przemoc w rodzinie, przeciwdziałanie przemocy, polityki publiczne

He utilises classical methods of analysis, known in the field of public policies study.

Key words: domestic violence, prevention of violence, public policies

Wprowadzenie

Proces rozwoju ochrony praw człowieka, jaki dokonał się na świecie w drugiej połowie XX wieku, pozwolił na upublicznienie i wprowadzenie do agendy dyskursu politycznego zjawiska przemocy domowej. Złożoność przyczyn determinujących przemoc domową, skutki jednostkowe i społeczne (występujące bezpośrednio po, jak i te oddalone w czasie), jakie towarzyszą wszelkim aktom przemocy w relacjach rodzinnych, sprawiają, że jest to jeden z najpoważniejszych problemów społecznych współczesnych państw (Jaszczak-Kuźmińska, Michalska, (red.), 2010). Pojęcie przemocy domowej pojawia się w kontekście uwarunkowań kulturowych, zdrowia publicznego i zjawisk związanych z gospodarką, ekonomią i patologiami społecznymi, takimi jak na przykład alkoholizm, narkomania, przestępczość. Zdiagnozowanie symptomów i skali tego zjawiska, a w konsekwencji udzielenie systemowej pomocy ofiarom przemocy w rodzinie wymaga interdyscyplinarnego podejścia badawczego i zintegrowanego na każdym poziomie działania międzyinstytucjonalnego¹. Fenomen przemocy domowej dotyczy różnych kategorii ofiar, niesie z sobą poważne skutki w wymiarze jednostkowym i społecznym, co wyznacza wspólne obszary działania dla przedstawicieli różnych profesji, którzy swoje zadania realizują z zastosowaniem i wykorzystaniem odmiennych instrumentów i procedur. Będzie to zatem pole do działania dla pracowników socjalnych, oświaty, ochrony zdrowia, wymiaru sprawiedliwości, Policji, służby kuratorskiej, Kościołów i Wspólnot religijnych, wolontariuszy i organizacji pozarządowych. Ważnym elementem spajającym podejmowane działania jest potrzeba zaawansowanej wiedzy i umiejętności w zakresie diagnozowania i badania problemów przemocy domowej, a także tworzenia efektywnych sposobów radzenia sobie z przemocą domową na podstawie pogłębionej refleksji naukowej.

Rozszerzenie zakresu ochrony praw człowieka na sferę życia prywatnego jednostki, jakie dokonało się w ostatnich kilkunastu latach, wraz z implemen-

¹ Na temat interdyscyplinarnego i międzyinstytucjonalnego podejścia do zjawiska przemocy domowej i jej międzynarodowego występowania zob.: Pospiszyl (1994, s. 15), Castiglia (1995, s. 271), Lamela, Iongenelen, Levendovsky (2018, s. 61), Emery (1989, s. 321), Chan, Choi, Wai, Fong, Chow, Leung, Ip (2013, s. 249), Haj-Yahia, de Zoysa (2008, s. 997).

tacją międzynarodowych standardów i przepisów spowodowało włączenie przeciwdziałania przemocy domowej i pomocy dla ofiar do polityki publicznej wielu państw demokratycznych. W Polsce działania te przejawiały się najpierw w aktywności organizacji pozarządowych wspierających respektowanie praw kobiet i dzieci, a następnie jako instytucjonalne wzmacnianie polityki publicznej w tym zakresie dzięki wprowadzaniu specjalnego ustawodawstwa oraz realizacji sprecyzowanych programów działań przez instytucje tworzące administrację rządową i samorządową, a także organizacje pozarządowe.

Celem autora artykułu jest próba przedstawienia historycznego rozwoju polityk publicznych przeciwdziałania przemocy domowej w Polsce oraz wskazanie źródeł i przyczyn stojących za konkretnymi rozwiązaniami. Szczególna uwaga zostanie poświęcona etiologii kształtowania się procesu rozszerzania ochrony praw człowieka z przestrzeni publicznej do sfery prywatnej konkretnych jednostek na świecie i w Europie, a także budowaniu społecznych (obywatelskich) i instytucjonalnych ram najważniejszych instytucji związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie w Polsce. Złożoność podejmowanych w pracy zagadnień sprawia, że w rozważaniach o charakterze interdyscyplinarnym wykorzystano teoretyczne ramy analizy polityki publicznej opartej na sekwencyjnym procesie tworzenia polityki publicznej, a także zastosowano metodę analizy prawnego-dogmatycznej, umożliwiającą interpretację norm prawa obowiązującego. Za pomocą tej metody zostanie dokonana analiza obowiązujących aktów prawnych, a w szczególności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawodawstwa, aktów wykonawczych, a także norm prawa międzynarodowego, zarówno tych o charakterze umownym (wiążącego w systemie prawa międzynarodowego publicznego), jak i tych o charakterze „miękkiego prawa”. Użycie metody analizy systemowej umożliwi zbadanie zjawiska przemocy w rodzinie w szerszym kontekście przyczyn i skutków, jakie towarzyszą funkcjonowaniu współczesnych rodzin, co ułatwi zrozumienie tworzenia się patologii w tym obszarze. Metoda analizy historycznej pomoże w uchwyceniu ewolucji form i metod zwalczania zjawiska przemocy w rodzinie, z uwzględnieniem instrumentów prawnych zarówno o krajowym, jak i międzynarodowym charakterze. Z zastosowaniem metody analizy empirycznej zostanie dokonana analiza wybranych działań projektowanych w ramach tworzonych polityk publicznych przeciwdziałania przemocy domowej w Polsce.

Formułując założenia metodologiczne badania projektowania i implementacji polityk publicznych przeciwdziałania przemocy domowej w Polsce, celowo zrezygnowano z formułowania hipotez ze względu na brak przesłanek teoretycznych i empirycznych do konstruowania konkretnych i ukierunkowanych hipotez badawczych. Stosunkowo mało jest jeszcze pogłębionych badań i wiarygodnej ewaluacji polityk walki z przemocą w rodzinie w odniesieniu do kluczowych aspektów tych działań. Dostępne dane są rozproszone, brak jest jasnych i jednolitych metodologii ich analizy i prezentowania (Jelonek, Keler, Worek,

2010, s. 50). W to miejsce urzędy publiczne przedstawiają sprawozdania i opracowania, w których dominują przetworzone dane o charakterze statystycznym (Zybała, 2012, s. 11; 2013, s. 104—106)². Analiza opisywanego zagadnienia poprzedzona zostanie przedstawieniem charakterystyki przemocy domowej i polityk publicznych (polityki publicznej). Zgodnie z przyjętą w licznych publikacjach praktyką pojęcie *przemocy domowej* używane jest zamiennie z pojęciami *przemocy w rodzinie*, *przemocy wewnątrzrodzinnej*, *znęcania się nad rodziną*³.

Zjawisko przemocy domowej

Pojęcie *przemocy*, w kontekście historycznym i społecznym wydaje się zjawiskiem powszechnie zrozumiałym. Jednakże brak jest definicji absolutnej, która precyzowałaby jednoznacznie rozumienie tego zjawiska. Podobne trudności występują w definiowaniu pojęcia *przemocy domowej*, dlatego w artykule będę opierał się na definicji, zawartej w Ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, gdzie przemoc w rodzinie to „jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych, także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą” (Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku). Podobną definicję można znaleźć w dokumentach Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/85/4 w sprawie przemocy w rodzinie z 26 marca 1985 roku, w których przemoc w rodzinie opisana została jako „każde działanie lub zaniechanie podjęte w ramach rodziny przez jednego z jej członków, które godzi w życie, integralność fizyczną lub psychiczną albo w wolność innego członka tej samej rodziny lub które poważnie szkodzi rozwojowi jego osobowości” (Bryk, 2003, s. 12). O tym, że przemoc godzi w wolność osobistą jednostki, wspomina również w swojej definicji Irena Pospiszyl, twierdząc, że przemoc, to „wszelkie nieprzypadkowe akty godzące w osobistą

² Do nielicznych zaliczyć można raport Najwyższej Izby Kontroli (*Przeciwdziałanie przemocy...*, 2013), aczkolwiek raport nie ma charakteru ewaluacyjnego.

³ Wielość perspektyw i kontekstów badawczych sprawia, że trudności definicyjne związane z opisaniem zjawiska przemocy rozumianej szeroko oraz przemocy skierowanej przeciwko najbliższym, wynikają przede wszystkim z problemu określenia różnic między pojęciami takimi, jak *przemoc*, *agresja*, *przemoc domowa*, *przemoc w związku partnerskim*, *przemoc w rodzinie*, *przemoc małżeńska* (ang. *aggression*, *violence and criminal violence*, *couple violence*, *domestic violence*, *family violence*, *marital violence*, *spousal violence*).

wolność jednostki lub przyczyniające się do fizycznej, a także psychicznej szkody osoby, wykraczające poza społeczne zasady wzajemnej relacji” (Pospiszyl, 1994, s. 15).

W literaturze anglojęzycznej przemoc w rodzinie określana jest bardzo często terminami *family violence* i *domestic violence*. Termin *domestic violence* rozumiano do niedawna jako przemoc mężczyzny wobec kobiety, zazwyczaj żony, w domu. W ostatnim czasie pojęcie to nabrało szerszego znaczenia i używa się go także do określenia zarówno przemocy, jak i agresji oraz różnych jej przejawów, na przykład groźby użycia przemocy fizycznej, seksualnej czy emocjonalnej. Sprawcami mogą być nie tylko mąż, ale także chłopak, partner, przyjaciel oraz były mąż, były partner, syn, ojciec, brat lub inny bliski członek rodziny. Gill Hague i Ellen Malos wskazują, że przemoc może być zagrażająca życiu, systematyczna oraz długotrwała. Autorzy podkreślają również, że przemoc może być realizowana w różnych miejscach, choć dom rodzinny pozostaje jak do tej pory głównym miejscem występowania jej przejawów (Hague, Malos 1994, s. 101). W licznych opracowaniach krajowych pojęcie przemocy domowej używane jest zamiennie z pojęciem przemocy w rodzinie, przemocy wewnątrzrodzinnej, znęcania się nad rodziną.

Przemoc w rodzinie to zamierzone i wykorzystujące przewagę sił działanie skierowane przeciw członkowi rodziny, które narusza prawa i dobra osobiste, powodując cierpienie i szkody. Termin ten stosuje się także na określenia przemocy psychicznej, która może się objawiać w postaci nawracającego znęcania się słownego, szykowania, ograniczania i pozbawienia środków materialnych, finansowych i osobistych, kontrolowania kontaktów z członkami rodziny i przyjaciółmi. Przemoc w rodzinie przybiera postać różnych nadużyć, które nie są penalizowane, oraz zachowań skodyfikowanych w przepisach karnych. Różne formy i przejawy zachowań przemocowych występują zazwyczaj łącznie, w różnych wariantach i różnym natężeniu. W literaturze opisuje się przemoc fizyczną, psychiczną (emocjonalną), seksualną, ekonomiczną oraz przemoc poprzez zaniedbanie (izolacja społeczna), a w stosunku do dzieci ponadto wszelkie formy zaniedbań opiekuńczych i wychowawczych (Pospiszyl, 2008, s. 14). Najczęściej ofiarami przemocy są kobiety i dzieci, seniorzy, rzadziej mężczyźni. Sprawcami zachowań przemocowych najczęściej okazują się mężczyźni (głównie pod wpływem alkoholu), rzadziej kobiety. W statystykach dotyczących przemocy w rodzinie coraz częściej odnotowywane są przypadki przemocy dzieci w stosunku do rodziców (nie dotyczy to kategorii „seniorzy”) oraz przemoc w relacjach między rodzeństwem (Zalewski, Januajtys, 2017, s. 243 i nast.).

Przemoc w rodzinie prowadzi do występowania wielu negatywnych skutków w wymiarze zarówno indywidualnym, jak i społecznym. Do najbardziej symptomatycznych objawów emocjonalnych, chorobowych i społecznych doświadczania przemocy domowej należą między innymi poważne obrażenia ciała, kalectwo, choroby somatyczne (np. bóle głowy, żołądka), wyuczona bezradność

(bierne znoszenie zachowań krzywdzących), wzmożone napięcie emocjonalne, impulsywność, zaburzenia depresyjne: obniżony nastrój, emocjonalne otępienie, niska samoocena, brak chęci do działania, negatywne myślenie o sobie, świecie, przyszłości, stany lękowe, płaczliwość, próby samobójcze; zaburzenia lękowe: lęk przed podjęciem działania, przed krytyką, przed odrzuceniem; nieufność wobec otoczenia i brak umiejętności nawiązywania kontaktów społecznych; z zaburzeniami lękowymi często współwystępują zaburzenia odżywiania, depresje, uzależnienia; zaburzenia adaptacyjne w pokonywaniu codziennych trudności. Doznawana w dzieciństwie przemoc może powodować wystąpienie depresji nawet w wieku przedszkolnym i szkolnym, objawiającej się zaburzeniami emocjonalnymi, trwałym przeżywaniem smutku, przygnębienia, ale także rozdrażnieniem lub stanami lękowymi, zaburzeniami zachowania, spowolnieniem lub nadpobudliwością ruchową, społecznym wycofaniem, zaburzeniem funkcji poznawczych, ograniczeniem zainteresowań, problemami z koncentracją uwagi, obniżeniem tempa nauki, objawami somatycznymi, utratą łaknienia, zaburzeniami snu, bólami brzucha, głowy, zaburzeniami miesiączkowania. Depresje u młodzieży manifestują się zaburzeniami lękowymi, fobią społeczną, zaburzeniami obsesyjno-kompulsywnymi; znaczna część młodzieży z depresją stosuje przy tym używki, tj. alkohol i narkotyki. Problemy zdrowotne osób dorosłych doznających przewlekłej przemocy w rodzinie najczęściej objawiają się jako depresja, zaburzenia osobowości, zaburzenia lękowe, psychozy schizofreniczne, przewlekłe choroby somatyczne i uzależnienie od leków. Do konsekwencji długoterminowych należy także zespół jelita drażliwego i choroba niedokrwienna serca. Osoby doświadczające przemocy domowej lub obserwujące ją częściej stają się bardziej agresywne i wrogie w stosunku do innych ludzi, są mniej odpowiedzialne za wszystko, co w życiu robią, mają trudności w kontaktach z innymi ludźmi (są mniej komunikatywne, bardziej drażliwe, nieufne), częściej żyją w rozbitych rodzinach i nie utrzymują kontaktów z najbliższymi krewnymi, częściej ponoszą porażki zawodowe i trudniej im osiągnąć ważne życiowe cele, trudniej im założyć własną rodzinę, a jeżeli im się to uda, są to często rodziny nietrwałe (Krupka-Matuszczyk (red.), 2004).

Polityka publiczna (polityki publiczne)

W refleksji akademickiej w Polsce *polityka publiczna* definiowana jest jako „zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań” (Zybała, 2012, s. 22). Procesy te wynikają z założenia, że „jeżeli w określonych warunkach podjęte zostaną ta-

kie, a nie inne działania, to można się spodziewać zaplanowanego rezultatu” (Tkaczyński, Świstak, 2015, s. 11). Jerzy Woźnicki istotę nauki o polityce charakteryzuje w następujący sposób: „Polityka publiczna służy nadawaniu porządku zadaniom publicznym, od ich projektowania, poprzez realizowanie, aż do oceny wyników. Politykę publiczną można określić jako zbiór procesów, których realizację podejmuje administracja w ramach swej misji zaspokajania potrzeb publicznych. Oznacza to, że cele polityki publicznej wskazywane są przez szeroko pojmowane podmioty sprawujące władzę (w tym także organy władzy ustawodawczej), a konkretyzacja i wykonywanie zadań powierzane są organom administracji publicznej” (Woźnicki, 2012, s. 134).

Procesy, działania, które są podejmowane, w rozumieniu polityki publicznej, realizowane są przez „władzę publiczną”, rozumianą wąsko — jako decyzje i działania „organów rządowych”, bądź szeroko — jako udział w kształtowaniu i realizacji polityki publicznej instytucji sektora publicznego, społeczno-obywatelskiego i prywatno-rynkowego (Anioł, 2018, s. 21). Potrzeba formułowania i wdrażania polityk publicznych wynika z konieczności rozwiązywania powstających problemów społecznych i cywilizacyjnych, które swoim natężeniem przekraczają możliwości pokonania ich na poziomie jednostkowym lub lokalnym. Cechami charakterystycznymi polityki publicznej jest wielodyscyplinarne podejście; skoncentrowanie na problemach, które są podejmowane w określonych kontekstach sytuacyjnych; orientacja na rozwiązania normatywne; kompleksowy proces działań publicznych, oparty na sekwencyjnym tworzenia polityki publicznej i wdrażaniu kolejnego etapu po zakończeniu poprzedniego (Mazur, 2015, s. 8 i nast.; Sakowicz, 2016, s. 41)⁴.

Podejścia badawcze studiów nad politykami publicznymi obejmują szerokie ramy badawcze, a tworzące je elementy są mocno zróżnicowane (Mazur, 2015, s. 15). Dlatego też autor odwołuje się do koncepcji faz procesu politycznego opracowanego przez Harolda Lasswella. W podejściu tym polityki publiczne traktowane są jako linearny, sekwencyjny i rekursywny proces podejmowania decyzji, gdzie kolejnymi stadiami są identyfikacja problemu, określenie alternatywnych rozwiązań, implementacja najlepszego rozwiązania i ewaluacja wdrożonego rozwiązania na zidentyfikowany problem (Mazur, 2015, s. 16).

W tak zarysowanych ramach konceptualnych lokować można analizy działań publicznych w różnych rodzajach interwencji publicznych, w tym w kreowaniu i realizacji polityki przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ze względu na złożony charakter zjawiska przemocy w rodzinie realizacja polityki publicznej w tym zakresie odbywa się poprzez współzależnie podejmowane decyzje

⁴ Model stadialny Lasswella oparty został na wyodrębnieniu siedmiu faz realizacji polityki publicznej. W kolejnych dekadach powstawały podobnie rozbudowane modele stadialne, np. pięć faz realizacji polityki publicznej w ujęciu Jamesa E. Andersona, czy też koncepcje ograniczające się do dwóch faz, tj. projektowania polityki oraz jej implementacji. Więcej zob. Mering (2018, s. 162).

w różnych sektorach działalności państwa, polegające na potrzebie spójności w zakresie dobrej legislacji oraz efektywnej współpracy wielu interesariuszy, którzy będą podejmować skoordynowane działania edukacyjne (przełamywanie stereotypów, uprzedzeń, walka z niewiedzą, budowanie sieci wsparcia), interwencyjne, terapeutyczne, socjalne, prawne, medyczne itp. Analizując architekturę polityki walki z przemocą w rodzinie, Andrzej Zybala konkluduje, że „polityka ta, jako zespół działań i interwencji publicznych, nigdy nie będzie łatwa do formułowania, a szczególnie do wdrażania” (Zybala, 2014, s. 1). Główne problemy w realizacji polityki przeciwdziałania przemocy w rodzinie według przywoływanego badacza mogą wynikać z niskiego poziomu współpracy interesariuszy zaangażowanych w interwencje publiczne, niedopasowania narzędzi działania do charakteru problemu (przewaga narzędzi legislacyjnych nad perwersyjnymi i terapeutycznymi, niewłaściwa linia orzecznicza w zakresie karania za przestępstwa w rodzinie), brak wystarczającej infrastruktury wsparcia ofiar przemocy, ograniczone możliwości przeciwdziałania przemocy ze strony samorządowych instytucji pomocy społecznej (Zybala, 2014, s. 1).

Przyjmując za punkt odniesienia perspektywę działań publicznych zogniskowanych wokół konkretnych problemów czy kwestii do rozwiązania, identyfikowanych jako kluczowe dla poszczególnych grup lub środowisk, politykę przeciwdziałania przemocy w rodzinie traktować można jako jedną ze szczegółowych polityk społecznych, czyli subdyscyplin polityki społecznej (Golinowska, 1994, s. 116). Polityka przeciwdziałania przemocy w rodzinie to wówczas synonim polityki społecznej wobec rodziny. Polityka ta jest realizowana równoległe z innymi politykami szczegółowymi: prorodzinną, senioralną, młodzieżową, edukacyjną, zdrowotną oraz polityką wobec osób z niepełnosprawnościami i polityką wobec osób uzależnionych. Takie polityki pod względem zakresu w oczywisty sposób zachodzą na siebie, wskutek czego składają się na jedną całościową politykę społeczną ukierunkowaną na urzeczywistnienie określonej wizji ładu społecznego (Rymsza, 2015)⁵.

Geneza polityki publicznej przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Nie byłyby potrzeby działań publicznych, tworzenia polityk i interwencji, gdyby nie występowały problemy, które dotyczą społeczeństwa. Według defini-

⁵ Pogłębionej refleksji wymaga kwestia traktowania polityki przeciwdziałania przemocy w rodzinie jako polityki horyzontalnej, której realizacja polega na koordynowaniu różnych polityk szczegółowych adresowanych do tej samej grupy odbiorców z zastosowaniem różnych instrumentów oddziaływania (np. rozwiązań polityki karnej, polityki zdrowotnej, polityki socjalnej).

cji problemu społecznego, jaką przedstawili Richard C. Fuller i Richard R. Myers, „problemem społecznym są warunki, które definiowane są przez znaczącą liczbę osób, jako naruszenie [*deviation*] podzielanych przez nie norm społecznych. Obiektywne warunki są możliwym do weryfikacji stanem rzeczy, którego istnienie i rozmiary (proporcje) mogą być sprawdzone przez bezstronnych i wykwalifikowanych obserwatorów, na przykład stan obronności kraju, trendy w poziomie urodzin, bezrobocie, itp. Subiektywna definicja jest uświadomieniem sobie przez niektórych ludzi, że warunki te są zagrożeniem dla pewnych, podzielanych przez nich wartości” (Fuller, Myers, 1941, s. 320, za: Becker, (ed.). 1966, wstęp). Howard Becker uważa, że „pierwszy etap w rozwoju problemu społecznego przychodzi wówczas, gdy osoba lub grupa postrzega zespół obiektywnych warunków jako problematyczne, przedstawiając je jako zagrożenie albo ziarna przyszłych problemów” (Becker, 2011, s. 12, za: Zybala, 2012, s. 47). Odpowiedzialni za zarządzenie państwem zaczynają zazwyczaj zajmować się problemami, tworzą plany ich rozwiązania, gdy powstaje pewna masa krytyczna w postaci presji społecznej albo presji grup interesów. Czasami jest to presja wynikająca z widocznych skutków danego problemu.

Instytucjonalizacja polityki walki z przemocą domową postępowała stopniowo. W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku w wielu państwach różne środowiska i organizacje inicjowały debatę publiczną na temat przemocy wobec dzieci oraz kobiet i szeroko rozumianych praw człowieka. Działania organizacji walczącej o prawa kobiet, liczne publikacje naukowe i doniesienia prasowe, działania legislacyjne na poziomie międzynarodowym i krajowym, inicjatywy prospołeczne w zakresie pomocy dzieciom krzywdzonym i maltretowanym kobietom doprowadziły do zaliczenia przemocy w rodzinie do obszaru poważnych problemów społecznych w wymiarze międzynarodowym i do stopniowego włączania problematyki przeciwdziałania przemocy do interwencji instytucjonalnych wspólnoty międzynarodowej i państw narodowych⁶.

Początek refleksji naukowej nad kwestiami definiowanymi współcześnie jako problemy społeczne datujemy na przełom XIX i XX wieku, od kiedy procesy industrializacji i urbanizacji zmieniły ówczesne społeczeństwa. Gwałtowne przemiany technologiczne, ekonomiczne i społeczno-kulturowe, jakie dokonały się w XX wieku, doprowadziły do przeobrażeń w niemal każdej sferze życia społecznego, przyczyniając się do przeobrażenia starych i powstania no-

⁶ Podczas Międzynarodowej Konferencji na rzecz Kobiet w Nairobi w 1985 r. oraz odbywającej się w tym samym czasie konferencji organizacji pozarządowych uznano przemoc wobec dzieci za poważny problem międzynarodowy, a przemoc wobec kobiet — za formę dyskryminacji. Parlament Europejski uznał, iż przemoc jest pogwałceniem prawa człowieka do życia, bezpieczeństwa osobistego, wolności, godności oraz fizycznej i umysłowej integralności, a tym samym stanowi przeszkodę dla pełnego rozwoju jednostek. Zob. Szymańczak, (2000, s. 6).

wych problemów społecznych. W obliczu tych nowych wyzwań szczególną rolę odgrywały nauki społeczne, które w sposób naturalny stanowiły odpowiedź na potrzebę zrozumienia natury problemów społecznych. W obszarze analizy problemów społecznych wiek XIX to głównie domena polityki i publicystyki, a dopiero w XX wieku dominującą rolę zaczęła odgrywać socjologia, w ramach której nastąpił rozkwit analiz socjologicznych (Kudlińska, 2014, s. 138).

W tak zarysowanym kontekście społeczno-politycznym końca wieku XIX i XX wieku możliwe stało się publiczne prezentowanie danych, które prowadziły do konkluzji, że stosowanie różnych form dyskryminacji i przemocy wobec dzieci i kobiet stanowi poważny problem społeczny. Przyczyniło się do tego kilka czynników, wśród których wymienić można rozwój ruchów feministycznych, medycyny (medycyna sądowa, kryminologia), opieki zdrowotnej, pomocy społecznej i opieki socjalnej, stopniową demokratyzację różnych dziedzin życia oraz rozwój i legislację problematyki praw człowieka (Jarosz, 1999, s. 220). Wydawać się może, że przemoc wobec członków rodziny została odkryta przez opinię publiczną, prawników, psychologów i pracowników socjalnych, następnie zaś badaczy dziejów tego zjawiska dopiero w ostatnim dwudziestopięcioleciu XX wieku w konsekwencji rewolucji społecznej lat sześćdziesiątych i działań ruchów feministycznych. Na kształt budowy systemu międzynarodowego i systemów lokalnych przeciwdziałania przemocy w rodzinie wpływ miały czynniki, które wystąpiły w różnych krajach, środowiskach i ośrodkach, stąd też w celu pokazania kontekstu przedstawione zostaną wybrane elementy tego procesu, ważne również z punktu widzenia sytuacji w Polsce.

Analizując historię kształtowania się systemu upubliczniania problemu przemocy wobec kobiet i dzieci oraz ich ochrony przed krzywdzeniem, na pierwszy plan wysuwa się wkład medyków — w tym przede wszystkim medyków sądowych, w rozwój technik diagnostycznych oraz terapeutycznych wobec najmłodszych, a w literaturze fachowej pojawiały się pierwsze opracowania naukowe na temat chorób dziecięcych i problematyki ich wychowania (Stoba, Sroka, 2002, s. 245—249). W 1860 roku lekarz medyk sądowy Auguste Ambroise Tardieu opublikował pracę pod tytułem *Étude médico-légale sur les sévices et mauvais traitements exercés sur des enfants* („Sądowe studium na temat okrucieństwa wobec dzieci i złego ich traktowania”), w której opisał 32 przypadki dzieci będących ofiarami zamierzonych i nieprzypadkowych urazów, czego 18 zakończonych śmiercią. W kilka lat później pisząc *Étude médico-légale sur l’infanticide* („Sądowe studium na temat dzieciobójstwa”), przeanalizował szczegółowo 60 przypadków dzieciobójstwa. Tardieu podejmował też kwestie pracy dzieci w fabrykach i kopalniach, pracy wielogodzinnej oraz wykonywanej w kosztownych warunkach, opisywał również tragiczne konsekwencje zdrowotne takiej ekonomicznej eksploatacji dzieci (Marciński, 2005, s. 33). Prace Tardieu oraz kilku innych lekarzy francuskich, takich jak Bernard czy Lacassagne, na temat przemocy seksualnej wobec dzieci były znane także Zygmuntowi Freu-

dowi. W 1896 roku opublikował on trzy artykuły na temat teorii uwiedzenia, w której dowodził, że to wykorzystywanie seksualne w dzieciństwie może być przyczyną hysterii dorosłych pacjentek (Włodarczyk, 2014, s. 34; zob. też Jarosz, 2009, s. 113). W Polsce w 1908 roku na łamach „Przeglądu Lekarskiego” temat podjął medyk sądowy i kryminolog Leon Wachholz, publikując artykuł zatytułowany *Dzieci jako ofiary znęcania się rodziców* (Theiss, 1995). Opisując pracę Tardieu i innych, Ewa Jarosz konkluduje: „[...] odkryte wtenczas prawdy o ciemnych stronach natury ludzkiej były na tyle szokujące, że badania nad przemocą zostały porzucone. Jak można sądzić, doniesienia i opisy Tardieu na temat maltretowania dzieci przez rodziców czy pierwotne interpretacje Freuda na temat wczesnodziecięcych źródeł poważnych problemów psychicznych znacząco wyprzedziły gotowość świata naukowego oraz gotowość opinii społecznej do przyjęcia w swojej świadomości istnienia tego problemu — uznania jego występowania. W rezultacie naukowe zainteresowanie zjawiskiem przygasło na prawie 100 następnym lat, choć sporadyczne wzmianki na ten temat pojawiały się w kolejnych latach zarówno w literaturze medycznej, jak i psychologicznej” (Jarosz, 2009)⁷.

Impulsem do ponownego zainteresowania problemami krzywdzenia dzieci i kobiet, a w szerszej perspektywie — przemocy w relacjach rodzinnych, był intensywny rozwój systemu opieki i pomocy społecznej, jaki nastąpił po zakończeniu II wojny światowej. Potrzeba kompensacji problemów, jakie dotykały społeczeństwa doświadczane działaniami wojennymi, spowodowały stopniowe otwieranie się na kwestie przemocy w rodzinie. Ważnym elementem aktywizującym i wzmacniającym była też działalność środowisk feministycznych drugiej fali udzielających się w ramach ruchu wyzwolenia kobiet oraz intensywny rozwój systemu ochrony praw człowieka (również systemu ochrony praw dziecka) (Kwietniewska, 2013, s. 22). Renesans zainteresowania problematyką krzywdzenia dzieci i przemocy wobec kobiet (badanych i opisywanych jeszcze rozłącznie) przypada na lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte XX wieku. Ważną pozycją okazało się opublikowane w roku 1962 doniesienie z badań Henry’go Kempego i jego współpracowników *The Battered Child Syndrome* („Syndrom dziecka bitego”), w którym opisywano przypadki maltretowania dzieci, w nim

⁷ Na potwierdzenie tego Autorka przytacza publikacje przedstawicieli medycyny, jak Sherwood czy neurochirurdzy Ingraham i Matson, którzy badali i opisywali przypadki wylewów podtwardówkowych u dzieci, a także przykłady dokumentowania urazów nieprzypadkowych u dzieci, jak opublikowanie w 1929 r. pierwszego zdjęcia rentgenowskiego kośćca maltretowanego dziecka. Temat krzywdzenia dzieci poza problematyką wykorzystywania seksualnego podejmowany był w literaturze początku XX w. Przykładem mogą być prace Jacobsona, który w 1912 r. pisał o przemocy fizycznej w kontekście jej popularności jako tematu w prasie, czy von Levetzowa, który w 1934 r. zwrócił uwagę na psychologiczne krzywdzenie dziecka. O popularności tematu w środowiskach naukowych świadczyć może fakt, że między 1900 a 1940 rokiem tematyce przemocy fizycznej nad dzieckiem poświęcono ok. 20 prac naukowych — doktoratów.

też użyto terminu *syndrom dziecka maltretowanego* (*the battered child syndrom*) (Kempe, Silverman, Steele, Droegenmuller, Silver, 2005, s. 11—20). Wnioski zawarte w prezentacji Kempego i jego współpracowników rozpętały wokół tematu prawdziwą burzę — w sensie zarówno naukowym, jak i społecznym. Jak lawina ruszyły naukowe badania nad zjawiskiem i dość szybko wykroczyły poza medyczne ujęcie problemu. Tematem zajęli się psychiatry, psychologowie, socjologowie, historycy, antropolodzy. W tym czasie zaczęto też analizować różnorodne wymiary zjawiska krzywdzenia dzieci i kobiet, tak że lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte XX wieku określić można jako czas eksplozji kierunków i liczby badań prowadzonych w ramach wielu dyscyplin (Jarosz, 2009, s. 118).

Kolejnym ważnym elementem, który przyczynił się do wprowadzenia do agendy tworzenia narzędzi rozwiązywania problemów przemocy domowej, z całą pewnością była budowa systemu ochrony praw człowieka, jaki w obszarze prawa międzynarodowego nastąpił w XX wieku. Ochrona praw człowieka została osadzona na fundamentach tzw. systemu uniwersalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz systemu europejskiego, na który składają się akty Rady Europy i dla krajów Unii Europejskiej, akty prawa unijnego. System uniwersalny ONZ tworzy:

1. Karta Narodów Zjednoczonych, podpisana 26 czerwca 1945 roku, która w art.1 pkt 3 oraz w art. 55 (c) zawiera klauzule dotyczące zakazu dyskryminacji (*Karta...*, 1947)
2. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka
3. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 roku;
4. Konwencja o prawach dziecka z 1989 roku;
5. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 roku;
6. Deklaracja o Eliminacji Przemocy wobec Kobiet z dnia 20 grudnia 1993 roku;
7. Rezolucja 48/104 Zgromadzenia Ogólnego;
8. Rezolucja A/54/4 Zgromadzenia Ogólnego ONZ — Protokół Fakultatywny do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 6 października 1999 roku;
9. Dokumenty Rady Europy:
 - Rekomendacja Komitetu Ministrów Rec. (2002) 5 w sprawie ochrony kobiet przed przemocą z dnia 30 kwietnia 2002 roku,
 - Rekomendacja Rady Europy 1450 (2000) dotycząca przemocy wobec kobiet w Europie,
 - Rekomendacja Komitetu Ministrów R (90) 2 w sprawie reakcji społecznych na przemoc w rodzinie z dnia 15 stycznia 1990 roku,
 - Rekomendacja Komitetu Ministrów R (85) 4 w sprawie przemocy w rodzinie z dnia 26 marca 1985 roku,

- Europejska Konwencja o wykonywaniu prawa dzieci z dnia 25 stycznia 1996 roku,
 - Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.
10. Dokumenty Parlamentu Europejskiego i Rady:
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 012/29/UE z dnia 25 października 2012 roku, ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (*Archiwum MS*, 2018).

Przedstawiony katalog aktów prawnych tworzy podwaliny systemu ochrony praw podstawowych, tj. ochrona życia i godności ludzkiej oraz podstawowych wolności. Z nich wywodzi się wiele praw bardziej szczegółowych, a zapewnienie ich ochrony w aktach prawa międzynarodowego jest wyrazem trwającego rozwoju ochrony praw człowieka. W efekcie ich uszczegóławiania powstało wiele aktów uzupełniających te podstawowe i stały się one najważniejszymi dla ochrony określonych praw i grup społecznych (Bińczyk-Missala, 2008, s. 14). Problem przemocy wobec dzieci i kobiet wkroczył także na arenę międzynarodową. Wszystkie kraje członkowskie ONZ uczestniczące w IV Światowej Konferencji na rzecz Kobiet w Pekinie w 1995 roku zostały zobligowane do zebrania statystyk oraz opracowania i przedłożenia własnych planów eliminacji przemocy w relacjach rodzinnych.

Trzecim elementem przebudowy społecznej świadomości i akceptacji dla uznania przemocy w rodzinie za problem społeczny była działalność organizacji feministycznych lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Jak pisze Anne Clark: „Przed dekadą lat siedemdziesiątych sądy oraz funkcjonariusze policji wciąż postrzegali bicie żony jako trywialne wykroczenie — policjant mógł nakazać mężowi, by się uciszył, a żonie, by starała się go nie irytować, i sprawy rzadko kończyły się na sali sądowej. Kultura popularna portretowała bitą żonę w formie żartobliwej, a psychiatrzy opisywali przemoc domową jako patologię dotyczącą klas niższych albo jako tylko jednostkowe przypadki. Uogólniając, zaprzeczano, by problem istniał lub go usprawiedliwiano” (Clark, 2011, s. 193; za: Klich-Kluczevska, 2015, s. 180). Działania środowisk feministycznych w krajach Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych koncentrowały się na popularyzacji idei respektowania praw kobiet i dzieci, ale też miały wymiar praktyczny, wiele organizacji świadczyło pomoc materialną i prawną dzieciom oraz matkom doświadczającym molestowania i gwałtu. Prowadzone były schroniska dla kobiet⁸, a w konkretnych sytuacjach przemocowych wspierano

⁸ W latach 70. XX w., E. Pizzey otworzyła na przedmieściach zachodniego Londynu jedno z pierwszych we współczesnym świecie schronisk dla kobiet będących ofiarami przemocy. Działalność ta zbiegła się w czasie z powstaniem Narodowej Federacji na rzecz Obrony Kobiet w 1974 r. Organizacja skupiała blisko 40 schronisk dla ofiar przemocy w Wielkiej Brytanii, a także pierwszy organ krajowy działający w obszarze prawa i polityki

ofiary, żądając dla nich ochrony przez służby policyjne, prowadzono pierwsze telefoniczne pogotowia kryzysowe dla ofiar, a gromadzona przez nie dokumentacja przypadków przemocy wobec kobiet dowiodła ponadto, że problem ten nie dotyczył wyłącznie rodzin z klasy robotniczej, jak powszechnie sądzono (Klich-Kluczevska, 2015, s. 182). Jednocześnie rozwijała się feministyczna refleksja teoretyczna na temat tego zjawiska, czego wyrazem były teorie Amerykanki Lenore Walker, której wydana w 1979 roku książka *The Battered Woman* uważana jest za jedną z pierwszych prób budowy spójnej teorii psychologicznej dotyczącej powstawania zależności przemocowej w rodzinie i sposobów jej przewycięzania. Jej teoria *cycle of violence*, oparta na założeniach psychologii feministycznej, tłumaczyła obecność przemocy w rodzinie patriarchalną pozycją mężczyzny⁹, który ma czuć się zobligowany do stosowania przemocy w celu sprawowania i utrzymania pełnej kontroli nad pozostałymi członkami rodziny (Klich-Kluczevska, 2015, s. 182).

Podsumowując tę część rozważań, warto przytoczyć słowa Barbary Klich-Kluczevskiej: „Nie podważając rangi »przewrotu« późnych lat sześćdziesiątych oraz dekady lat siedemdziesiątych, który pozwala poukładać puzzle rozwoju wiedzy, w tym wiedzy o przemocy domowej, w spójną całość, musimy pamiętać, że na badania problematyki przemocy wobec członków rodziny składa się wiele wątków stanowiących część odmiennie rozwijających się ścieżek analitycznych, opierających się na różnych źródłach, inspiracjach teoretycznych, i wyrastających często z innego dyscyplinarnego korzenia. Różnymi bowiem ścieżkami podążają badacze przemocy wobec dziecka oraz najczęściej utożsamianej z przemocą domową, przemocy wobec kobiet” (Klich-Kluczevska, 2015, s. 181)¹⁰. Kampanie zapoczątkowane pod koniec lat siedemdziesiątych i na początku osiemdziesiątych XX wieku wydobyły ze sfery tabu problem przemo-

na rzecz wsparcia kobiet i dzieci doświadczających przemocy domowej. Model zaproponowany przez Pizzy bardzo szybko rozprzestrzenił się w USA oraz innych krajach jako alternatywny sposób radzenia sobie z przemocą. Zob. www.womensaid.org.uk; Walker (2002, s. 81—102).

⁹ Dane z interwencji Policji dotyczących przemocy w rodzinie, analizy akt sądowych oraz liczne wyniki badań potwierdzają, że to mężczyźni zdecydowanie częściej są sprawcami przemocy domowej. Należy jednak zauważyć, że uwarunkowana płciowo przemoc mężczyzn wobec kobiet nie do końca znajduje potwierdzenie w rzeczywistości. Dowodzą tego odnotowywane w statystykach i aktach sądowych liczne przypadki przemocy kobiet wobec mężczyzn lub przemoc w związkach lesbijskich. Więcej na ten temat zob. Dominiczak (2000), Straus, Ramirez (2007, s. 281—290), George (1994, s. 137—159), Ard, Makadon (2011, s. 630—633).

¹⁰ W literaturze przedmiotu od ponad 20 lat pojawiają się doniesienia o istnieniu związku między przemocą małżeńską a przemocą fizyczną wobec dzieci, a także między przemocą małżeńską a wykorzystywaniem seksualnym dzieci. Wyniki wielu badań potwierdzają istnienie ścisłego związku między przemocą małżeńską a krzywdzeniem dzieci, przy czym krzywdzenie i zaniedbywanie dzieci występuje w około połowie rodzin, w których dochodzi do aktów przemocy między rodzicami. Zob. Browne, Dixon (2003).

cy w rodzinie i zoperacjonalizowały tzw. mitologię przemocy domowej, w celu walki z niezrozumieniem tego zjawiska. Stereotypy dotyczące przemocy w relacjach rodzinnych wpływają na jej percepcję w społeczeństwie. Często powiązane z wiarą w sprawiedliwy świat zwalniają ludzi, w tym także służby pomocowe, z odpowiedzialności za przeciwdziałanie przemocy, której są świadkami. Tak utrwalone społecznie przekonania prowadziły bowiem do usprawiedliwiania działania sprawców, pomniejszania znaczenia samej przemocy czy odbierały ofierze wiarę w możliwość uzyskania pomocy i przerwania przemocy (Lelek-Kratiuk, 2014, s. 98).

Polityka publiczna przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce

Podobnie jak w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych — w Polsce budowa systemu przeciwdziałania przemocy domowej poprzedzona była „dorastaniem” społeczeństwa do nazwania i identyfikacji przemocy w rodzinie jako poważnego problemu społecznego. Liczni autorzy podają, że proces publicznego ujawniania tego problemu nastąpił po 1989 roku, wraz z przemianami politycznymi, które stworzyły klimat do podejmowania aktywności obywatelskiej (Szymańczak, 2000; Bołdyrew, 2009, s. 1—8; Ziemierski, 2010; Mazur, 2015; Wiślicz, 2012; Zybala, 2014). Skromny wkład w rozwój badań i kształtowanie świadomości szkodliwości przemocy w rodzinie wynikał w powojennej Polsce zapewne ze względów ideologicznych. Badająca problem tabuizacji problemów przemocy domowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Klich-Kluczevska ocenia: „Jest to jeden z najbardziej dosłownych obszarów przemilczeń, dla którego trudno jednoznacznie określić instancje tabu oraz szkicować ścieżki transformacji wyobrażeń. Jest to szczególnie trudne w wypadku lat 1956—1989, ponieważ okres powojennego dziesięciolecia łatwiej wpisywać w tradycję wojennej i powojennej, a następnie stalinowskiej kultury przemocy i społecznego chaosu” (Klich-Kluczevska, 2015, s. 184). Pewien obraz podejścia do przemocy w rodzinie i stopień akceptacji społecznej dla tego zjawiska w PRL uzyskać można na podstawie analizy akt sądowych spraw związanych z oskarżeniem o przestępstwo „fizycznego i moralnego znęcania się”, a także akt rozwodowych i akt spraw dotyczących pozbawienia praw rodzicielskich¹¹. Innym ciekawym

¹¹ Przyjąć należy, że są to dane przedstawiające pewien fragment rzeczywistości, oparty na przykładach spraw drastycznych, których ciężar gatunkowy był znaczny, skoro prokurator decydował się kierować do sądu akt oskarżenia przeciwko sprawcy znęcania się — wiele z nich na etapie prokuratorskim kończyło się bowiem umorzeniem postępowania.

źródłem wiedzy są teksty i listy czytelników zamieszczane w popularnej wówczas prasie (Słowiński, 2013, s. 51—82)¹² oraz publikacje, których autorzy podejmowali próby weryfikacji tezy o narastającym kryzysie rodziny i problemie alkoholowym (Kosiński, 2002, 2006, 2008; Gapiński, 2008). Obraz, jaki wyłania się z badań tego okresu, skłania do refleksji, że w PRL przemoc była zupełnie przemilczana. Według niektórych socjologów przemoc domowa w PRL, należąc do przestrzeni rodziny, staje się automatycznie „obszarem swoście rozumianego tabu”. To również miało być powodem, dla którego funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej¹³ nie reagowali zdecydowanie i skutecznie w takich sprawach (Klich-Kluczevska, 2015, s. 185). Przemoc fizyczna w rodzinie stawała się ewentualnie sprawą publiczną wówczas, gdy kończyła się tragicznie — śmiercią lub trwałym okaleczeniem ofiary (Klich-Kluczevska, 2015, s. 191). Problem przemocy, jeżeli pojawiał się w przestrzeni publicznej, zestawiany był zazwyczaj z alkoholizmem, którego rozmiary stopniowo narastały. Spożywanie alkoholu w czasach PRL było normą, niezależnie od tego, czy robiono to w domu, w pracy, czy na ulicy. Poza formą ucieczki od szarej rzeczywistości i problemów państwa totalitarnego picie było często nieodzownym elementem spędzania wolnego czasu (Kosiński, 2008, s. 453)¹⁴. Nadużywanie alkoholu niejednokrotnie stanowiło przyczynę różnych patologii i dramatów rodzinnych, nierzadko także rozpadu rodziny. Alkoholicy, którzy awanturowali się i bili swoje żony, najczęściej pozostawiali bezkarni. Nieraz to same bite żony broniły swych mężów, a wiązało się to z ogólnym przyzwoleniem na picie alkoholu (Słowiński, 2013, s. 71). Istnienia silnego związku pomiędzy nadużywaniem alkoholu i przemocą stosowaną wobec domowników została ona poddana kryminalizacji, czego konsekwencją była nie tylko bezkarność trzeźwych sprawców, ale i brak zaangażowania ze strony instytucji porządku publicznego, wymiaru sprawiedliwości i pomocy społecznej. Polskie instytucje państwowe pozostawiały ofiary

¹² Autor podaje, że rocznie do „Przyjaciółki” nadsyłano około 130 tys. listów. Na potrzeby artykułu badaniom poddanych zostało 2360 listów, które ukazały się w tym czasopiśmie w latach 1956—1970. Na ich podstawie wytypowano najbardziej palące problemy życia codziennego, którymi były: sprawy mieszkań, służba zdrowia, kłopoty w pracy, nadużywanie alkoholu i tzw. buble.

¹³ W PRL nie stosowano w ogóle pojęcia przemocy domowej. Aż do czasu wejścia w życie kodeksu karnego z 1932 r. na ziemiach polskich stosowało się pojęcia udręczenia, męczarni i srogości. Funkcjonowały owe np. w kodeksach karnych Królestwa Polskiego jako części Rosji; w zaborze austriackim — stosowano pojęcie ukrzywdzenia cielesnego w wyniku nadużywania prawa karcenia. W Rzeczy z kolei znęcanie się to ciężki kwalifikowany uraz cielesny. W kodeksie z 1932 r., obowiązującym do 1969 r., przemoc wobec członków rodziny regulował art. 246.

¹⁴ Przedstawiciele władz winą za taki stan rzeczy obarczali II Rzeczpospolitą, a także okupanta, który miał rozpijać polskie społeczeństwo. Komuniści nie robili jednak prawie nic, by zapobiegać alkoholizmowi, a społeczeństwo niestety przykład brało również z góry.

przemocy bez realnej opieki i pomocy. Problem przemocy w rodzinie był więc problemem prywatnym (Klich-Kluczevska, 2015, s. 216)¹⁵.

Zainteresowanie przemocą w rodzinie, jakie odnotować można na świecie w licznych gremiach naukowych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, przełożyło się na pojawianie się tego problemu w refleksji naukowej i publikacjach rodzimych kryminologów, prawników, pedagogów, socjologów i psychologów społecznych (Zakrzewski, 1973; Akoliński, 1975; *Przestępność...*, 1979; Strzembosz, 1979; Tobis, 1980; Kwaśniewski, 1979; Szwarz, 1984; Jarosz, 1987; Wódz, 1988 — za: Klich-Kluczevska 2014). Wraz z rozwojem badań naukowych samo zjawisko przemocy w rodzinie dostrzeżone zostało w pragmatyce wymiaru sprawiedliwości, czego wyrazem było stanowisko Sądu Najwyższego z 1976 roku, który w wytycznych dla sądów niższych instancji zastosował wykładnię, że przestępstwo znęcania się godzi w trwałość rodziny i przyczynia się do jej rozbicia, a co za tym idzie — osłabienia jej funkcji wychowawczych (Klich-Kluczevska, 2015, s. 217). Równolegle w latach osiemdziesiątych nastąpiła także wyraźna aktywizacja działań społecznych, formalnych i nieformalnych, służących wspomaganie kobiet i dzieci zagrożonych przemocą. Jako przykłady przywoływana już Klich-Kluczevska (2015, s. 217) podaje Komitet Ochrony Praw Dziecka powołany w 1981 roku z inicjatywy prof. Marii Łopatkowej, a także działania pomocowe psycholożki Anny Lipowskiej-Teusch, która zaangażowała się na rzecz pomocy kobietom dręczonym przez członków rodziny, świadcząc pomoc psychologiczną w Klinice Toksykologii Akademii Medycznej w Krakowie. W latach osiemdziesiątych XX wieku założyła ona Towarzystwo Interwencji Kryzysowej (formalnie zarejestrowane w 1990 r.). Następstwem tego było powstanie — dzięki porozumieniu wojewody oraz rektorów Uniwersytetu Jagiellońskiego i Akademii Medycznej — Ośrodka Interwencji Kryzysowej (*Portret kobiety...*, 2001). Generalnie w latach osiemdziesiątych XX wieku w działalności instytucji państwowych zagadnienia przemocy w rodzinie nie stanowiły wyodrębnionego problemu ani obszaru zorganizowanej działalności pomocowej i zaradczej. Działania interwencyjne w związku z przypadkami ujawnianej, na przykład przez Milicję, przemocy domowej miały charakter nieskoordynowany i powielają się na przestrzeni czasu, nie przynosząc spodziewanych efektów. W wielu sytuacjach, mimo dramatyzmu poszczególnych przypadków i skali zjawiska, problematyka przemocy w rodzinie spychana była poza główny nurt działalności instytucji państwowych powołanych do ochrony porządku publicznego i świadczenia pomocy społecznej. Na bardzo niskim poziomie pozostawała także kwestia świadomości i wrażliwości społecznej wobec

¹⁵ Jeżeli dochodziło do postawienia sprawcy w stan oskarżenia, działało się to zazwyczaj w przypadku najbardziej brutalnych przestępstw, które odbijały się szerokim echem w prasie i społeczności lokalnej. Ze względu na „niepamięć” świadków lub „przebaczenie” sprawcy znaczna część spraw była umarzana, a w przypadku skazania sprawca mógł zostać objęty amnestią. Zob. Bednarzak (1974, s. 31—52).

przemocy w rodzinie, natomiast siła oddziaływania stereotypów i brak wiedzy powodowały, że dla decydentów problem przemocy sprowadzał się do patologii, tzw. marginesu społecznego, a dla świadków przemocy w środowisku sąsiedzkim, pozostawał tematem tabu (Rymsza, 2016, s. 16). Wraz ze zmianą ustroju politycznego w Polsce, na początku lat dziewięćdziesiątych, zmieniło się też podejście do wielu kwestii społecznych, których nie postrzegano dotąd w perspektywie zagrożeń i problemów społecznych. W roku 1991 powołany został urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Rodziny i Kobiet, a problem przemocy wewnątrzrodzinnej został wprowadzony do Narodowego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, wiadomo bowiem było, że w wielu przypadkach przemoc ta wiązała się z nadużywaniem alkoholu w rodzinie: „Dzieci, współmałżonkowie i inni członkowie rodzin osób uzależnionych od alkoholu tworzą największą w Polsce, liczącą nie mniej niż 2 mln osób, populację o bardzo wysokim stopniu zagrożenia przemocą w rodzinie” (Mellibruda, 2006).

W Polsce lat dziewięćdziesiątych XX wieku historycznie wyróżnić można trzy nurty działań na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, dotyczące:

- ochrony dzieci przed krzywdzeniem i wykorzystaniem;
- feministycznych działań na rzecz ochrony praw kobiet i walki o tzw. równy status płci;
- rozwiązywania problemów alkoholowych.

Dwa pierwsze nurty mają długą tradycję, jak chociażby działalność Janusza Korczaka w obronie dzieci krzywdzonych, a także działalność Towarzystwa Przyjaciół Dzieci oraz Komitetu Ochrony Praw Dziecka. Z kolei nurt dotyczący rozwiązywania problemów alkoholowych w Polsce sięga działalności trzeźwociowej organizowanej już w XIX wieku, a Instytut Psychologii Zdrowia PTP (Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych — PARPA¹⁶) zajmuje się tym problemem od ponad 30 lat. Jak twierdzi Jerzy Mellibruda, „od samego początku tej pracy przyjmowaliśmy jednak założenie, że wszelkie formy działania i zasoby, które będą powstawały, powinny być dostępne dla wszystkich ludzi doznających przemocy, a nie tylko dla tych, którzy żyją w rodzinach alkoholowych” (Mellibruda, 2006, s. 2). Przedsięwzięcia i działania podejmowane w ramach wymienionych nurtów prowadziły do stopniowej konsolidacji i instytucjonalizacji różnych polityk, gdzie w spektrum oczekiwanych rezultatów stawiano rozpoznanie, zapobieganie, wspomaganie/leczenie i ściganie wszelkich przejawów krzywdzenia i przemocy w rodzinie. Tworzenie poli-

¹⁶ W wymiarze stanowienia prawa w latach 80. XX w. uchwalono akt normatywny, który stanowi podstawę prawną funkcjonowania PARPA. Była to ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która do dzisiaj jest obowiązującym aktem prawnym. Agencja została utworzona na podstawie zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 czerwca 1993 r., jako agenda ministerstwa stanowiąca narzędzie pracy osoby pełniącej urząd Pełnomocnika Ministra Zdrowia ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

tyki przeciwdziałania przemocy domowej w Polsce oparte zostało na zasadach hybrydowego modelu tworzenia i implementacji polityk publicznych. Wiodącą rolę odgrywały organy władzy publicznej, które poprzez legislację i regulację konsolidowały zasoby instytucji centralnych, włączając interesariuszy poziomu wykonawczego administracji publicznej, samorządowej i organizacji pozarządowych. Politykę przeciwdziałania przemocy w rodzinie ulokowano co do zasady w dziale administracji rządowej realizującej politykę społeczną (Zybała, 2014, s. 6).

Pewna wstępna instytucjonalizacja polityki państwa jako polityki publicznej w dziedzinie przeciwdziałania przemocy nastąpiła w latach 1994—1995, kiedy to PARPA przygotowała koncepcję programu przeciwdziałania przemocy w rodzinach alkoholowych „Bezpieczeństwo w rodzinie” (*Bezpieczeństwo w rodzinie...*, 2014)¹⁷, którego autorzy zakładali: (a) wprowadzenie do pragmatyki służbowego działania odpowiednich instytucji specyficznych procedur monitorowania i interwencji w sprawach przemocy w rodzinie; (b) przygotowanie i zainicjowanie procedur legislacyjnych uzupełniających istniejące braki w systemie prawnym, utrudniające skuteczne działania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; (c) zwiększenie liczby osób posiadających wiedzę i kompetencje praktyczne potrzebne do skutecznego radzenia sobie z problemami przemocy w rodzinie, wśród policjantów, sędziów i prokuratorów, kuratorów, pracowników socjalnych, pedagogów i pracowników służby zdrowia oraz członków gminnych komisji ds. przeciwdziałania alkoholizmowi; (d) zwiększenie liczby schronisk dla ofiar przemocy w rodzinie i punktów konsultacyjnych udzielających pomocy prawnej; (e) zwiększenie liczby specjalistycznych placówek (m.in. służby zdrowia) prowadzących programy pomocy psychologicznej dla ofiar przemocy w rodzinie i oddziaływań psychokorekcyjnych wobec sprawców; (f) wzmocnienie i rozwój stowarzyszeń i środowisk wzajemnej pomocy i samoobrony ofiar przemocy; (g) zwiększenie liczby gmin, w których są podejmowane lokalne inicjatywy służące pomocy dla ofiar, a działania gminnej komisji ds. przeciwdziałania alkoholizmowi obejmują interwencje wobec przemocy w rodzinie; (h) uzyskanie przyrostu danych empirycznych i wiedzy praktycznej na temat przemocy w polskich rodzinach oraz sposobów rozwiązywania problemów z nią związanych; (i) zmiana postaw i świadomości społecznej w zakresie przemocy w rodzinie, osłabienie stereotypów utrudniających zapobieganie przemocy i zwiększenie liczby informacji potrzebnych do obrony przed przemocą; (j) pozyskanie osób i instytucji znaczących dla życia społecznego do współpracy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz środków finansowych na realizację niezbędnych działań (Mellibruda, 2006, s. 3). Efektem działań podejmowanych w ramach programu „Bezpieczeństwo w rodzinie” było powstanie nowych instytucji i organizacji, przeprowadzono kampanie związane

¹⁷ Program zawierał diagnozę problemu przemocy w rodzinie.

z przeciwdziałaniem przemocy i z pomocą jej ofiarom. Te instytucje to: Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Studium Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (1995 r.), Ogólnopolskie Porozumienie Osób, Instytucji i Organizacji Pomagających Ofiarom Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” (1996 r.), Kampania Ogólnopolska „Powstrzymać Przemoc Domową” zorganizowana przez PARPA (1997 r.), Kampania „Dzieciństwo bez Przemocy” (2000—2001). W 1995 roku PARPA razem z Parlamentarną Grupą Kobiet zorganizowała konferencję w Sejmie dotyczącą przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Konferencja zakończyła się uchwaleniem „Polskiej deklaracji w sprawie przemocy w rodzinie”. Z kolei w roku 1996 przeprowadzono nowelizację Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przekazując samorządom gminnym większość zadań i środków finansowych, a w tym również zadanie przeciwdziałania przemocy w rodzinie jako zadanie własne gmin (Zalewski, Janułaajtys, 2017, s. 244). Jednocześnie na poziomie rządowym w 1997 roku podjęto działania w ramach programu „Przeciw Przemocy — Wyrównać Szanse” realizowanego przy współudziale United Nations Development Programme (UNDP). 28 sierpnia 1997 roku został podpisany dokument programowy, w którego ramach dofinansowane zostały trzy organizacje pozarządowe, które utworzyły pierwsze ośrodki pomocy ofiarom przemocy (*Program „Przeciw przemocy...”* 1998)¹⁸.

Opierając się na pierwszych doświadczeniach dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz na wiedzy osób pomagających ofiarom przemo-

¹⁸ Po wyborach parlamentarnych we wrześniu 1997 r. nowoutworzony rząd powołał urząd Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny, który przyjął odpowiedzialność za realizację Programu „Przeciw przemocy — wyrównać szanse” ze strony Rządowej. Przewidywał on utworzenie dziewięciu ośrodków dla ofiar przemocy rodzinnej, w których miała być udzielana kompleksowa pomoc. Klientki ośrodków miały m.in. otrzymywać pożyczkę na usamodzielnienie się. Program rozpoczęła kampania billboardowa przeciwko przemocy domowej, uświadamiająca, iż zjawisko przemocy w rodzinie jest niestety częścią polskiej codzienności. Kampania ta, rozpoczęta w listopadzie 1997 r., miała znaleźć ciąg dalszy w programie realizowanym przez rząd polski, ONZ i organizacje pozarządowe. Zgodnie z umową podpisaną w sierpniu 1997 r. między Pełnomocnikiem ds. Rodziny i Kobiet a UNDP, każda ze stron zobowiązała się wyasygnować na realizację programu w latach 1997—1999 po 300 tys. USD. Pierwszym krokiem — oprócz wyposażenia schronisk — miało być szkolenie wolontariuszy. Program powstał na podstawie pekińskiej Platformy Działania z 1995 r. Był adresowany do kobiet i dzieci — ofiar przemocy rodzinie. Miał na celu stworzenie w Polsce podstaw prawnych instytucjonalnego systemu pomocy dla maltretowanych kobiet i zapewnienie im skutecznej ochrony. Centra były zobowiązane nieść klientom kompleksową pomoc: medyczną, prawną, psychologiczną i ekonomiczną. Istotą programu było stworzenie kobietom — ofiarom przemocy możliwości odzyskania pełni praw społecznych i ekonomicznych. Pierwsze ośrodki, wbudowane w lokalne struktury społeczne, miały funkcjonować, współpracując z lokalnym samorządem i zapewnić ochronę 180 kobietom i 360 dzieciom. Zob. *Niebieska linia* — <https://www.niebieskalinia.pl/pismo/wydania/dostepne-artykuly/4463-w-drodze> (data dostępu: 12.01.2020).

cy w rodzinie, a także na rozwiązaniach wprowadzonych w państwach, gdzie programy przeciwdziałania tego typu przemocy były bardziej zaawansowane, dostrzeżono konieczność zastosowania instrumentów podnoszących sprawność działania służb stykających się z ofiarami przemocy w rodzinie. Był to początek prac nad tworzeniem warunków do systemowego, interdyscyplinarnego podejścia do tej problematyki. Pierwsze prace nad stworzeniem odpowiednich procedur dla Policji podjęto w środowisku pracowników Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i przedstawiciele Policji już w 1994 roku, kiedy to powołany został zespół roboczy, w którego skład weszli reprezentanci PARPA, Wydziału Prewencji Komendy Stołecznej Policji, Batalionu Patrolowo-Interwencyjnego Komendy Stołecznej Policji i Warszawskiego Stowarzyszenia Abstynenckiego. Po opracowaniu założeń wstępnych co do kształtu procedury interwencji Policji w sytuacji przemocy w rodzinie, nazwanej procedurą „Niebieskie Karty”, w marcu 1997 roku przystąpiono do jej praktycznego testowania i pilotażu. Zadanie to powierzono Komendzie Stołecznej Policji, która wskazała do realizacji Komendę Rejonowa Policji IV — Warszawa-Ochota.

Pilotaż trwał trzy miesiące i realizowany był dwuetapowo. W pierwszym etapie trwającym dwa tygodnie przeprowadzono szkolenia policjantów służb patrolowo-interwencyjnych, dyżurnych, dzielnicowych, a następnie policjanci razem z obserwatorami cywilnymi pracującymi na co dzień z ofiarami przemocy w rodzinie, przeszkolonymi przez PARPA, podejmowali interwencje z udziałem cywilnych specjalistów w przypadkach zgłoszenia przemocy w rodzinie. Analizowano przydatność dokumentacji sporządzanej w trakcie interwencji, reakcje uczestników na zastosowane procedury, a także możliwości stosowania wypracowanych rozwiązań w odniesieniu do dynamiki konkretnych interwencji. Po ewaluacji przyjętych rozwiązań przystąpiono do drugiego etapu pilotażu. Skrócono w treści i układzie graficznym stosowane w pierwszym etapie pilotażu formularze, tak by zyskać na ich przejrzystości i czytelności. W trakcie trwających trzy tygodnie służb podejmowano w dalszym ciągu wspólne interwencje, w czasie których używano poprawionych formularzy, a dzielnicowi razem z pracownikami cywilnymi odwiedzali rodziny, w których w czasie wcześniejszych interwencji założono „Niebieską Kartę”.

Po przeprowadzeniu pilotażu sporządzona została opinia dla dyrektora PARPA i dyrektora Biura Prewencji KGP, zawierająca rekomendację do upowszechnienia procedury „Niebieskich Kart” w całym kraju (Sasał, 2001, s. 7). Wdrożeniem procedury „Niebieskie Karty” w Policji i jednostkach pomocy społecznej zajęły się powołane na początku 1998 roku trzyosobowe zespoły koordynatorów wojewódzkich. Koordynatorami mogli być przedstawiciele Komend Wojewódzkich Policji, pełnomocnicy wojewodów ds. rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przedstawiciele Wojewódzkich Zespołów Pomocy Społecznej. Po szkoleniu, jakie odbywało się w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, koordynatorzy wojewódzcy przeszkolili 17 530 policjantów, 7 483 pracowników

socjalnych, 4 011 członków Gminnych Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, 1 223 koordynatorów gminnych programów profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych, 2 327 pedagogów, psychologów, kuratorów zawodowych, lekarzy i księży (*10 lat ustawy...*, 2015). Zwieńczeniem tej pracy było wprowadzenie z dniem 1 października 1998 roku do użytku służbowego Policji w całym kraju procedury interwencji Policji w sytuacji przemocy w rodzinie — procedura opracowana została i zatwierdzona przez PARPA i Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji (Kozłowska 2015, s. 6)¹⁹. Wprowadzając procedurę „Niebieskie Karty”, zakładano, że przeciwdziałanie przemocy domowej powinno być oparte na współdziałaniu wielu interesariuszy, którzy realizując swoje ustawowe uprawnienia, skutecznie stworzą system (system ogólnokrajowy, systemy lokalne), którego celem będzie zwiększenie poczucia bezpieczeństwa osób doświadczających przemocy, co w efekcie przyczyni się do zmniejszenia skali tego zjawiska (Gierszewski, 2019, s. 181).

Doświadczenia wynikające z budowania systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, oparte na doświadczeniach i inicjatywach organizacji pozarządowych, wspierane dodatkowo przez działania realizowane w ramach procedury „Niebieskie Karty”, a także różne programy rządowe²⁰ znalazły swoje bardzo mocne instytucjonalne wsparcie w uchwaleniu w 2005 roku ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (dalej UPPR) (Ustawa z dnia 21 listopada 2005 r.)²¹. Ustawa ta stanowiła nowe rozwiązanie w prawie polskim, gdyż wcześniej problematyka dotycząca przemocy w rodzinie była uregulowana w wewnętrznych przepisach Policji, pomocy społecznej oraz gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (Kozłowska, 2015, s. 10). Ustawa wprowadzała do obiegu prawnego definicję przemocy w rodzinie, określała prawa ofiar, wyodrębniła kierunki działań (działania dotyczące budowy systemu wsparcia, ochrona i pomoc ofiarom, oddziaływanie korekcyjno-wychowawcze wobec sprawcy, podnoszenie świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy — pomoc ofiarom — interwencja — wsparcie — profilaktyka) i narzędzia do ich realizacji („twarde” — prawo, przymus, represja, „miękkie” — edukacja, doradztwo, pro-

¹⁹ Ostatnim etapem wprowadzania do stosowania w Policji procedury „Niebieskie Karty” było wydanie Zarządzenia nr 25 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 r. w sprawie sposobu przeprowadzania interwencji domowej przez policjantów wobec przemocy w rodzinie pod nazwą „Niebieskie Karty”. Na przestrzeni kolejnych lat procedura była zmieniana i udoskonalana.

²⁰ Realizowane w ramach krajowych programów, strategii itp., które dotyczyły m.in., polityki społecznej i polityki na rzecz kobiet, zawierały częściowe działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (np. kształtowanie polityki prorodzinnej, rola i zadania pełnomocnika ds. równego traktowania, geneza regulacji konstytucyjnych dot. ochrony rodziny i inne).

²¹ Konieczność wprowadzenia krajowej regulacji prawnej dotyczącej przemocy w rodzinie wynikała z międzynarodowych zobowiązań Polski, przepisów prawa międzynarodowego i przynależności do Rady Europy.

filaktyka, perswazja, informacja, wsparcie psychologiczne, materialne), precyzowała rolę samorządów w systemie przeciwdziałania przemocy (Gierszewski, 2019, s. 183). Na bazie ustawy rząd przyjął Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, w którym zakładano wiele działań w zakresie profilaktyki, prewencji, prawa, zdrowia, edukacji i pracy socjalnej. Zobowiązano samorządy do silniejszego zaangażowania w jego realizację przez obowiązek tworzenia w gminach zespołów interdyscyplinarnych, łączących wszystkich interesariuszy problemu przemocy (Zybała, 2014, s. 3)²². Zespół Interdyscyplinarny, w konkretnych przypadkach, ma możliwość tworzenia grup roboczych, których przedstawiciele spotykają się z osobami zarówno doznającymi przemocy, jak i stosującymi przemoc. Grupy te we współpracy z rodziną pracują nad zaplanowaniem i realizacją konkretnej pomocy oraz jej monitoringiem²³.

Nowelizacja UPPR, jaka nastąpiła w 2010 roku, rozbudowała obowiązek realizacji procedury „Niebieskie Karty”, nakładając go na Policję, jednostki pomocy społecznej (m.in. na pracownika socjalnego, gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, instytucje oświaty — pedagog, nauczyciel, psycholog szkolny), instytucje ochrony zdrowia (m.in. pielęgniarka, lekarz, ratownik)²⁴. Istotnym elementem systemu ochrony ofiar przemocy w rodzinie było wprowadzenie do kodeksu postępowania karnego artykułu 244§1a i 1b, tj. zatrzymanie przez Policję osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa z użyciem przemocy wobec osoby wspólnie zamieszkującej, oraz artykułu 275a, na którego podstawie można wobec sprawcy przemocy zastosować środek zapobiegawczy polegający na nakazaniu mu opuszczenia lokalu, jeśli zamieszkuje go z ofiarą.

Na samorządy szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego nałożono obowiązek tworzenia programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Powiaty i gminy mają za zadanie świadczenie pomocy specjalistycznej dla osób doświadczających przemocy, tworzenie programów oddziaływań korekcyjno-

²² Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dostępne są na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciw-dzialania-przemocy-w-rodzinie>. Wdrażaniem programu w skali kraju i województwa zajmują się odpowiednio Krajowy i Wojewódzki Koordynator Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

²³ Zadaniem grup roboczych jest opracowanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie, monitorowanie sytuacji rodzin, w których dochodzi do przemocy, oraz rodzin zagrożonych wystąpieniem przemocy, dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy, oraz efektów tych działań. Skład grupy roboczej jest dostosowywany do charakteru i skali problemu.

²⁴ W skład grupy roboczej powołać można pracownika socjalnego, dzielnicowego, jeżeli w rodzinie są dzieci w wieku szkolnym — pedagoga szkolnego, a także psychologów bądź terapeutów pracujących z osobami doznającymi przemocy lub stosującymi przemoc, a jeśli zachodzi potrzeba — pracownika ochrony zdrowia, kuratora sądowego, asystenta rodziny lub innych specjalistów.

-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, ochronę ofiar przemocy oraz tworzenie systemu wsparcia i pomocy, a także integrowania współpracy poszczególnych interesariuszy²⁵. W ramach tych działań wójt/burmistrz/prezydent miasta powołuje zespoły interdyscyplinarne, którym ustawodawca określił strukturę oraz zadania. W skład każdego zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić przedstawiciele: Policji, pomocy społecznej, oświaty, ochrony zdrowia, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, kuratorzy sądowi oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Dodatkowo do zespołu mogą być powołani prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w zależności od potrzeb pomocowych konkretnej rodziny (Gierszewski, 2019, s. 185)²⁶.

Wraz z procesem tworzenia polityki przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce ukształtował się cały system interdyscyplinarnego działania wielu aktorów i uczestników polityki publicznej dotyczącej tego obszaru. Jak to już wskazano, realizacja zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie stanowi jedno z podstawowych ustawowych obowiązków administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z obowiązującą w Polsce dychotomiczną budową administracji publicznej zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy wewnątrz rodziny wykonywane są w części przez administrację rządową — centralną i terenową, zespoloną z wojewodą i niezespoloną z wojewodą, oraz w wymiarze lokalnym lub regionalnym, przez jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminę, powiat i samorząd województwa. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania za pośrednictwem swoich organów, jakimi są odpowiednio, jako organy stanowiące i kontrolne — rady gminy, powiatu lub sejmiku województwa oraz organów wykonawczych (Spurek, 2012, s. 99).

Zadania, które zostały określone w art. 6. UPPR, dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie, podzielić można na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, realizowane odpowiednio na poziomie gminy, powiatu i samorządu wojewódzkiego.

²⁵ Zadania związane z implementacją polityki przeciwdziałania przemocy w rodzinie przypisane są lokalnym jednostkom samorządu terytorialnego. To administracja najbliższa człowiekowi dostarcza mu świadczeń, wspiera go i chroni. W tym znaczeniu funkcja świadcząca nie jest realizowana ani przez administrację wojewódzką, ani centralną. Na szczeblu centralnym podstawową funkcję systemu pełni Krajowy Koordynator Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Zespół Monitorujący ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie działający przy Ministrze ds. Zabezpieczenia Społecznego oraz wojewódzcy koordynatorzy, którymi są osoby z wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich.

²⁶ Warto dodać, że jedyną gminą w Polsce, która nie zrealizowała obowiązku uchwalenia programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz w której nie powołano zespołu interdyscyplinarnego, jest Zakopane. Zob. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/875256,zakopane-bez-kary-za-brak-programu-walki-z-przemoca-domowa.html> (data dostępu: 21.02.2020).

Realizacja przeciwdziałania przemocy w rodzinie, na poziomie centralnym oraz samorządowym, dokonywana jest w praktyce poprzez wykonywanie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, które to wprost odnoszą się w swoich przepisach do przemocy w rodzinie (Kiełtyka, Ważny, 2015, s. 105).

Działania UPPR są realizowane na kilku poziomach społecznych. Ustawa w swoich przepisach określa zadania podmiotów centralnych — odpowiednich ministrów — między innymi ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r., art. 8), ministrów właściwych do spraw zdrowia, spraw wewnętrznych i administracji (Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r., art. 12a.6), wojewódzkich — wojewodów i samorządów województw, powiatów oraz gmin²⁷. Obowiązek realizacji zadań z zakresu przemocy w rodzinie spoczywa także na instytucjach publicznych, organizacjach i stowarzyszeniach. Wśród wielu przywołać można podmioty sytemu oświaty²⁸, Rzecznika Praw Dziecka²⁹, Komitet Ochrony Praw Dziecka³⁰, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”³¹ i inne.

²⁷ Art. 6 UPPR zakłada, że zadania te realizowane są na zasadach określonych w przepisach Ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.) lub Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2015 r. poz. 1286), chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie powinno zajmować priorytetowe miejsce wśród zadań realizowanych przez organy państwa, instytucje i organizacje.

²⁸ W dniu 1 sierpnia 2010 r. do obrotu prawnego weszła znowelizowana Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która następnie uzupełniona przepisami wykonawczymi rozporządzenia Rady Ministrów, z dnia 13 września 2011 r., w sprawie procedury „Niebieskie Karty”, a także rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach, poszerzyła zakres działań placówek oświatowych w kwestii przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

²⁹ Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o Prawach Dziecka i innych przepisach prawa. W zakresie przeciwdziałania przemocy domowej wobec dziecka Rzecznik Praw Dziecka może kierować do podmiotów oficjalne wystąpienia (generalne) w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców.

³⁰ Komitet Ochrony Praw Dziecka to ogólnopolskie stowarzyszenie, którego celem jest ochrona dziecka przed krzywdą i naruszeniem jego podstawowych praw i interesów. Zostało ono powołane w 1981 r. z inicjatywy Marii Łopatkowej. Prowadzi działalność interwencyjno-mediacyjną oraz edukacyjną w zakresie upowszechniania znajomości praw dziecka.

³¹ Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” powstało w 1995 r. jako placówka Instytutu Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego i realizuje zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na zlecenie wielu instytucji państwowych i samorządowych oraz zagranicznych.

Podsumowanie

Ocena rezultatów tworzenia i wdrażania polityki przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce nie jest rzeczą łatwą. Na taki stan składa się wiele elementów, wśród których wymienić można wielodyscyplinarność podejścia do problematyki przemocy domowej, co z kolei determinuje sam sposób definiowania problemu i zastosowanie określonych narzędzi badania i oceny podejmowanych działań. Skuteczny system pomocy ofiarom przestępstw i zapobiegania przemocy w relacjach rodzinnych zależy w dużej mierze od synergii w działaniu podmiotów różnych szczebli władzy i łączeniu zasobów wielu interesariuszy problemu. Nie bez znaczenia jest stopień społecznego rozumienia problemu i akceptacji dla określonych działań na poziomie politycznym. Zarysowany w artykule proces kształtowania się światowych i wewnętrznych mechanizmów sprzyjających wprowadzeniu przemocy w rodzinie do agendy problemów społecznych, a także kolejne inicjatywy i działania podejmowane na gruncie krajowym sprawiają, że w Polsce od lat osiemdziesiątych XX wieku nastąpiło ujawnienie problemu społecznego, jakim jest przemoc w rodzinie, podjęto też próbę tworzenia (mniej lub bardziej świadomie z punktu widzenia administracji państwowej) systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w kontekście tworzenia instytucji, stanowienia prawa oraz konsolidacji działań interesariuszy³².

Wydaje się, że istniejąca polityka publiczna przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce, w zakresie projektowania i implementacji, odbiega od idei polityki publicznej, szczególnie w pierwszej fazie identyfikacji problemu przemocy w rodzinie w latach przed rokiem 2005. Wydaje się, że formułowanie problemu, jego identyfikacja oraz implementacja były wypadkową różnych działań podejmowanych przez organizacje obrońców praw człowieka (dziecka) i ruchy feministyczne, autorów raportów i sugestie specjalistów zajmujących się rozwiązywaniem problemów alkoholowych, wyników badań i analiz środowisk akademickich, z dostosowaniem prawa do standardów i zobowiązań międzynarodowych włącznie. Brak jest też komplementarnych, powtarzalnych projektów badawczych w zakresie badania i analizy zjawiska przemocy w rodzinie, konsekwencji społecznych, zdrowotnych i w końcu kosztów dla budżetu państwa³³,

³² Wprowadzono regulacje prawne, które obejmują zmiany ustrojowe w zakresie administracji państwowej i samorządowej, prawa i polityki karnej, ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej, ochrony rodziny i opieki nad dzieckiem. Uregulowano zakres i warunki działania organizacji pozarządowych.

³³ Raport „Ocena efektywności systemu przeciwdziałania przemocy przez profesjonalistów”. Badanie to stanowi część ogólnopolskiego badania pn. „Diagnoza i porównanie skali zjawiska przemocy w rodzinie oraz ocena efektywności działań podejmowanych na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, realizowanego w ramach Projektu pn. „Rodzina polska — wolna od przemocy” dla Programu Operacyjnego PL 14 „Przeciwdziałanie prze-

a także konsensu politycznego co do niektórych rozwiązań³⁴. Mimo podnoszonych zastrzeżeń zauważyć trzeba, że stworzona i realizowana jest w Polsce polityka przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Polityka ta oparta jest na wielu filarach (legislacja, administracja, organizacje pozarządowe), które pozwalają na jej wszechstronną ewaluację i projektowanie w zależności od zmieniających się okoliczności, możliwości i potrzeb ofiar przemocy w rodzinie.

Bibliografia

- „10 lat ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie — historia, doświadczenia, wyzwania”. Jachranka 14—15 grudnia 2015. Materiały z ogólnopolskiej konferencji. Pobrano z: <https://www.prawo.pl/kadry/10-lat-ustawy-o-przeciwdzialaniu-przemocy-w-rodzynie,284110.html> (data dostępu: 2.01.2020).
- Anioł, W., (2018). Wielonurtowy i interdyscyplinarny charakter nauk o polityce publicznej. W: B. Szatur-Janowska, (red.), *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne* (s. 19—52). Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Archiwum MS, (2018). Pobrano z: <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/przeciwdzialanie-przemocy-domowej/ogolne/akty-prawne-i-inne-dokumenty/> (data dostępu: 2.01.2020).
- Ard, K., Makadon, H. (2011). Addressing Intimate Partner Violence in Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Patients. *Journal of General Internal Medicine*, vol. 26 (8), s. 930—933
- Becker, H.S. (ed.). (1966). *Social Problems. A Modern Approach*. New York: John Wiley & Sons.
- Bednarzak, J. (1974). *Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o amnestii*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Bezpieczeństwo w rodzinie*, 2014. Pobrano z: <https://www.parpa.pl/index.php/przeciwdzialanie-przemocy/bezpieczenstwo-w-rodzynie> (data dostępu: 12.01.2020).
- Bińczyk-Missala, A., (2008). *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Bołdyrew, A. (2009). Kara i strach w wychowaniu dzieci w polskich rodzinach w XIX w. *Dziecko Krzywdzone*, vol. 8, no. 3.
- Browne, K.D., Dixon, L., (2003). *Związki między przemocą małżeńską i krzywdzeniem dzieci, a terapia sprawców przemocy domowej*. Pobrano z: www.dzieckokrzywdzone.pl (data dostępu: 2.01.2010).
- Bryk, J., (2003). *Przestępstwo znęcania się. Studium prawnokarne i kryminologiczne*. Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji.

mocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”, współfinansowanego ze środków Norweskigo Mechanizmu Finansowego (NMF) na lata 2009—2014. Realizatorem badania była firma WYG PSDB sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

³⁴ Patrz kontrowersje w sprawie ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Wywołana tym wydarzeniem debata publiczna ujawniła liczne obawy co do zasadności ratyfikowania Konwencji przez Polskę (obawy o wypaczenie pojęcia rodziny, roli religii i tradycji).

- Castiglia, P.T., (1995). Family Violence. *Journal of Pediatric Health Care*, vol. 9, no. 6, s. 269—271. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0891-5245\(05\)80062-8](https://doi.org/10.1016/S0891-5245(05)80062-8).
- Chan, K.O., Choi, A., Wai, M., Fong, D.Y.T., Chow, C.B., Leung, M., Ip, I., (2013). Characteristics of Family Violence Victims Presenting to Emergency Departments in Hong Kong. *Journal of Emergency Medicine*, vol. 44, no. 1, s. 249—258. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jemermed.2012.01.061>.
- Dominiczak, A. (red.). (2000). *Przemoc w rodzinie wobec kobiet i dzieci*. Warszawa: Fundacja Centrum Praw Kobiet.
- Emery, R., (1989). Family Violence. *American Psychologist*, vol. 44, no. 2, s. 321—328. DOI: <https://doi.org/10.1037/0003-066X.44.2.321>.
- Gapiński, B. (2008). *Sacrum i codzienność. Prośby o modlitwę nadsyłane do Kalwarii Zebrzydowskiej w latach 1965—1979*. Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- George M.J. (1994). Riding the Donkey Backwards: Men as the Unacceptable Victims of Martial Violence. *Journal of Men's Studies No. 3* (2), s. 137—159.
- Gierszewski, J., (2019). Policja w systemie zapobiegania przemocy w rodzinie. *Studia Politolologiczne*, T. 51, s. 174—196. DOI: <https://doi.org/10.33896/SPol.2019.51.10>.
- Golinowska, S., (1994). *Polityka społeczna w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. Warszawa: PWN.
- Hague, G., Malos, E., (1994). *Domestic Violence Action for Change*. Bristol: University of Bristol.
- Haj-Yahia, Z.M., de Zoysa, P., (2008). Rates and Psychological Effects of Exposure to Family Violence among Sri Lankan University Students. *Child Abuse & Neglect*, vol. 32, no. 10, s. 994—1002. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2008.05.001>.
- <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/875256,zakopane-bez-kary-za-brak-programu-walki-z-przemoca-domowa.html> (data dostępu: 21.02.2020).
- <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie> (data dostępu: 21.02.2020).
- Jarosz, E., (1999). Przemoc wewnątrzrodzinna. W: D. Lalak, T. Pilch, (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, (s. 220—221). Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Jarosz, E., (2009). *Ochrona dzieci przed krzywdzeniem. Perspektywa lokalna i globalna*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Jaszczak-Kuźmińska, D., Michalska, K., (red.). (2010). *Przemoc w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych. Poradnik dla pracowników pierwszego kontaktu*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Jelonek, M., Keler, K., Worek, B., (2010). Dane — ich gromadzenie, integracja i jakość. W: J. Górniak, S. Mazur, (red.), *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, s. 35—83. Warszawa: Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.
- Kaczmarek, T. (red.). (1979). *Przestępczość przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży. Materiały VI Wrocławskiego Symposium Kryminologicznego 18—19 październik 1979*. Wrocław: Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Karta Narodów Zjednoczonych*. Dz.U. z 1947, nr. 23, poz. 90.
- Kempe, C.H., Silverman, F.N., Steele, B.F., Droegemuller, W., Silver, H.K., (2005), Zespół dziecka maltretowanego. *Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, vol. 4, no. 2, s. 11—20.
- Kiełtyka A., Ważny A., (2015). *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Klich-Kluczevska, B. (2014). „W tym domu panuje strach”. Kultura przemocy i porządek płci w Polsce późnego komunizmu. *Rocznik Antropologii Historii*, R. 4, nr 2(7), s. 165—179.

- Klich-Kluczevska, B., (2015). *Rodzina, tabu i komunizm w Polsce 1956—1989*. Kraków: Wydawnictwo „Libron”.
- Kosiński, K. (2002). *Nastolatki 81. Świadomość młodzieży w epoce „Solidarności”*. Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Kosiński, K., (2006). *Oficjalne i prywatne życie młodzieży w czasach PRL*. Warszawa: Rosner & Wspólnicy.
- Kosiński, K., (2008). *Historia pijaństwa w czasach PRL*. Warszawa: Neriton.
- Kozłowska, D., (2015). Procedura „Niebieskie Karty”. Geneza i rozwój. *Kwartalnik Polityczny nr 3* (34), s. 4—14.
- Krupka-Matuszczyk, I., (red.). (2004). *Wybrane zagadnienia z psychologii klinicznej. Podręcznik dla studentów medycyny i lekarzy*. Katowice: Wydawnictwo Śląskiego Uniwersytetu Medycznego.
- Kudlińska, I., (2014). Socjologia a praktyka rozwiązywania problemów społecznych — między naukowymi a nieformalnymi teoriami problemów społecznych. *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Sociologica, T. 50*, s. 137—151.
- Kwaśniewski, J., (1984). *Society and Deviance in Communist Poland. Attitudes Towards Social Control*. Lemington Spa: Berg.
- Kwietniewska, M., (2013). Polityka publiczna dotycząca przemocy domowej wobec kobiet w Unii Europejskiej. *Policja, nr 2*, s. 21—27.
- Lamela, D., Iongenelen, I., Levendovsky, A., (2018). Typologies of Intimate Partner Violence-maternal Parenting and Children’s Externalizing Problems: The Moderating Effect of the Exposure to Other Forms of Family Violence. *Child Abuse & Neglect, vol. 81*, s. 60—73. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2018.04.020>.
- Lelek-Kratiuk, M., (2014). Przemoc domowa wobec kobiet — weryfikacja mitów i ustalenie prawdy. *Państwo i Społeczeństwo, nr 2*, s. 79—99.
- Marciniński, A., (2005). Dziecko maltretowane — urazy nieprzypadkowe. *Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka, vol. 4, no. 2*, s. 30—42.
- Mazur, S., (2015). Założenia teoretyczne i metodologiczne nauk o polityce publicznej. *Wrocławskie Studia Politolologiczne, nr 18*, s. 7—27.
- Mellibruda, J., *Organizacje i instytucje pomagające ofiarom przemocy w rodzinie (stan na sierpień 2006). Raport ogólnopolski (za okres styczeń-sierpień 2006) z realizacji projektu Niebieska Sieć. Sieć liderów lokalnych organizacji na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Instytut Psychologii Zdrowia PTP*. Pobrano z: www.niebieskalinia.pl/spaw/docs/raport2006.pdf (data dostępu: 2.01.2020).
- Mering, T. (2018). Implementacja polityk publicznych: aspekty metodologiczne i teoretyczne. W: B. Szatur-Jaworska, (red.), *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 159—184. *Niebieska linia*. Pobrano z: <https://www.niebieskalinia.pl/pismo/wydania/dostepne-artykuly/4463-w-drodze> (data dostępu: 12.01.2020).
- Peyrefitt, A. (red.). (1982). *Społeczeństwo wobec przemocy. Raport Komitetu Badań Nad Przemocą, Zbrodnią i Występkami*. (red. wydania polskiego B. Hołyst). Warszawa: PWN.
- Portret kobiety: Hanna Lipowska-Teutsch*, 2001. Pobrano z: <https://www.wysokieobcasy.pl/wysokie-obcasy/1,53662,219512.html> (data dostępu: 2.01.2020).
- Pospiszyl, I., (1994). *Przemoc w rodzinie*. Warszawa: Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne.
- Pospiszyl, I., (2008). *Patologie społeczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Program „Przeciw przemocy — wyrównać szanse”*, 1998. Pobrano z: http://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/dokumenty/prprzpr.html (data dostępu: 15.01.2020).
- Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną* (2013). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

- Rymsza, M. (2016). Polityka rodzinna: cele, wartości, rozwiązania — w poszukiwaniu konsensualnego programu. *Studia BAS, nr 1* (45).
- Rymsza, M. (2015). Polityka społeczna wobec kwestii społecznej w XXI wieku. W: E. Giermanowska, M. Raclaw, M. Rymsza, (red.), *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla profesor Józefiny Hryniewicz* (s. 27—41). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Sakowicz, M., (2016). Analiza polityki publicznej z wykorzystaniem modelu cyklu działań publicznych jako narzędzia podnoszenia jakości działań we współczesnym państwie. W: J. Osiniński, I. Zawisłańska, (red.), *Polityka publiczna. Teoria, jakość, dobre praktyki*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH. Szkoła Główna Handlowa.
- Sasal, H.D., (2001). Ludzie pomagają ludziom. Niebieskie karty po dwóch latach. *Niebieska Linia, nr 2/13*.
- Słowiński, K., (2013). Wybrane problemy życia codziennego Polaków na podstawie listów opublikowanych na łamach „Przyjaciółki” w latach 1956—1970. *Pamięć i Sprawiedliwość, nr 12/1* (21).
- Spurek, S., (2012). *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stoba, Cz., Sroka, M., (2002). Historyczne i etyczne aspekty przemocy nad dzieckiem. *Psychiatria w Praktyce Ogólnolekarskiej, nr 4*, s. 245—249.
- Straus, M.A., Ramirez I.L. (2007). Gender Symmetry in Prevalence, Severity, and Chronicity of Physical Aggression Against Dating Partners by University Students in Mexico and USA. *Aggressive Behavior vol. 33*, s. 281—290.
- Szymańczak, J., (2000). *Przemoc w rodzinie. Zarys problematyki. Raport nr 181*. Warszawa: Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz.
- Theiss, W., (1995). Trudności i zagrożenia w funkcjonowaniu środowisk wychowawczych współczesnej Polski. W: K. Franczak, J. Niewęglowski, (red.), *Wychowanie wobec zachodzących przemian* (s. 5—16). Warszawa: Salezjański Instytut Wychowania Chrześcijańskiego: Fundacja „Młodzież w Potrzebie”.
- Tkaczyński, J.W., Świstak, M., (2015). Polityki publiczne — zagadnienia teoretyczne. W: M. Świstak, J.W. Tkaczyński, (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Tobis, A. (1980). *Główne przestępstwa przeciwko rodzinie. Charakterystyka prawna i skuteczność kary pozbawienia wolności*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Topolewska, M. (2015). *Zakopane bez kary za brak programu walki z przemocą domową*. Pobrano z: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/875256,zakopane-bez-kary-za-brak-programu-walki-z-przemoca-domowa.html> (data dostępu: 2.01.2020).
- Ustawa z 10 czerwca 2010 r., o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. nr 125 poz. 842).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. (Dz.U. nr 180 poz. 1493 ze zm.).
- Walby, S., Allen, J., *Domestic Violence, Sexual Assault and Stalking: Findings from the British Crime Survey*, „Home Office Research Study” 276, London 2004. Pobrano z: www.avaproject.org.uk/media/28384/hors276.pdf (data dostępu: 2.01.2020).
- Walby, S., *The Cost of Domestic Violence, Women and Equality Unit 2004*. Pobrano z: www.devon.gov.uk/cost_of_dv_report_sept04.pdf (data dostępu: 2.01.2020).
- Walby, S., *The Cost of Domestic Violence: Update 2009*, „UNESCO Chair in Gender Research”, Lancaster University, UK 2009. Pobrano z: www.lancs.ac.uk/fass/sociology/profiles/34/ (data dostępu: 2.01.2020).
- Walker, L.E.A., (2002). Politics, Psychology and the Battered Woman’s Movement. *Journal of Trauma Practice, no. 1* (1), s. 81—102. DOI: https://doi.org/10.1300/J189v01n01_05.

- Wiślicz, T. (2012). *Upodobanie: Małżeństwo i związki nieformalne na wsi polskiej XVII—XVIII wieku*. Wrocław: Chronicon.
- Włodarczyk, J., (2014). Rola backlashu w instytucjonalizacji problemu wykorzystywania seksualnego dzieci. Analiza przypadku Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku. *Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka*, nr 13 (1).
- Woźnicki, J., (2012). Nowa dyscyplina — „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych. *Nauka*, nr 1.
- Zalewski, P., Janułaajtys, D., (2017). Zjawisko przemocy w rodzinie w Polsce z perspektywy 20 lat realizacji procedury „Niebieskie Karty”. W: M. Światała-Cheda, J. Cheda, (red.), *Człowiek we współczesnym świecie. Zagadnienia wybrane*. Krosno—Rozworyn: Wydawnictwo „Mentoris”.
- Zielińska, A., (1993). Przemoc wobec dziecka jako przykład zaburzenia relacji międzyludzkich w rodzinie. W: A. Przeclawska (red.), *Relacje między ludźmi jako przedmiot badań pedagogicznych*. Warszawa: Oficyna Edytorska „Civitas”.
- Ziemierski, M. (2010). Przemoc domowa w Krakowie w latach 1650—1763 w świetle mieszczkańskich testamentów i inwentarzy. *Rocznik Biblioteki Naukowej PAU I PAN W Krakowie*, R. 15.
- Zybała, A., (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.
- Zybała, A., (2013). *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*. Warszawa: Difin.
- Zybała, A., (2014). Architektura polityki walki z przemocą w rodzinie. *Polityka Społeczna*, nr 7. Pobrano z: http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kppb/katedra/sklad/Docu-ments/Polityka%20walki%20z%20przemoca%207_2014.pdf (data dostępu: 26.12.2019).

Piotr Zalewski, dr, podinspektor Policji, Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Komendant Miejski Policji w Kielcach. Zajmuje się problematyką zarządzania bezpieczeństwem, bezpieczeństwem wewnętrznym, strategiami bezpieczeństwa, teorią konfliktów oraz patologiami społecznymi.



STRONNICTWO DEMOKRATYCZNE W ŚWIETLE TEORII DEMOKRACJI GIOVANNIEGO SARTORIEGO ANALIZA POLITOLOGICZNA W UJĘCIU SYSTEMOWYM

THE ALLIANCE OF DEMOCRATS (STRONNICTWO
DEMOKRATYCZNE) IN THE LIGHT OF
GIOVANNI SARTORI'S THEORY OF DEMOCRACY
POLITICAL SCIENCE ANALYSIS CONDUCTED
IN SYSTEMIC PERSPECTIVE


Stanisław Schupke*

Abstrakt

W niniejszym artykule na podstawie przeanalizowanego materiału badawczego została podjęta próba naukowego odniesienia problematyki systemu i struktury partii politycznej (na przykładzie Stronnictwa Demokratycznego) do teorii demokracji Giovanniego Sartoriego. W konsekwencji tak przyjętego założenia badawczego należy uznać, że przemiany polskiego systemu partyjnego dokonywały się pod wpływem ideowym dyskursu (także

Abstract

In this article, on the basis of analysed research material, an attempt is made to confront within the realm of political science the problematics of system and structure of a political party, using as an example the Alliance of Democrats, with Giovanni Sartori's theory of democracy. As a consequence of the said research framework, it must be acknowledged that the transformation of political party system in Poland was influenced by ideological

* doktorant, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (stanislaw.schupke@op.pl);  <https://orcid.org/0000-0003-0364-7945>.

naukowego) dotyczącego demokracji liberalnej. Poza tym w początkowym okresie kształtowania się polskiego systemu partyjnego po wydarzeniach 1989 roku polskie partie polityczne ustosunkowywały się do demokracji i procesu demokratyzacji w ujęciu idealistycznym i wyidealizowanym. Ujęcie to stało się źródłem rozbudowanych rozwiązań normatywnych i wzorców zachowań (na płaszczyźnie gospodarczej, politycznej i społecznej), często bardzo trudnych do zrealizowania w polskiej praktyce politycznej. W tym kontekście obecność Stronnictwa Demokratycznego w polskim systemie partyjnym stała się elementem tożsamości tak rozumianego systemu partyjnego/politycznego Polski, zgodnie z regułą ciągłości i zmiany, o charakterze funkcjonalnym i dysfunkcyjnym.

Słowa klucze: system i struktura partii politycznej, Stronnictwo Demokratyczne, teoria demokracji G. Sartoriego, demokracja liberalna, demokracja partyjna

discourse (also coming from academia) regarding liberal democracy. Additionally, when the Polish party system began to form after the events of 1989, the parties' representatives referred to democracy and the process of democratization in an idealistic and idealized manner. This approach has become a source of extensive normative solutions and behavioural patterns (at the level of economy, politics, and society), often hardly feasible in Polish political practice. In this context, the presence of the Alliance of Democrats in the Polish party system has become an element of the identity of Poland's party/political system understood in this way, based on the rule of continuity and change, of a functional and dysfunctional nature.

Key words: system and structure of a political party, the Alliance of Democrats, Giovanni Sartori's theory of democracy, liberal democracy, party democracy

Wprowadzenie

Przełom polityczny zapoczątkowany w Polsce w 1989 roku usunął ograniczenia dotyczące funkcjonowania partii politycznych. Doprowadziło to do dynamicznego procesu rozwoju systemu partyjnego, szczególnie w pierwszych latach transformacji. Jednak od samego początku funkcjonowania w nowych realiach zarówno partie o korzeniach wywodzących się z PRL (tym przykładem jest omawiane tu Stronnictwo Demokratyczne), jak i nowe czy też odrodzone stronnictwa polityczne za jeden z najważniejszych elementów agendy politycznej uznawały proces kontynuowania demokratycznej zmiany ustrojowej, z odwołaniem do standardów demokracji liberalnej, wpisanej w przestrzeń publiczną świata Zachodu.

Celem autora artykułu jest przedstawienie, jak zmieniało się SD w okresie tranzycyjnym i później, aż do dnia obecnego, na tle przemian zachodzących na polskiej scenie politycznej, i wyjaśnienie owego procesu w samym SD z użyciem teorii Giovanniego Sartoriego. Problematyka demokracji (demokratyzacji) i funkcjonowania partii politycznych stanowi przedmiot badań przedstawicieli

różnych dyscyplin naukowych z zakresu nauk społecznych, głównie w obszarze nauk o polityce. W tym kontekście badanie problematyki dotyczącej partii politycznych wymaga zastosowania metod zarówno politologicznych, jak i — pomocniczo — semantyczno-lingwistycznych (analiza języka i treści) (Bankowicz, 2014, s. 13—22). Podstawowymi metodami badawczymi, jakie zostały zastosowane w niniejszym opracowaniu, są: analiza źródeł, w tym zwłaszcza treści i języka, oraz analiza teorii i dokumentów partii politycznej. Istotne znaczenie ma także politologiczna analiza systemowa, znajdująca zastosowanie szczególnie w odniesieniu do cybernetycznych eksplanacji założeń idei demokracji autorstwa Sartoriego (zob. Heywood, 2009; Krauz-Mozer, 2012, s. 37).

Sformułowane ujęcie metodologiczne umożliwia opis zmian w polskim systemie politycznym po 1989 roku. Pozwala też wyjaśnić i zrozumieć istotę zmian, przebudowy i przekształceń systemu partyjnego (ze Stronnictwem Demokratycznym w tle) i wskazać rolę procesu jego demokratyzacji — zarówno tej funkcjonalnej, jak i dysfunkcjonalnej. Z tego powodu podejście filozoficzne, odwołujące się do teorii idei, pozwoliło odnieść opisywaną problematykę strukturyzowania systemowego Stronnictwa Demokratycznego do współczesnych teorii i koncepcji dotyczących demokracji i demokratyzacji o charakterze partyjnym (zob. Antoszewski, Herbut, 1993).

Termin *partia polityczna* definiowany jest tu politologicznie (Surmaczyński, 2010, s. 47). Analizie zostały poddane różne definicje partii politycznej oraz teorie dotyczące jej funkcjonowania. Na potrzeby artykułu przyjęto definicję określającą, że partia polityczna to organizacja społeczna (sformalizowana) charakteryzująca się dobrowolnym członkostwem i dążeniem do realizacji celów politycznych, w tym szczególnie do zdobycia lub utrzymania władzy, bądź wytworzeniem możliwości wywierania wpływu na władze. Szczególne znaczenie w definiowaniu partii politycznej odgrywa też wyjaśnienie jej miejsca/pozycji w systemie partyjnym, szczególnie w zakresie komunikowania politycznego. Programy partii politycznych, dokumenty partyjne i wypowiedzi czołowych przedstawicieli partyjnych mogą być w związku z tym traktowane jako manifestacja celów działania partii oraz zmian zachodzących zarówno w samych partiach, jak i w systemie partyjnym. Tak też dzieje się w przypadku Stronnictwa Demokratycznego.

Partie polityczne można definiować w sposób opisowy lub funkcjonalny (Paluch, 1995, s. 23). Jednocześnie mogą to być zarówno definicje indyferentne aksjologicznie, jak i nacechowane określonym ładunkiem ideowym czy nawet ideologicznym. Definicje mogą różnie określać funkcje partii w systemie partyjnym i politycznym, a także jej rolę w relacjach partia — jej wnętrze oraz partia — otoczenie systemowe (Chmaj, Sokół, Żmigrodzki 2001, s. 10—25).

Autor na podstawie przeanalizowanego materiału badawczego podjął próbę weryfikacji kilku następujących hipotez badawczych dotyczących problematyki niniejszego artykułu: 1. Przemiany polskiego systemu partyjnego odbywały się

pod wpływem ideowym z przestrzeni dyskursu (także naukowego) odnoszącego się do demokracji liberalnej. 2. W początkowym okresie kształtowania się polskiego systemu partyjnego po wydarzeniach 1989 roku polskie partie polityczne odnosiły się do demokracji i procesu demokratyzacji w ujęciu idealistycznym i wyidealizowanym. Ujęcie to stało się źródłem rozbudowanych rozwiązań normatywnych i wzorców zachowań (na płaszczyźnie gospodarczej, politycznej i społecznej), często bardzo trudnych do zrealizowania w polskiej praktyce politycznej. 3. Obecność Stronnictwa Demokratycznego w polskim systemie partyjnym stała się elementem tożsamości systemu politycznego Polski zgodnie z regułą ciągłości i zmiany, o charakterze funkcjonalnym i dysfunkcyjnym. 4. Programy partii politycznych i inne dokumenty partyjne są manifestacją celów partii i wskazują na strategię jej działania w zakresie budowy, utrzymania lub zmiany reguł funkcjonowania państwa i demokracji (zob. Beyme, 2005). 5. Nawet idealna systemowa struktura partii politycznej wypełniająca standardy demokracji partyjnej (zasady Sartoriego — patrz poniżej) nie daje gwarancji realnego udziału w sprawowaniu władzy politycznej w państwie (zob. Sartori, 1976; Saward, 2008).

Dobór odpowiedniej literatury jest podstawowym elementem gwarantującym rzetelne i trafne przedstawienie postawionych problemów badawczych. Umożliwia to weryfikację bądź też falsyfikację postawionych hipotez. Na potrzeby artykułu niezbędne było wykorzystanie literatury zarówno politologicznej, jak i — pomocniczo — literatury prawnokonstytucyjnej oraz filozoficznej w zakresie metodologii i teorii idei. W przypadku dokumentów zarówno dotyczących polskich partii politycznych autor opierał się na źródłach dostępnych na oficjalnych portalach, w postaci dokumentów w formie elektronicznej.

Podstawowe uwarunkowania demokracji według Giovanniego Sartoriego

Według Sartoriego termin *demokracja* spełnia nie tylko funkcję opisową i oznaczającą, lecz także normatywną i perswazyjną. To, że często trudno jest wytyczyć linię podziału między opisem i postulatem, nie umniejsza analitycznej ważności tego rozróżnienia. Problem zdefiniowania demokracji jest więc dwojaki: wymaga ona definicji zarówno opisowej, jak i normatywnej. Jedna definicja nie może istnieć bez drugiej, a jednocześnie nie mogą się one wzajemnie zastępować. Aby nasz pierwszy krok był słuszny, musimy pamiętać, że: a) ideał demokratyczny nie określa demokratycznej rzeczywistości i — *vice versa* — prawdziwa demokracja nie jest, i nie może być, tożsama z idealną; b) u źródeł demokracji tkwią i ją kształtują interakcje między ideałami a jej rzeczywistość-

cią: widzimy tu nacisk ze strony tego, co być powinno, i opór tego, co jest (Sartori, 1994, s. 22). Polska i system partyjny w Polsce roku 1990 i 30 lat później wyraźnie udowadnia konieczność konfrontacji ideału z rzeczywistością, tak jak proponuje to Sartori (Collier, Gerring, (eds.), 2009, s. 10—24).

Po pierwsze, co znaczy *demos*? Nawet po grecku pojęcie to nie było wolne od dwuznaczności. W podstawowym ujęciu Arystotelesa demokracja jest przeciwieństwem i zwyrodniałą postacią *politeia*, co moglibyśmy ująć jako „dobre miasto”. Wynika z tego, że *demos* z Arystotelewskiego pojęcia demokracji składa się z różnorodnych elementów. Zawiera on w sobie znaczenie „lud” jako nie tylko „wielu”, ale i „biednych”. Co więcej, tych „wielu” oraz (lub) „biednych” określonych jest przez wady (interesowność, bezprawie i inne), które — z kolei — stanowią o różnicy między demokracją i *politeia* (Sartori, 1994, s. 37).

Pomimo przywiązania do zasady, że demokracja musi być maksymalnie zrozumiała, powyższego wywodu nie da się zredukować do mniej niż sześciu interpretacji „ludu”. Tak więc lud w znaczeniu:

- dosłownie wszyscy;
- nieokreślona duża część, bardzo wielu;
- klasy niższe;
- nierozdzielny byt, organiczna całość;
- większa część wyrażona poprzez zasadę absolutnej większości;
- większa część wyrażona poprzez zasadę ograniczonej większości (Sartori, 1994, s. 38).

Podsumowując, współczesne demokracje zależą od: a) zasady ograniczonej większości, b) procedur wyborczych oraz c) przedstawicielskiego przekazywania władzy. Oznacza to, że wśród ludu jako całości niektórzy ludzie liczą się bardziej, inni mniej, że nawet lud składający się na większość zwycięską w głosowaniu nie dzierży w rzeczywistości władzy, i że wiele z tego, co nazywano „wolą ludu”, to bardziej konsens z udziałem ludu. Po tym stwierdzeniu nasze rozważania przesuną się od kontekstu demokracji etymologicznej i woli ludu ku technikom demokracji konstytucyjnej i partyjnej. Aby demokracja była spełniona, władza tytularna i jej rzeczywiste sprawowanie nie spoczywają w tych samych rękach. I żaden instrumentalny czy proceduralny środek osiągnięcia demokracji jako wyidealizowanego i wystandardyzowanego liberalnego systemu politycznego/partyjnego w dużej skali ani nie wynika z sensu tego słowa, ani też nie jest przezeń sugerowany (Sartori, 1994, s. 48).

Każda dyskusja o demokracji obraca się zasadniczo wokół trzech pojęć: *ludu*, *równości* i *samorządu*. Są one z sobą powiązane. Ludzie są suwerenni o tyle, o ile są na równi suwerenni (nierówna suwerenność prowadziłaby do wniosku, że jedni ludzie są suwerenni bardziej, inni — mniej). A to, kto jest suwerenny, nie stanowi przedmiotu, lecz podmiot rządzenia — stąd samo-rząd. Wnioskowanie nie musi na tym poprzestać. Przykładowo — skoro wszyscy mają być suwerenni, to wynika z tego, że samorząd musi zastąpić rząd (nad ludem). Z tego

powodu zasada demokracji, w swojej czystej, maksymalnej postaci, wzywa do „całej władzy dla wszystkich ludzi”. Ale, jak wiemy, ta często stwarza tylko prawa tytularne i okazuje się całkowicie nieprzydatna, gdy uprawnień tych dochodzić trzeba siłą. Potrzeba nam zatem zasad pośrednich. Na razie odkryliśmy taką zasadę pośrednią w reprezentacji (urzeczywistnioną w strukturach *garantiste* konstytucyjnego państwa) — także reprezentacji partyjnej. Co osiągamy dzięki reprezentacji? Co ona nam daje? Po pierwsze, ogranicza władzę w systemie, zmniejszając jej zakres; w systemie rządów przedstawicielskich nikt nie ma możliwości dysponowania władzą absolutną (tzn. nieograniczoną). Po drugie, w systemie rządów przedstawicielskich lud rzeczywiście sprawuje władzę (władzę polityczną), mogąc kontrolować i zmieniać ludzi u władzy (partyjnej i państwowej). Mimo to pierwotne założenia demokracji są i w tym wypadku dalekie od spełnienia. Lud nadal nie sprawuje władzy w pełnym bądź dosłownym sensie tego wyrażenia. Istnieje zatem pokusa (stanowiąca w gruncie rzeczy pójście łatwiejszą drogą), aby powrócić do czystej zasady wyjściowej. W takim razie struktury pośrednie (struktury przedstawicielskie — partia i państwo) nie są już postrzegane jako środki wprowadzające i oceniane przez pryzmat osiągnięć, ponieważ dostrzega się w nich raczej przeszkodę, odrzuca się jako utrudnienia na drodze realizacji ideału. Ale jeśli pójdziemy tą drogą, ideał zacznie działać na odwrót — destruktywnie, nie zaś konstruktywnie (Sartori, 1994, s. 97). Procesy o takim charakterze obserwujemy w Polsce w okresie po 2005 roku, kiedy przybrały nasiloną postać po wyborach parlamentarnych w 2015 roku.

10 zasad generalnych demokracji partyjnej w systemie pojęciowym Giovanniego Sartoriego

1. Demokracja jest tym dla partii politycznej, czym system rynkowy dla gospodarki. Kontynuując tę analogię — tak, jak nie znamy lepszej metody ochrony konsumenta niż zakaz monopolistycznej koncentracji władzy ekonomicznej, nie znamy też lepszego sposobu wspierania wolności niż pozwolenie partiom na wzajemną rywalizację. Różnica polega wszakże na tym, że gospodarcza rywalizacja producentów podporządkowana jest kontroli konsumentów, którzy naprawdę konsumują, toteż są w stanie oszacować towary oferowane im w jakiejś materialnej postaci. Rywalizacja partii politycznych — przeciwnie — łatwo wymyka się spod kontroli konsumenta politycznego, ponieważ towary polityczne nie są materialne i niełatwo je oszacować. Analogia nie wytrzymuje także drugiego sprawdzianu; tego, że rywalizacja ekonomiczna daje się kontrolować przez prawo i jest przez nie kontrolowana, w przeciwieństwie do rywalizacji politycznej. Oszuści gospodarczy, że ich tak na-

- zwiemy, stawiani są przed sądem i grozi im kara (więzienie); oszuści polityczni (demagodzy, populiści, spin doktorzy) — nie (Pasquino, 2005, s. 135—145).
2. Demokracja, a szczególnie ta w wydaniu partyjnym, prowadzi do procesu akceptacji zasady, iż wolność jest celem, demokracja zaś — środkiem do niego.
 3. Elementarne dążenie do wolności stanowi siłę napędową wszystkich swobód, starych i nowych. Nie wynika z tego jednak, że to elementarne dążenie jest czymś naturalnym, a nie — co bardziej prawdopodobne — produktem demokracji.
 4. Różnica między liberalizmem a demokracją polega na tym, że liberalizm jest przede wszystkim techniką ograniczania władzy państwa, demokracja zaś dąży do tego, by władza ludu (wyrażana poprzez partie polityczne i inne formy politycznej reprezentacji) przeniknęła struktury państwa.
 5. Logika demokracji partyjnej opiera się na dążeniu partii politycznej do zdobycia i utrzymania władzy. Władza ta jednak sama w sobie nie może stać się jedynym celem politycznym, ponieważ najważniejsze jest silne państwo i partycypacyjna przestrzeń publiczna (Piotrowski, 2012, s. 257 i nast.). Demokracja partyjna nie może zdominować procesu demokracji rządzenia państwa. Państwo *stricte* partyjne może ułatwiać sprawowanie władzy, ale nie ma nic wspólnego z demokracją liberalną.
 6. Właściwe sformułowanie zasady liberalnej demokracji to równość poprzez wolność — za pomocą wolności, nie zaś wolność za pomocą równości. Z logicznego punktu widzenia odwrotna zasada wydaje się równie prawdziwa, ale empiria mówi co innego. Za pomocą argumentów czysto logicznych lub rozważając znaczenie używanych pojęć, łatwo można wyprowadzić równość z wolności lub na odwrót — wolność z równości.
 7. Najpierw musimy zrobić cegły, później możemy budować dom. Jest to porządek proceduralny i proceduralna konieczność. Tutaj cegłą jest wolność. Wolność i równość w demokracji są z sobą powiązane relacją proceduralną w tym właśnie porządku/systemie. Możemy cenić równość bardziej niż wolność, ale porządek preferencji nie wpływa na porządek elementów w konstrukcji naszego systemu. Od wolności możemy swobodnie przejść do równości, natomiast od równości nie ma powrotnej drogi do wolności.
 8. W rzeczywistości, w bezklasowym społeczeństwie wszyscy powinni żywić takie same przekonania, zatem to monopartyjność wyraża prawdziwą demokrację. To jednak utopia, bo nie istnieje ideał monochromatycznego świata-systemu, który pozbawiony jest rywalizacji zastąpionej niepodważalną (konsensualną) umową społeczną.
 9. Podejście systemowe do demokracji partyjnej pozwala badać w sposób usystematyzowany, złożoność i dynamikę przekształceń w poliarchicznym środowisku politycznym, a więc proces, redystrybucję władzy w systemie

- oraz zmianę jego struktury. Demokracja, a w jej ramach partia polityczna i poszczególne jej elementy składowe (uczestnicy-podmioty, interakcje, role, wartości), przesądza o „nieliniowym” charakterze zmiany politycznej.
10. Funkcjonowanie partii politycznej odbywa się zawsze w przestrzeni między idealizmem (składanie obietnic) a realizmem politycznym (realizacja obietnic). W zależności od siły idealizmu i realizmu demokracja (także ta o partyjnym charakterze) rozwija się na osi od racjonalizmu do irracjonalizmu, a także od utopii do antyutopii (por. Sartori, 1994, s. 110—447).

Demokracja partyjna a Stronictwo Demokratyczne (SD)

W państwie o nazwie „Polska Rzeczpospolita Ludowa” (PRL), mimo współpracy z partią robotniczą i ludową oraz wynikających stąd określonych konsekwencji, Stronictwo Demokratyczne różniło się od swych sojuszników. Nie negując znaczenia własności państwowej, broniło prywatnych form gospodarowania i wysunęło liczne postulaty demokratyzujące ówczesny system polityczny. Były to ustrojowe koncepcje wzięte z kapitalizmu. Gdyby ówczesną myśl polityczną SD odnieść do warunków państwa demokratycznego, to należałoby umieścić je w centrum sceny politycznej. Z takimi zresztą partiami Zachodu SD utrzymywało wówczas kontakty (Żebrowski, 2003, s. 283; zob. Czubiński, 1998).

W tak kluczowym — dla demokracji w Polsce — roku 1989 reprezentanci Stronictwa Demokratycznego widoczni byli przy Okrągłym Stole. SD zdecydowało się zerwać układ z Polską Zjednoczoną Partią Robotniczą (PZPR) i przystąpiło do nowej koalicji z udziałem „Solidarności” i Zjednoczonego Stronictwa Ludowego (ZSL). Przyczyniło się w ten sposób do powstania rządu z niekomunistycznym premierem. Równoległe z przemianami ustrojowymi w Polsce, już w końcu 1989 roku, SD — które demokrację popierało i w dużej części zaprogramowało — gwałtownie zaczęło tracić impet, wpływy polityczne oraz zdolność do formułowania ocen, stanowisk i programów. Najbardziej przedsiębiorczy działacze dążyli do szybkiego „zatarcia śladów” swojej politycznej przeszłości. Po 1989 roku szeregi SD opuściła duża część inteligencji, przewidując oskarżanie Stronictwa o współpracę z komunistami z PZPR. Zniknięcie z areny politycznej partii, której zawdzięczali swoje stanowiska w Sejmie, na wyższych uczelniach, w urzędach państwowych itd. sprzyjało im, bo oczyszczało ich kartotekę. Zrobili to więc w pełni świadomie, tworząc sobie dogodną pozycję do „zmiany barw partyjnych”. Nie bez znaczenia była też świadoma polityka deprawacji, demoralizacji szeregów SD prowadzona przez PZPR i tworzenie ze Stronictwa dobrego „punktu odbicia” do dalszej kariery

politycznej w służbie istniejącego systemu. Wielu ambitnych i młodych ludzi, chcąc uniknąć kompromitującego w środowisku inteligenckim szyldu PZPR, szukało schronienia w szeregach mającego niemarksistowski charakter SD. Po 1989 roku taka ochrona przestała im być potrzebna. Odpływ inteligencji zubożył SD i wpłynął na postawy całej bazy członkowskiej. Widząc bezradność SD i spory wewnętrzne, z jego szeregów wystąpili też prawie wszyscy rzemieślnicy. Nawiasem mówiąc, rzemiosło uległo w ten sposób rozproszению i w sensie politycznym straciło swe znaczenie (Żebrowski, 2003, s. 280; zob. Andrusiewicz, 1985).

W latach następnych podejmowana była przez SD aktywność polityczna i wewnątrzpartyjna, która zakończyła się porażką i potęgowała kryzys. Stronnictwo potwierdziło swą niezdolność do rywalizacji w środowisku politycznym. W tym okresie nie było w stanie zaoferować żadnej grupie społecznej wymiernych korzyści, a tym samym nie mogło liczyć na poparcie w wyborach. Wielokrotnie podejmowano kwestie rozliczenia się z przeszłością, bo przecież samo bycie w koalicji z PZPR i ZSL legitymizowało istniejący wówczas ustroj, ale nigdy nie uczyniono tego rzetelnie, dominowały głównie bezkrytyczne samoceny. Opinie wychodzące z zewnątrz, nie zawsze dla działaczy SD pochlebne, uznawano natomiast za złośliwe oraz tendencyjne i bagatelizowano je. Taka postawa stanowiła bezpośrednią przyczynę zawirowań w tej partii w latach dwudziestych XX wieku.

W latach 1990—2002 Stronnictwo Demokratyczne dryfowało po obrzeżach polskiego systemu partyjnego. Na osiągnięcie takiego stanu największy wpływ miały decyzje władz SD z okresu stanu wojennego, uległość kolejnych kierownictw SD wobec PZPR, świadoma deprawacja szeregów SD oraz odpływ z nich po 1989 roku inteligencji i rzemiosła, które stanowiły podstawę bazy społecznej tej partii. Brak w autorytaryzmie czynników mobilizujących przyzwyczaiał członków SD do różnych sytuacji, w których temu Stronictwu coś się należało, i wpłynął na niezdolność do działań politycznych w warunkach konkurencji, w warunkach systemu demokratycznego — już nie tzw. demokracji ludowej, a demokracji partyjnej o liberalnym/pluralistycznym charakterze (Żebrowski, 2003, s. 281).

W pierwszym okresie III RP, a więc w okresie dla SD ubogim pod względem programowym, formułowane deklaracje, tezy i stanowiska, choć w wielu przypadkach mało precyzyjne, pozwalają jednak sytuować tę partię również w środku sceny politycznej. Tak bowiem, jak partie centrum, przy całej złożoności tego pojęcia, SD zmierzało do ustroju, w którym w centrum wszelkiej działalności jest człowiek, jego godność i dobro kojarzone umiejętnie z dobrem wspólnym. W przyjmowanych stanowiskach SD akcentowało kwestie patriotyzmu, dobrobytu, postępu społecznego, ale także moralności, praworządności, bezpieczeństwa, tolerancji, kultury, nauki, oświaty i ekologii oraz praw, a także wolności człowieka i obywatela. Ujmowane w ten sposób cele SD chciało reali-

zować w warunkach systemu demokratycznego, gdzie interesy jednostek będą integralnie powiązane z interesami narodu i państwa. Uważano wtedy, że w sferze gospodarczej obowiązywać powinny prawa rynku, jednak w dziedzinach kluczowych, zdaniem SD, niezbędny był interwencjonizm państwa — chociażby po to, aby zapewnić opiekę społeczną w podstawowym zakresie i normalne życie ludziom pozbawionym pracy lub niezdolnym do niej. Istotną przesłanką podczas tworzenia tak ujmowanego politycznie programu partyjnego były orientacje polityczne (często skrajne) i przekonania ideowe członków SD, jak również preferencje wyborców, do których partia chciała się odwołać. Połączenie wartości zarówno prawicowych, jak i lewicowych stało się trudnym wyzwaniem. Idee centrowe, a więc pośrednie, kompromisowe wobec obu skrajnych orientacji, przynieść mogły SD najbardziej pożądane rezultaty. Przebywanie w politycznym centrum dawałoby dość dużą elastyczność, możliwość wyboru najbardziej w danej chwili korzystnych rozwiązań i zawierania taktycznych koalicji z partiami zarówno prawej, jak i lewej strony sceny politycznej. Do wyboru takiej opcji zachęcała też słabość innych partii tego obszaru, a także tradycja i konsekwencja programowa (Żebrowski, 2003, s. 284).

W okresie 2009—2019 roku w Stronnictwie Demokratycznym doszło do wielu zmian, przeprowadzonych w celu aktywnego wsparcia demokratycznych zmian w Polsce i samym Stronnictwie. Przyczyniły się one do wzmocnienia strukturalnego partii i zapewniły dalsze umocnienie jej pozycji w polskim systemie partyjnym, szczególnie z punktu widzenia kreacji modernistycznego programu politycznego. Jest to szczególnie istotne, gdyż przykład definiowania partii przez pryzmat jej programu można znaleźć już w rozważaniach Edmunda Burka, który w XVIII wieku zaproponował, aby za partię uznać swego rodzaju zjednoczenie ludzi oparte na wyznawanych przez nich wspólnie zasadach — w ramach założeń programowych. Z tego powodu Stronnictwo Demokratyczne *Anno Domini 2020* jest nowoczesną partią polityczną skoncentrowaną na programie, jednocześnie zorientowaną na wzmocnieniu strukturalnym, stwarzającym podstawę do realnego wpływu partii na sytuację polityczną w Polsce (Kosowska-Gąstoł, 2019, s. 118).

Demokracja partyjna w rozumieniu systemowym i instytucjonalnym na przykładzie Stronnictwa Demokratycznego

Demokracja partyjna w rozumieniu Sartoriego prowadzi do przekonania, że partia polityczna to podmiot, który należy definiować jako zorganizowaną strukturę systemową. W niej ujawniają się i praktykowane są (pozytywnie lub negatywnie) określone wzorce zachowań politycznych i aktywności w prze-

strzeni władzy. Innymi słowy, o ile w myśl definicji funkcjonalnych zwraca się uwagę na to, co partie robią, o tyle w myśl definicji strukturalnych podejmowane są próby odpowiedzi na pytanie o ich konstrukcję i ich trwałość jako organizacji politycznych. Z tego względu w zaadaptowanym na użytek niniejszego artykułu systemowym ujęciu strukturalnym Stronnictwo Demokratyczne to zbiór elementów (struktura), które pozostają z sobą we wzajemnych interakcjach, lub też proces rozumiany jako zespół zachowań lub stosunków wewnątrzsystemowych (wewnątrzpartyjnych) (Gomółka, 2019, s. 20—45),

W konsekwencji takiego założenia przedmiotem podjętego problemu badawczego jest struktura wewnętrzna Stronnictwa Demokratycznego rozumiana jako systemowe „wnętrze” partii politycznej, wraz z jego mechanizmami zmiany i regulacji. To w ramach tej struktury zaobserwować można fenomen rozwoju demokracji partyjnej, z odwołaniem do teorii demokracji Sartoriego (Granda, Iran, Mesa, 2015, s. 20—31).

Badanie funkcjonowania systemu partii politycznej (jego ruch wyrażany w postaci procesów rozwoju i zmian) prowadzone jest przez autora z punktu widzenia analizy zmiennych niezależnych i zależnych. Zmienne niezależne to stałe zasady (reguły) opisujące cele, środki i zasoby Stronnictwa Demokratycznego. Sprowadzają się one do katalogu regulacji (statutowych) warunkujących pozycję i rolę systemu, jego równowagę lub nierównowagę, stabilność lub niestabilność, zdolność lub niezdolność do kontrolowania swego środowiska. Odzwierciedlają one również trwałość badanego systemu partii politycznej. Natomiast zmienne zależne związane są przede wszystkim z jego procesami adaptacyjnymi i antycypacyjnymi. Podlegają one transformacji, wzajemnemu warunkowaniu się i dopełnianiu. Do zmiennych niezależnych należy przed wszystkim polityczne *modus operandi* Stronnictwa Demokratycznego wraz z mechanizmami zmiany (partyjnej i politycznej). Z tego względu główną zmienną zależną, podlegającą wyjaśnianiu i analizie jest tu dynamika przekształceń systemu partii politycznej, ze szczególnym uwzględnieniem jego środowiska wewnętrznego, zdolności do zarządzania systemem (strukturą systemu), a tym samym zdolność do odzyskiwania równowagi w następstwie pojawiających się jej zakłóceń, a tych w historii politycznej SD zdarzało się bardzo wiele. Mamy tu więc do czynienia z ciągiem zmiennych modyfikujących i przekształcających system tej bardzo interesującej poznawczo partii politycznej.

Stronnictwo Demokratyczne, założone w 1937 roku, jest partią polityczną, która działa w ramach obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa oraz swego statutu. Rocznica uchwalenia Konstytucji 3 maja jest świętem Stronnictwa. Cele i formy działalności SD określono w uchwałach i deklaracjach programowych, zgodnie z wymogami polskiej racji stanu i porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej. Stronnictwo Demokratyczne odwołując się do kanonu Sartoriego, kieruje się w swej aktywności zasadami demokracji, jawności, szacunku dla prawa, etyki i dobrych obyczajów oraz wolą większości —

z zachowaniem prawa mniejszości do głoszenia i obrony swoich poglądów (*Statut*, 2013, s. 2).

Każdy członek SD realizując zasadę systemowego oddziaływania *opt out*, ma prawo: — w sposób nieskrępowany wyrażać swoje stanowisko na zebraniach partyjnych;

- uczestniczyć w konstruowaniu programu politycznego i wyborczego SD oraz założeń polityki SD;
- uzyskiwać informacje o działalności SD i jej wszystkich władz oraz o działalności przedstawicieli SD we władzach publicznych;
- kandydować na każdą funkcję i do każdej władzy w SD zgodnie z przepisami Statutu i regulaminów wyborczych uchwalanych przez poszczególne władze;
- zgłaszać, w czasie wyborów do władz SD, kandydaturę swoją lub innego członka SD, zgodnie z obowiązującymi zasadami wyborczymi;
- ubiegać się z rekomendacji SD o mandat do władzy publicznej oraz korzystać z poparcia SD w kampaniach wyborczych, w granicach określonych przez odpowiednie władze SD;
- korzystać, w przypadku doznania krzywdy w czasie działalności politycznej oraz w trudnych sprawach osobistych, z obrony władz SD;
- korzystać z pomocy władz SD w wykonaniu swych obowiązków i praw partyjnych;
- nosić odznakę Stronnictwa Demokratycznego (*Statut*, 2013, s. 5).

Z kolei w zakresie systemowego *opt in* każdy członek SD ma obowiązek:

- brać aktywny udział w realizacji celów SD i rzetelnie wypełniać swe powinności;
- sumiennie i rzetelnie wypełniać mandat członka władz SD na każdym szczeblu;
- dbać o dobre imię SD, propagować zasady ideowe oraz program SD;
- uczestniczyć w działalności SD;
- przestrzegać postanowień Statutu SD i wykonywać uchwały władz SD;
- zjednywać i pozyskiwać nowych członków, sympatyków i zwolenników SD;
- opłacać składki członkowskie.

Z punktu widzenia analizy instytucjonalnej o systemowym charakterze warto podkreślić rozbudowany podsystem organów wewnętrznych Stronnictwa Demokratycznego. Naczelnymi władzami SD są: Kongres SD, Rada Naczelna SD, Przewodniczący SD, Zarząd Główny SD, Naczelna Komisja Rewizyjna SD, Naczelny Sąd Partyjny SD. Do kompetencji Kongresu w sposób poliarchiczny należy:

- uchwalanie dokumentów programowych;
- uchwalanie Statutu SD i zmian w Statucie SD;
- udzielanie — na wnioski Naczelnej Komisji Rewizyjnej SD — absolutorium Przewodniczącemu SD, Radzie Naczelnej i Zarządowi Głównemu SD;

- ustalanie liczby członków Rady Naczelnej SD, liczby członków Naczelnej Komisji Rewizyjnej SD i liczby członków Naczelnego Sądu Partyjnego SD;
- wybór i odwołanie Przewodniczącego SD;
- wybór i odwołanie członków Rady Naczelnej SD, członków Naczelnej Komisji Rewizyjnej SD i członków Naczelnego Sądu Partyjnego SD;
- uchwalanie regulaminu obrad Kongresu SD (*Statut*, 2013, s. 8).

Bardzo istotne dla funkcjonowania systemu instytucjonalnego SD jest sprzężenie zwrotne pomiędzy decyzjami a żądaniami i poparciami. Bodźce wysyłane (emitowane) przez system partii poddawane są przetworzeniu — głównie przez jego środowisko wewnętrzne. Istotna jest w tej sytuacji zdolność ośrodka decyzyjnego do wywoływania — w środowisku systemu — dodatniego sprzężenia synergetycznego (rozwojowego), które ma charakter wspierający dla działań podejmowanych przez system. Efektem tego sprzężenia może być wzajemne wzmocnienie się jego elementów, powodujące powstawanie pewnej nadwyżki potencjału w stosunku do prostej sumy ich działań. Jeśli taki mechanizm zostanie uruchomiony, to zdolności decyzyjne i wykonawcze systemu wyraźnie wzrosną. Nie można jednak wykluczyć, że system zacznie generować sprzężenia zwrotne — o ujemnym potencjale. Może więc podejmować takie działania (na wyjściach — *outputs*), które w skutkach okazać się mogą dysfunkcyjne (na wejściach — *inputs*). Chodzi tu przede wszystkim o rozbieżne potrzeby i interesy systemu partii jako całości oraz jego środowiska.

Konwersja wewnątrzsystemowa opiera się natomiast na przetwarzaniu przez system wewnątrzpartyjny bodźców płynących z jego środowiska na podejmowane przez siebie reakcje. Jest to proces przekształcania *inputs* w *outputs*, który polega na oddziaływaniu na siebie nawzajem powiązanych z sobą elementów systemu, występujących w ramach jego struktury. W realiach SD ma to bardzo istotne znaczenie dla skali i jakości decyzji podejmowanych w systemie.

W praktyce Stronnictwa Demokratycznego zarówno sprzężenia zwrotne, jak i konwersja wewnątrzsystemowa odbywają się poprzez Radę Naczelną, która jest najwyższą władzą uchwałodawczą SD między Kongresami SD, oraz w niej. Rada Naczelna SD zwoływana jest w miarę potrzeb, co najmniej raz na pół roku. Do kompetencji Rady Naczelnej SD należy realizacja programu SD oraz uchwał Kongresu SD, zwoływanie Kongresu SD, a także ustalanie kalendarza wyborczego oraz zasad wyborów w SD. Rada Naczelna z odwołaniem do zasad demokracji partyjnej Sartoriego ustala kierunki działań politycznych i organizacyjnych istotnych dla SD (co jest niezwykle istotne dla zachowania równowagi wewnątrzsystemowej partii). Przyjmuje ona zasady udziału SD w wyborach oraz upoważnia Zarząd Główny do zawierania koalicji i porozumień wyborczych oraz powyborczych. Rada Naczelna jest także aktywna w zakresie ustalania zasad wyłaniania i zatwierdzania kandydatów SD do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, na urząd Prezydenta RP i organów samorządu terytorialnego. Pracami Rady Naczelnej SD kieruje Przewodniczący SD lub

z jego upoważnienia jeden Wiceprzewodniczący Rady Naczelnej SD. W posiedzeniach Rady Naczelnej uczestniczą: Przewodniczący Naczelnego Sądu Partyjnego oraz Przewodniczący Naczelnej Komisji Rewizyjnej SD (*Statut*, 2013, s. 8—9).

Istotną jest tu także analiza interakcji zachodzących między elementami systemu, które mimo ich intensywności powinny prowadzić do jego utrzymania w stanie zbliżonym do homeostazy, która jest funkcją sprzężeń i konwersji wewnątrzsystemowej — pod warunkiem jednak, że dochodzi do kompensowania naturalnych zakłóceń (wywołanych tymi interakcjami) w systemie przez *feedback*, czyli proces korekt wewnątrzsystemowych. Ma to bezpośredni związek ze zdolnością partii politycznej do samoorganizacji (regeneracji) systemowej, jej wydolnością i odpornością na przeciążenia. Homeostatem jest tu element systemu, stanowiący rozbudowany ośrodek decydowania politycznego (Zarząd Główny SD), odpowiedzialny za usuwanie odchyłeń pomiędzy stanem pożądanym i stanem istniejącym. W systemie demokracji partyjnej wyróżnia się trzy podstawowe typy równowagi i dąży do jej utrzymania. Pierwszy i najważniejszy z typów równowagi, *grands équilibres*, zachodzi między politykami i formami współpracy w ramach partii politycznej, drugi — między materią aktywności partii a procedurami i instytucjami partyjnymi, oraz trzeci — pomiędzy działaniami o charakterze politycznym, które stanowią trzon systemu Stronnictwa Demokratycznego.

Zarząd Główny SD określa kierunki i prowadzi bieżącą działalność polityczną/partijną, sprawuje kierownictwo organizacyjne, realizuje funkcję komitetu wyborczego, inicjuje plany operacyjne, typuje do akceptacji Rady Naczelnej kandydatów SD w wyborach parlamentarnych, do Parlamentu Europejskiego oraz na urząd Prezydenta RP, nadzoruje koordynuje działalność organizacji regionalnych SD, organizuje Kongres i posiedzenia Rady Naczelnej. Do szczególnych kompetencji Zarządu Głównego SD należy kierowanie bieżącą działalnością, zajmowanie stanowiska w sprawach będących przedmiotem zainteresowań SD, tworzenie i rozwiązywanie struktur regionalnych oraz określenie i zmiana zasięgu ich działania oraz powoływanie rzecznika prasowego i innych funkcji potrzebnych do działania partii, realizowanie uchwał Kongresu i Rady Naczelnej. Do władzy zarządu należy też uchylanie uchwał władz szczebla niższego sprzecznych z obowiązującym prawem, statutem SD, programem lub uchwałami szczebla naczelnego i szczebla regionalnego albo z innych ważnych przyczyn. W skład Zarządu Głównego SD wchodzi: Przewodniczący SD, nie mniej niż dwóch Wiceprzewodniczących SD, Sekretarz Generalny SD, Skarbnik SD, członkowie wybrani na wniosek Przewodniczącego SD w liczbie ustalonej przez Radę Naczelną SD. Pracami Zarządu Głównego SD kieruje Przewodniczący SD lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący SD. Na posiedzenia Zarządu Głównego SD zapraszani są: Przewodniczący Naczelnej Komisji Rewizyjnej SD, Przewodniczący Naczelnego Sądu Partyjnego (*Statut*, 2013, s. 10—11).

Przewodniczący SD stoi na czele Zarządu Głównego SD i Rady Naczelnej SD, bieżąco zarządza działalnością partii i reprezentuje partię na zewnątrz. Do kompetencji Przewodniczącego SD należy: kierowanie działalnością polityczną i organizacyjną SD, kierowanie pracami Zarządu Głównego SD i Rady Naczelnej SD, realizacja uchwał Kongresu SD, Rady Naczelnej SD i Zarządu Głównego SD, powoływanie swoich pełnomocników, wnioskowanie w sprawach odwołania podległych mu członków władz wykonawczych oraz struktur administracyjno-organizacyjnych, określanie zakresu zadań i kompetencji osób sprawujących funkcje wykonawcze w organach naczelnych i terenowych SD, określanie zadań jednostek organizacyjnych powoływanych do bieżącej działalności oraz powoływanie i odwoływanie kierowników tych jednostek, zatwierdzanie zasad wynagradzania pracowników Stronnictwa Demokratycznego i inne czynności wynikające z niniejszego Statutu oraz uchwał władz naczelnych SD (*Statut*, 2013, s. 10—11).

Stronnictwo Demokratyczne jako systemowa, ustrukturyzowana precyzyjnie całość nadal zainteresowane jest swoim istnieniem i rozwojem. Stanowi ciągle dynamiczny, sprawnie działający system, a w związku z tym zdolny do uruchamiania mechanizmów regulacyjnych, odpornych na środowiskowe zakłócenia oraz władny do stabilizowania systemu. Bez względu na różnorodność (pluralizm), intensywność fragmentaryzacji polityki oraz kryzysogenność sytuacji politycznej w Polsce SD udowodniło, że jeżeli przestanie wzmacniać podstawowe wartości warunkujące legitymizację swego systemu i nie będzie „wyzwalać energii” potrzebnej do utrzymania się w równowadze systemowej, naruszy swe podstawy funkcjonalne, które mogą zagrozić jego istnieniu.

Z uwagi na konieczność pozostania w równowadze systemowej wszyscy członkowie SD należą do klubów SD. Klub tworzy co najmniej 5 członków SD z terenu dzielnicy, gminy lub miasta. Klub SD jest powoływany przez Zarząd Regionalny SD i przez niego rozwiązywany — po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie Zarządu Powiatowego SD. Zarząd też określa zasięg terytorialny lub środowiskowy jego działania. Zarząd Powiatowy wydaje opinie w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku od Zarządu Regionalnego. Po tym terminie wymóg zasięgnięcia opinii uważa się za spełniony. Od decyzji Zarządu Regionalnego SD przysługuje odwołanie do Zarządu Głównego SD w terminie 14 dni od jej doręczenia. W uzasadnionych przypadkach mogą być tworzone kluby środowiskowe. Klub SD organizuje działalność partyjną członków, zajmując stanowisko w sprawach związanych z działalnością SD i jej programem. Klub SD wydaje opinie i rekomendacje na funkcje partyjne i do władz publicznych. Władzami klubu są: Zebranie członków klubu, Zarząd klubu wybierany przez członków klubu ze swego grona, w którego skład wchodzi: Przewodniczący klubu i członkowie Zarządu w liczbie nie większej niż 14. Zarząd klubu wybiera następnie ze swego grona na wniosek Przewodniczącego klubu: od 1 do 4 Wiceprzewodniczących klubu, Sekretarza klubu, Skarbnika klubu. Do kompe-

tencji zebrania członków klubu należy wytyczanie kierunków działalności klubu, wybór zarządu klubu i nadzorowanie jego prac oraz inne kompetencje wynikające ze Statutu. Do kompetencji Zarządu klubu należy bieżące kierowanie działalnością, organizowanie jego prac, reprezentowanie klubu na zewnątrz oraz inne kompetencje wynikające ze Statutu. Zebranie członków klubu SD zwołuje Przewodniczący klubu nie rzadziej niż raz na trzy miesiące (*Statut*, 2013, s. 16).

W miarę potrzeb władze SD mogą powołać rady środowiskowe i zespoły problemowe w celu realizacji określonych zadań programowych. Skład, zasady działania i tryb powoływania rad środowiskowych i zespołów problemowych ustala Zarząd Główny SD lub Zarząd Regionalny. W pracach rad środowiskowych i zespołów problemowych mogą uczestniczyć osoby niebędące członkami Stronnictwa. Rady środowiskowe i zespoły problemowe w swej działalności są zobowiązane kierować się zasadami zgodnymi ze Statutem i programem. Władze SD mogą inicjować dyskusje na przeznaczonych do tego forach (*Statut*, 2013, s. 18).

Stronnictwo Demokratyczne a demokracja partyjna w rozumieniu programowym

W myśl treści dokumentów programowych Stronnictwa Demokratycznego oraz kanonów paradygmatycznego i teoretycznego, które przygotował Sartori, współczesne państwo demokratyczne to przede wszystkim wspólny wysiłek obywateli na rzecz zadań, których nie są w stanie wykonać osobiście, z pomocą rodziny lub we wspólnotach lokalnych, i na rzecz przedsięwzięć, które pozwolą skutecznie stawić czoło nowym wyzwaniom wewnętrznym i zewnętrznym. Wysiłek ten dokonuje się za pośrednictwem instytucji, które umożliwią realizację różnorodnych interesów i projektów niebędących w kolizji z interesami innych obywateli, zapewnia także wszystkim bezpieczeństwo i ochronę godności. Z tego powodu wspólnota polityczna (jaką jest partia polityczna) tworząca takie państwo musi uwzględniać interesy wszystkich swoich członków i ich grup, musi chcieć je ujawnić, porównać, konfrontować i demokratycznie podejmować decyzje. Musi więc być pluralistyczna, wielotożsamościowa, musi mieścić w sobie różne kodeksy moralne, różne koncepcje dobra, różne opcje światopoglądowe i różne warianty pamięci historycznej (*Program*, 2013, s. 1).

Ramą dla działalności SD jest Konstytucja RP. Obecnej Konstytucji SD strzeże jako gwarancji demokracji i stabilności jej reguł. Stronnictwo nie zgadza się na pochopne jej zmienianie, omijanie lub lekceważenie i domaga się jej skutecznego wypełniania we wszystkich dziedzinach i wobec wszystkich

obywateli. SD zwraca też uwagę na kształtowanie właściwego obyczaju konstytucyjnego. W tym kontekście dobre rządzenie, zdaniem SD, wymaga zmiany w sposobie sprawowania władzy państwowej. Stronnictwo Demokratyczne za swoje strategiczne zadanie przyjmuje reorientację polskiej polityki, skoncentrowanie jej na rzeczywistych potrzebach Polaków. Dobre rządzenie polega na trafnym identyfikowaniu tych potrzeb we wszystkich obszarach ludzkiej aktywności, przewidywaniu ich i pragmatycznym ich spełnianiu (*Program*, 2013, s. 1).

Stronnictwo Demokratyczne uważa, że działalność polskich partii politycznych jest przedmiotem powszechnego zawodu i krytyki. Są one dziś bardziej „przedsiębiorstwami wyborczymi” niż instytucjami dbającymi o jakość debaty publicznej oraz angażowanie obywateli w sprawy państwa. System ich finansowania konserwuje ten stan rzeczy. Zdaniem działaczy SD polskie partie polityczne mają charakter wodzowski, a ich rzeczywista organizacja wewnętrzna oparta jest na zasadzie „centralizmu demokratycznego”, co skutkuje zanikiem wewnętrznej dyskusji i całkowitym podporządkowaniem struktur lokalnych władzom centralnym. Za główne przyczyny patologii polskiego systemu partyjnego uważają kontrowersyjną decyzję o hojnym finansowaniu działalności partii ze środków publicznych oraz obecny kształt ustawy o partiach politycznych. W tym kontekście Stronnictwo rozwijając zasady demokracji partyjnej Sartoriego, proponuje:

- zmniejszenie rozpiętości między maksymalną a minimalną subwencją oraz ograniczenie maksymalnej subwencji do 10 mln zł rocznie;
- nakaz wykorzystywania połowy subwencji na cele inne niż wyborcze (np. na prace badawcze, edukacyjne, programowe);
- zakaz finansowania z subwencji wydatków na billboardy i reklamy w mediach elektronicznych;
- przyznanie subwencji tylko tym partiom, które wyłaniają swoich kandydatów do wyborów poprzez prawyborcy;
- naliczanie corocznej subwencji dla danej partii w relacji do liczby posłów deklarujących przynależność do jej klubu;
- zmianę ustawy o partiach politycznych polegającą na nakazie wprowadzenia do statutów partii politycznych przepisów gwarantujących w pełni demokratyczny charakter wyborów wewnątrzpartyjnych na wszystkich szczeblach jej struktury (*Program*, 2013, s. 3).

Stronnictwo Demokratyczne opowiada się także za koniecznym dokończeniem reformy administracyjnej państwa poprzez przeniesienie części nieuzasadnionych kompetencji, pozostawionych jeszcze w administracji centralnej, do samorządu terytorialnego wraz z odpowiednim zabezpieczeniem środków na ich realizację. Chodzi też o konsekwentne stosowanie zasady pomocniczości i wprowadzenie takich zmian prawnych, by gmina uzyskała realne możliwości podejmowania wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym i mogła tym samym skutecznie reagować na zgłaszane przez mieszkańców postulaty. Zdaniem SD należy także:

- zwiększyć kompetencje zarządów województw samorządowych kosztem uprawnień wojewodów;
- wzmocnić rolę dochodów własnych gmin i poddać kontroli sądowej zasadę nienakładania na samorządy nowych obowiązków bez dodatkowych adekwatnych do tych zadań środków finansowych;
- przywrócić zniesioną w 2002 roku możliwość łączenia mandatu samorządowego z mandatem parlamentarnym (*Program*, 2013, s. 6—7).

Zdaniem SD budowa w pełni demokratycznego państwa nie jest możliwa bez rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w którym aktywni i odpowiedzialni obywatele mają prawo i zdolności do samoorganizacji. Społeczeństwo takie wiele ważnych celów publicznych — takich na przykład, jak walka z wykluczeniem społecznym, ochrona zdrowia, edukacja czy ochrona środowiska — osiąga, opierając się na inicjatywach oddolnych. Relacja państwa i społeczeństwa obywatelskiego powinna polegać na zasadzie delegowania władzy, prawa i odpowiedzialności wszędzie tam, gdzie lokalna znajomość problemów i możliwości działania, połączona ze społeczną partycypacją, daje szansę na efektywniejsze i tańsze reagowanie na społeczne potrzeby. W Polsce działa kilkadziesiąt tysięcy organizacji pozarządowych realizujących swoje cele statutowe oraz w coraz większym stopniu zadania publiczne w ramach współpracy z administracją. Pracownicy tych organizacji i działający w nich wolontariusze to specjaliści w swoich dziedzinach, doskonale znający problemy i potrzeby w przestrzeni własnej aktywności. Stronnictwo Demokratyczne będzie pręźnie działać na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i tworzenia jak najlepszych warunków działania dla funkcjonujących w jego obszarze organizacji pozarządowych. W tym kontekście w SD uważa się, że należy doprowadzić do:

- zmiany relacji między administracją rządową i samorządową z jednej a organizacjami pozarządowymi z drugiej strony — w taki sposób, by organizacje pozarządowe przestały być postrzegane jako roszczeniowy klient, a zaczęły być traktowane jako cenny partner, który realizując swoje cele statutowe, potrafi, zgodnie z własnymi wartościami i standardami działania, wspomóc lub wyręczyć państwo w wypełnianiu niektórych jego zadań;
- wspierania ekonomii społecznej poprzez rozwój spółdzielni socjalnych, przedsiębiorstw społecznych i organizacji przeznaczających zyski na statutowe cele społeczne;
- uproszczenia na wszystkich poziomach — tj. projektowania, dystrybucji i rozliczania — procedur funkcjonowania systemu adresowanych do organizacji pozarządowych funduszy publicznych bądź funduszy redystrybuowanych przez podmioty publiczne;
- zwiększenia dostępności środków finansowych dla małych lub lokalnych organizacji pozarządowych (*Program*, 2013, s. 7).

Podsumowanie

Konieczność instytucjonalizacji partii politycznych w odniesieniu do nowej pluralistycznej sytuacji politycznej powstała w Polsce w wyniku przemian ustrojowych rozpoczętych w 1989 roku. Funkcjonujący do tego czasu system partyjny PRL został zdefiniowany w Konstytucji PRL z 1952 roku. Nowelizacja Konstytucji wprowadzona 10 lutego 1976 roku określała dominującą rolę partii hegemonicznej oraz zakres pluralizmu politycznego, uniemożliwiając powstanie pseudodemokratycznego systemu partyjnego. W art. 2a ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej określono, że „przewodnią siłą społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza” (*Konstytucja PRL*, 1952, s. 5), z kolei w art. 2 ust. 2 wskazano, iż „współdziałanie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego stanowi podstawę Frontu Jedności Narodu” (*Konstytucja PRL*, 1952, s. 5).

Jedną z cech demokracji partyjnej jest zasada pluralizmu politycznego, gwarantująca pluralizm partii politycznych. Oznacza to, że regulacje prawne stanowią rękojmię swobody zrzeszania się obywateli w partie polityczne i swobody ich funkcjonowania. Możliwość tworzenia partii politycznych i ich udział w walce politycznej regulują odpowiednie przepisy. Zasada pluralizmu politycznego została w prawie polskim wprowadzona po odsunięciu PZPR od samodzielnego rządzenia. Zamiast uprzywilejowanej konstytucyjnie roli jednej partii — w nowelizacji Konstytucji PRL z dnia 29 grudnia 1989 roku zaproponowano przepisy pluralistyczne. W znowelizowanym art. 4 ust. 1 Konstytucji zapisano: „Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. W ust. 2 wskazano, że to Trybunał Konstytucyjny będzie orzekał o sprzeczności celów lub działalności partii z Konstytucją (Marcinkowski, 2014, s. 60—88).

Istnienie partii politycznych jako koniecznego elementu życia społecznego wynika z zacytowanych uprzednio norm konstytucyjnych. Zasada demokratycznego państwa prawnego sformułowana w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (*Konstytucja RP*, 1997, s. 18), prowadzi do uznania demokratycznego porządku państwa. Do cech demokratycznego systemu, najczęściej wymienianych w różnego rodzaju doktrynach prawnych i koncepcjach politologicznych, należy zaliczyć między innymi uznanie zasady suwerenności ludu/narodu/społeczeństwa za podstawę systemu prawnopolitycznego oraz uznanie zasady pluralizmu politycznego (Bożyk, 2006, s. 9; Bałaban, 2005, s. 33—38). Obie te zasady stwarzają możliwości zaistnienia partii politycznych, a nawet w pewnym sensie ją narzucają. Suwerenny lud może realizować swoje władcze prerogaty

wy w zorganizowanej formie na zasadach pluralizmu politycznego dzięki partiom politycznym (Marcinkowski, 2014, s. 5—43).

Partie polityczne w III RP stały się nieodłącznym elementem demokracji przedstawicielskiej według Sartoriego. Należy jednak zauważyć, że termin *partia* może mieć zróżnicowane konotacje w zależności od systemu politycznego, w którym ów twór polityczny występuje. W czasach PRL słowo to nie wymagało dodatkowych przymiotników i było rozumiane jednoznacznie. Określenie *partia* używane bezprzymiotnikowo odnosiło się zawsze do Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Nie było więc wątpliwości, jakiego desygnatu dotyczyły terminy pochodne, jak przymiotnik „partyjny” czy hasła polityczne, na przykład „Partia z narodem. Naród z partią”. Recepcja terminu *partia polityczna* zaczęła się zmieniać wraz ze zmianami społeczno-politycznymi zapoczątkowanymi w 1989 roku. Powstanie systemu wielopartyjnego poszerzyło konotacje terminu *partia polityczna*, zbliżając go do znaczenia, jakie nadaje się mu w terminologii opisującej systemy partyjne państw demokratycznych (Marcinkowski, 2014, s. 33—45).

Przeprowadzona w artykule analiza demokracji partyjnej według Sartoriego odnosząca się do Stronnictwa Demokratycznego pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków badawczych. Po pierwsze, partia ta po 1989 roku wpisała się jednoznacznie w proces spinania sfery instytucji władzy państwowej z aktywnością wspólnoty obywatelskiej (Przybylski, 2000, s. 214). Stała się więc elementem łączącym sferę Lockowskiego społeczeństwa politycznego (obywatelskiego) z instytucjonalnym poziomem władzy państwowej (Locke, 1992, s. 21; Marcinkowski, 2001, s. 15—17). Tym bardziej, że stała się „organizacją polityczną o charakterze systemowym, skupiającą ludzi mających wspólny cel, dotyczący podstawowych spraw życia społecznego i wspólny program wiodący do tego celu” (Krukowski, 2002, s. 37). Natomiast jako strukturalna instytucja polityczna SD dąży do realizacji swego programu, kładąc nacisk na własną strukturę organizacyjną. Po drugie, SD wpisuje się w definicję partii politycznej zawartej w ustawie o partiach politycznych. Stronnictwo Demokratyczne jest w tym kontekście dobrowolną — występującą pod swoją nazwą — organizacją stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej (Ustawa, 1997, s. 4). I po trzecie, SD jest partią opartą na zasadzie wewnętrznej demokracji — taką, w której obowiązują reguły demokracji podczas podejmowania decyzji czy też wyboru przywódców, a organizacje lokalne cieszą się znacznym zakresem autonomii w stosunku do centrali. Stronnictwo Demokratyczne wypełnia wszystkie standardy demokracji partyjnej według Sartoriego:

- wyłania elitę władzy w państwie;
- stanowi forum dystrybucji demokratycznej władzy w państwie;
- wpływa na kształt opinii publicznej, formułuje doktryny i programy polityczne;

- legitymizuje system polityczny w Polsce;
- wiąże także państwo ze społeczeństwem i stanowi forum reprezentacji politycznej ludu — jako ogółu obywateli w przestrzeni *demos*;
- integruje społeczeństwo w sferze życia politycznego i uczestniczy w dynamicznym kształtowaniu i funkcjonowaniu systemu partyjnego i politycznego w Polsce (zob. Wojtaszczyk, 1998; Stelmach, 2013).

Dziś zasadniczego znaczenia nabiera pytanie o przyszłość tej partii. Jedyne teoretycznie można założyć, że szansa powrotu SD na scenę polityczną wiąże się z konsekwentnym jej udziałem w wyborach pod własnym szyldem i z własnym programem. Pozwoliłoby to utrwalić stary i zdobyć nowy elektorat oraz zmobilizować wyborców wokół idei demokratycznych, tak bliskich SD. Liczyć się tu trzeba z kilku-, a nawet kilkunastoletnim procesem odbudowy politycznych wpływów. Przeprowadzone badania i cały kontekst procesów związanych z wewnętrznym funkcjonowaniem SD pozwalają naukowo stwierdzić, że to zadanie jest możliwe, gdyż partia ta posiada doświadczenie polityczne, tak ważne dla trwałości systemu politycznego w Polsce (Żebrowski, 2003, s. 282).

W wariancie zakładającym wzmocnienie SD członkowie tej partii powinni odpowiedzieć sobie na pytanie: Czy swą ofertę programową kierować do określonej grupy społecznej, czy do całego społeczeństwa? Ukierunkowanie działalności na średnich i drobnych przedsiębiorców, rzemieślników i kupców — a więc tzw. tradycyjne środowiska oddziaływania SD — wymagałoby dopasowania struktury organizacyjnej do potrzeb tego typu elektoratu, do czego demokraci są najbardziej przygotowani. Penetracja tych środowisk mogłaby doprowadzić też do wzrostu liczby członków i sympatyków SD. Chęć odwołania się w programie do całego społeczeństwa wymagać będzie jeszcze bardziej rozbudowanej struktury organizacyjnej. W obu przypadkach struktura organizacyjna musi zapewnić kierownictwu możliwość podejmowania szybkich i trafnych decyzji, jednocześnie umożliwić ścieranie się różnych zdań i poglądów. Duże znaczenie będzie miał tu sprawny obieg informacji, co zresztą w obecnej dobie jest niezbędnym warunkiem do prowadzenia jakiegokolwiek działalności partyjnej. Zachęcająca jest też penetracja tej części społeczeństwa, która nie bierze udziału w wyborach, i odwołanie się do jej potrzeb, również do wyborców niezdecydowanych, a więc tych, którzy nie mają określonej stałej preferencji i decyzje podejmują na kilka dni przed wyborami. Kolejnym problemem, przed którym stanie kierownictwo partii, będzie usytuowanie jej w zmieniającej się przestrzeni politycznej. Opcja prawicowa, lewicowa czy centrowa muszą wynikać z katalogu kwestii problemowych umieszczonych w programie politycznym. Biorąc pod uwagę dotychczasową myśl polityczną, najkorzystniejsze byłoby umieszczenie ugrupowania w centrum przestrzeni rywalizacji politycznej (Żebrowski, 2003, s. 283 i nast.).

W roku 2019 Stronictwo Demokratyczne obchodziło 80-lecie swojej działalności politycznej, natomiast rok później odbył się już XXVIII Kongres SD.

W tym kontekście partia ta ze swymi ideami demokratyczno-liberalnymi łączenia idei wolności i równości oraz silną strukturą systemową będzie nadal realizowała koncepcję demokracji partyjnej, dążąc do neutralizowania wielu procesów zniekształcania demokracji w Polsce, o których pisał wcześniej Sartori, zwłaszcza że SD posiadając strukturę gotową do intensywnego zaangażowania politycznego, aktywnie korzysta z najpopularniejszych narzędzi komunikacji umożliwiających kreowanie wizerunku partii politycznej. Nawiązuje też interaktywny dialog w schemacie „wielu do wielu”, oznaczający równorzędność komunikacji pomiędzy twórcą informacji (partia polityczna) i jej odbiorcami (społeczeństwo). Buduje wzajemne relacje na wszystkich możliwych poziomach, zarówno w strukturze pionowej, jak i poziomej partii. Uaktywnia tym samym proces przekształcania *inputs* w *outputs*, który polega na oddziaływaniu na siebie nawzajem powiązanych z sobą elementów systemu, występujących w ramach jego struktury. Wewnątrz partii dotyczy to relacji: członkowie Stronnictwa — Zarząd Główny — Rada Naczelna, na zewnątrz — relacji do społeczeństwa i ze społeczeństwem (zob. Narożna, 2019). Osiągnięta w ten sposób równowaga/stabilizacja (homeostaza — homeoreza) Stronnictwa Demokratycznego stwarza szansę na odbudowę pozycji partii na polskiej scenie politycznej, w perspektywie cyklu wyborów, które będą miały miejsce w Polsce od roku 2023.

Bibliografia

- Andrusiewicz, A. (1985). *Stronnictwo Demokratyczne w systemie politycznym Polski Ludowej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Antoszewski, A., Herbut, R. (1993). *Systemy polityczne demokracji zachodnioeuropejskich*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Bałaban, A. (2005). *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Bankowicz, M. (2014). Metodologia politologii według Giovanniego Sartoriego. *Politeja*, nr 6(32).
- Beyme, K. (2005). *Współczesne teorie polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bożyk, S. (2006). *Partie polityczne a Sejm*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Chmaj, M., Sokół W., Żmigrodzki M. (2001). *Teoria partii politycznych*. Lublin: Wydawnictwo Morspol.
- Collier, D., Gerring, J. (eds.). (2009). *Concept and Method in Social Science. The Tradition of Giovanni Sartori*. New York—London: Routledge.
- Czubiński, A. (1998). *Stronnictwo Demokratyczne (1937—1989). Zarys dziejów*. Poznań: Instytut Historii UAM.
- Gomółka, Z. (2019). *Cybernetyka w zarządzaniu organizacją*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

- Granda, M.L, Iran, J., Mesa, G. (2015). Democracy: An Incomplete Invention. Reflections on Giovanni Sartori's what is Democracy? *Journal of Power, Politics & Governance*, vol. 2.
- Heywood, A. (2009). *Teoria polityki*. Tłum. M. Jasiński, B. Maliszewska, D. Stasiak. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Herbut, R. (2002). *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Konstytucja PRL z 1952 r.* (Dz.U. 1976, nr 5, poz. 29).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kosowska-Gąstoł, B. (2019). Partie i systemy partyjne. W: M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstoł (red.), *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki*. T. 1: *Zagadnienia teoretyczne* (s. 105—115). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Krauz-Mozer, B. (2012). Historia — nauka pomocnicza czy metoda politologii? W: M. Kołodziejczak, R. Rosicki (red.), *Od teorii do praktyki politycznej. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Blokowi z okazji 40-lecia pracy naukowej i 70-lecia urodzin* (s. 37—48). Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.
- Krukowski, J. (2002). *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Lublin: Wydawnictwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Locke, J. (1992). *Dwa traktaty o rządzie*. Tłum. Z. Rau. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN,
- Marcinkowski, T. (2001). *Spoleczeństwo obywatelskie jako społeczeństwo polityczne w myśl Johna Locke'a*. III Międzynarodowe Seminarium Naukowe Studentów i Młodych Pracowników Nauki, Jarosław. Gorzów Wielkopolski: Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Gorzowie Wlkp.
- Marcinkowski, T. (2014). *Polskie partie polityczne wobec procesu integracji europejskiej 1989—2005*. Gorzów Wielkopolski: Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Gorzowie Wlkp.
- Narożna, D. (2019). *Media w polityce informacyjnej. Casus polskich uniwersytetów publicznych*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.
- Pałuch, P. (1995). *PSL w systemie politycznym Rzeczypospolitej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Pasquino, G. (2005). The Political Science of Giovanni Sartori. *European Political Science*, March.
- Piotrowski, E. (2012). Zagrożenia neoliberalizmu dla edukacji polskiej. W: M. Kołodziejczak, R. Rosicki (red.), *Od teorii do praktyki politycznej. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Blokowi z okazji 40-lecia pracy naukowej i 70-lecia urodzin* (s. 259—268). Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.
- Piskorski, P. (2014). *Między nami liberalami*. Warszawa: Wydawnictwo Czerwone i Czarne.
- Program Polityczny Stronnictwa Demokratycznego*. (2013). Warszawa.
- Przybylski, H. (2000). *Politologia*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
- Rajewski, A. (1985). *Stronnictwo Demokratyczne w PRL*. Warszawa: Wydawnictwo Epoka.
- Sartori G. (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. New York: New York University Press.
- Sartori, G. (1994). *Teoria demokracji*. Tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Saward, M. (2008). *Demokracja*. Tłum. A Burek. Warszawa: Wydawnictwo Sic.
- Statut Stronnictwa Demokratycznego*. (2013) Warszawa.
- Stelmach, A. (2013). *Przemiany demokratyczne w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.

- Surmaczyński, M. (2010). *Podstawowe problemy metodologiczne nauk społeczno-politycznych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r.* (Dz.U. 1997, nr 98, poz. 604).
- Wojtaszczyk, K.A. (1998). *Partie polityczne w państwie demokratycznym*. Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne.
- Żebrowski, W. (2003). *Stronnictwo Demokratyczne w warunkach demokratyzacji ustroju demokratycznego*. Gdańsk: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Gryf”.

Stanisław Schupke, mgr, doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich, członek Zarządu Głównego Stronnictwa Demokratycznego, współzałożyciel Stowarzyszenia „My Poznaniacy” oraz Stowarzyszenia „Prawo do Miasta”;



NEUTRALNOŚĆ MOŁDAWII: UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE I MIĘDZYNARODOWE

NEUTRALITY OF MOLDOVA: ITS INTERNAL AND INTERNATIONAL DETERMINANTS

Maciej Herbut*
Renata Kunert-Milcarz**


Abstrakt

Neutralność w Mołdawii traktowana jest przez władze państwa jako strategia, która mogłaby zagwarantować przetrwanie w środowisku międzynarodowym. Niemniej, mimo osadzenia w prawie państwowym (w ustawie zasadniczej), Mołdawia nie posiada gwarancji międzynarodowych dla swojego statusu neutralności, co wynika przede wszystkim z niekonsekwentnej polityki zagranicznej. Mołdawia stoi przed wyborem dwóch strategii: pierwszej, polegającej na zacieśnieniu relacji z Zachodem; drugiej, na polepszeniu relacji z Rosją i mimo, że wybór każdej ze ścieżek wiązałby się z wysokim ryzykiem, wydają się one lepsze od polityki

Abstract

Neutrality in Moldova is treated by the state authorities as a strategy that could guarantee survival in the international environment. Despite being referred to even in the country's constitution, Moldova's neutrality is a state not recognized by the international community, which is mostly due to an inconsistent foreign policy. Under such circumstances, Moldova is torn between two strategies: the betterment of the relationship with Russia, or tightening the cooperation with the West. Both strategies are problematic, yet they seem more adequate than the strategy of inconsistent neutrality pursued thus far.

* Instytut Politologii, Uniwersytet Wrocławski (maciej.herbut@uwr.edu.pl);  <https://orcid.org/0000-0001-6993-5857>.

** Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski (renata.kunert-milcarz@uwr.edu.pl)  <https://orcid.org/0000-0002-1582-9511>.

pozorowanej neutralności, jaką państwo to dotychczas prowadziło.

Słowa kluczowe: Republika Mołdawii, neutralność, polityka zagraniczna, Rosja

Key words: Republic of Moldova, neutrality, foreign policy, Russia

Wstęp

Celem postawionym w niniejszym artykule jest zaprezentowanie fenomenu polityki neutralności i jej uwarunkowań na przykładzie Mołdawii. Ponieważ państwa neutralne mogą prowadzić w miarę niezależną i nieskrępowaną sojuszami politykę zagraniczną, neutralność może przynieść korzyści zarówno polityczne, jak i ekonomiczne (Browning, 2007, s. 34; Niemi, 2014). Są jednak pewne warunki, które muszą zostać spełnione, aby strategia ta okazała się opłacalna (Karsh, 1988, s. 33). Po pierwsze, państwo takie powinno dysponować potencjałem odstraszania (*deterrence*) w wypadku naruszenia jego suwerenności¹. Po drugie, neutralność musi być strategią przemyślaną i wynikającą z pewnych determinantów zarówno wewnątrzpaństwowych (stabilność polityczna czy integralność terytorialna i tożsamościowa), jak i międzynarodowych (sprzyjające środowisko międzynarodowe).

Władze w Kiszyniowie traktują neutralność, zapisaną w art. 11 konstytucji z 1994 roku, jako strategię gwarantującą przetrwanie na arenie międzynarodowej (Konstytucja Mołdawii sekcja 1 art. 11). W jakim stopniu jednak status mołdawskiej neutralności jest gwarantem suwerenności — to kwestia sporna. Z tego założenia wynika główna teza badawcza, która wyraża się przekonaniem, że wypracowane w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku rozwiązania dotyczące statusu Mołdawii nie odpowiadają współczesnym wyzwaniom i istnieje potrzeba ich redefinicji. Niestabilność polityczna, problemy tożsamościowe państwa, które mają bezpośrednie przełożenie na niespójną, chaotyczną politykę zagraniczną, a także brak integralności terytorialnej oraz asymetryczny charakter relacji z Rosją, która uznaje region poradziecki za wyłączną strefę swoich wpływów, należą do głównych problemów, z którymi państwo musi się zmierzyć. Metody badawcze, wykorzystane w opracowaniu, to głównie analiza komparatystyczna oraz *desk research*.

¹ Efraim Karsh (1988, s. 33) odnosi się do komponentów: „pozytywnego” i „negatywnego”. Autorzy artykułu uznali jednak, że użycie sformułowań „aktywne” i „pasywne” będzie bardziej adekwatne. Karsh (1988) za komponent „pasywny” uznaje głównie środki militarne. Autorzy niniejszego artykułu rozszerzają to pojęcie także na gwarancje konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe.

Opracowanie składa się dwóch części: teoretycznej i empirycznej. W części pierwszej poruszony zostanie problem statusu państw neutralnych w stosunkach międzynarodowych. Następnie uwaga zostanie poświęcona dwóm „komponentom”, które zdaniem Efraima Karsha w sposób znaczący wpływają na skuteczność polityki zagranicznej państw neutralnych. Podczas gdy komponent „pasywny” odnosi się przede wszystkim do gwarancji prawnomiędzynarodowych oraz militarnych, które są niezbędne do przetrwania państwa, komponent „aktywny” dotyczy „charakteru” polityki zagranicznej, która musi być polityką konsekwentną i odpowiadającą wymaganiom środowiska międzynarodowego. Ponieważ państwa neutralne muszą głównie polegać na własnych zasobach (strategia *self-help*), wymienione elementy są kluczowe dla ich przetrwania². W części drugiej — empirycznej — zostaną przedstawione konstytucyjno-prawne aspekty mołdawskiej neutralności oraz poruszony zostanie problem, jak dalece obrona przez Mołdawię polityka zagraniczna wpisuje się w obecne realia geopolityczne.

Pozycję państwa można rozumieć jako pewien stan wynikający z uwarunkowań zarówno materialnych, jak i relacyjnych³. Jednym z najważniejszych indykatorów statusu państwa jest jego wielkość (Argyle, 1952). Najczęściej wykorzystywanymi wyznacznikami wielkości państw współczesnych są: powierzchnia i zasobność surowcowa, zdolności militarne oraz potencjał społeczny⁴. W zależności od wielkości można dokonać wstępnej analizy statusu państwa i tego, w jakim stopniu polityka neutralności może przynieść mu korzyści. We współczesnych stosunkach międzynarodowych neutralność stanowi głównie domenę państw małych, które z racji swoich ograniczonych zasobów starają się w sposób optymalny dostosować do swojego środowiska międzynarodowego. Ponieważ państwa małe są szczególnie narażone na naciski z zewnątrz, neutralność, oparta na dobrych relacjach z sąsiadami, może okazać się najskuteczniejszą strategią gwarantującą im przetrwanie (Stokke, 2012, s. 211; Herbut, 2017b).

² Państwa neutralne, takie jak Szwecja, Szwajcaria czy Austria, opierają strategię neutralności na komponencie „pasywnym”: neutralności zbrojnej w przypadku Szwecji i neutralności uregulowanej przez prawo państwowe w przypadku Austrii oraz Szwajcarii (Chang, 2017; Czarny, 2018, s. 157—162; Konstytucja Austrii rozdz. 1. art. 9a). Są jednak państwa, jak np. Finlandia, które swoją strategię opierają głównie na konsekwentnej i wyważonej polityce zagranicznej (komponent „aktywny”) (Karsh, 1988, s. 138).

³ Alexander Wendt (1999) w odniesieniu do stosunków międzynarodowych wprowadził rozróżnienie pomiędzy neorealizmem, który jest oparty na materialnych przesłankach (*materialist*), oraz konstruktywizmem, opartym na relacyjnych przesłankach (*relational*).

⁴ Temat wielkości państw był niejednokrotnie poruszany w literaturze stosunków międzynarodowych. Przykładowo Michael Handel (1990, s. 11—54) za „wyznaczniki” wielkości uznał m.in.: terytorium (*area*); zasobność w surowce naturalne (*natural resources*); populację (*population*). Maurice A. East (1973) z kolei wymienia następujące wyznaczniki wielkości: powierzchnia (*land area*); populacja (*total population*); dochód narodowy (*total GNP*); potencjał militarny (*military capabilities*). Wielkością państwa zajmowali się także badacze, jak: James Rosenau (2006), Ronald P. Barston (1973), Przemysław Grudziński (2008), Teresa Łoś-Nowak (2011).

Odnosnie do samego pojęcia neutralności w stosunkach międzynarodowych, to wywodzi się ono od łacińskiego słowa *neuter* (żaden z dwóch), które oznacza obojętność czy bezstronność państwa⁵. Kategoria neutralności sięga czasów starożytnych, jak ilustruje to historia wojny peloponeskiej Thucydidesa (Kulesza, 2006, s. 28 i in.). Pierwszy raz społeczność międzynarodowa uznała neutralność Szwajcarii na podstawie traktatu pokojowego z Paryża z 1814 roku. Została ona potwierdzona także mocą decyzji kongresu wiedeńskiego z 1815 roku, traktatu wersalskiego z 1919 roku i konstytucji szwajcarskiej z 1874 roku (już w 1813 r., po klęsce Napoleona pod Lipskiem, status neutralności Szwajcarii został potwierdzony przez Zgromadzenie Związkowe; zob. Karsh, 1988, s. 25; Barcik, 2009; Porębski, 2010, s. 51). Kolejnymi państwami europejskimi, które uzyskały podobny status, były Belgia (1839) oraz Luksemburg (1867)⁶. Bardziej współczesnym przykładem neutralności jest Austria, która finalnie potwierdziła swój status w 1955 roku (Kunz, 1956; Karsh, 1988, s. 148—149; Niemi, 2014)⁷.

Wymienione uprzednio historyczne typy neutralności należy określić mianem neutralizacji⁸. Proces ten cechuje to, że jest on wynikiem działań multilateralnych. Państwa silniejsze, w ramach umów prawnomiędzynarodowych, godzą się na respektowanie neutralnego statusu państwa mniejszego. Ponieważ neutralizacja jest manifestacją interesów mocarstw, za komponent „pasywny”, będący gwarantem neutralności, można uznać prawo międzynarodowe i potencjał militarny państw, którym zależy na utrzymaniu danego *status quo*. Stanisław Bieleń (2010, s. 68) nie bez powodu sytuuje politykę neutralności w katalogu rozwiązań multilateralnych. Klasyczną neutralność, która przyjmowała charakter neutralizacji, można więc uznać za status łączący się z nieuczestniczeniem w wojnach i niezgodą na stacjonowanie sił zbrojnych na terytorium danego państwa. Co ważne, każde z państw neutralnych ma jednak prawo obrony swojego statusu, w związku z czym może posiadać własną armię i jej używać w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa (Kotliński, 2009, s. 146). Neutralizację można więc uznać za odmianą neutralności, *de jure* bowiem posiada ona odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym i państwowym, i jest strategią mającą na celu przetrwanie państwa. Ta odmiana neutralności może przyjąć charakter neutralności wieczystej, permanentnej czy też stałej (Czarny, 2018, s. 8)⁹.

⁵ Ciekawe rozważania natury teoretycznej dotyczące neutralności przedstawiły: Christine Agius i Karen Devine (2011).

⁶ Zob. więcej na temat neutralności Belgii: William E. Lingelbach (1933), i Luksemburga: Benoît Majerus and Charel Roemer (2015).

⁷ Konstytucja Austrii. Cz. 1. art. 9a.

⁸ Neutralizacji nie należy mylić z pojęciem neutralizmu, które w prawie międzynarodowym jest ściśle związane z koncepcją niezaangażowania z czasów zimnowojennych. Zob. więcej: Karsh (1988, s. 28); *Encyclopedia Britannica*; Arkadiusz Kotliński (2009, s. 145).

⁹ Zob. więcej na temat państw, które przyjęły wieczystą neutralność: Hans-Peter Neuhold (1982).

Mimo że neutralizacja ma charakter multilateralny, państwo może także ogłosić neutralność na podstawie działań unilateralnych. Ryszard Czarny określa takie działanie mianem neutralizmu, czyli polityki, która nie jest osadzona w aktach normatywnych (Czarny, 2018, s. 10). Ponieważ decyzja o przyjęciu neutralności jest podjęta przez władze danego państwa, bez ingerencji mocarstw, istnieje ryzyko, że społeczność międzynarodowa nie będzie jej respektować. W takiej sytuacji decyzja o przyjęciu strategii neutralności może mieć daleko idące konsekwencje, w szczególności dla państwa małego, które nie będzie w stanie stawić czoła agresji ze strony silniejszych sąsiadów. Może zatem dojść do rozbieżności między stanem prawnym (*de jure*) i rzeczywistym (*de facto*) (Beyer, Hoffman, 2013, s. 292; Herbut, 2017b, s. 177).

Jeżeli mamy do czynienia z neutralnością, która nie posiada gwarancji traktatowych albo istnieje ryzyko jej nierespektowania, państwo ma do wyboru dwa rozwiązania: może polegać na własnych zasobach przy obronie swojej suwerenności (strategia *self-help*) lub może starać się wypracować pozytywny wizerunek poprzez prowadzenie aktywnej polityki zagranicznej, dzięki której wzmocni swój status (strategia *transcending*)¹⁰. Mimo że współczesne państwa neutralne starają się oprzeć swój status na obu strategiach, zazwyczaj jedna z nich okazuje się dominującą. Przykładowo, nie bez powodu neutralność Szwecji określa się mianem neutralności zbrojnej (*armed neutrality*). Dla tego państwa komponent „pasywny” pod postacią sił zbrojnych i odstraszenia potencjalnych agresorów stanowi gwarant jej suwerenności (Karsh, 1988, s. 16; Sundelius, 1990; Niemi, 2014, s. 7). Z kolei innym przykładem jest Finlandia, która w roku 1948 podpisała z ZSRR traktat obronny, na mocy którego oba państwa zadeklarowały wzajemną pomoc w razie agresji z zewnątrz (Kekkonen, 1970; Maude, 1976, s. 12; Browning, 2002, s. 59). Należy jednak podkreślić, że sojusz ten był jedynie środkiem do celu. Juho Kusti Paasikivi, ówczesny premier, uznawał bowiem gwarancje dla ZSRR za kluczowy element fińskiej niepodległości¹¹. Dla Finlandii „komponent pozytywny”, oparty na wyważonej polityce zagranicznej, stanowił więc fundament jej neutralności (Karsh, 1986, s. 267). W takim przypadku oba komponenty („pasywny” i „aktywny”) ulegają rozmyciu i przetrwanie państwa uzależnione jest od kompetencji jego korpusu dyplomatycz-

¹⁰ Zdaniem Kennetha Waltza (1979, s. 105) wraz ze wzrostem specjalizacji państwa są coraz bardziej od siebie zależne. Zasada samopomocy oznacza, że państwo, mimo korzyści płynących ze specjalizacji, najwięcej uwagi i środków poświęca na zaspokajanie własnych potrzeb i jednocześnie nie uzależnia się od innych państw. *Transcending* z kolei, zdaniem Paula Shroedera (1994, s. 117), oznacza próbę wykraczania poza zwykłe granice „kolizyjnej” polityki zagranicznej i próbę budowy pozytywnego wizerunku w stosunkach międzynarodowych.

¹¹ Fiński minister ds. obrony Juri Jukka Häkämies podczas przemówienia w Waszyngtonie w 2007 r. stwierdził, że dla Finlandii istnieją trzy najważniejsze wyzwania geopolityczne: Rosja, Rosja i jeszcze raz Rosja (Kangas, 2011, s. 41). Więcej też na temat zob.: V.K. Vinayaraj (2011, s. 273).

nego i charakteru polityki zagranicznej¹². W Europie mamy więc do czynienia z różnymi odmianami neutralności. Podczas gdy neutralność austriacka i szwajcarska jest najbliższa modelowi klasycznemu neutralności-neutralizacji i oparta jest na gwarancjach prawnomiędzynarodowych (*de jure*), neutralność nordycką należy uznać za odmianę neutralności politycznej (*de facto*), którą także określa się mianem neutralizmu (Browning, 2007; Czarny, 2018, s. 10). Mimo dominacji jednego z komponentów (pasywnego lub aktywnego) państwa neutralne starają się jednak oprzeć strategię neutralności na obu ogniwach. W przypadku Szwecji, oprócz znaczących inwestycji w przemysł zbrojeniowy, państwo skutecznie wykorzystuje w stosunkach międzynarodowych swoją markę, którą stała się aktywna polityka zagraniczna¹³. Neutralność austriacka nie bazuje tylko na komponencie „pasywnym”, ale także na aktywnej polityce zagranicznej (Mueller, 2011; Brix, 2016; Luijck, 2016). Z kolei Szwajcaria, której neutralność jest regulowana prawem międzynarodowym, podobnie jak Szwecja, stara się podeprzeć swój status nie tylko inwestycjami w przemysł zbrojeniowy, ale także budowaniem pozytywnego wizerunku na arenie międzynarodowej (*soft power*) (Karlssohn, 1995; Chang, 2017; Czarny, 2018, s. 157—162).

Mimo wielu różnic istnieją elementy wspólne dla europejskich państw neutralnych. Po pierwsze, wszystkie wymienione państwa wykazują wysoki poziom wrażliwości na swoje najbliższe otoczenie międzynarodowe i są w stanie w sposób adekwatny wykorzystać własne ograniczone zasoby w celu dostosowania się do istniejącego *status quo*. Jak zauważyli Dariusz Popławski (2013, s. 21—22), Peter J. Katzenstein (1985) czy Miriam Fendius Elman (1995), nawet subtelne zmiany w środowisku międzynarodowym mogą mieć decydujący wpływ na funkcjonowanie małych państw neutralnych. Ich polityka zagraniczna musi więc być przemyślana, ponieważ konsekwencje błędów mogą okazać się bardziej kosztowne niż w przypadku państw większych (Jervis, 1978, s. 173—174; Karsh, 1988, s. 108; Elman, 1995, s. 176; Rutkowski, 2018, s. 28).

Po drugie, neutralne państwa europejskie są aktywnymi i szanowanymi „obywatelami społeczności międzynarodowej”, co jest ściśle związane ze strategią *transcending*, czyli wykraczania poza zwykłe granice polityki kolizyjnej i podejmowania roli aktywnej strony¹⁴. Strategia ta jest czymś więcej niż tylko nieangażowaniem się w sojusze i przyłączaniem się do istniejących bloków politycznych i jest tożsama z odgrywaniem aktywnej roli w stosunkach międzynarodowych (Shroeder, 1994, s. 117; Tunander, 2008, s. 169; Vinayaraj,

¹² Karsh (1988, s. 138) w przypadku Finlandii mówi o komponencie „pasywno-aktywnym” (*active-passive road to neutrality*).

¹³ O neutralności jak o „marce” pisał Christopher S. Browning (2007).

¹⁴ Pojęcie „dobrego obywatela społeczności międzynarodowej”, które jest ściśle związane ze strategią *transcending* i odnosi się zdaniem Lee, Chuna, Suha i Thomsena (2015, s. 1—3) do aktywności takich, jak: przeciwdziałanie problemom o charakterze globalnym, nawiązywanie współpracy z innymi państwami i z różnymi organizacjami międzynarodowymi.

2011, s. 259). Aktywność ta może przejawiać się poprzez: uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych; czynne angażowanie się w rozwiązywanie sporów międzynarodowych w charakterze arbitra; promowanie wartości takich, jak prawa człowieka czy ekologia; odgrywanie roli mostu kulturowego czy też gospodarczego. Wszystkie wymienione państwa neutralne z okresu zimnowojennego odgrywały ważne role: Finlandia, którą niektórzy określali mianem pomostu (*bridge builder*), starała się w sposób pozytywny wpływać na relacje między Wschodem a Zachodem (Hakovirta, 1988, s. 214); Szwecja, Finlandia i Austria były liderami w licznych inicjatywach związanych z ideą rozbrojenia i tworzenia stref bezatomowych¹⁵. Szwajcaria, która wyspecjalizowała się w mediacjach, wzięła aktywny udział w łagodzeniu konfliktów i kryzysów, jak na przykład w trakcie kryzysu zakładników między USA a Iranem w 1979 roku, podczas negocjacji związanych z zakończeniem wojny wietnamskiej czy też podczas wojny w Algierii w 1962 roku (Hakovirta, 1988, s. 221—223; Schaufelbuehl, Wyss, Bott, 2015). Helsinki, Genewa i Wiedeń stały się „światowymi stolicami”, w których odbywały się liczne konferencje międzynarodowe i w których siedziby miało wiele organizacji międzynarodowych (Hakovirta, 1988, s. 232). Wszystkie wymienione państwa także odgrywały ważną rolę podczas operacji pokojowych w Kosowie (KFOR) czy w Bośni i Hercegowinie (EUFOR) (Andrey, 2010, s. 89). Symbiotyczny charakter strategii *transcending* i neutralności w sposób znaczący może więc wpłynąć na prestiż i status państw na arenie międzynarodowej (Shroeder, 1994, s. 117; Vinayaraj, 2011, s. 259—260). Co istotne, jest to strategia, która największe korzyści może przynieść państwom małym, które w mniejszym stopniu niż mocarstwa czy państwa średniej wielkości są „obciążane” bagażem ideologicznym czy politycznym¹⁶. Jak zauważyli Efraim Karsh (1988), Christopher S. Browning (2007, s. 34) czy Johanna Rainio Niemi (2014, s. 8), współczesne państwa neutralne nie prowadzą już polityki

¹⁵ Przykładowo, prezydent Finlandii Urho Kekkonen był proponentem utworzenia „nordyckiej strefy bezatomowej” (Kekkonen, 1970, s. 151—154); Austria z kolei jest państwem, które od początku lat 80. XX w. podejmuje wszelkie działania zmierzające do wprowadzenia całkowitego zakazu prób z bronią jądrową (Renoldner, 2018, s. 258). Szwecja także aktywnie dążyła do podpisania układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z roku 1968 (Quester, 1970).

¹⁶ Ponieważ państwa duże i średnie prowadzą wielowymiarową politykę zagraniczną, muszą one często balansować pomiędzy różnymi opcjami. Współpraca z państwem „a” może więc w sposób negatywny wpłynąć na współpracę z państwem „b”. Co więcej, w przypadku państw silnych gospodarczo i militarnie, to ich „wielkość” wpływa determinująco na ich status. W stosunku do państw dużych i średnich formułowane są często znacznie większe oczekiwania niż w przypadku państw mniejszych. Ponadto, sam potencjał militarny państw dużych, nawet bez istnienia racjonalnych przesłanek, może prowadzić do „dylematu bezpieczeństwa” (Hertz, 1950, s. 158—160). Państwa małe, z kolei, nie tylko nie przyciągają uwagi jak państwa większe, ale często, właśnie z uwagi na swoją „małość” są bardziej atrakcyjnymi i wiarygodnymi partnerami. Nie mają więc bagażu ideologicznego czy politycznego państw większych. O sile państw małych pisze m.in. Wayne A. Wilcox (1967).

izolacjonistycznej. Wprost przeciwnie, starają się otwierać na świat i być aktywnymi jego członkami.

Po trzecie, co stwierdzili Miriam Fendius Elman (1995) i Peter Katzenstein (1985), uwarunkowania wewnętrzne państw neutralnych mają znaczący wpływ na ich status międzynarodowy. Ponieważ strategia neutralności oznacza niewiązanie się deklaracjami sojuszniczymi, państwa te muszą polegać głównie na własnych zasobach w obliczu zagrożenia (wspomniana już strategia *self-help*). To, że we współczesnych stosunkach międzynarodowych nawet mocarstwa nie mogą sobie pozwolić na otwartą agresję, nie oznacza, że nie dysponują one instrumentami wpływu. Wpływ ten może przybierać różne formy: nacisku ekonomicznego, wojny informacyjnej, szantażu politycznego czy też wojny hybrydowej, łączącej z sobą wszystkie wskazane elementy. Ze względu na fakt, że państwa neutralne nie mogą liczyć na sojuszników, to siła instytucji państwowych, stabilność polityczna i stopień zaufania społecznego do elit politycznych mają kluczowe znaczenie przetrwania tych państw. Niemi (2014, s. 1–4) wyraźnie wskazuje na to, że europejskie państwa neutralne, takie jak Austria, Szwecja czy Finlandia, to przede wszystkim państwa stabilne politycznie.

Reasumując, w globalizującym się i dynamicznie zmieniającym się świecie neutralność jest strategią, która może przynieść wymierne korzyści małym państwom neutralnym. *Transcending*, dzięki któremu państwa te mogą wzmocnić swój status międzynarodowy i stać się aktywnymi i szanowanymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, jest strategią korzystną dla państw neutralnych. Podczas gdy usankcjonowanie neutralności w prawie międzynarodowym czy też oparcie jej na sile wojskowej (neutralność zbrojna) można uznać za gwarancję bezpieczeństwa państw neutralnych, to z uwagi na swoją wielkość państwa te powinny też prowadzić wyważoną i przemyślaną politykę zagraniczną. Oba komponenty, „pasywny” i „aktywny”, wzajemnie się warunkują i tworzą fundament polityki zagranicznej opartej na neutralności.

Wewnętrzne i międzynarodowe aspekty mołdawskiej neutralności

Mołdawia opiera swoją politykę neutralności na gwarancjach konstytucyjnych oraz na polityce zagranicznej, którą (przynajmniej z założenia) ma charakteryzować zbalansowane podejście wobec Rosji i Zachodu. Neutralność Mołdawii można więc uznać za pewnego rodzaju hybrydę neutralności austriackiej oraz fińskiej. Ocena, jak dalece jednak strategia ta jest skuteczna, wymaga głębszej analizy. Autorzy najpierw skupią się na historycznym i konstytucyjnym wymiarze mołdawskiej neutralności, po czym przejdą do analizy jej komponentu „aktywnego”, czyli studium polityki zagranicznej tego państwa. Głów-

nym założeniem tej części opracowania jest to, że mimo osadzenia w prawie państwowym (w ustawie zasadniczej) Mołdawia nie posiada gwarancji międzynarodowych swojego statusu neutralności, co wynika przede wszystkim z niekonsekwentnej polityki zagranicznej.

Historyczny, formalnoprawny i konstytucyjny wymiar mołdawskiej neutralności

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku Mołdawia borykała się z problemami wewnętrznymi, które ograniczały możliwości Kiszyniowa do prowadzenia niezależnej polityki zagranicznej opartej na strategii neutralności. Po pierwsze, istotną kwestią okazał się problem integralności wewnętrznej państwa i dążenia separatystyczne dwóch regionów: Gaguzji i Naddniestrza; po drugie, oba regiony stały się obiektem działań Rosji.

27 sierpnia 1991 roku ogłoszona została niepodległość Republiki Mołdawii, a już dzień później uczyniła to samo Naddniestrzańska Mołdawska Socjalistyczna Republika Radziecka (NMSRR), przyjmując nazwę Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej (NRM), niemniej jednak nie została ona uznana przez społeczność międzynarodową (Lubicz-Miszewski, 2012, s. 123—124). Dodatkowo, procesy separatystyczne, rozpoczęte przez Rosjan i Ukraińców, stanowiących ponad połowę ludności Naddniestrza ulokowanego po zachodniej stronie Dniestru, spowodowały konflikty z prawobrzeżną częścią państwa, w której mocno pobrzmiwały postawy antyrosyjskie i prorumuńskie (Lubicz-Miszewski, 2012, s. 123). Rosja, pozornie przyjmując rolę stabilizatora sytuacji, dzięki wojnie w Naddniestrzu mogła przeprowadzić rekonesans, by stwierdzić, czy polegając na sprzyjających jej i odpowiednio wyposażonych militarnie siłach, prowokujących konflikt z państwem walczącym z separatyzmem, będzie w stanie przejąć wpływy w regionie (Gil, 2014, s. 149—150). W konsekwencji Mołdawia, bez Naddniestrza, została zdecydowanie osłabiona. Mimo podjętych prób likwidacji NRM państwo przyjęło narzucony przez Rosję układ z 1992 roku. Sytuację komplikują dążenia separatystyczne prawosławnej, tureckojęzycznej grupy etnicznej Gaguzów, zamieszkującej obszary południowej części RM. Warto podkreślić, że żadne z państw neutralnych z okresu zimnowojennego nie borykało się z takimi problemami, jak Mołdawia. W pewnym sensie trudną sytuację Finlandii i status okupowanego przez ZSRR portu w Porkalla, w którym Rosja ustanowiła bazę wojskową, można przyrównać do statusu regionów separatystycznych w Mołdawii. Zanim jednak Finlandia zaczęła prowadzić skuteczną politykę zagraniczną, opartą na neutralności, w 1955 roku, dzięki zabiegom dyplomatycznym, władze w Helsinkach odzyskały kontrolę

nad portem (Maude, 1976, s. 37). Mołdawia jednak do dnia dzisiejszego nie zdołała odzyskać kontroli nad regionami separatystycznymi. Wprawdzie Finlandia musiała sprostać wpływom radzieckim na swoim terytorium, jednak oddziaływanie ZSRR w przypadku Mołdawii było dodatkowo podparte jej dążeniami separatystycznymi, co ma znaczący wpływ na status tego państwa na arenie międzynarodowej.

6 marca 1994 roku przeprowadzono w Mołdawii referendum w kwestii neutralności. Mieszkańcy odpowiadali na następujące pytanie: „Czy opowiadasz się za tym, by Republika Mołdawii rozwijała się jako niepodległe, integralne i niepodzielne państwo w granicach określonych w dniu proklamowania suwerenności 23 czerwca 1990 roku, prowadzące neutralną politykę, utrzymujące wzajemnie korzystne stosunki ze wszystkimi krajami świata i gwarantujące wszystkim obywatelom prawa zgodne z normami prawa międzynarodowego?” (OSW, 47/1994, s. 5, cyt. za: Pieńkowski, 2013, s. 161). Twierdząco odpowiedziało 95% głosujących. Wyniki głosowania uznane zostały za wiążące, w warunkach wysokiej frekwencji 75%. Była to jednoznaczna informacja wskazująca na budowę własnej państwowości bez Rumunii, która nie uznała mocy prawnej głosowania (OSW 48/1994, s. 5, cyt. za: Pieńkowski, 2013, s. 161). Niezależnie od tego art. 11 Konstytucji Republiki Mołdawii z dnia 29 lipca 1994 roku stanowi, że państwo „proklamuje swoją stałą neutralność” oraz „nie dopuszcza rozmieszczania na swym obszarze sił zbrojnych innych państw”. Artykuł 142 przedstawia, iż postanowienia dotyczące między innymi „wieczystej neutralności państwa mogą być zmienione jedynie za zgodą udzieloną w referendum” oraz że „żadna zmiana nie może być dokonana, jeżeli pociągnęłaby za sobą zniesienie podstawowych praw i wolności obywateli lub gwarancji tychże praw i wolności” (Konstytucja Republiki Mołdawii, 1994). Konstytucja została przyjęta bez powszechnego głosowania w referendum ze względu na konflikt z Rosją, który wybuchł w 1992 roku i na skutek którego obszary znajdujące się po zachodniej stronie rzeki: Nistru, Camenca, Râbnitza, Dubăsari, Grigoriopol, Słobozia, w tym Tyraspol, a także liczne miejscowości na prawym brzegu Dniestru pozostały poza kontrolą władz w Kiszyniowie (Nicu, 2017, s. 134; zob. też: Lubicz-Miszewski, 2012).

Neutralność państwa została także potwierdzona w dokumencie strategicznym „Koncepcja polityki zagranicznej Mołdawii” z 8 lutego 1995 roku, którą określono jako jedną z najistotniejszych reguł polityki zagranicznej. Z tej zasady wynikało postanowienie niewikłania się w konflikty zbrojne; niebrania udziału w politycznych sojuszach obronno-wojskowych czy gospodarczych, mających na celu przygotowanie do wojny; braku zgody na lokalizację obcych baz wojskowych na swoim terytorium; nieposiadanie, nieprodukowanie ani nietestowanie broni jądrowej. Implementacja stałej polityki neutralności miała zabezpieczyć Mołdawię w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego i przyczynić się, wychodząc od analizy położenia geopolitycznego państwa, do większej stabilności i pokoju

(Cebotari, 2010, s. 84). Co więcej, zgodnie z doktryną bezpieczeństwa narodowego z 6 czerwca 1995 roku, głównym celem neutralności było zapewnienie bezpieczeństwa wojskowego narodu i państwa oraz zapobieganie wojnom i konfliktom zbrojnym za pomocą prawa międzynarodowego (Cebotari, 2010, s. 84—85). Realizując te założenia, Mołdawia nie akceptuje wojny jako środka do osiągnięcia celów politycznych, poza obroną. Głównym celem jest promowanie polityki zagranicznej, która zapewniłaby jej bezpieczeństwo militarne, bez uszczerbku dla innych państw. Mołdawia nie zezwala na wykorzystywanie swojego terytorium do agresywnych działań przeciwko innym państwom i do rozmieszczania na nim obcych wojsk (z wyjątkiem przypadków określonych w umowach międzynarodowych dotyczących rozmieszczenia kontyngentów sił pokojowych) (Cebotari, 2010, s. 85).

Władze w Kiszyniowie dołożyły wszelkich starań, aby strategia neutralności, podobnie jak to było w przypadku Austrii i Szwajcarii, była mocno osadzona w prawie państwowym. Problemem jednak nie jest wymiar formalnoprawny, a aspekt międzynarodowy, któremu zostanie poświęcona następująca część niniejszego artykułu.

Międzynarodowy wymiar mołdawskiej neutralności

Michael Handel (1990), Wayne A. Wilcox (1967) i Ola Tunander (2008, s. 172) twierdzą, że słabości państw małych można przekształcić w siłę, ponieważ charakteryzują się one często większą zdolnością przystosowywania się do zmieniających się okoliczności, co pozwala im również manewrować, a nawet manipulować systemem politycznym. Oczywiście, wszystko zależy od kontekstu, w jaki uwikłane jest każde państwo, w tym i Mołdawia, i może zależeć od konkretnych okoliczności występujących na arenie międzynarodowej. Lata dwudzieste XX wieku oraz początek XXI wieku charakteryzowały się przyjęciem polityki, która łączyła dwie strategie: ukrywania się przed zagrożeniami i opowiadania się po stronie silniejszego państwa. Kolejne lata, uwarunkowane relacjami z Unią Europejską, a także ze Stanami Zjednoczonymi, zapoczątkowały przyjęcie strategii mającej na celu ograniczenie wpływów Rosji i odizolowanie się od nich (Kunert-Milcarz, Russu, 2017; Miarka, 2018, s. 129). Te tendencje umocniły się wraz z powołaniem do życia inicjatywy Partnerstwa Wschodniego w 2009 roku. Trzeba jednak zauważyć, że wejście Mołdawii w struktury Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG) jest mało realne (Mołdawia podpisała z Unią Europejską, w ramach programu Partnerstwa Wschodniego, umowę stowarzyszeniową, w tym jej część gospodarczą o pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu DCFTA, która w całości weszła w życie 1 lipca 2016 r.,

a zmodyfikowany program stowarzyszeniowy został zatwierdzony w sierpniu 2017 r.) (Zalecenie Rady Stowarzyszenia UE—Republika Mołdawii Nr 1/2017), gdyż Rosja, jako największy gracz w regionie, wciąż posiada tam duże wpływy. W tym kontekście ważne jest podkreślenie, że o ile średnie lub duże mocarstwa mogą uniknąć błędów dyplomatycznych, o tyle w przypadku mniejszych krajów sposób stosowania ostrożnej dyplomacji uzyskuje znaczenie egzystencjalne, ponieważ błędne kalkulacje mogą mieć istotnie poważniejsze konsekwencje, w tym utratę niepodległości, gdy stanie się przed znacznie potężniejszym sąsiadem (Handel, 1990, s. 36). W takiej sytuacji należy zadać pytanie: W jakim stopniu prowadzona polityka zagraniczna tego małego państwa wpisuje się w ogólną sytuację geopolityczną w regionie?

Państwa małe, takie jak Mołdawia, Litwa, Gruzja czy Estonia, które uzyskały niepodległość po rozpadzie ZSRR, miały do wyboru dwie strategie: pierwsza, polegająca na szybkiej integracji ze strukturami zachodnimi, takimi jak NATO czy UE (strategia bałtycka), oraz druga, polegająca na prowadzeniu bardziej niezależnej polityki zagranicznej opartej na neutralności. Oba podejścia wiązały się z pewnym ryzykiem związanym z bliskością Rosji. Strategia bałtycka opierała się na szybkim oderwaniu się od Rosji i budowaniu pozytywnych relacji z Zachodem. Głównym jej założeniem było stworzenie wizerunku państwa stabilnego i lojalnego wobec Zachodu oraz szybkie członkostwo w strukturach europejskich. Neutralność natomiast jest strategią, która oznacza prowadzenie bardziej bezstronnej polityki zagranicznej. Należy jednak zadać pytanie: Czy państwo małe, jak Mołdawia, wybierając drugą opcję, jest w ogóle w stanie prowadzić politykę zagraniczną, opartą na neutralności?

Jugosławia w trakcie zimnej wojny mogła skutecznie balansować między Wschodem i Zachodem (Niebuhr, 2018). Turkmenistan i Uzbekistan, podobnie jak Mołdawia, ogłosiły swoją neutralność po rozpadzie ZSRR¹⁷. Istnieją jednak dwa ważne determinanty, które odróżniają te państwa od Mołdawii. Po pierwsze, Mołdawia to państwo małe — znacznie bardziej podatne na zmiany w otoczeniu międzynarodowym i nie jest w stanie stosować strategii balansowania, jak mogą to robić większe państwa. Po drugie, położenie geopolityczne Mołdawii pomiędzy UE a Rosją, sprawia, że prowadzenie „bezstronnej” polityki zagranicznej, szczególnie w obliczu narastającego konfliktu między stronami, wydaje się bardziej problematyczne. W tej części artykułu autorzy starają się udowodnić, że jeden z głównych problemów mołdawskiej neutralności stanowi nie tylko brak konsekwencji w prowadzeniu polityki zagranicznej, ale także rozbieżność pomiędzy jej stanem deklarowanym a rzeczywistym. Wprawdzie władze w Kiszyniowie deklarują neutralność własnego państwa i zabiegają na arenie międzynarodowej o uznanie statusu neutralności Mołdawii, to jednak

¹⁷ Zob. więcej o polityce zagranicznej Uzbekistanu i Turkmenistanu (Pannier, 2015; Defence25, 2017; Aleksey, 2019).

poszczególne rządy budują bezpieczeństwo Mołdawii, opierając się na różnych strukturach międzynarodowych (jak np. NATO czy UE).

Podczas gdy państwa bałtyckie szybko podjęły decyzję o przystąpieniu do NATO i EU i w sposób konsekwentny dążyły do jej realizacji, władzom w Kiszyniowie brakowało wizji (Kunert-Milcarz, Russu, 2017)¹⁸. Finlandię, której sytuacja geopolityczna pod wieloma względami przypominała sytuację Mołdawii, cechowała przede wszystkim powściągliwość wobec ZSRR (Faloon 1982, s. 3—5). Ponieważ NATO było przez ZSRR postrzegane jako organizacja z założenia wroga, Finlandia dołożyła wszelkich starań, aby wyraźnie odciąć się od Paktu. Władze w Helsinkach nawet określały NATO jako organizację szkodliwą, która przyczynia się do destabilizacji stosunków międzynarodowych (Browning, 2002, s. 51). Mimo wrogich nastrojów społeczeństwa władzy w Helsinkach udało się w takim stopniu załagodzić relacje z ZSRR, że państwo to nie tylko zachowało swoją suwerenność, ale mogło także aktywnie współpracować z organizacjami zachodnimi, takimi jak EFTA czy WE¹⁹. Politykę „finlandyzacji” często określano mianem poddańczej²⁰. Autorzy niniejszego artykułu są zdania, że było to podejście pragmatyczne — podyktowane sytuacją geopolityczną, jaka zaistniała po II wojnie światowej. Neutralność z założenia jest strategią nieopowiadania się po żadnej ze stron, wobec tego w obliczu narastających konfliktów między Rosją a Zachodem państwo małe o niewielkim znaczeniu geopolitycznym, takie jak Mołdawia, musi przede wszystkim prowadzić politykę niekonfliktową wobec swojego silniejszego sąsiada. Jednak, pomimo deklarowanej neutralności władze w Kiszyniowie w trakcie rządów ugrupowań proeuropejskich prowadziły wyraźnie antyrosyjską politykę (Kunert-Milcarz, Russu, 2017, s. 144).

Mołdawia niejednokrotnie próbowała wyzwolić się z rosyjskiej strefy wpływów, a pogłębiające się relacje z UE oraz partnerstwo z NATO są tego dowodem. Mimo współpracy z Zachodem Rosji nie udało się przekonać władz w Kiszyniowie do członkostwa w takich strukturach, jak Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ) czy Szanghajska Organizacja Współ-

¹⁸ (Parliament RM, 1995). Zdaniem wielu ekspertów obu dokumentom z lat 1995 (368-XIII) i 2006 (414-IV), oprócz ogólnikowych deklaracji dot. „zbalansowanego” podejścia w stosunkach międzynarodowych, której gwarantem miała być neutralność, brakowało jasnej wizji polityki zagranicznej.

¹⁹ Kiedy mowa o wrogich nastrojach społecznych, to należy wspomnieć, że władze fińskie w pierwszych latach zimnej wojny, w celu poprawy relacji z ZSRR, stosowały auto-cenzurę. Zob. więcej: Maude (1976), David Arter (1998); Browning (2002, s. 59); Takashi Inoguchi (2003, s. 121). Paradoksalnie, traktat obronny z ZSRR umożliwił Finlandii prowadzenie polityki aktywnej neutralności. W 1957 r. Finlandia stała się członkiem OEEC, a od 1961 r. podjęła bliską współpracę z EFTA i stała się jej pełnoprawnym członkiem w roku 1986. Związek Radziecki nawet wyraził zgodę na podpisanie umowy o wolnym handlu ze Wspólnotą Europejską (WE) w 1973 r. (Vinayaraj, 2011, s. 273).

²⁰ Zob. więcej: Sirkka L. Järvenpää (1990) albo Arter (1998, s. 39—40).

pracy (SOW) (Štavljanin, 2013, s. 100—102). Wprawdzie neutralność jest wpisana w konstytucję Mołdawii z 1994 roku (Republika, proklamując neutralność, podkreśliła brak możliwości rozmieszczania sił zbrojnych innych państw na swoim terytorium), jednakże w rzeczywistości status ten jest niezwykle trudny do utrzymania ze względu na niestabilność instytucji państwowych, kryzysy polityczne itp. Geopolityka oraz możliwości gospodarcze państwa powodują, że Mołdawia balansuje między Zachodem a Rosją. W ten sposób może osiągać korzyści ze współpracy z Unią Europejską i wschodnim sąsiadem. Przyjmując podejście realistów, że potęga jest czynnikiem decydującym o zachowaniu pozycji międzynarodowej, małe państwa mają skłonność do równoważenia zachowania, utrzymują *status quo* na arenie międzynarodowej (Archie, 2018, s. 126). Jednak w przypadku Mołdawii, państwa niestabilnego, polityka neutralności może spowodować, że państwo w pełni narażone zostanie na wpływy kulturowe i polityczne Rosji, w której interesie leży pozostanie Mołdawii poza strukturami NATO, zmiana jej europejskiego kursu oraz „asymetryczna federalizacja” państwa, czyli rozwiązanie problemu Naddniestrza zgodnie z memorandum Dmitrija Kozaka z 2003 roku, które zaproponowane w formule: Mołdawia, Naddniestrze, Rosja, Ukraina i OBWE, zakładało przeobrażanie struktury państwa w asymetryczną federację i akceptację autonomii Naddniestrza i Gagauzji (Rodkiewicz, współ. Konończuk, 2012, s. 2)²¹. Za każdym razem, kiedy władze w Kiszyniowie podejmują próby pogłębienia współpracy z Zachodem, Rosja stosuje metodę „zaciskającej się pętli”. Metoda ta polega na wykorzystywaniu statusu niezależnych regionów Naddniestrza i Gagauzji (Rodkiewicz, współ. Konończuk, 2012, s. 2). Zaproponowane przez Rosję memorandum było ilustracją sposobu, w jaki Kreml widzi rozwiązanie problemu naddniestrzańskiego. Dokument ten nie tylko dawał Naddniestrzu prawo weta w stosunku do decyzji związanych z polityką międzynarodową Kiszyniowa, ale także legalizował obecność rosyjskich sił pokojowych (w charakterze gwaranta nowego porozumienia) na terytorium zjednoczonego państwa przez okres co najmniej 20 lat. Z perspektywy Kremla tak przeprowadzona federalizacja Mołdawii gwarantowała zachowanie neutralności tego państwa i realnie blokowała wszelkie próby jego integracji ze strukturami zachodnimi (Całus, 2016, s. 77).

Jak słusznie twierdzi Victor Ciobanu, „nie mając wyraźnie na horyzoncie integracji europejskiej, pozbawiona podstawowych gwarancji bezpieczeństwa narodowego, władza w Kiszyniowie nadal upiera się przy chimerze »neutralności strategicznej« (zachowując wojska rosyjskie na swoim terytorium, w Naddniestrzu) i — w odróżnieniu od Gruzji i Ukrainy — nie ma śmiałości dokonać decydującego kroku w stronę NATO” (Ciobanu, 2013, s. 174). Argumenty o wycofaniu wojsk FR z Naddniestrza okazały się nietrafione, zatem warto zastanowić się nad tym, w jakim stopniu pożyteczne okazuje się prowadzenie polityki

²¹ Zob. więcej na temat konfliktu w Naddniestrzu: Lubicz-Miszewski (2012).

trwałej neutralności. Z kolei, biorąc pod uwagę aspekty geopolityczne, usytuowanie na skrzyżowaniu interesów wielkich mocarstw, Svetlana Cebotari (2010, s. 90) twierdzi, że prowadzenie polityki neutralności może skutecznie zabezpieczyć interesy narodowe Republiki Mołdawii oraz przyczynić się do konsolidacji bezpieczeństwa w regionie poprzez tworzenie więzi oraz dostosowywanie interesów politycznych i gospodarczych służących dobrobytowi narodu. Trudno się z tym zgodzić, ponieważ dla państw małych, będących w niekorzystnej sytuacji wewnętrznej i geopolitycznej, neutralność może zostać obciążona sporym ryzykiem ze względu na niemożliwość podpisania sojuszy obronnych, zdolnych zabezpieczyć kraj przed potencjalnymi zagrożeniami (Herbut, 2017, s. 180).

Władze Mołdawii nie raz, zasłaniając się statusem neutralności, próbowały także drogą prawną osiągnąć swoje cele. Przykładowo, 2 maja 2017 roku Trybunał Konstytucyjny Mołdawii wydał wyrok w sprawie wykładni art. 11. Interpelacja była inicjatywą przedstawicieli Partii Liberalnej, czyli zwolenników przystąpienia państwa do NATO. Stała neutralność została zachowana, niemniej jednak podkreślono, iż państwo posiada prawo do żądania pomocy wojskowej spoza terytorium kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa. W orzeczeniu Trybunału nawiązano też do stacjonowania wojsk rosyjskich we wschodnich częściach Mołdawii. Wojska te zostały uznane za obce oddziały okupacyjne. Decyzja Trybunału spowodowała odrzucenie *de facto* układu mołdawsko-rosyjskiego z 1992 roku (Nicu 2017, s. 137). Mimo poparcia ONZ (Zgromadzenie Ogólne 23 czerwca 2018 r. przyjęło rezolucję w/s wycofania wojsk FR z Naddniestrza), siły rosyjskie wciąż jednak bazują po zachodniej stronie Dniestru. 19 lipca 2018 roku Parlament Mołdawii przyjął strategię bezpieczeństwa narodowego na lata 2018—2021, w której potwierdzono, iż stacjonowanie rosyjskich sił zbrojnych na terytorium państwa traktowane jest jako zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz że ich obecność w Naddniestrzu podważa wewnętrzną integralność terytorialną.

Niebagatelne są problemy wewnętrzne Mołdawii: rozkład instytucji państwowych, powszechna korupcja oraz klientelizm i postępująca oligarchizacja (Rumer, 2017, s. 6). Wzmacnianie władzy i wpływów Partii Demokratycznej (Partidul Democrat din Moldova PDM) na czele z oligarchą Vladem Plahotniucem spowodowało Rosję do włączenia się w proces zmiany władzy w Mołdawii. Do zmiany tej doszło w czerwcu 2019 roku, kiedy powołano koalicję rządową, złożoną z prorosyjskiej Partii Socjalistów (Partidul Socialiștilor din Republica Moldova PSRM) oraz proeuropejskiego bloku ACUM (Strzelecki, 2019). Od listopada 2019 roku w Mołdawii funkcję premiera sprawowała Maia Sandu, polityczka z ramienia Bloku Wyborczego „Teraz” (Blocul electoral ACUM), którego głównym celem było wprowadzenie Mołdawii do Unii Europejskiej (Radio Free Europe, 15 June 2019; Radio Free Europe, 12 November 2019). 14 listopada 2019 roku blok ACUM został odsunięty od władzy i parlament powołał nowy mniejszościowy gabinet Iona Chicu, wspierany przez Partię

Socjalistów i Partię Demokratyczną, który w rzeczywistości podporządkowany jest PSRM oraz eurosceptycznemu i prorosyjskiemu prezydentowi Igorowi Dodonowi, który wygrał w pierwszych bezpośrednich wyborach prezydenckich w 2016 roku (zob. Całus, 2019). Dodon promował powrót do tzw. zrównoważonej polityki zagranicznej, w ramach której zapowiedział strategiczne partnerstwo z Rosją, podkreślając, że neutralność jest głównym celem oraz nie ma możliwości, by Mołdawia przystąpiła do jakiegokolwiek bloku wojskowego (Radio Free Europe, 23 January 2017; zob. też: Volovoj, 2017, s. 52—55; Miarka, 2018).

Wspomnianą strategię można określić — jako pewnego rodzaju nową kategorię — „neutralnością wojskową”. 5 września 2019 roku prezydent spotkał się z sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem. Dodon podkreślił, że status trwałej neutralności zapisany w Konstytucji i zrównoważona polityka zagraniczna (między Wschodem a Zachodem) pozostają podstawowymi priorytetami (Президентура Республики Молдова 2019). W wywiadzie dla BBC potwierdził, że celem strategicznym jest to, by neutralny status państwa został uznany na arenie międzynarodowej, na poziomie Rady Bezpieczeństwa ONZ (Вендик, 2018), gdzie 25 września 2019 roku podczas 74. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ domagał się faktycznego uznania i przestrzegania statusu neutralności kraju poprzez uzyskanie międzynarodowych gwarancji²² (IPN Press Agency, 2019), jednakże powstrzymał się od żądania wycofania przez Federację Rosyjską sił zbrojnych z Naddniestrza, co wywołało otwartą i mocną krytykę ze strony mołdawskiej opozycji.

To zbalansowane podejście wydaje się bardziej wiarygodne od tego, które prezentowały ugrupowania proeuropejskie, czego wyrazem może być dyplomacja prowadzona przez premiera Chicu (Euractiv, 25 listopada 2019; Gotisan, 2020). Z punktu widzenia Moskwy zapewnienia szefa rządu czy też prezydenta Dodona, z których każdy może w kolejnych wyborach zostać zastąpiony przez polityków z ramienia partii prozachodnich, nie są jednak wystarczające. Dopóki sytuacja polityczna w Mołdawii się nie ustabilizuje, Rosja woli „trzymać rękę na pulsie”, a wyprowadzenie wojsk z Naddniestrza wydaje się mało prawdopodobne. Zatem uzyskanie przez Mołdawię statusu państwa neutralnego, a także wszelkie próby dołączenia do organizacji, takich jak na przykład NATO (opcja bałtycka) są obecnie niemożliwe.

Z przedstawionych argumentów można wywnioskować, że mimo deklarowanej neutralności władze w Kiszyniowie *de facto* prowadziły do roku 2019 politykę, która zmierza do uwolnienia się spod wpływów Moskwy. Relacje z Federacją pozostają nadal niezbędnym elementem równania gospodarczego, politycznego i bezpieczeństwa Mołdawii. Obecność wojsk rosyjskich w Nad-

²² Co nie niesie z sobą żadnej wartości operacyjnej, jak np. w przypadku Turkmenistanu. Zob. więcej: Wywiad z Vladimirem Socorem, analitykiem z Jamestown Foundation: Ursu (2019).

dniestrzu godzi nie tylko w suwerenność państwa mołdawskiego, które nie wyraziło zgody na stacjonowanie obcych wojsk na swoim terytorium, ale także podważa jej konstytucyjną neutralność (Całus, 2016, s. 85). Inne, równie ważne instrumenty wpływu związane są z polityką surowcową i dostawą surowców energetycznych, handlem (import produktów rolnych i wina do Rosji) czy z polityką wobec mołdawskich migrantów zarobkowych w FR, których w Rosji jest około 600 tys. (zob. Strzelecki, 2019). Niemniej jednak, jeżeli Mołdawia pragnie prowadzić w miarę niezależną politykę zagraniczną, opartą na neutralności, to przede wszystkim musi zabiegać o względy Rosji, bliskie sąsiedztwo (do niego należy zaliczyć także Mołdawię) uznaje za naturalną jej strefę wpływów (Herbut, 2017a, s. 23—24). W takiej sytuacji wejście Mołdawii do Unii Europejskiej byłoby równoznaczne z utratą kontroli przez Rosję nad tym państwem (Russian Foreign Policy Concept, 2013).

W celu zrozumienia motywów działania Rosji warto na stosunki międzynarodowe spojrzeć oczami neorealisty. Zarówno John Mearsheimer (2001; 2014), jak i Waltz (2000) od lat pisali o tym, że Europa od czasu upadku ZSRR zbyt poszerzała swoją strefę wpływów (Herbut, Kunert-Milcarz, 2017). Podobnie jak w trakcie zimnej wojny, kiedy plan Marshalla, doktryna Trumana i NATO były instrumentami wojny ekonomicznej i militarnej przeciwko ZSRR, Rosja współcześnie postrzega UE i NATO jako zagrożenie dla własnych żywotnych interesów. Federacja pokazała swoją determinację, gdy prozachodnie władze Ukrainy postanowiły podpisać umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską. Polityka Rosji wobec Mołdawii jest więc uzależniona od kierunku polityki zagranicznej prowadzonej przez władze w Kiszyniowie. Zaognione relacje z Rosją nie wpływają też pozytywnie na stosunki Mołdawii z państwami zachodnimi (Gotisan, 2020; Necsutu, 2020). Państwa bałtyckie, mimo asymetrycznych relacji z Rosją, obrały konsekwentny prozachodni kurs w polityce zagranicznej, czego uwieńczeniem stało się najpierw członkostwo w NATO, następnie w UE (Zájedová, 1999—2000; zob. więcej: Paulauskas, 2006). Mołdawii natomiast, przez prowadzenie nieudolnej polityki balansowania, oprócz deklaracji, nie udało się zdobyć większej przychylności Zachodu.

Czy Mołdawia mogłaby starać się zwiększyć swoje znaczenie geopolityczne przez aktywną politykę międzynarodową (komponent „aktywny”), analogicznie do europejskich państw neutralnych? Mołdawia jest wprawdzie członkiem wielu organizacji międzynarodowych i regionalnych, takich jak WNP (Wspólnota Niepodległych Państw), GUAM (Organizacja na rzecz Demokracji i Rozwoju), Rada Europy czy CEFTA (Środkoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu), jednak główne wysiłki władz w Kiszyniowie są skupione na pogłębianiu integracji z Zachodem (Kunert-Milcarz, Russu, 2017, s. 142; BTI Moldova). Najbardziej jednak kontrowersyjną (w szczególności z punktu widzenia Rosji) jest współpraca z NATO. Mimo że europejskie państwa neutralne brały i dalej biorą aktywny udział w operacjach NATO, w przypadku Mołdawii pogłębiona

współpraca bez wątpienia wzbudza podejrziwość Rosji (zob. więcej: *NATO, Relations with the Republic of Moldova*, 2018). Wobec tego neutralność Mołdawii nie mogłaby oprzeć się na komponencie „aktywnym”, trudno bowiem uznać ją za aktora zaangażowanego na arenie międzynarodowej.

Kluczowym elementem, który w sposób determinujący wpływa na politykę zagraniczną Mołdawii, jest jednak nieprzewidywalność i niestabilność wewnętrzna. Kraj ten posiada słaby system polityczny. Charakterystyczny dla tego małego państwa jest także wysoki poziom korupcji oraz nieefektywne reformy gospodarcze (Puls Biznesu, 2018). Według raportu Transparency International z roku 2019 Mołdawia uzyskała 32 na 100 punktów i jest krajem, który zajmuje 120. miejsce na 180 badanych krajów pod względem transparentności (Transparency International, 2020). Zgodnie z opinią Bartłomieja Zdaniuka, ważnym czynnikiem także wpływającym na politykę międzynarodową Mołdawii jest problem wyboru między dwoma zasadniczymi interpretacjami tożsamości narodowej: prorosyjską i unionistyczną (zob. Zdaniuk, 2016, s. 223—232). Podziały społeczne mają więc bezpośrednie przełożenie na sytuację polityczną w kraju i na brak spójnej wizji polityki zagranicznej państwa, co także ma decydujący wpływ na nieskuteczność polityki neutralności.

Zakończenie i ewaluacja

Dla Mołdawii, kraju słabego politycznie i gospodarczo, neutralność miała się stać substytutem sił zbrojnych, a zarazem dogodnym sposobem ochrony suwerenności i niepodległości. Państwo to musi przede wszystkim przekonać społeczność międzynarodową do swojej neutralności, co władzom w Kiszyniowie się nie udaje. Mimo deklaracji politycznych zarówno Zachód, jak i Rosja nie są gotowe uznać neutralności państwa. Podczas gdy Moskwa traktuje „neutralność” Mołdawii jako argument przeciwko próbom zacieśniania współpracy z zachodnimi strukturami, takimi jak NATO czy UE, Zachód, odwołując się do koncepcji „neutralności”, dąży do wyparcia sił rosyjskich z Naddniestrza (Popławski, 2013, s. 196—197). Wprawdzie neutralność Mołdawii zapisana jest w konstytucji z 1994 roku, jednak w rzeczywistości brak jej gwarancji międzynarodowych. W przypadku Austrii czy Szwajcarii status tych państw był osadzony w prawie międzynarodowym. Finlandia z kolei, państwo, którego sytuacja geopolityczna wydaje się najbliższa tej, w jakiej znajduje się dzisiejsza Mołdawia, prowadziła niezwykle ostrożną i wyważoną politykę zagraniczną, głównie wobec ZSRR. Jeżeli Mołdawia poważnie rozważy strategię neutralności, to powinna przede wszystkim dążyć do załagodzenia relacji z Rosją. Według Georga Maude’a, paradoksalnie, relacje między Austrią i Finlandią a ZSRR, mimo tarć, zbudowane

były na wzajemnym zaufaniu, które stało się jednym z głównych filarów ich neutralności (Maude 1976, s. 53; por. też: Kekkonen, 1970; Karsh, 1986; Järvenpää, 1990, s. 125—129).

Należałoby więc zgodzić się ze słowami Dionisa Cenușa (2019), który twierdzi, że mimo starań władz w Kiszyniowie neutralność Mołdawii jest „tworem sztucznym” (*artificial construct*) i głównymi tego powodami są niespójność polityki zagranicznej i obecność wojsk rosyjskich na terenie Naddniestrza (Calus, 2016, s. 85; Cenușa, 2019). W tej sytuacji rządzący mają dwa wyjścia: pierwsze, polegające na zacieśnieniu relacji z Zachodem; drugie — na polepszeniu relacji z Rosją. Jak już zaznaczono, opcja pierwsza (bałtycka) wiązałaby się ze wzrostem wiarygodności wobec Zachodu i kontynuacją ambitnych reform wewnętrznych. W tej sytuacji Mołdawia dążyłaby do podniesienia swojego statusu względem NATO i UE, które mogłyby bardziej aktywnie działać na jej rzecz. Takie podejście wymagałoby jednak konkretnych deklaracji i porzucenia strategii neutralności. Dopóki zaś istnieje problem integralności terytorialnej i wojska rosyjskie stacjonują w Naddniestrzu, Zachód nie podejmie żadnych działań mogących prowadzić do otwartego konfliktu z Rosją. Opcja druga (fińska) polegałaby na zainicjowaniu polityki ugodowej wobec Rosji. Obecny rząd oraz prezydent wydają się realizować politykę zgodną z tą drogą. Ponieważ rząd Iona Chicu jest rządem mniejszościowym i ponieważ występuje niemal równy podział pomiędzy opcjami prorosyjską i prozachodnią, trudno przewidzieć, jaki „kurs” obierze polityka zagraniczna Mołdawii po kolejnych wyborach. Zważywszy na interes narodowy, władze w Kiszyniowie powinny podjąć decyzję, którą z tych dwóch strategii przyjąć. Mimo że wybór którejkolwiek ze ścieżek wiązałby się z wysokim ryzykiem, to byłoby to rozwiązanie lepsze niż polityka pozorowanej neutralności, jaką państwo to dotychczas prowadziło.

Państwo neutralne może dążyć do zabezpieczenia swojego statusu na trzy sposoby: przez uzyskanie gwarancji prawnomiędzynarodowych; przez rozbudowę swojego arsenału zbrojeniowego; a także przez prowadzenie aktywnej polityki zagranicznej. Aby jednak to osiągnąć, należy przyjąć, że strategia neutralności powinna być oparta na wysokim poziomie „wrażliwości” na zmiany w bliższym oraz dalszym otoczeniu oraz podbudowana przychylnością społeczności międzynarodowej i stabilną sytuacją wewnętrzną. Mimo że neutralność Mołdawii pod wieloma względami przypomina politykę Austrii oraz Finlandii z czasów zimnej wojny i z założenia ma opierać się na gwarancjach prawnokonstytucyjnych (komponent „pasywny”) oraz na aktywnej i „zbalansowanej” polityce zagranicznej (komponent „aktywny”), to, z uwagi na brak konsekwencji w działaniach Kiszyniowa i brak „wrażliwości” na zmiany w otoczeniu międzynarodowym, niestabilność polityczną, społeczną i ekonomiczną oraz brak poparcia społeczności międzynarodowej mołdawska neutralność nie jest osadzona na żadnym z wymienionych komponentów.

Bibliografia

- Agius C., Devine, K. (2011). Neutrality: A Really Dead Concept? A Reprise. *Cooperation and Conflict*, vol. 46 (3), s. 265—284.
- Andrey, M. (2010). Security Implications of Neutrality: Switzerland in the Partnership for Peace. *Framework*, vol. 9 (4), s. 83—96.
- Argyle, M. (1952). The Concepts of Role and Status. *The Sociological Review*, 44 (1), s. 39—52.
- Arter, D. (1998). Kekkonen and the 'Dark Age' of Finlandised Politics? *Irish Studies in International Affairs*, vol. 9, s. 39—49.
- Asiryan, A. (2019). New Faces, Old Patterns in Uzbekistan's Foreign Policy. Pobrano z: <https://thedi diplomat.com/2019/08/new-faces-old-patterns-in-uzbekistans-foreign-policy/> (data dostępu: 14.01.2020).
- Barcik, J. (2009). Neutralność i polityka neutralności a współpraca w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony: *casus* Austrii, Finlandii, Irlandii, Malty i Szwecji. W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe — granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej* (s. 33—53). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Barston, R.P. (1973). Introduction. In: R.P. Barston, *The Other Powers: Studies in the Foreign Policies of Small States* (s. 13—28). London: George Allen & Unwin Ltd.
- Beyer J.L., Hoffman S.C. (2011). Varieties of Neutrality: Norm Revision and Decline. *Cooperation and Conflict*, vol. 46 (3), s. 285—311.
- Bieleń, S. (2010). Polityki bezpieczeństwa państw. *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych PAN, T. 5*, s. 64—92.
- Brix, E. (2016). The State of Austrian Foreign and Security Policy in Times of Geopolitical Change. In: G. Bischof, F. Karlhofer (eds.), *Austrian Studies Today*, (s. 239—247). New Orleans: University of New Orleans Press.
- Browning, Ch.S. (2002). Coming Home or Moving Home? 'Westernizing' Narratives in Finnish Foreign Policy and the Reinterpretation of Past Identities. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 37 (1), s. 47—72.
- Browning, Ch.S. (2007). Branding Nordicity: Models Identity and the Decline of Exceptionalism. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 42 (1), s. 27—51.
- Całus, K. (2016). Państwo niedokończone. 25 lat moldawskiej niepodległości. *PRACE OSW, 12*, Pobrano z: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_59_pl_25_lat_moldawskiej_net.pdf (data dostępu: 7.0.2020).
- Całus, K. (2019). Moldawia: rząd prorosyjskich socjalistów. *Analizy OSW*. Pobrano z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-11-14/moldawia-rzad-prorosyjskich-socjalistow> (data dostępu: 7.02.2020).
- Cebotari, S. (2010). The Republic of Moldova between Neutrality and NATO Membership Status. *Postmodern Openings*, vol. 3, s. 83—91.
- Cenușă, D. (2019). *International Recognition of Moldova's Neutrality — Lessons to be Learned from Austria and Ukraine*, Institute for the Prevention of Hybrid Threats. Pobrano z: <https://h1.md/en/international-recognition-of-moldovas-neutrality-lessons-from-austria-and-ukraine/> (data dostępu: 14.01.2020).
- Chang, F.K. (2017). *Sweden's Foreign Policy: Nonaligned, But Not Entirely Neutral*. *Geopoliticus*, Foreign Policy Research Institute. Pobrano z: <https://www.fpri.org/2017/11/swedens-foreign-policy-nonaligned-not-entirely-neutral/> (data dostępu: 14.01.2020).

- CIA, *Intelligence Report. Finlandization in Action: Helsinki's Experience with Moscow*. Directorate of Intelligence. Sierpień 1972 RSS. No. 0059/72. Pobrano z: <http://www.theblacksvault.com/documents/esau-55.pdf> (data dostępu: 14.01.2020).
- Ciobanu, V. (2013). 'Zgubione' państwo pomiędzy Wschodem i Zachodem. W: M. Kosienkowski (red.), *Spotkania polsko-moldawskie. Księga poświęcona pamięci Profesora Janusza Solaka*, (s. 169—176). Lublin: Episteme.
- Czarny, R.M (2018). *Sweden: From Neutrality to International Solidarity*. New York: Springer International Publishing.
- Defence 24, 2017. *Uzbecka neutralność wystawiona na probe*. Pobrano z: <https://www.defence24.pl/uzbecka-neutralnosc-wystawiona-na-probe> (data dostępu: 14.01.2020).
- East, M.A. (1973). Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models. *World Politics*, vol. 25 (4), s. 556—576.
- Elman, M.F. (1995). The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in its own Backyard. *British Journal of Political Science*, vol. 25 (2), s. 171—217.
- Faloon, V.S. (1982). Aspects of Finnish Neutrality. *Irish Studies in International Affairs*, vol. 1, no. 3, s. 3—12.
- Freedom House (2020). *Nations in Transit 2018*. Pobrano z: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FH_NationsInTransit_Web_PDF_FINAL_2018_03_16.pdf (data dostępu: 14.01.2020).
- Gil, A. (2014). *Cztery odłony imperium: Rosja — Syberia Zachodnia — Azja Centralna — Mołdawia*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Gotisan, V. (2020). *West Has Lost Patience With Moldova's Pro-Russian Govt*, February 11, 2020. Pobrano z: <https://balkaninsight.com/2020/02/11/west-has-lost-patience-with-moldovas-pro-russian-govt/> (data dostępu: 22.02.2020).
- Grudziński, P. (2008). *Państwo inteligentne: Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Hakovirta, H. (1988). *East-West Conflict and European Neutrality*. Oxford: Clarendon Press.
- Handel, M. (1990). *Weak States in the International System*. London: Frank Cass.
- Herbut, M. (2017a). Decoding Russian Foreign Policy Objectives and their Implications for Georgia and Moldova. W: A. Czajowski, R. Kunert-Milcarz, M. Herbut (red.), *Georgia and Moldova in the Context of Russian Imperialistic Foreign Policy* (s. 21—50). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Herbut, M. (2017b). The Application of Role Theory in Explaining the Policies of Small States. W: A. Czajowski, R. Kunert-Milcarz, M. Herbut (red.), *Georgia and Moldova in the Context of Russian Imperialistic Foreign Policy* (s. 161—186). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Herbut M., Kunert-Milcarz, R. (2017). The Explanatory Power of Structural Realism in the 21st Century: The Eastern Partnership, Russian Expansionism and the War in Ukraine. *Polish Political Science Yearbook*, vol. 46 (2), s. 190—204.
- Hertz, J.H. (1950). Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, vol. 2 (2), s. 157—180.
- Inoguchi, T. (2003). Political Security: Toward a Broader Conceptualization. *International Studies*, Vol. 40 (2), s. 105—123. DOI: <https://doi.org/10.1177/002088170304000201>.
- IPN Press Agency. (2019). *Igor Dodon Urges from the UN Rostrum to Recognize and Respect Moldova's Neutrality*. Pobrano z: https://www.ipn.md/en/igor-dodon-urges-from-the-un-rostrum-to-recognize-and-7965_1068413.html#ixzz6AFugAtDi (data dostępu: 17.01.2020).
- Järvenpää, P.O. (1990). Finland an Image of Continuity in Turbulent Europe. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 512 (1), s. 125—139.

- Kangas, A. (2011). Beyond Russophobia: A Practice-based Interpretation of Finnish-Russian/Soviet Relations. *Cooperation and Conflict*, vol. 46 (1), s. 40—59.
- Karlsson, B. (1995). The Redefining of Swedish Neutrality, 1946—1952. *Journal of Peace Research*, vol. 32 (1), s. 37—48.
- Karsh, E. (1986). Finland: Adaptation and Conflict. *International Affairs*, vol. 62 (2), s. 265—278.
- Karsh, E. (1988). *Neutrality and Small States*. London and New York: Routledge.
- Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kekkonen, U. (1970). *Neutrality. The Finnish Position. Speeches*. Transl. P. Ojansuu. L.E. Keyworth. Ed. T. Vilkkuna. London: Heinemann.
- Komentarze OSW, nr 74, 18 kwietnia 2012 (s. 2). Pobrano z: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_74_0.pdf (data dostępu: 4.01.2020).
- Konstytucja Austrii. Pobrano z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (data dostępu: 4.01.2020).
- Konstytucja Mołdawii. Pobrano z: <http://www.presedinte.md/titul1> (data dostępu: 4.01.2020).
- Konstytucja Republiki Mołdawii Constituția Republicii Moldova, (2014). Wstęp i tł. z jęz. rumuńskiego B. Zdaniuk. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. Pobrano z: <https://www.iipvienna.com/new-blog/2018/11/27/austrian-neutrality-as-a-model-for-the-new-eastern-europe> (data dostępu: 4.01.2020).
- Kosienkowski, M. (red.), *Spotkania polsko-mołdawskie. Księga poświęcona pamięci Profesora Janusza Solaka* (s. 169—177) Lublin: Episteme.
- Kotliński, A. (2009). Modele bezpieczeństwa państw. *Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki. Studia z Nauk Społecznych*, nr 1, s. 145—156.
- Kowalicka, M. (2004). Polityka neutralności wspólnie. *International Journal of Management and Economics*, vol. 15, s. 174—188.
- Kulesza, R. (2006). *Wojna peloponeska*. Warszawa: Wydawnictwo Askon, Wydawnictwo Attyka.
- Kunert-Milcarz, R., Russu, V. (2017). Between East and West: The Republic of Moldova under Russian. W: A. Czajowski, R. Kunert-Milcarz, M. Herbut (red.), *Georgia and Moldova in the Context of Russian Imperialistic Foreign Policy* (s. 137—160). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kunz, J.L. (1956). Austria's Permanent Neutrality. *The American Journal of International Law*, vol. 50, no. 2, s. 418—425.
- Lee, S., Chaesung, C., Suh, H., Thomsen, P. (2015). *Middle Power in Action: The Evolving Nature of Diplomacy in the Age of Multilateralism*, East Asia Institute, EAI Middle Power Diplomacy Initiative (MPDI) Report. Pobrano z: <https://www.files.ethz.ch/isn/191150/30.04.2015.pdf> (data dostępu: 18.01.2020).
- Lingelbach, W. (1933). Belgian Neutrality: Its Origin and Interpretation. *The American Historical Review*, vol. 39 (1), s. 48—72. DOI: 10.2307/1839224.
- Łoś-Nowak, T. (2011). *Polityka zagraniczna: Aktorzy — potencjały — strategie*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Lubicz-Miszewski, M. (2012). Geneza, przebieg i próby przewyciężenia konfliktu o Nadniestrze. *Zeszyty Naukowe WSOWL*, nr 3 (165), s. 121—138.
- Luif, P. (2016). Austrian Neutrality in the 21st Century. In: G. Bischof, F. Günter (eds.), *Austrian Studies Today*. New Orleans: University of New Orleans Press.
- Maas, M. (2009). The Elusive Definition of the Small State. *International Politics*, vol. 46, s. 65—83. DOI: 10.1057/ip.2008.37.

- Majerus, B., Roemer, C. (2015). *Luxemburg, International Encyclopedia of the First World War*. Pobrano z: <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/luxembourg> (data dostępu: 18.01.2020).
- Maude, G. (1976). *The Finnish Dilemma: Neutrality in the Shadow of Power*. Royal Institute of International Affairs. London: Oxford University Press.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Nonon & Company Ltd.
- Mearsheimer, J. (2014). Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. *Foreign Affairs*, vol. 93 (5), s. 77—84, 85—89.
- Miarka, A. (2018). Stosunki mołdawsko-rosyjskie w drugiej dekadzie XXI wieku. *Przegląd Wschodnioeuropejski*, T. 9 (1), s. 129—141.
- Moldova Forms Pro-Russian Minority Government*. Pobrano z: <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/moldova-forms-pro-russian-minority-government/> (data dostępu: 28.01.2020).
- Mueller, W. (2011). *A Good Example of Peaceful Coexistence?* Pobrano z: <http://www.austria-ca.at/6898-0> (data dostępu: 18.01.2020).
- NATO, Relations with the Republic of Moldova*. (2018). Pobrano z: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49727.htm (data dostępu: 15.01.2020).
- Necsutu, M. (2020). *West Doubts Moldova's Commitment to Reform*. Pobrano z: <https://iwpr.net/global-voices/west-doubts-moldovas-commitment-reform> (data dostępu: 18.01.2020).
- Neuhold, H. (1982). Permanent Neutrality in Contemporary International Relations: A Comparative Perspective. *Irish Studies in International Affairs*, vol. 1 (3), s. 13—26.
- Neutrality. Encyclopaedia Britannica. Pobrano z: <https://www.britannica.com/topic/neutrality> (data dostępu: 18.01.2020).
- Nicu, D. (2017). Constitutional Vices of the Republic of Moldova. *Ante Portas — Studia nad Bezpieczeństwem*, T. 1 (8), s. 127—138.
- Niebuhr, R. (2018). *The Search for a Cold War Legitimacy: Foreign Policy and Tito's Yugoslavia*. Leiden—Boston: Brill, Balkan Studies Library.
- Niemi, J.R. (2014). *The Ideological Cold War, The Politics of Neutrality in Austria and Finland*. New York: Routledge.
- Ośrodek Studiów Wschodnich, „Wiadomości”, T. 47 (639), 7 marca 1994, s. 5 (biuletyn wewnętrzny OSW).
- Ośrodek Studiów Wschodnich, „Wiadomości”, T. 48 (640), 8 marca 1994, s. 5 (biuletyn wewnętrzny OSW).
- Pannier, B. (2015). *Revisions To Turkmenistan's Neutrality Policy*. Pobrano z: <https://www.rferl.org/a/turkmenistan-afghanistan-positive-neutrality-revisions/27301927.html> (data dostępu: 18.01.2020).
- Parlament RM. (1995). Pobrano z: <http://www.parlament.md> (data dostępu: 18.01.2020).
- Paulauskas, K. (2006). *The Baltics: From Nation States to Member States*. Pobrano z: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/occ62.pdf>. (data dostępu: 11.01.2020).
- Pieńkowski, J. (2013). Dlaczego Rumunia zawsze będzie kochać Mołdawię. W: M. Kosienkowski (red.), *Spotkania polsko-mołdawskie. Księga poświęcona pamięci Profesora Janusza Solaka* (s. 151—169). Lublin: Episteme.
- Popławski, D. (2013). *Polityka neutralności i bezaliansowości*. Warszawa: Scholar.
- Porębski, A. (2010). *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Prezidentura Republiki Moldova, Prezydent Igor Dodon provel vstreču s General'nym Sekretarem NATO. (2013). Pobrano z: <http://presedinte.md/rus/presa/presedintele-igor-dodona-avut-o-intrevedere-cu-secretarul-general-al-nato> (data dostępu: 10.01.2020).

- Puls Biznesu za: PAP, (2018). *KE krytykuje Moldawię za słabe postępy w walce z korupcją*. Pobrano z: <https://www.pb.pl/ke-krytykuje-moldawie-za-slabe-postepy-w-walce-z-korupcja-909796> (data dostępu: 18.01.2020).
- Quester, G.H. (1970). Sweden and the Nuclear Non-Proliferation Treaty. *Cooperation and Conflict*, vol. 5 (1), s. 52—64.
- Radio Free Europe, “Moldovan President Says ‚Strategic Partnership’ with Russia is Essential” (2017). Pobrano z: <https://www.rferl.org/a/moldova-dodon-strategic-partnership-russia-/28251575.html> (data dostępu: 14.01.2020).
- Radio Free Europe, *Moldovan Government Collapses; EU Calls Development ‘Worrying’*. (2019). Pobrano z: <https://www.rferl.org/a/moldovan-parliament-to-consider-confidence-vote-in-sandu-s-cabinet/30265748.html> (data dostępu: 18.01.2020).
- Radio Free Europe, *New Moldovan Government Vows Stronger Ties With EU*. (2019). Pobrano z: <https://www.rferl.org/a/new-moldovan-government-vows-stronger-ties-with-eu/3001220.html> (data dostępu: 18.01.2020).
- Renoldner, K. (2018). Austria and its efforts towards the prohibition of nuclear weapons. *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 34 (4), s. 258—262.
- Rodkiewicz, W., Konańczuk, W. (2012). Strategia Rosji w Mołdawii: Kontynuacja czy zmiana? *Komentarze OSW, nr 74*. Pobrano z: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_74_0.pdf (data dostępu: 11.01.2020).
- Rosenau, J. (2006). Pre-theories and Theories of International Politics. In: J. Rosenau (ed.), *The Study of World Politics*. New York: Routledge.
- Rumer, E. (2017). *Moldova Between Russia and the West: A Delicate Balance*. Pobrano z: https://carnegieendowment.org/files/Rumer_Moldova_Between_Russia_and_the_West2.pdf (data dostępu: 18.01.2020).
- Rutkowski, T. (2018). *Fenomen „korytarza” terytorialnego w stosunkach międzynarodowych na wybranych przykładach*. Fundacja „Dzień Dobry! Kolektyw Kultury” Siemianowice Śląskie.
- Schaufelbuehl, J.M., Wyss, M., Bott, S. (2015). Choosing Sides in the Global Cold War: Switzerland, Neutrality, and the Divided States of Korea and Vietnam. *The International History Review*, vol. 37 (5), s. 1014—1036.
- Shroeder, P. (1994). Historical Reality vs. Neo-Realist Theory. *International Security*, vol. 19 (1), s. 108—148.
- Stokke, K. (2012). Peace-building as Small State Foreign Policy: Norway’s Peace Engagement in a Changing International Context. *International Studies*, vol. 49 (3&4), s. 207—231. DOI: 10.1177/0020881714532334.
- Strzelecki, J. (2019). *Zmiana rosyjskiej taktyki wobec Mołdawii*. Analizy OSW. Pobrano z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-06-25/zmiana-rosyjskiej-taktyki-wobec-moldawii>. (data dostępu: 24.01.2020).
- Sundelius, B. (1990). Sweden: Secure Neutrality. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 512, s. 116—124.
- Transparency International, *Moldova*. Pobrano z: <https://www.transparency.org/country/MDA#v> (data dostępu: 18.01.2020).
- Tunander, O. (2008). Ola Geopolitics of the North: Geopolitik of the Weak: A Post-Cold War Return to Rudolf Kjellén, *Cooperation and Conflict*, vol. 43 (2), s. 164—184.
- Ursu, V. (2019). *Vladimir Sokor: «Dodon vpervye govorit o „voennom nejtralitete”»*. Pobrano z: <https://moldova.europalibera.org/a/владимир-сокор-додон-впервые-говорит-о-военном-нейтралитете-это-новая-формулировка-/30191380.html> (data dostępu: 4.01.2020).
- Vendik, Ū., *Prezident Dodon o nejtralitete Moldovy, partnerstve s Rossiej i balanse s Zapadom*, BBC. (2018). Pobrano z: <https://www.bbc.com/russian/features-46188800> (data dostępu: 10.01.2020).

- Vinayaraj, V.K. (2011). Finland's Self-defence Strategies. *International Studies*, vol. 48 (3&4), s. 257—280.
- Volovoj, V. (2017). How the west lost Moldova to Russia. *Ante Portas — Studia nad Bezpieczeństwem*, T. 1 (8), s. 47—59.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing.
- Waltz, K. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, vol. 25 (1), s. 5—41.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Relations*. New York—Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilcox, W.A. (1967). The Influence of Small States in a Changing World. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 372, s. 80—92.
- Wywiad Tomasza Horbowskiego z Oazu Nantoim, Trudny wybór Mołdawii. *ZNAK*, nr 720, maj 2015. Pobrano z: <http://www.miesiecznik.znak.com.pl/7202015z-oazu-nantoim-rozma-wia-tomasz-horbowskitrudny-wybor-moldawii/> (data dostępu: 18.01.2020).
- Zájedová, I. (1999—2000). The Baltic States' Security and NATO Enlargement. *Perspectives*, vol. 13, s. 79—90.
- Zalecenie Rady Stowarzyszenia UE—Republika Mołdawii Nr 1/2017 z dnia 4 sierpnia 2017 r. w sprawie programu stowarzyszeniowego UE—Republika Mołdawii [2017/1489]. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 215/3.
- Zdaniuk, B. (2016). *Konsolidacja państwa w Republice Mołdawii*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Maciej Herbut, dr, adiunkt, pracownik Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Badania naukowe koncentruje na teorii współczesnych stosunków międzynarodowych, polityce zagranicznej państw, filozofii nauki i szeroko pojętej analizie systemowej w naukach społecznych.

Renata Kunert-Milcarz, dr, adiunkt, pracownik Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Prowadzi badania naukowe w wymiarze stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej z państwami byłego ZSRR oraz badania porównawcze nad demokratyzacją. Zainteresowania badawcze skupia również wokół zagadnień z obszaru psychologii polityki.



REKLAMA W DZIAŁANIACH KOMUNIKACYJNYCH JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

ADVERTISING IN A SELF-GOVERNMENT UNIT'S COMMUNICATION ACTIVITIES

Dariusz Krawczyk*

Abstrakt


Artykuł dotyczy aktywności samorządów w obszarze komunikacji perswazyjnej. Celem jest określenie zasadności i zgodności z przepisami podejmowanych działań oraz wskazanie na uwarunkowania, którym odpowiadać powinna polityka reklamowa administracji publicznej. Przedstawiono charakterystykę przedsięwzięć promocyjnych realizowanych zarówno bezpośrednio przez gminy lub powiaty, jak i za pośrednictwem nadawców zewnętrznych, a w tym środków masowego przekazu. Zaprezentowano ponadto wyniki badań empirycznych dotyczących technik i narzędzi reklamy jednostek samorządu terytorialnego, ich społecznego zasięgu oraz wysokości nakładów budżetowych przeznaczanych na promocję.

Słowa kluczowe: samorząd, promocja, reklama natywna, reklama porównawcza, media samorządowe

Abstract

The article concerns the activity of local self-governments in the area of persuasive communication. What it aims at is determining the legitimacy and compliance of the actions taken with the applicable regulations and also at indicating the conditions that should be met by public administration advertising policy. The characteristics of promotional schemes implemented directly by municipalities and communes as well as through external broadcasters, including mass media, was presented. Furthermore, the article presents and discusses the results of empirical research on advertising techniques and tools available to local self-government units, their social outreach and the amount of budgetary expenditure allocated for promotion.

Key words: local self-government, promotion, native advertising, comparative advertising, local self-government media

* Biegły sądowy z zakresu komunikacji społecznej i zarządzania (d.krawczyk@olpress.pl);  <https://orcid.org/0000-0003-1823-0309>.

Wprowadzenie

Samorządy, realizując zadania własne, podejmują próby zwrócenia uwagi odbiorców na przygotowane w ramach działań gminy lub powiatu produkty, składające się na ofertę edukacyjną, turystyczną, rekreacyjną, inwestycyjną itp. Wdrażając założenia marketingu terytorialnego, korzystają z wielu technik i sposobów dotarcia z przekazem do grup docelowych. W zależności od przyjętej strategii oraz z uwzględnieniem potencjału danej jednostki samorządu terytorialnego¹, sięgać mogą po różnorodne formy promocji — od reklam w tradycyjnych mediach, poprzez zastosowanie mediów społecznościowych, po tworzenie aplikacji na urządzenia mobilne, które dzięki wykorzystaniu geolokalizacji i zjawiska rzeczywistości rozszerzonej umożliwiają łączenie pozyskiwania informacji oraz usług. Na osiągnięty efekt składa się zarówno świadomość istnienia innowacyjnych i wciąż unowocześnianych narzędzi komunikacyjnych, jak i wola ich zastosowania. Administracja terenowa nie zajmuje pozycji lidera we wdrażaniu awangardowych przedsięwzięć w zakresie utrzymywania relacji z otoczeniem społecznym. W odróżnieniu od podmiotów komercyjnych — sensem istnienia samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych², polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a nie generowanie zysków. Stąd nierzadko działanie „urzędowe” nie jest kojarzone ze sprawnością, szybkością i skutecznością przekazu informacji. Coraz częściej jednak, urzeczywistniając ideę *smart city*, samorządy stają się aktywnym uczestnikiem rynku nowych technologii komunikacyjnych także w sferze polityki reklamowej.

¹ Zgodnie ze stanem na 1 stycznia 2019 r. kraj podzielony jest na 16 województw, 314 powiatów i 2 477 gmin. Wśród gmin: 302 to gminy miejskie (a w tym 66 miast na prawach powiatu), 638 — to gminy miejsko-wiejskie oraz 1 537 — to gminy wiejskie. Oczywiste jest istnienie dysproporcji w nakładach budżetowych przeznaczanych na działania promocyjne w związku z rodzajem jednostki samorządu terytorialnego. Zdecydowanie większe możliwości mają pod tym względem województwa samorządowe czy duże miasta na prawach powiatu niż pozostałe powiaty bądź gminy. Źródło danych liczbowych: *Baza JST. Samorząd terytorialny w Polsce*. Pobrano z: <http://administracja.mswia.gov.pl> (data dostępu: 13.11.2019).

² Działania promocyjne stanowią zadanie własne gminy wyszczególnione w art. 7, ust. 1, pkt. 18 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95). Podobnie jest w przypadku powiatów, gdzie na podstawie art. 4 ust. 1 pkt. 21 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym zadaniem publicznym o charakterze ponadgminnym jest promocja powiatu (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578).

Działania reklamowe w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego

Interpretacja leksykalna traktuje reklamę jako „działanie mające na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów lub do skorzystania z określonych usług”³. Skłonienie odbiorców, aby wykonali określone działanie albo zachowali się w wyznaczony sposób, ma kluczowe znaczenie dla nadawców korzystających z kanałów reklamowych umożliwiających transmisję danych. By osiągnąć cel, wykorzystują metody pozwalające precyzyjnie dobrać narzędzie komunikacji — adekwatne do sytuacji oraz skierowane do właściwych grup odbiorców.

Podstawowym interesariuszem samorządu, a zarazem głównym adresatem przekazów perswazyjnych, są oczywiście mieszkańcy. Dokonując segmentacji audytorium, wskazać trzeba ponadto na istotne kategorie klientów zewnętrznych, jak na przykład: gości zainteresowanych produktem turystycznym, studentów korzystających z oferty edukacyjnej czy przedsiębiorców nabywających tereny inwestycyjne gminy lub powiatu. Oni wszyscy potencjalnie mogą zostać zachęceni do pożądanых przez samorząd zachowań właśnie dzięki reklamie.

Reklama, czyli specyficzna ze względu na cel i charakter treść aktu komunikacyjnego, definiowana jest przez Dyrektywę Parlamentu i Rady Unii Europejskiej jako „przedstawienie [przekazu, treści — D.K.] w jakiegokolwiek formie w ramach działalności handlowej, gospodarczej, rzemieślniczej lub wykonywania wolnych zawodów w celu wspierania zbytu towarów lub usług, w tym nieruchomości, praw i zobowiązań”⁴. Z kolei zgodnie z definicją zawartą w Kodeksie Etyki Reklamy jest nią przekaz zawierający „w szczególności informację lub wypowiedź, zwłaszcza odpłatny lub za wynagrodzeniem w innej formie, towarzyszący czyjejkolwiek działalności, mający na celu zwiększenie zbytu produktów, inną formę korzystania z nich lub osiągnięcie innego efektu”⁵ pożądanego przez reklamodawcę. W rozumieniu Kodeksu Etyki Reklamy, w analizowanym pojęciu reklamy nie mieszczą się trzy kategorie przekazów. Reklamą nie jest więc: (1) popularyzowanie zachowania społecznie pożądanego z zastrzeżeniem kryterium autopromocji upowszechniania przekazu⁶, (2) komunikowanie per-

³ Definicja za *Słownikiem języka polskiego PWN*. Pobrano z: sjp.pwn.pl (data dostępu: 29.09.2019).

⁴ Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej (wersja ujednolicona). Opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z 27 grudnia 2006 r. (CELEX: 32006L0114).

⁵ Art. 3 Kodeksu Etyki Reklamy według stanu na 18 stycznia 2018 r. Pobrano z: www.radareklamy.pl (data dostępu: 9.10.2019).

⁶ Art. 3, pkt. a, poz. 1 Kodeks Etyki Reklamy głosi, że reklamą nie jest przekaz „mający na celu propagowanie pożądanых społecznie zachowań, jeżeli nie jest jednocześnie związa-

swazyjne w kampaniach wyborczych i referendalnych oraz (3) działania wynikające z obowiązków informacyjnych wymaganych prawem⁷. Ustawa regulująca funkcjonowanie rynku mediów elektronicznych precyzuje natomiast, że „reklamą jest przekaz handlowy, pochodzący od podmiotu publicznego lub prywatnego, w związku z jego działalnością gospodarczą lub zawodową, zmierzający do promocji sprzedaży lub odpłatnego korzystania z towarów lub usług; reklamą jest także autopromocja”⁸.

Podjmując aspekt definicyjny, warto jednocześnie zwrócić uwagę na to, że „reklamy można ujmować w dwóch aspektach — szerokim i wąskim. Pierwszy z nich odnosi się do wszelkich starań zmierzających do upowszechnienia określonych informacji o ludziach, firmach, ideach, przedsięwzięciach lub rzeczach w celu ich popularyzacji, wzbudzania zainteresowania nimi. Są to działania określane przede wszystkim mianem reklamy społecznej, ale w definicji tej mieści się również reklama polityczna. Reklama w wąskim ujęciu to reklama gospodarcza” (Harasimiuk, 2011, s. 26).

W przypadku administracji terenowej pamiętać trzeba, że „umocnienie i rozwój idei samorządności i instytucji samorządu terytorialnego zależą od odpowiedniego kierunku zmian w mentalności społecznej i mentalności politycznej” (Izdebski, 2011, s. 18). Rezultatem działalności reklamowej może być więc szeroko pojmowane „wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej” czy „pobudzanie aktywności obywatelskiej”⁹, co ważne jest nie tylko z punktu widzenia marketingowego, ponieważ „pielęgnowanie i wspieranie działań oddolnych, inicjatyw społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych, aktywności społeczeństwa obywatelskiego. Na tym poziomie bowiem zmiany są najistotniejsze, wpływają w zasadniczy sposób na całokształt implementacji założeń zrównoważonego rozwoju” (Kuzior, 2014, s. 98). Oprócz warstwy ideowej liczy się oczywiście także przeprowadzanie konkretnych przedsięwzięć, jak na przykład zbywanie terenów inwestycyjnych, stymulacja budownictwa mieszkaniowego, pozyskiwanie przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy, zwiększanie zainteresowania ofertą gminnych lub powiatowych obiektów sportowych, rekreacyjnych, medycznych, kulturalnych itd. Reklama służy więc poprawie skuteczności realizacji zadań samorządu terytorialnego.

ny z promocją reklamodawcy, przedmiotu jego działalności, jego produktu lub produktów pozostających w jego dyspozycji”.

⁷ Dotyczy podmiotu zobligowanego do działań komunikacyjnych obowiązującymi przepisami lub przekazu, który od takiego nadawcy jest „skierowany do jego organów, udziałowców lub potencjalnych udziałowców”.

⁸ Art. 4 pkt. 17 Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34).

⁹ Działania te zawarte są w ustawowym katalogu zadań własnych gminy. w art. 7, ust. 1, pkt. 17 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Pracownicy administracji terenowej, prowadząc działalność reklamową, muszą uwzględniać ponadto między innymi konstytucyjne wskazania dotyczące ochrony przez władze publiczne „konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”¹⁰, w tym nieuczciwą lub niedozwoloną reklamą, której zleceniodawcą oczywiście nie może być gmina czy powiat. Dlatego jednostki samorządu muszą wyjątkowo poważnie traktować sprawę przestrzegania wymogów etycznych. Wiele komercyjnych podmiotów rynku reklamy pozwala sobie na więcej swobody w poszczególnych działaniach reklamowych, nawet mając świadomość istnienia ugruntowanej wieloletnią tradycją unormowań, bo przecież „międzynarodowy kodeks etyczny reklamy, przygotowany przez Izbę Handlową w Paryżu w 1939 r. i obowiązujący z pewnymi zmianami do dziś, jest najstarszym kodeksem regulującym działalność reklamową” (Słowik, 2012, s. 82).

Warto podkreślić, że nadzór nad praworządnością funkcjonowania samorządu sprawuje administracja rządowa, a w sferze finansowej — regionalne izby obrachunkowe (Dolnicki, 2019). Nie oznacza to, że mają one możliwość ingerencji nadzorczych w samodzielność samorządu terytorialnego spowodowanych na przykład negatywną oceną zasadności albo formy podejmowanych działań (w tym ze sfery komunikacji perswazyjnej).

Administracja lokalna jako podmiot rynku reklamowego

Jednostce samorządu terytorialnego konstytucyjnie zagwarantowano samodzielność w realizacji ustawowych zadań¹¹. Dotyczy to również zadań własnych w zakresie promocji. Weryfikacji, ze strony organów nadzoru¹², podlega formalna zgodność z przepisami wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na promocję, lecz dobór narzędzi komunikacyjnych służących osiągnięciu wyznaczonych celów leży w gestii administracji terenowej, której aktywność promocyjną kategoryzować można na wiele sposobów. Z punktu widzenia zaangażowania mass mediów polega ona na działaniach wykorzystujących środki

¹⁰ Art. 76 *Konstytucji RP* (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

¹¹ Art. 171 *Konstytucji RP* stanowi, że „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”. Natomiast organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są: „Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”.

¹² Podstawy prawne do działań nadzorczych zawarte są w ustawach: art. 85—102 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 76—90 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

masowego przekazu albo bezpośrednio skierowanych do adresatów. Można ją również postrzegać jako ukierunkowaną na środowisko wirtualne bądź świat realny. Po wprowadzeniu jako kryterium podziału konieczności przekazywania środków finansowych — będą to przedsięwzięcia wymagające zaangażowania budżetowego samorządu lub realizowane poza systemem finansów publicznych. Analiza przedsięwzięć przez pryzmat potrzeb odbiorców wskazuje na projekty masowe bądź też skierowane do poszczególnych grup docelowych. Ze względu na zasięg społeczny wyróżniamy na przykład programy: sublokalne, sektorowe, ogólne. Segmentacja ze względu na nadawców pozwoli wyodrębnić akcje bezpośrednio realizowane przez samorząd lub zlecone podmiotom zewnętrznym. W praktyce władz lokalnych dominują działania mieszane, gdzie uwzględnić należy efekty całościowe, wypracowane nawet w ramach dążenia do osiągnięcia wyodrębnionego celu promocyjnego.

Bezspornie jednak samorządy są podmiotami zainteresowanymi prowadzeniem działalności reklamowej. Nawet niewielkie gminy dysponują „produktem”, którego promocja przynosi wymierne korzyści wspólnocie lokalnej. Dotyczy to między innymi obiektów turystycznych, zabytków, infrastruktury rekreacyjnej czy wydarzeń kulturalnych lub sportowych. Im większa gmina, powiat, a na pewno już miasto na prawach powiatu, tym bardziej do samorządu odnosić wolno sformułowanie, że „organizacja nie może funkcjonować na rynku bez uprawiania reklamy, niezależnie od tego, czy dotyczy to reklamy zinstytucjonalizowanej (outdoor, TV, radio, Internet), czy niezinstytucjonalizowanej (plotka, ambient, polecenie itp.). Brak reklamy powoduje brak możliwości powstania znaczeń i komunikacji o organizacji. Brak znaczeń i komunikacji wyklucza organizację ze społecznego funkcjonowania, co w praktyce przekłada się na niemożność uczestniczenia w rynku” (Wszolek, 2016, s. 26). Zagrożenie takie oczywiście nie dotyczy wprost samorządu jako struktury o charakterze korporacyjnym, lecz wpływać może na skuteczność jej funkcjonowania.

Determinanty polityki reklamowej samorządu

Samorząd, chociaż autonomiczny w opracowywaniu strategii komunikacyjnych, powinien implementować w dokument planistyczne rozwiązania wynikające z postępu technologicznego. W rzeczywistości gospodarczej „migracja budżetów reklamowych do internetu powoduje nie tylko rozwój form reklamowych, ale także jest determinantą wyszukanych rozwiązań tematycznych i jakościowych w komunikacji online. Przyszłość reklamy z pewnością należy do urzędzeń osobistych, które towarzyszą ludziom przez cały czas. Smartfon jest najlepszym narzędziem nie tylko z uwagi na osobisty charakter urzędzenia, ale

także na możliwości geolokalizacji, a także korzystania z potencjału możliwości aplikacyjnych i wykorzystaniem mediów społecznościowych” (Chmielewska, 2016, s. 68). Ten potencjał administracja terenowa jest w stanie spożytkować w swoich działaniach promocyjnych. W typologii działań reklamowych samorządu terytorialnego w środowisku wirtualnym wyodrębnić można przedsięwzięcia udostępniane na: (1) własnych prezentacjach internetowych¹³, (2) nośnikach podmiotów zależnych, powiązanych i współpracujących, (3) portalach i profilach środków masowego przekazu, (4) innych nośnikach. Tam upowszechniane są różnego rodzaju formy komunikacji perswazyjnej.

Samorząd przyjmując procedury realizacji zadań promocyjnych, powinien zakładać potrzebę ich cyklicznej weryfikacji w celu uwzględnienia kierunków przemian systemu komunikacji perswazyjnej, zwłaszcza gdy wymaga to wyasygnowania funduszy publicznych. Dlatego koncentrując się na możliwościach cyberprzestrzeni, nie wolno zapominać o innych nośnikach, ponieważ na przykład „firma Marketingcharts.com opublikowała wyniki badań, według których aż 57% studentów nigdy nie klika reklam internetowych, a 30% nigdy nawet nie spogląda na nie. Dodatkowo 56% badanych stara się unikać pojawiających się reklam online” (Rachwał, 2019, s. 31). Przedstawiciele administracji lokalnej muszą uwzględniać zmiany zachodzące w środowisku komunikacyjnym, a także szeroko rozumiane przekształcenia sposobów działań ze sfery CRM (ang. customer relationship management). Jednostki samorządu terytorialnego również dotyczy wymóg elastycznego dostosowywania się do nowych zjawisk odczuwalnych przez podmioty komercyjne, gdy „zmiany społeczne, jakie obecnie zachodzą, związane z pojawieniem się nowych potrzeb wyższego rzędu (np. rozrywką, technologią, nauką), przekształceniem form komunikacji, możliwością szybkiego przemieszczania się i podróżowania, wszechobecnością reklam, zmniejszającym się zaufaniem (do mediów tradycyjnych, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i jednostek), a także rosnącą nieufnością, sceptycyzmem, brakiem wiary w innych, jak i siebie, wymuszają na przedsiębiorcach modyfikację podejścia do współpracowników i konsumentów. Modyfikacja ta dotyczy sposobu budowania i utrzymywania relacji z odbiorcami, czyli zarządzania relacjami z klientem” (Jankowska, 2018, s. 247). Aktywność komunikacyjna samorządów przypominać musi postępowanie podmiotów zorientowanych na osiągnięcie sukcesu w strukturach innowacyjnej gospodarki. Oznacza to konieczność adaptowania w obszarze lokalnym nowatorskich rozwiązań z innych poziomów i rodzajów komunikacji. W sferze wykonywania zadań publicznych wdrażać należy nowoczesne instrumenty sprawdzone już w działalności reklamowej. Przypominając niezwykle popularną grę „Pokémon GO” dostarczoną przez firmę Niantica, warto wskazać na możliwości tkwiące w rzeczywistości

¹³ Dotyczy to stron internetowych gmin i powiatów, ale również profili samorządu w mediach społecznościowych, kanałów filmowych, aplikacji na urządzenia mobilne itp.

rozszerzonej (ang. *augmented reality*), która „może stanowić skuteczny kanał komunikacji marketingowej z konsumentami podróżującymi pomiędzy światem *online* i *offline* oraz może być odpowiedzią na zmiany naznaczone efektem ROPO¹⁴. AR pozwala nanosić interaktywne obiekty wirtualne na obraz świata fizycznego w czasie rzeczywistym. Mogą to być zarówno treści tekstowe, jak i obrazy, filmy, trójwymiarowe modele oraz hiperłącza do zewnętrznych witryn” (Bekus, 2018, s. 293). Narzędzie wydaje się interesującym instrumentem służącym promocji samorządowych instytucji sportu, kultury, służby zdrowia czy turystyki realizujących przecież zadania publiczne na rzecz wspólnoty lokalnej.

Samorząd obowiązuje oczywiście granice ekspansji, wyznaczone chociażby przez normy etyczne, gdyż „wszechobecność reklam oraz negatywny stosunek odbiorców do tego typu komunikacji zmuszają reklamodawców do ciągłego poszukiwania nowych sposobów dotarcia do potencjalnych klientów. Dążenie do zaskoczenia odbiorcy oraz przykucia jego uwagi może się łączyć z przekraczaniem pewnych granic — prawnych bądź obyczajowych” (Barczyk-Sitkowska, 2017, s. 148). Nie jest to jednak ścieżka, którą powinna podążać administracja publiczna. Być może tylko w przypadku tzw. marketingu społecznego można z aprobatą podejść do przelamywania konwencji promocyjnych w formie prezentowania zjawisk, wydarzeń czy emocji, by osiągnąć cel wyższego rzędu. Warto zaznaczyć, że wspomniany marketing społeczny „jest odrębną dyscypliną marketingu od 1970 roku. Odnosi się prawie do wszystkich działań mających na celu zmianę postaw lub zachowań społeczeństwa. To sposób zarządzania produktami materialnymi i abstrakcyjnymi, czyli ideami. W tym celu wykorzystuje systematyczny proces planowania zasad i technik marketingowych, koncentruje się na priorytetowych segmentach docelowych odbiorców w celu dostarczenia pozytywnych korzyści dla społeczeństwa” (Tkocz, 2016, s. 26). To również sfera aktywności komunikacyjnej, która może i powinna być podejmowana przez jednostki samorządu terytorialnego.

Formy działań reklamowych administracji samorządowej

W gestii samorządu terytorialnego, podejmującego aktywność reklamową, jest przede wszystkim wybór jej rodzaju. Tradycyjnie są to działania w środkach masowego przekazu (prasa, radio, telewizja) oraz przedsięwzięcia wyko-

¹⁴ Efekt ROPO (ang. Research Online Purchase Offline) polega na uwzględnianiu w zachowaniach konsumenckich działań z wykorzystaniem cyberprzestrzeni do pozyskania informacji i opinii o produkcie przed jego fizycznym zakupem.

rzystujące materiały poligraficzne (np. ulotki, broszury, foldery, plakaty, billboardy). Obecnie kanonem stały się też prezentacje w środowisku wirtualnym. Do najprostszych zalicza się reklamę w klasycznych formatach dostępnych na stronach internetowych. Wyróżniające się na tle zawartości informacyjnej danego nośnika: zdjęcia, galerie, infografiki, animacje czy nawet, irytujące większość użytkowników, pop-upy stanowią już konwencjonalny środek przekazu treści promocyjnych. Nagromadzenie podobnych narzędzi przekazu osłabia ich efektywność, a „w związku z zagęszczeniem różnorodności produktów i idącą z tym w parze nadwyżką informacji konsumentowi coraz trudniej zdecydować się na wybór spośród stojących przed nim możliwości. Tylko ciekawa, kreatywna, odmienna, przekonująca komunikacja może skierować jego uwagę na produkt. Ten produkt trzeba opakować w reklamę. Opakować można go w już znane, ale też nieznane jeszcze opakowania, które trzeba będzie wynaleźć” (Płuchowska, 2017, s. 457). Dlatego popularność zyskuje reklama natywna. „Słowo »natywny« oznacza »taki jak w warunkach naturalnych«. Dlatego też uważa się, że reklama natywna nie powinna być nachalna tylko naturalnie wpleciona w treść lub obraz artykułu, delikatna, subtelna. Może przybierać postać tekstu, zdjęcia, grafiki, treści video, tzw. »captcha«, przez co widoczna może być wszędzie, od prasy drukowanej po wszelkie komunikaty w sieci, social media. Kolejnym ważnym elementem reklamy natywnej jest fakt, że powinna także pasować do charakteru zamieszczanych treści w danym medium, zarówno pod względem wizualnym jak i treści” (Chraćol-Barczyk, 2018, s. 141). Reklama natywna dostępna jest w ofercie agencji reklamowych. Największe serwisy internetowe, jak ONET.pl, zachwalają takie rozwiązanie: „[...] reklama natywna jest jak kameleon, który przystosowuje się do otoczenia, w którym się znajduje. Nie drażni, nie irytuje, nie narzuca się odbiorcom. Znajduje się we właściwym miejscu i czasie, jest potencjalnie interesująca i pomocna — po prostu użyteczna. Za jej wysoką jakością stoją redaktorzy kreatywni, którzy tworzą teksty we współpracy z partnerami i wydawcami”¹⁵.

W przypadku promocji samorządu często wskazywana jest też dodatkowa podkategoria reklamy natywnej stanowiąca potencjalne zagrożenie, czyli reklama polityczna lub promująca jednoosobowe organy władzy lokalnej¹⁶. Szczególnie wyrazista bywa podczas kampanii wyborczych. Formą reklamy klasyfikowanej jako natywna mogą być różnego rodzaju zestawienia, sondaże, pozytywne wypowiedzi dotyczące przedstawicieli urzędujących władz. Oczywiście nie dotyczy to wyłączenie środowiska wirtualnego. Biorąc pod uwagę media tradycyjne, a szczególnie publikacje w prasie samorządowej, akcentowane są na przykład przypadki prezentacji postaci kontrkandydatów, gdzie cechy

¹⁵ Informacja z działu ONET.REKLAMA poświęconego reklamie natywnej. Pobrano z: serwis: reklama.onet.pl (data dostępu: 11.10.2019).

¹⁶ Jednoosobowym organem gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

reklamy natywnej będą publikowane w specyficznym (nawet zmanipulowanym) kontekście oraz w dostosowanej do potrzeb reklamodawcy formie ilustracji fotograficznych, a „przykłady reklamy natywnej świadczą o tym, że redakcje wykorzystują gazety jako kanał budowania wizerunku urzędującego prezydenta, przy jednoczesnym kontestowaniu wizji miasta proponowanych przez jego politycznych przeciwników. Co ciekawe, wywiady z redaktorami ujawniły, że wykorzystanie łamów gazet samorządowych do prowadzenia kampanii wyborczej nie jest przez nich identyfikowane z treściami politycznymi. To może oznaczać, że redaktorzy utożsamiają się z przekazami, które sygnują własnymi nazwiskami, wypierając jednocześnie ich polityczny charakter” (Piechota, 2016, s. 81). Podobne przekazy krok już dzieli nie tylko od reklamy krytycznie oceniającej sytuację, lecz wręcz negatywnej. Nadmierna fascynacja reklamą natywną rodzi niekiedy zagrożenie upowszechnianiem dezinformacji. Szczególnie dotyczy to kreacji zakładających eliminację wyraźnego wyróżnienia i zaakcentowania odrębności treści reklamowej od redakcyjnej. Stąd jednym z wyodrębnionych typów fake newsów jest właśnie specyficznie udostępniana reklama „wykorzystywana do opisanie materiałów reklamowych pod postacią autentycznych wiadomości, a także do odsyłania do komunikatów prasowych opublikowanych jako wiadomości” (Bąkowicz, 2019, s. 286).

Efektywna w kategoriach celów stawianych marketingowi terytorialnemu wydaje się również na przykład reklama porównawcza. Cytowany Kodeks Etyki Reklamy definiuje ją jako „reklamę, która umożliwi rozpoznanie konkurenta lub jego produktów, lub produktów pozostających w jego dyspozycji w celu promowania innego podmiotu, lub jego produktów, lub produktów pozostających w jego dyspozycji”¹⁷. Natomiast „reklama porównawcza” w ujęciu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej oznacza „każdą reklamę, która wyraźnie lub przez domniemanie identyfikuje konkurenta albo towary lub usługi oferowane przez konkurenta” przy czym „reklama porównawcza, o ile porównuje ona cechy zasadnicze, istotne, weryfikowalne i reprezentatywne i jeśli nie wprowadza w błąd, może być w pełni uprawnionym środkiem informowania konsumentów na temat tego, co jest dla nich korzystne”¹⁸. Reklama porównawcza znajduje zastosowanie nie tylko w materiałach z zakresu promocji inwestycyjnej, ale też komunikacji z mieszkańcami. Wykorzystuje „zrelatywizowane fakty i liczby potwierdzające szczególną (wyższą) atrakcyjność miasta w stosunku do miast konkurencyjnych. Z reguły informacje takie dotyczą wyników konkursów, rankingów, ocen i wyróżnień potwierdzających zweryfikowaną obiektywnie wysoką pozycję miasta wśród innych miast” (Szromnik, 2015, s. 104).

¹⁷ Art. 3 Kodeksu Etyki Reklamy. Pobrano z: www.radareklamy.pl (data dostępu: 9.10.2019).

¹⁸ Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej (CELEX: 32006L0114).

Nośniki treści reklamowych znajdujące się w dyspozycji samorządu

Po wprowadzeniu kryterium podziału działalności reklamowej ze względu na wykorzystanie środków masowego przekazu okazuje się, że jednostki samorządu terytorialnego tworzą odrębną strukturę w postaci prasy lokalnej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wydają zarejestrowane czasopisma, które w powszechnej praktyce nie wypełniają wszystkich funkcji mass mediów, lecz od trzech dekad obecne są na rynku medialnym. Prasa samorządowa, w aktualnych rozwiązaniach prawnych, nie jest w stanie skutecznie sprawować funkcji kontrolnej nad władzami gmin lub powiatów. Mimo to stanowi nośnik regularnie dostarczający mieszkańcom informacji dotyczących wydarzeń istotnych w wymiarze sublokalnym i lokalnym. Czasopisma samorządowe umożliwiają również prowadzenie komunikacji perswazyjnej. Dotyczy to zarówno formuły przedstawiania upowszechnianych treści, zgodnie z linią programową zakładającą kształtowanie pozytywnego wizerunku miejscowości, jak i — przynajmniej w części tytułów — bezpośredniego upubliczniania płatnych lub darmowych ogłoszeń.

Kolejną sferą aktywności reklamowej administracji terenowej są media dostępne w cyberprzestrzeni — od portali redakcji prasy samorządowej, poprzez strony internetowe gmin, miast i powiatów, po media społecznościowe zarządzane przez urzędników. W badaniu wykonanym jesienią 2019 roku¹⁹ ustalono, że społeczny zasięg facebookowych profili samorządowych w miastach wojewódzkich zestawiony z liczbą mieszkańców wynosił prawie 40% (39,2%) łącznej populacji tych miast. Oczywiście wszystkie badane duże ośrodki miejskie prowadziły działania komunikacyjne z zastosowaniem serwisu Facebook. Tymczasem równolegle wykonana analiza²⁰ na terenie 41 gmin pierwszego ustawowo wyodrębnionego w Polsce obszaru metropolitalnego²¹ pozwoliła stwierdzić

¹⁹ Badanie własne autora przeprowadzone w październiku 2019 r. w miastach wojewódzkich obejmowało siedziby administracji rządowej i samorządowej, czyli Bydgoszcz i Gorzów Wielkopolski (urzędy wojewódzkie) oraz Toruń i Zieloną Górę (urzędy marszałkowskie).

²⁰ Badanie własne autora mające na celu ustalenie poziomu zastosowania mediów społecznościowych przez jednostki samorządu terytorialnego zostało zrealizowane w październiku 2019 r. na obszarze obejmującym Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię, czyli: Będzin, Bieruń, Bobrowniki, Bojszowy, Bytom, Chełm Śląski, Chorzów, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Gierałtówice, Gliwice, Imielin, Katowice, Knurów, Kobiór, Łędziny, Łaziska Górne, Mierzęce, Mikołów, Mysłówice, Ożarówice, Piekary Śląskie, Pilchowice, Psary, Pyskowitz, Radzionków, Ruda Śląska, Rudziniec, Siemianowice Śląskie, Siewierz, Sławków, Sosnowiec, Sośnicowice, Świerklaniec, Świętochłowice, Tarnowskie Góry, Tychy, Wojkowice, Wry, Zabrze, Zbroślawice.

²¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730).

spadek poziomu wykorzystania social mediów w sytuacji, gdy pole badawcze składało się z gmin różnej wielkości. Zastosowanie przez samorządy oficjalnego profilu w serwisie Facebook wynosiło tam prawie 88% (87,8%), a ich łączny społeczny zasięg nie przekraczał 17% (16,5%) populacji. Rozwój technik komunikacyjnych w środowisku wirtualnym pozwala prognozować jednak wzrost liczby użytkowników również w przypadku małych jednostek samorządu terytorialnego.

Zjawiskiem charakterystycznym dla nośników bezpośrednio lub pośrednio związanych z samorządem jest też efekt synergii komunikacyjnej. Polega on na wzajemnym wzmacnianiu przekazów urzędu, instytucji kultury, sportu, rekreacji, placówek medycznych, stowarzyszeń i organizacji wspierających administrację lokalną, a także między innymi spółek będących własnością samorządu lub z nim powiązanych (zarządy dróg, wodociągi, przedsiębiorstwa energetyki cieplnej, zakłady oczyszczania miast itd.).

W sferze mediów należących do samorządów, od nich zależnych lub z nimi współdziałających kwestia publikacji reklam, zgodnych ze strategią komunikacyjną administracji terenowej, ma wyłącznie wymiar techniczny. Publikowanie takich treści jest stosowaną praktyką, chociaż uwzględnia specyfikę konkretnych nośników. W Polsce nie przyjęto bowiem przepisów regulujących zamieszczanie materiałów promocyjnych w mediach samorządowych. Sprawujące nadzór nad gospodarką finansową samorządów regionalne izby obrachunkowe również nie wypracowały spójnego stanowiska w tej kwestii, a nawet wydały sprzeczne uchwały. I tak „Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie jeszcze w 1998 r. sprzeciwiała się możliwości ukazywania się ogłoszeń płatnych w prasie samorządowej. W następnych latach podobne stanowisko wyrażały izby w Łodzi oraz Wrocławiu. Przeciwnego zdania była Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu” (Krawczyk, 2017, s. 57). Uznała ona w 2015 roku, że prasa samorządowa działa zgodnie z identycznymi regułami jak inne periodyki, a więc może zamieszczać ogłoszenia płatne. Wiele samorządów przyjęło więc zasadę, że nie ma możliwości publikacji reklam, jeśli wydawcą czasopisma jest bezpośrednio organ gminy lub urząd miejski. Natomiast, gdy gazeta ukazuje się staraniem instytucji gminnej lub spółki zależnej, to upowszechnia płatne treści promocyjne. Reguły oddolnie przyjęte przez daną jednostkę samorządu terytorialnego są przez nią przestrzegane. Norma uzależniająca publikację ogłoszeń od „urzędowego” charakteru wydawcy nie jest jednak powszechna. Pod tym względem panuje dowolność, a zasady obowiązujące w danej gminie lub powiecie ustanawia władza lokalna. Dlatego zresztą słuszne wydają się postulaty promotorów nowego podejścia badawczego do mediów samorządowych. Między innymi ze względu na odrębność mediów samorządowych „pojawianie się wielu wątpliwości prawnych oraz zagrożenie powstawania konfliktów interesów wystarczająco uzasadniają konieczność rozważenia ich roli jako nowej, odrębnej podmiotowości systemu medialnego” (Kowalik, 2018, s. 447).

Podsumowanie

Samorządy w klasyfikacji budżetowej²² corocznie wyszczególniają nakłady na promocję. Biorąc pod uwagę tylko największe polskie ośrodki miejskie (miasta wojewódzkie) w okresie trzech kolejnych lat (2016, 2017 i 2018), spadek wydatków na ten cel odnotowano zaledwie w przypadku 13% badanych jednostek samorządu terytorialnego. Konsekwentny wzrost ujawniono natomiast w budżetach 40% miast. Pozostałe (46%) wskazywały zmienną wysokość środków. Chociażby właśnie ze względu na zaangażowanie funduszy publicznych polityka promocyjna w jednostce samorządu terytorialnego powinna być traktowana systemowo. Poszczególne działania reklamowe wynikać muszą ze strategii precyzującej nie tylko cele do osiągnięcia, ale również perspektywę czasową oraz stosowane narzędzia komunikacyjne. Podobnie jak w gospodarce, gdzie „połączenie technologii teleinformatycznych, przemysłu i internetu rzeczy leży u podstaw koncepcji Przemysł 4.0. Pojęcie, które zostało wprowadzone w 2011 r. przez Henninga Kagermanna, profesora fizyki i byłego prezesa zarządu SAP, przekształciło się w strategię rozwoju niemieckiego przemysłu”, która zakłada, że „obniżenie kosztów, poprawa wydajności, a także oferowanie udoskonalonych produktów i usług uwzględniających preferencje i zachowania konsumentów mają być osiągnięte dzięki automatyzacji produkcji, opartej na wykorzystaniu i wymianie danych w czasie rzeczywistym, przy użyciu sztucznej inteligencji (ang. *artificial intelligence*)” (Pieriegud, 2016, s. 21–22). W przypadku samorządu aktywność wynikająca ze strategii promocyjnej objawiać się powinna więc nie tylko w kampaniach reklamowych, lecz również w świadczeniu usług publicznych, marketingowo pojmowanej otwartości wobec interesariuszy czy stałej orientacji na poprawę jakości funkcjonowania. Zintegrowane podejście dotyczy też stosowanych narzędzi komunikacyjnych. Dzięki wykorzystaniu nowoczesnych i spójnych rozwiązań, całościowo odnoszących się do przedstawiania działalności administracji terenowej, można przy utrzymywaniu relacji społecznych osiągać cele zarówno produktowe (krótkoterminowe zadanie kampanii reklamowej), jak i wizerunkowe (długookresowe przekształcenia w postrzeganiu organizacji). Dlatego nawet na szczeblu gminy lub powiatu przekazy reklamowe muszą być zaplanowane, w miarę technologicznych możliwości zindywidualizowane oraz upowszechniane z uwzględnieniem wymogu ewaluacji efektów służących optymalizacji całego procesu.

²² W klasyfikacji budżetowej *promocja jednostek samorządu terytorialnego* ujmowana jest w rozdziale 75075.

Tabela 1

Nakłady miast wojewódzkich (bez Warszawy) na promocję w PLN zgodnie z klasyfikacją budżetową (rozdział 75075) z określeniem trendu w wydatkach budżetowych gminy

Miasto	Lata			Trend
	2016	2017	2018	
Wrocław	23 677 816,68	12 841 193,86	14 140 949,25	Z
Szczecin	6 515 863,00	5 289 774,00	4 402 079,00	S
Gdańsk	22 949 793,00	29 004 511,00	30 467 342,00	W
Opole	2 328 694,94	3 152 044,90	2 222 697,17	Z
Katowice	17 762 991,65	20 986 223,87	26 265 476,03	W
Zielona Góra	3 519 628,46	1 633 751,03	4 231 658,51	Z
Poznań	4 794 150,66	5 733 320,24	7 672 124,84	W
Kraków	12 910 472,00	15 837 724,00	20 238 315,00	W
Olsztyn	4 711 130,75	3 717 233,28	3 592 511,78	S
Białystok	3 630 024,00	3 442 687,00	3 990 881,00	Z
Bydgoszcz	12 998 613,95	9 843 794,25	12 324 653,08	Z
Rzeszów	4 280 545,34	5 949 627,27	6 802 732,82	W
Lublin	6 815 286,00	8 968 508,00	7 641 949,00	Z
Kielce	7 567 289,04	10 459 724,59	8 345 294,67	Z
Łódź	8 476 804,11	12 055 275,60	12 839 230,19	W

Objaśnienia: W — konsekwentny wzrost od roku 2016 do roku 2018; S — systematyczny spadek; Z — zmienność nakładów w latach objętych badaniem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie budżetów miast opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej:

<https://bip.um.wroc.pl/artykuly/322/budzet-miasta/>; http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11073.asp; <https://bip.gdansk.pl/urząd-miejski/budzet-miasta,a,15>; <https://www.bip.um.opole.pl/?id=42684>; <https://bip.katowice.eu/finanse/default.aspx>; https://bip.zielonagora.pl/202/Budzet_miasta/; <https://bip.poznan.pl/bip/budzet-miasta-poznania,lib,1003/>; <https://www.bip.krakow.pl/?id=42>; http://bip.olsztyn.eu/bip/folder/3159/budzet_miasta/; https://www.bip.bialystok.pl/finanse/budzet_miasta/; https://bip.um.bydgoszcz.pl/finanse/budzet_miasta_bydgoszcz/; <https://bip.erzeszow.pl/361-finanse-miasta-rzeszowa/4949-2020-rok.html>; <https://bip.lublin.eu/finanse-i-majatek/budzet-miasta/2019/>; http://www.bip.kielce.eu/podglad/-/asset_publisher/BAkP/content/23-budzet-miasta-kielce/; <https://bip.um.lodz.pl/wladze/rada-miejska-w-lodzi/projekt-budzetu-miasta-lodzi/> (data dostępu: 20.11. 2019).

Bibliografia

- Barczyk-Sitkowska, A., (2019). Reklama nieetyczna — studium przypadku Reserved („Polish boy wanted”). *Studia Medioznawcze nr 2*, s. 147—159.
- Baza JST. *Samorząd terytorialny w Polsce*. Pobrano z: <http://administracja.mswia.gov.pl> (data dostępu: 13.11.2019).

- Bąkiewicz, K., (2019). Wprowadzenie do definicji i klasyfikacji zjawiska fake newsa. *Studia Medioznawcze nr 3 (78)*, s. 280—289.
- Bekus, T., (2018). Wykorzystanie rzeczywistości rozszerzonej w marketingu. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie z. 3*, s. 279—296.
- Chmielewska, A., (2016). *Przyszłość reklamy online*. W: A. Wiśniewska, A. Kozłowska (red.), *Reklama i PR z perspektywy współczesnych problemów komunikacji marketingowej* (s. 53—70). Warszawa: Wyższa Szkoła Promocji, Mediów i Show Businessu.
- Chrańchol-Barczyk, U., (2018). Reklama natywna i jej implikacja dla konsumentów. *Handel Wewnętrzny nr 4*, s. 139—149.
- Dolnicki, B., (2019). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 2006 roku dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej (wersja ujednolicona). Opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z 27 grudnia 2006 roku. (CELEX:32006L0114).
- Harasimiuk, E., (2011). *Zakazy reklamy towarów w prawie europejskim i polskim*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- http://bip.olsztyn.eu/bip/folder/3159/budzet_miasta/ (data dostępu: 20.11. 2019).
- http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11073.asp (data dostępu: 20.11. 2019).
- <https://bip.erzeszow.pl/361-finanse-miasta-rzeszowa/4949-2020-rok.html> (data dostępu: 20.11. 2019).
- <https://bip.gdansk.pl/urząd-miejski/budzet-miasta,a,15> (data dostępu: 20.11. 2019).
- <https://bip.katowice.eu/finanse/default.aspx> (data dostępu: 20.11. 2019).
- <https://bip.lublin.eu/finanse-i-majatek/budzet-miasta/2019/> (data dostępu: 20.11.2019).
- <https://bip.poznan.pl/bip/budzet-miasta-poznania,lib,1003/> (data dostępu: 20.11.2019).
- https://bip.um.bydgoszcz.pl/finanse/budzet_miasta_bydgoszcz/ (data dostępu: 20.11.2019).
- <https://bip.uml.lodz.pl/wladze/rada-miejska-w-lodzi/projekt-budzetu-miasta-lodzi/> (data dostępu: 20.11.2019).
- <https://bip.um.wroc.pl/artykuly/322/budzet-miasta> (data dostępu: 20.11.2019).
- https://bip.zielonagora.pl/202/Budzet_miasta/ (data dostępu: 20.11.2019).
- https://www.bip.bialystok.pl/finanse/budzet_miasta/ (data dostępu: 20.11.2019).
- http://www.bip.kielce.eu/podglad/-/asset_publisher/BAkP/content/23-budzet-miasta-kielce/ (data dostępu: 20.11.2019).
- <https://www.bip.krakow.pl/?id=42> (data dostępu: 20.11.2019).
- <https://www.bip.um.opole.pl/?id=42684> (data dostępu: 20.11.2019).
- Izdebski, H., (2011). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis Polska.
- Jankowska, K., (2018). Bloger jako doradca zakupowy. Budowanie zaufania i relacji z odbiorcą na przykładzie blogów www.macademiangirl.com i www.ekskluzywnymenel.com. *Zarządzanie Mediami, nr 3*, s. 235—249.
- Kodeks Etyki Reklamy*. Pobrano z: www.radareklamy.pl (data dostępu: 13.11. 2019).
- Konstytucja RP* (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kowalik, K., (2018). Media online samorządów lokalnych — nowa struktura w systemie medialnym. Próba ujęcia in statu nascendi. *Zeszyty Prasoznawcze nr 3*, s. 429—448.
- Krawczyk, D., (2017). Postrzeganie prasy samorządowej przez środowisko dziennikarskie. Kontrowersje wokół wydawania periodyków przez jednostki samorządu terytorialnego. *Państwo i Społeczeństwo, nr 3*, s. 55—68.
- Kuzior, A., (2014). Dekada edukacji dla zrównoważonego rozwoju. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie Politechniki Śląskiej, z. 72*, s. 87—100.
- Piechota, G., (2016). Analiza roli gazet samorządowych w okresie sprawowania władzy i podczas kampanii wyborczej. *Zarządzanie Publiczne, nr 2 (36)*, s. 70— 84.

- Pieriegud, J., (2016). *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa — wymiar globalny, europejski i krajowy*. W: J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa — szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych* (s. 11—39). Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową — Gdańska Akademia Bankowa.
- Płuchowska, D., (2017). *Reklama — standaryzacja reklamy interkulturowej*. W: M. Wszolek (red.), *Manual — Reklama. Podręcznik z zakresu projektowania komunikacji* (s. 429—467). Wrocław: Wydawnictwo Libron.
- Rachwał, H., (2019). *Reklama zewnętrzna jako element wzmacniający kampanie rekrutacyjne szkół wyższych*. *Marketing Instytucji Naukowych i Badawczych nr 2*, s. 27—51.
- Słowik, D., (2012). *Granice dopuszczalności wykorzystania seksu w reklamie w uchwałach Komisji Etyki Reklamy*. *Państwo i Społeczeństwo, nr 3*, s. 79—95.
- Słownik języka polskiego PWN*. Pobrano z: sjp.pwn.pl (data dostępu: 29.09.2019).
- Szromnik, A., (2015). *City placement — nowy element w strategii zintegrowanej komunikacji marketingowej miast*. W: A. Szromnik (red.), *Marketing terytorialny. Nowe obszary i narzędzia* (s. 100—155). Kraków—Legionowo: Wydawnictwo edu-Libri.
- Tkocz, A., (2016). *Rola marketingu społecznego w kształtowaniu zmian społecznych*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 458*, s. 23—32.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017, poz. 730).
- Wszolek, M., (2016). *Reklama. Perspektywa empiryczna*. Wrocław: Wydawnictwo Libron.

Dariusz Krawczyk, dr, członek Polskiego Towarzystwa Komunikacji Społecznej oraz Komisji Nauk Organizacji i Zarządzania oddziału Polskiej Akademii Nauk w Katowicach, wykładowca akademicki (Uniwersytet Śląski w Katowicach), biegły sądowy z zakresu komunikacji społecznej i zarządzania ustanowiony przy Sądzie Okręgowym w Gliwicach, naczelnik Wydziału Kontaktów Społecznych Urzędu Miejskiego w Zabrze.

Opracowanie redakcyjne / Copy-editing
Barbara Konopka

Projekt okładki / Cover Design
Beata Klyta

Łamanie / Typeset
Bogusław Chruściński

ISSN 2353-9747

wersja elektroniczna / electronic version

Wersją referencyjną czasopisma, począwszy od 2018 roku, jest wersja elektroniczna, ukazująca się na platformach / The reference version of the journal is the electronic version, which appears on the platforms:

Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

University of Silesia Press — Open Journal System www.journals.us.edu.pl

Czasopismo wcześniej ukazywało się z numerem ISSN 1895-3492 / The journal had been previously printed with number ISSN 1895-3492

Creative Commons
Attribution-ShareAlike
4.0 International
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



Publishing Office / Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Ark. druk. 7,5. Ark. wyd. 9,5.