



**194**

# **Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis**

**ISSN 2081-3333**

**Studia Politologica XV**



**194**

**Annales  
Universitatis  
Paedagogicae  
Cracoviensis**

**Studia Politologica XV**

**Rada Programowa**

prof. dr hab. Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski), prof. dr hab. Michał Śliwa (Uniwersytet Pedagogiczny), prof. Bruno Drwęski (National Institute of Oriental Languages and Civilizations, Paris), prof. dr hab. Maria Marczevska Rytko (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), prof. Jie-Hyun Lim (Uniwersytet Hanyang, Seul), prof. dr Andrej Kreutz (University of Calgary)

**Redaktor Naczelny**

prof. dr hab. Katarzyna Sobolewska-Myślik

**Redaktorzy tematyczni**

Teoria polityki – dr hab. Magdalena Mikołajczyk (prof. UP)

Systemy polityczne i partyjne – prof. dr hab. Katarzyna Sobolewska-Myślik (UP)

System polityczny RP i samorząd terytorialny – prof. dr hab. Andrzej Piasecki (UP)

Polityka gospodarcza i społeczna – dr hab. Janina Pach (prof. UP)

Doktryny polityczne i polska myśl polityczna – dr Agata Tasak (UP), dr Ryszard Kozioł (UP)

Stosunki międzynarodowe – dr hab. Joanna Bar (UP)

**Redaktorzy tomu**

Magdalena Mikołajczyk

Agata Tasak

**Redaktor językowy**

Natalia Ryś

**Redaktor statystyczny**

dr Grzegorz Forys (UP)

**Zespół Recenzentów**

prof. dr hab. Tadeusz Godlewski (UMK), dr hab. Agnieszka Hess (UJ), dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (UW), dr hab. Julian Kwiek (prof. AGH), prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Łabędź (Akademia Ignatianum), dr hab. Paweł Malendowicz (prof. UKW), dr hab. Jarosław Nocoń (prof. UG), prof. Marek Payerhin PhD (Lynchburg College), dr hab. Danuta Plecka (prof. UMK), prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Pokorna-Ignatowicz (Akademia Krakowska im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), dr hab. Leszek Porębski (prof. AGH), dr hab. Michał Strzelecki (prof. UMK), prof. dr hab. Sylwester Wróbel (UŚ)

**Redakcja AUPCSP**

<http://www.aupc.up.krakow.pl>

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2015

ISSN 2081-3333

Wydawca

Wydawnictwo Naukowe UP

30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2

e-mail: [wydawnictwo@up.krakow.pl](mailto:wydawnictwo@up.krakow.pl)

druk i oprawa Zespół Poligraficzny UP, zam. 36

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XV (2015)

ISSN 2081-3333

CZĘŚĆ I

ŁĄD INSTYTUCJONALNY I SCENA POLITYCZNA. KONSTRUKCJE I KONCEPCJE

**Katarzyna Pokorna-Ignatowicz**

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## Polska droga do „wolnych mediów”.

### Koncepcja „nowego ładu informacyjnego” i jej realizacja

W ciągu prawie trzystupięćdziesięcioletniej historii polskiego czasopiśmiennictwa doświadczaliśmy prawie wszystkich możliwych faz rozwoju mediów i komplikacji wynikających z burzliwej historii, uwarunkowań politycznych, ekonomicznych, społecznych oraz zmian kulturowych. W kluczowym dla rozwoju mediów wieku XX, polskie media funkcjonowały zarówno w demokratycznym (II Rzeczpospolita), jak i niedemokratycznym systemie medialnym (PRL). Kluczowe zmiany w tym obszarze dokonały się w ostatniej dekadzie XX wieku w wyniku procesu transformacji rozpoczętej w 1989 roku. Aby jednak zrozumieć złożoność tego procesu w odniesieniu do mediów i w pełni docenić tempo i zakres tych zmian, warto przypomnieć, jak polski system medialny funkcjonował w okresie PRL, gdyż istotą procesu rozpoczętego w 1989 roku było przekształcenie niedemokratycznego systemu ze wszystkimi jego wyróżnikami w typowy system demokratyczny oparty na dwóch fundamentalnych wartościach: wolności słowa i pluralizmie mediów.

#### System medialny PRL

W każdym systemie politycznym funkcjonowanie mediów uzależnione jest od obowiązującej doktryny medialnej, czyli zbioru przekonań o roli i zadaniach mediów w państwie i społeczeństwie oraz wynikających z nich praktycznych rozwiązań w postaci przepisów prawnych i norm etycznych regulujących ich funkcjonowanie, wyznaczających zadania, określające zakres wolności, określających powinności i zobowiązania, wśród których fundamentalne znaczenie ma odpowiedź na pytanie: za co i wobec kogo są one odpowiedzialne (Wolny-Zmorzyński, Furman, Kaliszewski, Pokorna-Ignatowicz 2008: 12–14). W doktrynie medialnej nazywanej „Leninowską koncepcją prasy”, media masowe były całkowicie podporządkowane władzy politycznej, którą w PRL stanowił Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. W zasady ustrojowe PRL wpisana była zasada „partyjności mediów”, oznaczająca nadzór czynnika partyjnego nad mediami, czyli również dziennikarzami, rozwinięta w stwierdzeniu, że partia sprawuje wobec mediów „funkcję

inspiratorską i kontrolną". „Funkcja inspiratorska” w praktyce oznaczała wydawanie mediom bardziej lub mniej szczegółowych instrukcji i poleceń, co do ich zawartości, a „funkcja kontrolna” sprawdzanie ich wykonania. Partyjny nadzór nad mediami wzmocniony był praktyką nomenklaturowej obsady kluczowych stanowisk; ważne funkcje w redakcjach objąć mogły tylko osoby z partyjnej rekomendacji, co miało gwarantować spolegliwość wobec partyjnego zwierzchnictwa i gorliwość w wykonywaniu oficjalnych i nieoficjalnych poleceń „z góry”. Media miały „mówić jednym głosem”, tworzyć „orkiestrę medialną”, grającą pod dyktando sekretarza KC odpowiedzialnego za propagandę, nazywaną zresztą polityką informacyjną (por.: Goban-Klas 2004: 27–51).

Dzięki takim rozwiązaniom media stały się narzędziem partii komunistycznej, która wykorzystywała je do ideologicznego oddziaływania na społeczeństwo. Dziennikarzy nazywano „pracownikami frontu ideologicznego” i oczekiwano, że odpowiednio przygotowane przekazy medialne będą skutecznie kształtować poglądy, postawy, a nawet zachowania ludzi. Kontrola treści przekazywanych przez media odbywała się poprzez sprawnie działający system cenzury prewencyjnej, sprawowanej przez specjalnie w tym celu powołaną instytucję – Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk (Pisarek (red.) 2006: 23). Istnienie cenzury prewencyjnej ograniczającej wolność słowa było sprzeczne nie tylko z prawami człowieka, ale i z samą Konstytucją PRL z 22 lipca 1952 roku, która zapewniała obywatelom PRL wolność słowa.

Polityczny nadzór nad rynkiem mediów zapewniała też forma ich własności i konieczność uzyskania pozwolenia na wydawanie tytułu prasowego (koncesjonowanie prasy). Prasa w PRL należała wyłącznie do tak zwanych uspołecznionych wydawców, co oznaczało, że jej wydawaniem mogły zajmować się wyłącznie instytucje i organizacje; wykluczono tym samym możliwość ukazywania prasy prywatnej. Na rynku prasowym nie działały mechanizmy rynkowe, gdyż rynek prasy, podobnie jak i cała gospodarka, były centralnie planowane i sterowane. To partia decydowała o liczbie wydawanych tytułów prasowych i o ich nakładach poprzez limitowanie przydziału papieru na druk. Co prawda, zakładano pełną dostępność prasy, wszak była ona „pasem transmisyjnym od partii do mas”, to przez cały okres PRL prasy było za mało w stosunku do zapotrzebowania na nią, a większość wydawanych tytułów zamiast odpowiadać na autentyczne zainteresowania i oczekiwania czytelników, zawierała treści ideologiczne, odpowiadające aktualnej polityce informacyjnej politycznego decydenta. Deficyt prasy dotyczył przede wszystkim czasopism (prasy kolorowej) o charakterze rozrywkowym lub choćby niepolitycznym: magazynów kobiecych, prasy dla dzieci, hobbystycznej, podróżniczej, itp. Nie brakowało natomiast dzienników, zwłaszcza wydawanych przez struktury partii komunistycznej o wyraźnym politycznym i propagandowym charakterze, bowiem partyjne władze niezmiennie uważały je za najważniejszy i podstawowy segment rynku prasowego.

Monopolistyczną pozycję na rynku prasy PRL zajmowała Robotnicza Spółdzielnia Wydawnicza „Prasa-Książka-Ruch”, należąca do Komitetu Centralnego PZPR. RSW powstała w 1947 roku i w kolejnych latach przejmowała inne często

większe od siebie wydawnictwa i wydawane przez nie tytuły (w 1948 roku wydawnictwo „Wiedza” a w 1951 roku wydawnictwo „Czytelnik” – największy w okresie powojennym wydawca popularnych tytułów prasowych). Pozycję monopolisty na rynku prasowym RSW ugruntowała w 1972 roku, kiedy to włączono w jej strukturę jedyne przedsiębiorstwo kolportażu prasy w Polsce – „Ruch”. Po tej fuzji przez dwie następne dekady RSW „Prasa-Książka-Ruch” wydawała w przybliżeniu 85% całej prasy ukazującej się w Polsce (92% dzienników i ponad 70% czasopism), była wyłącznym kolporterem prasy, posiadała większość zakładów poligraficznych i drukarni w kraju, a nawet własną instytucję badawczą – Ośrodek Badań Prasoznawczych w Krakowie (Pisarek (red.) 1991: 1–2).

Radio i telewizja natomiast działały w ramach utworzonego w 1960 roku Radiokomiteu – instytucji podlegającej nadzorowi rządowemu i partyjnemu. Podstawą prawną systemu radiofonii i telewizji była tzw. ustawa o Radiokomitecie z 1960 roku, na mocy której tylko Radiokomitek miał prawo do nadawania sygnału radiowego i telewizyjnego. Do końca PRL funkcjonowały tylko państwowe Polskie Radio (nadające cztery programy ogólnopolskie i posiadające 17 regionalnych oddziałów) oraz Telewizja Polska (dwa ogólnopolskie programy i 12 oddziałów regionalnych). Od lat 70. władze partyjne uważały telewizję za główne medium o wyjątkowej politycznej roli, i sprawowały nad nią pełną kontrolę i wykorzystywały ją do celów propagandowych (por.: Pokorna-Ignatowicz 2003: 107–133).

Taki model funkcjonowania mediów, polegający na partyjnym monopolu i pełnej kontroli rynku medialnego i treści przekazów medialnych, był kwestionowany nie tylko przez środowiska opozycyjne, ale również – w momentach politycznych odwilży – przez środowiska dziennikarzy i twórców. W okresie Polskiego Sierpnia (1980–1981), kwestia liberalizacji systemu medialnego i dopuszczenia do radia i telewizji różnych opcji i środowisk stała się jednym z postulatów NSZZ „Solidarność”. Za zmianami zwiększającymi zakres wolności słowa w mediach i swobody twórczej opowiadali się również dziennikarze reprezentowani przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich i środowiska twórcze. Do końca lat 80. sytuacja nie uległa jednak zmianie, gdyż rządzący, zgodnie z komunistyczną doktryną medialną i ideologią, byli przekonani, że kontrola nad mediami jest niezbędna do skutecznego sprawowania władzy i wierzyli, że dzięki odpowiednio skonstruowanym przekazom medialnym można skutecznie wpływać na poglądy odbiorców. Głęboki kryzys polityczny, ekonomiczny i społeczny pod koniec lat 80. uświadomił im jednak nieuchronność zmian, co doprowadziło do podjęcia decyzji o rozpoczęciu rozmów z opozycją „przy okrągłym stole” na temat demokratyzacji istniejącego systemu (zob.: Habielski 2009, Grzelewska, Habielski, Kozieł i in. 2001).

### **„Nowy ład informacyjny” w „Porozumieniach Okrągłego Stołu”**

Obrady Okrągłego Stołu trwały od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 roku. Uczestniczyli w nich przedstawiciele ówczesnej władzy tworzący tak zwaną stronę koalicyjno-rządową oraz przedstawiciele głównych środowisk opozycyjnych,

skupionych wokół kierownictwa „Solidarności”, nazywani też stroną społeczną. Negocjacje toczyły się w obecności obserwatorów wyznaczonych przez władze polskiego Kościoła katolickiego i obejmowały szeroki zakres zagadnień, między innymi zmiany w polskim systemie politycznym, gospodarce, życiu społecznym i systemie medialnym. Efektem prac w zespołach tematycznych, w ramach których wypracowywano rozwiązania szczegółowych kwestii, było podpisanie 5 kwietnia 1989 roku „Porozumień Okrągłego Stołu”, czyli politycznego kontraktu, zawierającego bardziej lub mniej konkretne ustalenia. Rozpoczęcie ich wprowadzania w życie doprowadziło do transformacji systemu politycznego, czyli przekształcenia peerelowskiego „realnego socjalizmu” w demokrację i gospodarkę rynkową (Dudek 2004: 32–42).

Jednym z zagadnień omawianych w toczących się rozmowach w ramach Okrągłego Stołu były zmiany w systemie medialnym. Pracował nad nimi zespół nazywany roboczo „zespołem medialnym” lub „podstolikiem medialnym”<sup>1</sup>, złożony z ekspertów reprezentujących obie układające się strony: rządzących i opozycję. Rezultatem jego prac było „Sprawozdanie z prac Podzespołu ds. Środków Masowego Przekazu” (Borodziej, Garlicki (red.) 2004: 31–37) zawierające opis zmian w systemie medialnym, które stało się częścią „Porozumień Okrągłego Stołu”. „Podstolik medialny” obradował od pierwszego posiedzenia w dniu 17 lutego do ostatniego – szóstego – w dniu 22 marca. Pracami zespołu kierowali dwaj współprzewodniczący: reprezentujący stronę rządową Bogdan Jachacz (redaktor naczelny PAP) oraz reprezentujący stronę społeczną Krzysztof Kozłowski (redaktor „Tygodnika Powszechnego”). Obie strony negocjujące w ramach „zespołu medialnego” „łączyło przekonanie o potrzebie zbudowania nowego ładu informacyjnego”, ale „był to bodajże jedyny punkt, co do którego panowała zgodność” (Galewski, Osęka, Urbański, Wóycicka 2004: 15).

Przedstawiciele władz obawiali się konsekwencji wprowadzenia zasad rynkowych na rynku medialnym, a przede wszystkim utraty kontroli nad mediami w konsekwencji rozbicia istniejących, podległych im monopolii (koncernu wydawniczego RSW i Radiokomitetu) oraz wolności słowa w mediach. Uważali również,

---

<sup>1</sup> W pracach tzw. „podstolika medialnego” uczestniczyli jako członkowie: Jacek Ambroziak, Julian Bartosz, Andrzej Bilik, Grzegorz Boguta, Jan Brodzki, Andrzej Dobrzyński, Jan Dworak, Kazimierz Dziewanowski, Dariusz Fikus, Artur Howzan, Maciej Hłowiecki, Bogdan Jachacz, Janina Jankowska, Mieczysław Kaczanowski, Jan Kofman, Zygmunt Kałużyński, Józef Kliš, Józef Kowalczyk, Krzysztof Kozłowski, Marcin Król, Mieczysław Leśniak, Włodzimierz Łoziński, Helena Łuczywo, Ryszard Łukasiewicz, Jerzy Łatoś, Tadeusz Mazowiecki, Jacek Moskwa, Adam Michnik, Janusz Onyszkiewicz, Marek Opaśnik, Roman Pillardy, Krzysztof Protakiewicz, Władysław Serafin, Sławomir Tabkowski, Krzysztof T. Toeplitz, Jerzy Urban, Jacek Woźniakowski, Józef Wójcik, Zbigniew Zemler, jako doradcy: Waldemar Chołodowski, Kazimierz Długosz, Tomasz Goban-Klas, Waldemar Gieryszewski, Andrzej Grembowicz, Stanisław Jędrzejewski, Łucja Korozs, Jacek Kurczewski, Stanisław Mieńkowski, Maria Minkiewicz, Stanisław Renowicki, Jan Rogala, Kazimierz Siminowicz, Marek Siwiec, Jacek Snopkiewicz, Jan Socha, Maciej Szumowski, Jarosław Szymkiewicz, jako asystenci: Stanisława Domagalska i Norbert Potocki. Por. *Sprawozdanie z prac podzespołu ds. środków masowego przekazu*, Dział Dokumentacji Aktowej Ośrodka Dokumentacji i Zbiorów Programowych TVP, Dokumenty Okrągłego Stołu, sygn. 2792/3, s. 18–19.

że sprawującym władzę niezbędne są „narzędzia” w postaci wykonujących ich polecenia mediów i dziennikarzy. Strona opozycyjna konsekwentnie domagała się pluralizmu na rynku medialnym i zagwarantowania wolności słowa, czyli wprowadzenia podstawowych zasad demokratycznych systemów medialnych. Negocjacje dotyczące zmian w istniejącym systemie medialnym, niekiedy bardzo burzliwe, (Pokorna-Ignatowicz (red.) 2013: 13–34) doprowadziły do kompromisu w postaci uzgodnienia końcowego w postaci „Sprawozdania”, zawierającego koncepcję budowy „nowego ładu informacyjnego”.

„Sprawozdanie” rozpoczyna stwierdzenie będące precyzyjną diagnozą stanu polskich mediów: „istniejący w Polsce system komunikacji społecznej jest przestarzały i nieodpowiedni wobec zachodzących przemian, zaś stan bazy materialnej prasy, radia, TV i informatyki jest rozpaczliwy” (Galewski, Osęka, Urbański, Wóycicka 2004: 31). Diagnoza ta była w pełni słuszna i uzasadniona, gdyż peerelowski system medialny był nie tylko przestarzały, ale i nie do pogodzenia z zasadami demokracji i gospodarki rynkowej, których wprowadzenie uzgodniono w ramach innych zespołów negocjujących w ramach Okrągłego Stołu. Również stwierdzenie o „rozpaczliwym” stanie infrastruktury było w pełni uzasadnione, bowiem infrastruktura poligraficzna i baza techniczna radia i telewizji były przestarzałe i wyeksploatowane, a wspomnianej „informatyki” po prostu nie było. Najlepszym potwierdzeniem tej diagnozy były statystyki międzynarodowe, w których pod tym względem rozwoju mediów plasowaliśmy się na jednym z ostatnich miejsc w Europie (Pisarek (red.), 1991: 1–2).

Skoro panowała zgoda co do oceny istniejącego stanu rzeczy, kolejnym krokiem było znalezienie rozwiązania. Rozpoczęto od wyznaczenia kierunku zmian stwierdzeniem, że niezbędne jest szybkie zbudowanie „nowego ładu informacyjnego, który musi odzwierciedlać istniejący w społeczeństwie pluralizm, odpowiadać procesom demokratyzacji oraz odrzucać wszelki monopol w tej dziedzinie. Celem nowego ładu winna być możliwość wolnego udziału podmiotów politycznych, grup i jednostek we wszystkich formach komunikacji społecznej, czego jednym z warunków jest zniesienie cenzury” (Borodziej, Garlicki (red.) 2004: 31). Następnie zapisano szereg postulatów, których wprowadzenie było zdaniem negocjatorów niezbędne, aby nieefektywny i niedemokratyczny peerelowski system medialny przekształcić w typowy system demokratyczny. Aby nie było wątpliwości, że zmiany te mają doprowadzić do demokratyzacji, opisano funkcje, jakie media powinny pełnić w „nowym ładzie informacyjnym”: rzetelnie i obiektywnie informować, wyrażać zróżnicowane opinie społeczne, kontrolować rządzących, bronić swobód obywatelskich i interesów jednostki, włączyć się w planowane demokratyczne reformy (Borodziej, Garlicki (red.) 2004: 31). Stwierdzono też, że aby media mogły te funkcje należycie wypełniać, ich działalność musi być oparta na dwóch kluczowych wartościach: wolności słowa i pluralizmie.

W dalszych częściach „Sprawozdania” wymieniono konkretne działania, które należy jak najszybciej wprowadzić w życie, aby zbudować „nowy ład informacyjny”. Za konieczne uznano umożliwienie nowym podmiotom życia politycznego

i społecznego wydawania własnej prasy, reaktywowanie zlikwidowanej w stanie wojennym prasy „Solidarności”, zaprzestanie represjonowania wydawnictw tak zwanego „drugiego obiegu”. W związku z przewidzianymi na 4 czerwca 1989 roku wyborami parlamentarnymi przyznano stronie opozycyjnej prawo do szybkiego utworzenia własnego ogólnopolskiego dziennika („Gazety Wyborczej”). Aby te ustalenia mogły być zrealizowane, a przede wszystkim aby jak najszybciej umożliwić zbudowanie pluralistycznego rynku prasy, stwierdzono konieczność wprowadzenia zmian w obowiązujących prasę regulacjach prawnych (Prawie prasowym i Ustawie o kontroli publikacji i widowisk), polegających na zmianie systemu powoływania tytułów prasowych, poprzez zastąpienie dotychczasowego systemu koncesyjnego systemem zgłoszeniowym (zamiast konieczności uzyskania pozwolenia GUKPiW na wydawanie tytułu ma wystarczyć jego rejestracja). Docelowo zaplanowano też zniesienie cenzury prewencyjnej, doraźnie zaś jej zliberalizowanie i zmniejszenie uprawnień Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk (urzędu cenzury). Do czasu wejścia w życie nowych regulacji prawnych strona rządowa zobowiązała się do prowadzenia liberalnej polityki w stosunku do nielegalnych wydawnictw, czyli do nierepresjonowania tych wydawnictw, ich autorów i wydawców, a strona opozycyjna zobowiązała się do jak najszybszego uregulowania swojej działalności wydawniczej, gdy tylko będzie to już prawnie możliwe.

Wiele emocji w czasie negocjacji wzbudzała kwestia przydziału papieru dla nowych inicjatyw wydawniczych. Docelowo – od początku 1990 roku – zaplanowano urynkowanie jego obrotu, co miało rozwiązać problem w przyszłości, ale do tego czasu trzeba było znaleźć sposób sprawiedliwego rozdzielania deficytowego papieru gazetowego między już istniejące i mające się niedługo pojawić nowe tytuły, czym miałyby się zająć Rada Papieru i Druku. W kwestii organizacji przyszłego rynku prasowego, strona opozycyjna zapisała dodatkowy postulat, iż „przewidywany wolny rynek papieru jak również postulowany pluralistyczny zdemokratyzowany nowy ład informacyjny jest nie do pogodzenia z obecną monopolistyczną strukturą koncernu RSW Prasa-Książka-Ruch” (Borodziej, Garlicki (red.), 2004: 34).

Zasadnicza część uzgodnień dotyczyła prasy, w tej kwestii strona rządowa zgodziła się na daleko idące zmiany demokratyzujące system medialny. Cena za te ustępstwa była jednak wysoka – pozostawienie w prawie niezmienionym kształcie radiofonii i telewizji, gdyż rządzący uważali, że media te, a zwłaszcza telewizja, muszą pozostać pod kontrolą władzy wykonawczej, a w praktyce i politycznej, czyli kierownictwa PZPR. Strona opozycyjna, widząc nieugięte w tej sprawie stanowisko rządzących, skoncentrowała się na jak najdalej idących reformach rynku prasy. Ustalenia dotyczące radia i telewizji zakładały pozostawienie Radiokomiteu w niezmienionym kształcie, czyli utrzymanie dotychczasowego modelu. Zgodzono się natomiast, że muszą nastąpić zmiany w samym programie Polskiego Radia i Telewizji Polskiej polegające na zwiększeniu pluralizmu opinii w programach, zapewnieniu stronie opozycyjnej czasu antenowego, w którym prezentowane będą programy wyborcze kandydatów opozycji, a w przyszłości podobne „okienka programowe” otrzymają także inne, nowe, legalnie działające podmioty życia publicznego oraz

po podpisaniu stosownej umowy między Episkopatem a Radiokomitetem Kościoła katolicki. Uzgodniono również wprowadzenie do ciał kierujących pracą radia i telewizji (Radiokomitecie, Rady Programowej) przedstawicieli różnych środowisk oraz rozpoczęcie prac nad ustawą medialną regulującą przyszły – bardziej demokratyczny „ład w eterze”. Ustalenia te uzupełnione zostały o rozbudowany „katalog rozbieżności”, zawierający odmienne stanowiska negocjujących stron w kwestiach przyszłego „nowego ładu w eterze”. Strona rządowa konsekwentnie domagała się pozostawienia radia i telewizji w niezmienionej strukturze i pod bezpośrednią jej kontrolą, a opozycja opowiadała się za wprowadzenia zasad demokratycznych również w mediach elektronicznych. Można zatem stwierdzić, że ustalenia „podstolika medialnego” zmieniały w pełni zasady funkcjonowania rynku prasy, natomiast dla radia i telewizji wytyczały jedynie kierunek zmian, odkładając na później ich wprowadzenie w życie, a póki co pozostawiając te media w dotychczasowym systemie.

W „Sprawozdaniu” odniesiono się również do bolesnej dla mediów akcji weryfikacyjnej dziennikarzy przeprowadzonej w stanie wojennym<sup>2</sup>, nie udało się wypracować w tej kwestii wspólnego stanowiska, gdyż strona społeczna uważała tę akcję za krzywdzącą i niemoralną, a strona rządowa za konieczną w tamtych warunkach. Mimo to wspólnie zaapelowano do rządzących o gwarancje, że „prześladowania pracowników środków przekazu za poglądy polityczne nigdy i w żadnych okolicznościach w przyszłości nie będą miały miejsca” (Borodziej, Garlicki (red.) 2004: 36). Dokument zakończono stwierdzeniem:

Strony wyrażają przekonanie, że w nowym mającym powstać wielopodmiotowym systemie komunikacji społecznej tym bardziej stanowczo przestrzegane muszą być zasady wzajemnego poszanowania, dążenie do wysokiego poziomu kultury politycznej wolnej od wrogości, nienawiści, uprzedzeń narodowościowych, religijnych czy grupowych, przy równoczesnym zachowaniu własnej tożsamości politycznej, światopoglądowej i społecznej przez poszczególne siły pluralistycznego społeczeństwa (Borodziej, Garlicki (red.) 2004: 37).

„Sprawozdanie” wypracowane przez zespół „podstolika medialnego” stało się częścią „Porozumień Okrągłego Stołu” podpisanych 5 kwietnia 1989 roku, a zawarta w nim i konsekwentnie realizowana w przyszłości koncepcja „nowego ładu informacyjnego” stała się podstawą zmian systemu medialnego.

---

<sup>2</sup> Po wprowadzeniu 13 grudnia 1981 roku stanu wojennego w Polsce, w zimie 1982 roku przeprowadzono akcję weryfikacji dziennikarzy. Warunkiem uzyskania prawa powrotu do pracy była pozytywna decyzja komisji weryfikacyjnej. W jej wyniku środowisko dziennikarskie w Polsce trwale podzieliło się na tych, którzy zostali pozbawieni prawa wykonywania zawodu i tych, którzy zostali w macierzystych redakcjach. W jej wyniku całe środowisko dziennikarskie zostało jednak głęboko upokorzone (Por. W. Pisarek (red.) 1991: 40, Pokorna-Ignatowicz 2003: 191–193).

## **Budowanie demokratycznego systemu medialnego w Polsce**

Do realizacji koncepcji „nowego ładu informacyjnego” przystąpiono niezwłocznie po podpisaniu kontraktu Okrągłego Stołu.

8 maja 1989 roku ukazało się pierwsze wydanie „Gazety Wyborczej” z logo „Solidarności” w winiecie i fotografią Lecha Wałęsy na pierwszej stronie. Wydawcą dziennika była założona kilka dni wcześniej spółka Agora, a redaktorem naczelnym został Adam Michnik.

17 maja 1989 roku ustawą o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (Dz.U. 1989 Nr 29, poz. 154) zniesiono dotychczasowe ograniczenia dotyczące dostępu Kościoła do mediów, zagwarantowano Kościołowi obecność w programach państwowych anten radiowych i telewizyjnych i – co będzie miało kluczowe znaczenie kilka miesięcy później – dano mu prawo do zakładania własnych stacji radiowych i telewizyjnych. Zapis ten stanie się podstawą prawną tworzenia w latach 1990–1993 katolickich rozgłośni radiowych.

Kluczowe znaczenie dla rynku prasy miały zmiany dokonane w obowiązujących ustawach: Prawie prasowym z 1984 roku i Ustawie o kontroli publikacji i widowisk z 1981 roku. Pierwsze nowelizacje miały miejsce jeszcze w końcu maja 1989 roku, kolejne niemal rok później. W ich wyniku zmieniono tryb powoływania tytułów prasowych, dotychczasowy system koncesyjny (polegający na konieczności uzyskania pozwolenia na wydawanie tytułu) zastąpiono systemem rejestracyjnym wymagającym od wydawcy jedynie zarejestrowania tytułu. W znowelizowanym Prawie prasowym nie postawiono żadnych ograniczeń dotyczących wydawców, mogły się nimi stać osoby fizyczne i prawne, a więc również przedstawiciele kapitału zagranicznego. Nowe regulacje prawne dotyczące działalności prasowej ustanawiały na polskim rynku prasowym zasady typowe dla rozwiązań stosowanych w państwach demokratycznych.

Drugim obok zmian prawnych czynnikiem, który zmienił rynek prasowy w Polsce, był czynnik ekonomiczny – urynkowienie gospodarki, w tym również obrotu papierem, zainicjowało wprowadzanie zasad popytu i podaży oraz wolnej konkurencji na rynku prasy. Działalność wydawniczą zaczęto traktować jako działalność gospodarczą, państwo przestało ingerować w rynek prasy, już nie polityczny decydent, ale czytelnicy – konsumenci zaczęli decydować o losach wydawców i tytułów prasowych. Ukoronowaniem procesu przekształceń było zniesienie cenzury 11 kwietnia 1990 roku.

Wprowadzenie zmian w prawie okazało się stosunkowo proste, choć nie brakowało w debacie publicznej głosów, że są one zbyt radykalne albo za szybkie. Dużo trudniejszą sprawą okazało się wprowadzenie nowych zasad w życie. Największym problemem, który należało rozwiązać, była kwestia własności istniejących tytułów prasowych, czyli prywatyzacja prasy. W systemach demokratycznych o gospodarce rynkowej prasa jest własnością prywatną, wydawcy rywalizują między sobą o uwagę i przychylność czytelników, a przepisy antykoncentracyjne zapewniają pluralizm i zapobiegają zbytnej koncentracji rynku przez jeden podmiot. Nowe regulacje

prawne dotyczyły nowych tytułów, które bez ograniczeń będą mogły powstawać, należało jednak zadecydować, co zrobić z istniejącymi już tytułami i z monopolistą na rynku prasy, czyli koncernem RSW „Prasa-Książka-Ruch”, należącym do PZPR. Postulat zlikwidowania monopolu RSW był też jednym z kluczowych warunków wypracowanego w ramach Okrągłego Stołu „nowego ładu informacyjnego”.

22 marca 1990 roku Sejm przyjął ustawę o likwidacji koncernu (Dz.U. z 1990 r. Nr 21, poz. 125). Na jej mocy powołano Komisję Likwidacyjną, której zadaniem było przeprowadzenie procesu likwidacji, czyli wycena majątku byłej RSW i przekazanie go w ręce nowych właścicieli, co wzbudzało wielkie emocje w środowisku dziennikarskim. Ich przyczyną były zapisy ustawy, które dawały Komisji Likwidacyjnej prawo do sprzedaży tytułu prasowego w drodze przetargu lub nieodpłatnego przekazania go pracującym w nim dziennikarzom, jeśli założą oni „spółdzielnię dziennikarską”. Komisja decydując o losie prywatyzowanych tytułów musiała uwzględniać sprzeczne oczekiwania: środowiska dziennikarskiego, które było zainteresowane nieodpłatnym przejęciem tworzonych przez siebie tytułów, i tych, którzy uważali, że dochody ze sprzedaży partyjnego koncernu powinny zasilić budżet państwa. Chcąc zaspokoić te wykluczające się oczekiwania, Komisja niewiele ponad połowę tytułów przekazała nieodpłatnie nowopowstałym spółdzielniom dziennikarskim, a nieco mniej niż połowę sprzedano. Specyfika takiego sposobu prywatyzacji polegała również na tym, że Komisja miała dużą swobodę w decydowaniu komu i za ile sprzeda konkretny tytuł, gdyż nie musiała się kierować się kryterium najwyższej ceny (Por.: Strzyczkowski 1991: 112–118; Schliep 1996: 129–138). Wiele jej decyzji budziło kontrowersje, które kończyły się publicznymi oskarżeniami o stronnictwo i podejmowanie niesprawiedliwych decyzji, a nawet procesami sądowymi ciągniętymi się przez kilka następnych lat. Nie podejmując się oceny pracy Komisji, trzeba jednak podkreślić, że w wyniku jej działalności w pierwszej połowie dekady tytuły prasowe zlikwidowanej RSW przeszły w ręce nowych właścicieli, wśród których były między innymi: spółdzielnie dziennikarskie, nowe podmioty polityczne i francuski koncern Hersanta.

Proces prywatyzacji prasy i przekazanie jej w ręce nowych prywatnych właścicieli zakończył etap budowania demokratycznego i wolnego rynku prasowego w Polsce. W kolejnych dwóch dekadach zachodziły na tym rynku liczne zmiany, zmieniali się właściciele wydawnictw, szybko powstawały i równie szybko upadały tytuły, którym nie udało się odnieść sukcesu, postępował proces koncentracji i komercjalizacji, a z czasem zaczęły dominować wielkie koncerny medialne, głównie zagraniczne.

W latach 1989–1992, a więc w czasie, kiedy na rynku prasowym budował się już „nowy ład”, w gremiach politycznych trwały burzliwe debaty nad kształtem „nowego ładu w eterze”. Radiofonia i telewizja różnią się bowiem w zasadach działania od prasy drukowanej. Wydawanie prasy jest traktowane jako forma działalności gospodarczej inicjowanej jedynie obowiązkiem rejestracji tytułu, a państwo nie ingeruje w rynek prasowy. Radio i telewizja działają w systemie koncesyjnym, czyli na prowadzenie działalności nadawczej konieczna jest koncesja, muszą być przyznane

częstotliwości (miejsce) w eterze, a nadawcy podlegają kontroli specjalnie w tym celu powołanej instytucji, sprawdzającej czy wywiązują się oni z warunków koncesji i czy przestrzegają obowiązujących ich regulacji prawnych.

W kontrakcie Okrągłego Stołu zdecydowano o pozostawieniu radia i telewizji w niezmiennym kształcie, odkładając tym samym problem na bliżej nieokreśloną przyszłość. Jednak szybkie zmiany na scenie politycznej i wprowadzenie demokratycznych zasad na rynku prasowym spowodowały, że mimo braku regulacji prawnych mówiących kto i na jakich zasadach może prowadzić w Polsce działalność nadawczą, „nowy ład w eterze” zaczął się budować już w 1990 roku. 15 stycznia 1990 roku w Krakowie zaczęło nadawać Radio Małopolska Fan, we wrześniu tego roku warszawskie Radio Zet (początkowo pod nazwą Radio Gazeta), w kolejnych dwóch latach w różnych częściach kraju powstawały najczęściej lokalne komercyjne stacje radiowe. W tym samym czasie powstało również około 30 lokalnych katolickich rozgłośni radiowych, a także kilka lokalnych telewizji.

Sytuacje w eterze uregulowano 29 grudnia 1992 roku przyjęciem Ustawy o radiofonii i telewizji, która ustanawiała wolny i pluralistyczny system mediów elektronicznych, tworzyła typowy europejski model dualny, złożony z sektora publicznego (Polskie Radio i Telewizja Polska) oraz komercyjnego. Na jej mocy utworzono Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, która przyznaje koncesje nadawcom oraz ma czuwać nad wolnością słowa w radiu i telewizji, bronić niezależności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewniać „otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji” („Ustawa o radiofonii i telewizji...” 1992). W ustawie opisane też zostały zasady funkcjonowania komercyjnej i publicznej radiofonii i telewizji, wprowadzono także ograniczenie kapitału zagranicznego w spółkach ubiegających się o koncesję do 33 procent.

Kluczowe znaczenie dla struktury budującego się rynku mediów audiowizualnych miał pierwszy proces koncesyjny (lata 1993–1994), w którym przyznano ogólnopolskie i lokalne koncesje radiowe i telewizyjne tworzące sektor komercyjny. Na mocy ustawy o radiofonii i telewizji zbudowany został również sektor publiczny złożony z 18 spółek radiowych (Polskie Radio S.A. i 17 regionalnych rozgłośni Polskiego Radia) oraz Telewizji Polskiej S.A.

W ciągu kolejnych dwóch dekad rynek mediów, działający już według demokratycznych zasad zmieniał się, pojawiali się na nim nowi gracze, jedni odnosili spektakularne sukcesy, inni porażki, konkurencja stawała się coraz ostrzejsza, nasilały się procesy koncentracji i komercjalizacji (por.: Mielczarek 2007, Sonczyk 1999). Transformacja systemu medialnego w Polsce dokonała się w ciągu kilku pierwszych lat ostatniej dekady XX wieku. Stosunkowo szybko udało się zatem zbudować w Polsce demokratyczny system medialny, w którym media mają zagwarantowaną wolność co ostatecznie zostało potwierdzone w Konstytucji z 1997 roku i są traktowane jako „czwarta władza” i „pies stróżujący demokracji”. Oceniając ten proces z perspektywy czasu, warto pamiętać, że jego rozpoczęcie było możliwe dzięki konsekwentnemu wprowadzaniu w życie postulatów zawartych w koncepcji „nowego ładu informacyjnego” wypracowanej przez „podstolik medialny” i zapisanej w „Porozumieniach Okrągłego Stołu”.

## Bibliografia

- Borodziej W., A. Garlicki (red.). 2004. *Okrągły Stół. Dokumenty i materiały*. T. 1–4. Warszawa.
- Dudek A. 2004. *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*. Kraków.
- Galewski J., P. Osęka, J. Urbański, Z. Wóycicka. 2004. *Okrągły Stół: główne obszary sporów*, W *Okrągły Stół. Dokumenty i materiały*, W. Borodziej A. Garlicki (red.). T. 1–4. Warszawa.
- Goban-Klas T. 2004. *Niepokorna orkiestra medialna: dyrygenci i wykonawcy polityki informacyjnej w Polsce po 1944 roku*. Warszawa.
- Grzelewska D., R. Habielski, A. Kozieł, J. Osica, L. Piwońska-Pomykało. 2001. *Prasa, radio i telewizja w Polsce. Zarys dziejów*. Warszawa.
- Habielski R. 2009. *Polityczna historia mediów w Polsce w XX wieku*. Warszawa.
- Mielczarek T. 2007. *Monopol, pluralizm, koncentracja. Środki komunikowania masowego w Polsce w latach 1989–2006*. Warszawa.
- Pisarek W. (red.). 1991. „Komunikowanie masowe w Polsce: lata osiemdziesiąte”, *Zeszyty Prasoznawcze*. (1–2).
- Pisarek W. (red.). 2006. *Słownik terminologii medialnej*. Kraków.
- Pokorna-Ignatowicz K. (red.). 2013. *Polski system medialny 1989–2011*. Kraków.
- Pokorna-Ignatowicz K. 2003. *Telewizja w systemie politycznym i medialnym PRL. Między polityką a widzem*. Kraków.
- Schliep K. 1996. *Prywatyzacja prasy*. W *Media i dziennikarstwo w Polsce 1989–1995*, G. G. Kopper, I. Rutkiewicz, K. Schliep (red.). Kraków.
- Sonczyk W. 1999. *Media w Polsce: zarys problematyki*. Warszawa.
- Sprawozdanie z prac podzespołu ds. środków masowego przekazu*, Dział Dokumentacji Aktowej Ośrodka Dokumentacji i Zbiorów Programowych TVP, Dokumenty Okrągłego Stołu, sygn. 2792/3.
- Sprawozdanie z prac Podzespołu ds. Środków Masowego Przekazu*. 2004. W *Okrągły Stół dokumenty i materiały*, W. Borodziej i A. Garlicki (red.), T. 4. Warszawa.
- Strzyczkowski L. 1991. *Likwidacja RSW „Prasa-Książka-Ruch”*. W *Polskie media w okresie przemian*, J. Olędzki (red.). Warszawa.
- Ustawa o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992*. [www.isap.sejm.gov.pl](http://www.isap.sejm.gov.pl).
- Wolny-Zmorzyński K., W. Furman, A. Kaliszewski, K. Pokorna-Ignatowicz. 2008. *Źródła informacji dla dziennikarza*. Warszawa.

## Polish journey to “free media”.

### The concept of a “new informational order” and its realization

#### Abstract

The key issue analyzed in the article are the changes in Polish media that occurred in the 1990s as an effect of political transformation started in 1989. However, in order to comprehend the complexity of the process in relation to media and to fully appreciate the tempo and scope of the changes one has to realize how media function during the Polish People's Republic. The main idea of the process was to transform a non-democratic system with all its characteristics into a typically democratic system based on two fundamental values: freedom of speech and pluralism of media.

The building of a democratic media system in Poland was relatively fast. In said system, the media are to guarantee freedom, which was firmly acknowledged in the 1997 constitution. The media are considered to be “the fourth power” and “a watch dog for democracy”. When evaluating the process one needs to bear in mind that the commencement of any changes was possible thanks to a consistent implementation of the concept of “new informational order” developed by “podstolik medialny” (a media sub-table) and put down in “Porozumienia Okrągłego Stołu” (“Polish Round Table Agreement”).

**Key words:** media system, political system transformation, mass communication

*Piotr Tusiński*

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

## **Powiat i gmina jako współgospodarze miejsca publicznego. Konstrukcja prawnoustrojowa, formy prawne współdziałania i kierunki reformowania układu jednostek samorządu lokalnego w Polsce<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że: „Władztwo nad przestrzenią to jedna z elementarnych cech samorządu terytorialnego” (Lipowicz 2009: 154). Nieustanne rozszerzanie się zakresu zadań administracji publicznej w epoce nowożytnej i najnowszej prowadzi do wyłonienia się niewyczerpanego i permanentnego problemu dostosowywania doń struktur zarządzania (administracji). Od ponad dwu stuleci jednym ze sposobów rozwiązywania tego problemu na poziomie zarządzania terenowego stały się reformy decentralizacyjne administracji publicznej uzupełniane pionową dekoncentracją jej zadań. Najważniejszą instytucją decentralizującą administrację publiczną stał się samorząd terytorialny, którego status społeczno-polityczny i prawnoustrojowy okrzepł w drugiej połowie XIX w. w warunkach państwa prawnego. Samorząd terytorialny z gwarancjami jego samodzielności, demokratycznej struktury i racjonalności ekonomicznej budowano w państwach europejskich i w Ameryce Północnej nieprzypadkowo „od dołu”, a więc od szczebla lokalnego, na którym usytuowana była – mająca wielowiekową tradycję – gmina. Umacnianiu samodzielnej pozycji gminy w sprawowaniu administracji publicznej i organizowaniu wspólnotowym społeczności lokalnej towarzyszyły spory doktrynalne o jej charakter jako jednostki samorządu terytorialnego, co doprowadziło do wykształcenia się koncepcji naturalnej, państwowej, politycznej i mieszanej. Już w XIX stuleciu zauważono, że przeciętna gmina nie jest w stanie udźwignąć narastającego obciążenia zadaniowego, co prowadziło do wykształcenia się drugiego (wyższego) szczebla samorządu terytorialnego w modelu monistycznym (np. w należącej do Cesarstwa Austriackiego Galicji po roku 1866) bądź dominującym dualistycznym modelu samorządowo-rządowym (np. Prusy od 1872 r. i inne kraje niemieckie, II Rzeczpospolita Polska). Niekiedy, co było jednak do połowy XX w. rzadkością, samorząd pojawiał się również na trzecim szczeblu zarządzania terenowego (samorządowo-rządowa prowincja w Prusach od 1879 r.) bądź ustanawiano na nim rozwiązania

---

<sup>1</sup> Uwzględniono stan prawny na dzień 1 lipca 2014 r.

ustrojowe idące jeszcze dalej (w państwach wielonarodowościowych) w postaci autonomii terytorialnej (np. autonomia Galicji od roku 1861, województwo śląskie w II Rzeczypospolitej).

Pojawienie się drugiego szczebla zarządzania terenowego o charakterze samorządowym lub samorządowo-rządowym (określanego najczęściej jako powiat, departament, hrabstwo bądź prowincja) zrodziło problem prawnoustrojowej wielopodmiotowości wykonywania zadań administracji publicznej w skali lokalnej. W najstarszych konstrukcjach ustrojowo-strukturalnych samorządu terytorialnego rozwiązano go na trzy sposoby: poprzez ustanowienie genetyczno-hierarchicznego, obligatoryjnego związku komunalnego łączącego gminy z powiatami, w ramach którego szczebel powiatowy przejmował od gmin zadania, którym nie były one w stanie podołać (tak na obszarze prawa germańskiego oraz w II Rzeczypospolitej); bez ustanawiania obligatoryjnego związku komunalnego, ale z silnym uzależnieniem hierarchicznym gminy od szczebla wyższego (departamentu, prowincji) w postaci instytucji kierownictwa, łączącej cechy klasycznej kontroli z nadzorem oraz uzależnienia dyrektywnego w zakresie wykonywania wielu zadań lokalnych o złożonym charakterze (tak na obszarze prawa romańskiego); w sposób autonomiczny, bez powiązań hierarchicznych między gminą a jednostką drugiego stopnia i ze ścisłym rozdziałem właściwości zadaniowej (tak na obszarze prawa anglosaskiego).

Wykluczenie samorządu terytorialnego w warunkach PRL od 1950 r. oraz likwidacja powiatu w 1975 r. spowodowały przerwanie ciągłości ustrojowej zarządzania lokalnego i doprowadziły wśród autorów reform administracyjnych lat 90. ubiegłego wieku (zarówno wśród decydentów politycznych, jak i przede wszystkim w środowiskach eksperckich) do zamętu koncepcyjnego przy wyborze nowego jego modelu i restytucji instytucji samorządu terytorialnego. Towarzysząca reformom, a zwłaszcza drugiemu ich etapowi w roku 1998, ignorancja znaczącej części elit politycznych, parcie rządu koalicji Akcji Wyborczej Solidarność z Unią Wolności ku reformowaniu „na siłę” i „szybko” (por. Piekara 2003: 39, Kieżun 2004: 401), gra interesów biurokracji centralnej oraz spory w gronie ekspertów doprowadziły do ustanowienia niespójnego, pozornie tylko nawiązującego do rozwiązań historycznych, trójstopniowego układu zarządzania terenowego, skłaniającego się ku wariantowi autonomicznego zarządzania lokalnego (ale w oderwaniu od jego genetycznych i merytorycznych uwarunkowań, charakterystycznych dla tradycji anglosaskiej), wybieranego w ostatnich dekadach XX w. przez europejskie państwa obszaru prawa romańskiego (Francję, Włochy, Hiszpanię) jako antidotum na silne tam wcześniej rozwiązania centralizacyjne, mocno ograniczające instytucję samorządu terytorialnego. Wybór modelu autonomicznego spowodował zerwanie z polską tradycją ustrojową kształtowania zarządu lokalnego przy udziale samorządu terytorialnego, ale również z jej rdzeniem genetycznym, który osadzony jest w kulturze prawa germańskiego, umiejętnie łączącego udział czynnika obywatelskiego w administracji z potrzebami sprawnego zarządzania państwem w skali ogólnokrajowej (zob. m.in.: „*W poszukiwaniu modelu...*” 1992, Rykiel 2012: 123–133).

Wdrożenie tego modelu i jego kilkunastoletnie funkcjonowanie doprowadziło jedną z jego wnikliwych obserwatorek do – niewątpliwie przerysowanej, ale niepozabawionej merytorycznych racji – konstatacji, że: „Aktualny model ustrojowy samorządów gminnych i powiatowych wyczerpał swoje możliwości racjonalnego wypełniania formuły zadaniowo-kompetencyjnej” (Lipska-Sondecka 2014: 331, zob. też: Kowalik 2009: 139).

Sformułowane niżej spostrzeżenia i uwagi mają na celu przyjrzenie się przesłankom powyższej tezy oraz wskazanie środków przezwyciężenia immanentnej słabości polskiego lokalnego samorządu terytorialnego. Choć układ zarządzania terenowego w Polsce wykreowany w ramach II etapu reformy ustrojowej w 1998 r. stanowi względną całość, poza zainteresowaniem autora niniejszych rozważań pozostanie zasadniczo kwestia trzeciego, regionalnego (wojewódzkiego) poziomu tego zarządzania, która wydaje się być odrębnym tematem dociekania ze względu choćby na problem skali, jak i z uwagi na kontekst tzw. europejskiej (unijnej) polityki regionalnej.

### Konstrukcja prawnoustrojowa gminy i powiatu

W wyniku I etapu reformy samorządowej w III RP przeprowadzonej wiosną 1990 r. przywrócono samorząd terytorialny na szczeblu gminy. Zgodnie z regulacją przyjętą w noweli konstytucyjnej z dnia 8 marca 1990 r. (*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. Nr 16, poz. 94) samorząd terytorialny stał się „podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie” (art. 43 ust. 1 konstytucji), która miała zaspokajać „zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej” (art. 43 ust. 2 konstytucji). Artykuł 1 ust. 2 uchwalonej tego samego dnia przez Sejm *ustawy o samorządzie terytorialnym* (Tekst pierwotny Dz.U. Nr 16, poz. 95) (od 28 grudnia 1998 r., zgodnie ze zmienionym przez ustawodawcę tytułem, *ustawy o samorządzie gminnym* (Tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 594 z późniejszymi zmianami) – dalej: u.s.g.), zachowujący swe pierwotne brzmienie po dzień dzisiejszy, definiuje gminę, jako konglomerat dwóch przedmiotowo odmiennych substratów pojęciowych: *wspólnoty samorządowej* (substrat osobowy) oraz *odpowiedniego terytorium* (substrat przedmiotowy, przestrzenny). Ustawa gminna, odmiennie niż znowelizowana ustawa zasadnicza odwołująca się do kategorii *społeczności lokalnej*, posługuje się pojęciem *wspólnoty samorządowej*, którą: „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa” (art. 1 ust. 1). Ustawodawca nie określił jednak przymiotnikowo charakteru tej wspólnoty, nigdzie również jej nie zdefiniował legalnie ani zasadniczo nie uczynił podmiotem praw w ujęciu materialnoprawnym (jedynym wyjątkiem w tym względzie jest przepis art. 2 ust. 1 *ab initio ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 706), stanowiący, że „mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie *wspólnoty samorządowej* wyrażają [w referendum] w drodze głosowania swoją wolę”. Mimo deficytu regulacyjnego zagadnienia charakteru przestrzennego wspólnoty, wykładnia systemowa nie pozostawia wątpliwości, że chodzi tu o wspólnotę

*gminną* oraz *lokalną*. Charakter gminny wspólnoty wynika wprost z okoliczności, że tworzą ją mieszkańcy *gminy*. Za drugim z przymiotników określających przemawia cytowany konstytucyjny termin *społeczność lokalna* oraz wyrażona w art. 6 ust. 1 u.s.g. generalna klauzula kompetencyjna przysługująca gminie, stanowiąca, że: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu *lokalnym*, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. W nauce prawa, a także w prakseologii (teorii organizacji i zarządzania) oraz socjologii podnosi się stosunkowo często, że odwołanie się ustawodawcy polskiego do kategorii *wspólnoty samorządowej* „jest merytorycznie fikcyjne” i ma „wyłącznie znaczenie ideologiczne” oraz abstrahuje od pojmowania kategorii wspólnoty na gruncie ustaleń socjologii (zob. m.in.: Piekara 1990: 5, Boć 2001: 22–23, Kisiel 2006: 27–36, Lutrzykowski, Legiędź-Gałużska 2008: 9–33, Habuda, Habuda 2009: 176–225). Równocześnie postuluje się w związku z tym *de lege ferenda* zastąpienie pojęcia *wspólnoty* bardziej adekwatną kategorią *społeczności lokalnej*, której użył – jak już wspomniano – ustrojodawca w noweli konstytucyjnej z 8 marca 1990 r. oraz którą posługuje się szereg ustawodawstw państw demokratycznych i ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607; *Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu*, Dz.U. 2006 Nr 154, poz. 1107) – notabene transformowana do polskiego porządku prawnego z poważnymi błędami translatorskimi w tym zakresie, na co zwrócił uwagę Tomasz Szewc (Szewc 2002: 3–28).

Sygnalizowane tu stanowisko krytyczne nie jest bynajmniej podzielane przez całą doktrynę, której pewna część (kto wie czy nie przeważająca?) akceptuje prawną instytucjonalizację *wspólnoty samorządowej*. Najbardziej miarodajne dla tego stanowiska zdanie, podzielane również przez autora niniejszych uwag, zdaje się reprezentować Ewa Olejniczak-Szałowska, która pisze, że:

Dla ustalenia znaczenia pojęć prawnych decydujące jest znaczenie etymologiczne. Stąd nie wydaje się celowe, aby terminowi „wspólnota” nadawać sens istotnie odbiegający od powszechnego rozumienia. Wstępnie można założyć, że pojęcie prawne i prawnicze terytorialnej wspólnoty samorządowej oznacza właśnie z mocy ustawy zorganizowaną społeczność, związaną wspólnym zamieszkiwaniem na terenie danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego i przez to związaną wspólnymi interesami. [...] Wydaje się, że źródłem wątpliwości prowadzących do zakwestionowania poprawności pojęcia „wspólnota samorządowa” jest przyjęcie założenia, które również uznaję za właściwe, że prawna konstrukcja wspólnoty samorządowej nie jest tożsama z pojęciem etymologicznym i socjologicznym. Ale z tego założenia można wyprowadzić odmienne konsekwencje. Albo takie, że skoro pojęcie prawne nie posiada w danej chwili dokładnego odzwierciedlenia w rzeczywistości, to jest ono nieprawidłowe, „nieme” i należy je odrzucić. Albo takie, że to pojęcie prawne w ramach instytucji samorządu terytorialnego ma naturę i moc kreatywną, tzn. w pewnym stopniu kształtuje rzeczywistość, kształtuje świadomość społeczną oraz wpływa na tworzenie i stosowanie prawa samorządowego, wpływa na wykładnię ustaw; skoro odgrywa tak istotną rolę – jest bardzo potrzebne. [...] Norma statuująca wspólnotę samorządową ma charakter tetyczny (*ius cogens*) i, w sensie socjologicznym, wiele wspólnot ciągle znajduje się w stadium tworzenia. Rze-

czywista integracja zbiorowości ludzkiej, określanie wspólnych celów i kształtowanie się wspólnej świadomości przynależności do samorządu jest procesem społecznym, którego nie da się zadekretować z dnia na dzień aktem prawnym. Reaktywowanie instytucji samorządu terytorialnego wywołało te procesy społeczne i obecnie można mówić o ich systematycznym rozwoju (Olejniczak-Szałowska 2002: 86–88).

Za przydatnością prawną kategorii *wspólnota samorządowa* opowiada się również m.in. I. Skrzydło-Niżnik (1999: 249–260).

Ustawodawca polski konstruując gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego uciekł się do zasady jej jednolitości ustrojowej, co oznaczało definitywną rezygnację ze stosowanej do roku 1950 i nieodtworzonej w ramach reformy podziału terytorialnego z lat 1972–1973 kategoryzacji zadaniowej gmin wyróżniającej jednostki miejskie i wiejskie. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest specjalny status miasta stołecznego Warszawy – które było najpierw, w latach 1990–2002, obligatoryjnym związkiem 11 dzielnic-gmin, następnie od 1994 r. związkiem komunalnym tyluż gmin warszawskich z wyeksponowaną rolą Gminy Centrum i od roku 2002 jednolitą gminą – o poszerzonym ze względu na stołeczność statusie zadaniowym<sup>2</sup>. Charakteru kategoryzacji zadaniowej współczesnych gmin polskich nie nosi po części ustawowe, po części stosowane w praktyce ustrojowo-samorządowej wyróżnianie pośród nich dużych gmin miejskich („prezydenckich”), miejskich („burmistrzowskich”), miejsko-wiejskich oraz wiejskich („wójtowskich”), dystygnowanych poprzez nazewnictwo ich organów. Podobnie rzecz się ma z gminami uzdrowskowymi, gminami mającymi prawo do pobierania opłaty miejscowej oraz z gminami górniczymi (zob. szerzej m.in.: Chmielnicki, Kisiel, 2006: 115–137, Izdebski 2009: 115–117).

Przyjętą w roku 1990 konstrukcję charakteru prawnego gminy (szerzej: jednostki samorządu terytorialnego), aczkolwiek posługując się pojęciem *jednostek zasadniczego podziału terytorialnego* i używając niegramatycznego zwrotu, utrzymała *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) stanowiąc w art. 16 ust. 1, że ogół ich mieszkańców „stanowi z mocy prawa *wspólnotę samorządową*”<sup>3</sup> (jedną?). Normatywny wyraz powołanej wypowiedzi ustrojodawcy interpretowany jest w doktrynie jako niedopuszczający wyjątków nakaz tworzenia wspólnot samorządowych, a szerzej samorządu terytorialnego, we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa, zarówno w układzie poziomym, jak i wielostopniowym (szczeblowym) (Niewiadomski 2002: 5–10, Bandarzewski 2005: 110–11). Ustawa zasadnicza w szczegółowych regulacjach, zawartych w poświęconym samorządowi terytorialnemu rozdziale VII (w chwili, gdy była uchwalana w warunkach istnienia samorządu terytorialnego

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. Nr 34, poz. 200; Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. Nr 48, poz. 195 z późn. zm.; Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.

<sup>3</sup> A więc już nie *społeczność lokalną*, jak stanowiła nowela konstytucyjna z 8 marca 1990 r.

wyłącznie na poziomie gminy i przy raczej już postanowionym przeprowadzeniu II etapu reformy samorządowej, który miał powołać do życia kolejne – lub kolejny – stopień samorządu terytorialnego, czego jednak w konstytucji definitywnie nie rozstrzygnięto) postanawia, że gmina otrzymuje charakter „podstawowej jednostki samorządu terytorialnego” (art. 164 ust. 1) i ma wykonywać „wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego” (art. 164 ust. 3). O tym, że powstaną kolejne (ewentualnie tylko jeden kolejny) stopnie samorządu terytorialnego przesądzała, jak głosi doktryna, normatywna treść wszystkich przepisów zawartych w art. 164, odczytywana w ramach wykładni językowej, celowościowej oraz systemowej. Po pierwsze, skoro nie miałyby powstać inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego, nie byłoby potrzeby stanowić, że gmina pośród nich (w systemie samorządu terytorialnego) ma charakter jednostki *podstawowej*. Podstawowej, czyli jak głosi doktryna, obligatoryjnej i bazowej dla całego systemu samorządu terytorialnego, niepodzielnej wewnętrznie na mniejsze jednostki, o pełnej podmiotowości prawnej oraz zaspokajającej wszystkie zbiorowe potrzeby mieszkańców związane z miejscem zamieszkania. Po drugie, cytowany przepis ust. 3 w art. 164 konstytucji stanowi wyraźnie, że obok gminy mają działać inne jednostki samorządu terytorialnego (na innych poziomach, ewentualnie szczeblach), a gmina w ich systemie korzysta z domniemania właściwości zadaniowej. I po trzecie, przepis ust. 2 powołanego artykułu konstytucji zawiera delegację dla ustawodawcy zwykłego do tworzenia owych innych jednostek „samorządu *regionalnego* albo *lokalnego i regionalnego*”<sup>4</sup>.

Już w momencie wdrażania reformy gminnej w 1990 r. jej autorzy zakładali kolejny etap decentralizacji administracji publicznej przez samorząd terytorialny, który miał przynieść wykreowanie kolejnych stopni (ewentualnie tylko jednego kolejnego stopnia) samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przez społeczności lokalne i regionalne. Zamierzenia te zaczęły się materializować – w postaci koncepcji przywrócenia powiatów z równoczesnym ich usamorządowaniem wraz z odnośnymi projektami ustaw. Zmiana układu politycznego na najwyższych szczeblach władzy w 1993 r. zastopowała jednak na pewien czas te przygotowania (szerzej m.in. Regulski 2000, Żukowski 2012). Uchwalenie nowej konstytucji w 1997 r. odblokowało prace nad drugim etapem reformy administracyjnej kraju. Już w kwietniu 1997 r. Rada Ministrów przyjęła obszerny dokument pt. *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego* (Samorząd terytorialny 1997: 3–89). Sformułowano w nim 6 celów reformy administracji publicznej oraz zaproponowano dwa warianty jej ustroju terenowego – modele „trójszczeblowy” i „dwuszczeblowy”. Pierwszy przewidywał, że administracja terenowa będzie sprawowana na poziomach gminy,

<sup>4</sup> Doktryna z brzmienia przepisu powołanego art. 164 ust. 2, co nie jest takie oczywiste, jak się wydaje, wysuwa wniosek o obligatoryjnym charakterze tej delegacji, pozostawiającym ustawodawcy zwykłemu jedynie wybór spośród dwu wariantów reformy – powołania, obok poziomu gminnego, samorządu regionalnego (system dwustopniowy), bądź kolejnego szczebla samorządu lokalnego oraz samorządu regionalnego (system trójstopniowy) (por. Niżnik-Dobosz 2009: 10, zob. też: Niżnik-Dobosz 2007: 304, Bandarzewski 2005: 111–112 i 139).

powiatu i województwa, przy czym gmina i powiat miały mieć charakter wyłącznie samorządowy, natomiast województwo przybrać postać dualistyczną – samorządowo-rządową. Drugi wariant był zbliżony do pierwszego, ale nie przewidywał restytucji powiatów. Z powołanego programu rządowego przebijała, niezbyt skrywana przez jego autorów, preferencja dla wariantu trójszczeblowego, który miał notabene od początku lat 90. ubiegłego wieku poparcie wciąż wpływowych ojców I etapu reformy (m.in. Michała Kuleszy, Jerzego Regulskiego i Jerzego Stępnia) i, jak się to mówi, najlepszy PR medialny. Jak zauważono w literaturze przedmiotu, w okresie poprzedzającym przeprowadzenie II etapu reformy administracji publicznej rozważano jednak – przynajmniej studialnie i koncepcyjnie – aż 6 wariantów jej przeprowadzenia, z których w założeniach rekomendacyjnych powołanego programowego dokumentu rządowego zostały się jedynie dwa (Piekara 2003: 32–45).

Nie jest celem niniejszego szkicu snucie rozważań historycznych o losach polskich reform administracyjnych w pierwszej dekadzie III RP, ale już w tym miejscu trzeba zdecydowanie podkreślić, że towarzysząca im debata – a zwłaszcza ta poprzedzająca II etap reformy – podniosła wiele, w dużej mierze uzasadnionych, jak się miało rychło, a także wyraziście po upływie kilkunastu lat okazać, zarzutów wobec lansowanego przez wpływowych ekspertów rządowych modelu terytorialnej organizacji państwa. Po przyjęciu nowej konstytucji oraz wspomnianego programu rządowego reformy administracyjnej prace nad jej II etapem potoczyły się już wartko. Sprzyjała im ważna okoliczność zmiany układu rządzącego po jesiennych wyborach parlamentarnych w 1997 r. i zdecydowanie proreformatorskie nastawienie wypełniającej go koalicji AWS-UW, która wystąpiła z programem aż czterech wielkich reform, w tym administracyjnej. Efektem tych przyspieszonych prac stało się uchwalenie pakietu ustaw wdrażających reformę administracyjną, wśród których wiodącą rolę odgrywały ustawy ustrojowe z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 578; Tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 595 z późn. zm.), *o samorządzie województwa* (Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 576; Tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 596 z późn. zm.) oraz *o administracji rządowej w województwie* (Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 577). Ustawę tę zastąpiła: *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.) a także *ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów* (Dz.U. Nr 103, poz. 652). Ze względu na ramy wyznaczone tematem niniejszego szkicu poza dalszym zainteresowaniem pozostawiona zostanie zasadniczo analiza przepisów ustaw wojewódzkich, a przedmiotem uwagi będzie wykreowana w II etapie reformy instytucja powiatu, jako kolejny, obok gminy, poziom zarządzania lokalnego oraz wzajemne relacje ustrojowe i faktyczne obydwu tych jednostek samorządu lokalnego, jako współgospodarzy miejsca publicznego. W myśl przepisów *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* [dalej: u.s.p.] – wyraźnie wzorowanej, podobnie jak w nieco mniejszym stopniu ustawa o samorządzie województwa, na

konstrukcji ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (gminnym), która w ramach reformy otrzymała zmieniony i adekwatny do podmiotu odniesienia tytuł – „Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa *lokalną* wspólnotę samorządową” (art. 1 ust. 1), pojęcie powiatu obejmuje zaś dwa substraty: podmiotowy „lokalną wspólnotę samorządową” oraz przedmiotowy „odpowiednie terytorium” (art. 1 ust. 2). Zadziwiającym zatem, i nie jasne czy do końca zamierzonym, efektem tej regulacji stało się uczynienie z powiatu struktury bardziej lokalnej niż gmina (sic!), której ustawodawca poskąpił tak w roku 1990, jak i 1998 oraz skąpi po dzień dzisiejszy *expressis verbis* wyrażonego wyróżnika *lokalności*. Określając zakres zadań wykonywanych przez powiat ustawodawca wskazał, oprócz oczywistej i zrozumiałej cechy ich publiczności, na ich *ponadgminny* charakter. Sęk w tym jednak, że ani w ustawie powiatowej, ani w żadnej innej nie podano normatywnej treści tego określnika, co czyni go o tyle kłopotliwym, że wiele z przypisanych powiatowi zadań z powodzeniem aktualnie wykonują lub mogą wykonywać ze względu na swój potencjał stosunkowo liczne gminy w Polsce.

Mocą przepisów ustawy powiatowej ustawodawca wykreował dwie kategorie powiatów – tzw. grodzkie, które legalnie określane są jako „miasta na prawach powiatu” (tytuł rozdz. 9 ustawy) i którymi są miasta liczące „więcej niż 100 000 mieszkańców”, oraz miasta, które przestały „być siedzibą wojewody z dniem 31 grudnia 1998 r.” (art. 91 ust. 1), o ile obie kategorie podmiotów nie zrezygnowały z tego statusu w sposób przewidziany w ustawie (art. 91 ust. 2–4). Pozostałe powiaty, określane potocznie w doktrynie i praktyce samorządowej mianem „ziemskich”, obejmują „całe obszary graniczących ze sobą gmin”, zarówno wiejskich jak i miejskich.

Nie mniej istotnym od podanych uwarunkowań prawnych kreujących nowy poziom zarządzania sprawami publicznymi w skali lokalnej rozwiązaniem reformy stała się konstrukcja relacji między gminą a powiatem, a także między gminą i samorządem województwa oraz powiatem i samorządem województwa. Ustawodawca zdecydował się tu na wykreowanie, posiadającej stosunkowo rzadko spotykane precedensy historyczne i współczesne w innych krajach, instytucji niehierarchicznego samorządu trójstopniowego, autonomicznego względem siebie i samodzielnego wobec administracji rządowej oraz zaprzeczającego dosyć powszechnej w przeszłości (również polskiej) i współczesnej praktyce ustrojowej jego szczeblowości<sup>5</sup>, czego nie zauważa znacząca część doktryny pisząc o rzekomej trójszczeblowości (tożsamej wyłącznie dla systemów scentralizowanych), czy też trójpoziomowości polskiego samorządu terytorialnego, zamiast o komplementarnej jego trójstopniowości<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Art. 4 ust. 6 u.s.p. stanowi, że: „Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin”. Podobnie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, [dalej: u.s.w.], który stanowi, że: „Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy”, a przepis art. 4 ust. 2, że: „Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym”.

<sup>6</sup> Zwracają na to uwagę: Kisiel 2003: 69, Skrzydło-Niżnik 2007: 305 oraz Habuda 2009: 125. Nie dostrzegają zaś problemu m.in.: Nicyporuk 2003: 72, Bandarzewski 2005: passim, Jaworska-Dębska 2009: 354, Bielecki, Paździor 2011: 237–328.

Gmina, powiat i samorząd województwa nie tylko nie są poddane jakimkolwiek więziom wertykalnego podporządkowania – jak choćby w okresie II RP, kiedy to organy wykonawcze samorządu wyższego szczebla sprawowały nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego bezpośrednio usytuowanymi niżej – ale wobec nadzorujących je organów administracji rządowej (wojewody, Prezesa Rady Ministrów oraz regionalnej izby obrachunkowej) usytuowane są *de facto* na jednym szczeblu, zróżnicowanym tylko zakresem przestrzennym działalności i przypisanym doń katalogiem zadań jednostki oraz ich umiejscowieniem na mapie zasadniczego podziału administracyjnego kraju (Jaśkowska 1999: 5–6, Habuda 2009: 125–126 i 242).

Równie brzemienne jak sygnalizowane rozwiązanie stało się przyjęte w ramach reformy z 1998 r. założenie, że mieszkańcy powiatu tworzą niezależną od *wspólnoty gminnej* w sensie prawnym *wspólnotę lokalną*, ale już nie w znaczeniu przestrzennym, gdyż powiat „ziemski” składa się z terytoriów całych gmin skupionych „w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych” (art. 3 ust. 3 *in fine* u.s.p.), a także nie w znaczeniu demograficznym, gdyż wspólnota powiatowa składa się *de facto* z tworzących ją kilku wspólnot gminnych<sup>7</sup>. W kontekście tego rozwiązania warto zauważyć, że w okresie II RP, która odwoływała się tu do wcześniejszych założeń stosowanych przez Austrię i Prusy, tak przed rokiem 1918 na terenie poddanych ich jurysdykcji obszarów, jak i od roku 1916 na terenie okupowanego przez nie Królestwa Polskiego, powiat był jako jednostka samorządu terytorialnego: art. 65 ust. 1 *ustawy z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 44, poz. 267) – nie tylko jednostką zasadniczego podziału terytorialnego szczebla pośredniego pomiędzy gminą a województwem, ale również obligatoryjnym, powstającym z mocy ustawy i posiadającym osobowość publicznoprawną związkiem wchodzących w jego skład gmin wiejskich i miejskich (z wyjątkiem miast liczących powyżej 25 tys. mieszkańców, które ze związków tych były wyłączone, tworząc samodzielne powiaty miejskie)<sup>8</sup>. Byt powiatu „ziemskiego” w II RP zatem, jakkolwiek w sensie prawnym był

<sup>7</sup> Podobnie mieszkańcy województwa tworzą niezależną w sensie prawnym od wspólnot gminnych i powiatowych *regionalną wspólnotę samorządową* – art. 1 u.s.w., ale tworzoną faktycznie przez wchodzące w skład województwa wspólnoty gminne i złożone z nich wspólnoty powiatowe. Por. Habuda 2009: 93 oraz Piekara 2000: 40–41. M. Jaśkowska (1999: 6) zauważa, że: „Przy tworzeniu nowych struktur podstawowym założeniem była wtórność tworzonych korporacji wobec dotychczas istniejących. Wtórność ta ma zarówno charakter terytorialny, jak i funkcjonalny. Terytorialnie oznacza wchłonięcie w swój obszar całych jednostek podziału terytorialnego znajdujących się na niższym stopniu podziału. [...] Funkcjonalna wtórność oznacza, iż zadania powiatu nie mogą naruszać dotychczasowego zakresu działania gmin [...], a zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy”.

<sup>8</sup> *Dekret [Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r.] o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego*, „Dziennik Praw Państwa Polskiego” Nr 13, poz. 141; *Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Dz.U. Nr 35, poz. 294.

uzależniony od ustawodawcy, w sensie przestrzennym i podmiotowym zależał od tworzących go gmin, których społeczności miały do 1933 r. wpływ pośredni na kreację jego organu przedstawicielskiego poprzez swe gminne organy przedstawicielskie (zasada pośredniości wyborów), a po roku 1933 wpływ bezpośredni (w drodze wyborów bezpośrednich). Organem tym był do roku 1933 sejmik powiatowy, a następnie rada powiatowa, który wybierał kolegialny organ wykonawczy samorządu powiatowego (związku powiatowego) w postaci wydziału powiatowego; z wyjątkiem jednakże stojącego na czele obu tych organów starosty, który był nominowany przez ministra spraw wewnętrznych. Tak więc, polski ustawodawca współczesny oderwał w sensie genetycznym *wspólnotę powiatową* od tworzącego ją *de facto* zbioru *wspólnot gminnych*, przez co wspólnota ta sytuuje się w jej ujęciu prawnym jako byt jeszcze bardziej abstrakcyjny niż wspólnota gminna, o czym była już mowa wyżej (Niemczuk 2009: 122)<sup>9</sup>.

Autonomiczne względem siebie gminy, powiaty i samorządy województw tworzą zatem konglomerat (układ), bo na pewno nie system (!) „osamotnionych” bądź „osobnych”, jak chce doktryna, podmiotów (osób) prawa publicznego, który to status – jakkolwiek nieustanowiony formalnie przez ustawodawcę, a dostrzegalny jedynie w doktrynie i judykaturze – ma znaczenie normatywne wobec nieposiadania, jak wspomniano, takiego waloru przez abstrakcyjnie tylko ujętą *wspólnotę samorządową*. Ludwik Habuda zauważa, że:

Prawnoustrojowe pozycje jednostek terytorialnych – mniejszych (niższego poziomu) i większych (wyższego poziomu) zostały określone tak jakby bez znaczenia była ich wspólna przynależność do jednostek terytorialnie większych. Nie ma w szczególności żadnego znajdującego oparcie w regulacjach prawnych powodu, dla którego gminy miały [by] być traktowane jako subsystemy powiatów, a powiaty jako subsystemy samorządowych województw. Z samego podziału kompetencji między trzema rodzajami jednostek terytorialnego samorządu w zasadzie nic nie wynika dla prawnego stanu relacji między nimi (Habuda 2009: 96–97).

W innym zaś miejscu uzupełnia tę konstatację nie mniej celną uwagą, że „potencjały gmin nie zwiększają potencjałów powiatów, a jedno i drugie potencjałów samorządowych województw, wszyscy [winno być raczej: wszystkie one – PAT] występują formalnie samodzielnie, a faktycznie rozdzielnie” (Habuda 2009: 105). Jan Boć do powyższych spostrzeżeń dodaje zaś następujący wniosek:

Żeby nie przepisy o związkach, stowarzyszeniach, porozumieniach i zrzeszeniach, byłyby [powiat] nie tylko osobny, ale byłby odizolowany. Ale wejście w celową koalicję nie jest wymuszone ustawą [tj. obligatoryjne – PAT], jest dobrowolne [...]. Oddzielność powiatu

---

<sup>9</sup> W. Kieżun (2004: 383) zauważa, że obecny powiat to „swoisty dziwoląg organizacyjny: dwie samorządowe jednostki na tym samym terenie [mowa o gminie i powiecie dzielących wspólne terytorium – PAT], i to w dodatku w identycznej sferze działania [?], które nie mają ze sobą żadnych więzów organizacyjnych przewidzianych w ustawach”. Podobnie Kowalik (2009: 135), ale bez radykalnego wniosku o potrzebie likwidacji powiatów w istniejącym kształcie.

(tak samo zresztą jak gminy i województwa) ograniczana i osłabiana jest jedynie przez działalność organów państwa podejmowaną w obrębie nadzoru weryfikacyjnego (Boć 2001: 24, por.: Stahl (2009 23–37).

Iwona Skrzydło-Niżnik (obecnie Niżnik-Dobosz) nieco tylko łagodzi tę konstatację, zauważając, że przywołana „samotność” przełamywana jest również przez przyjęty model podziału zadań administracyjnych państwa między samorządowe poziomy zarządzania terenowego oraz między samorząd i administrację rządową (Niżnik-Dobosz 2009: 42–45, 419–554, 669–688).

### Aktualne formy prawne współdziałania jednostek samorządu lokalnego

Wobec sytuacji wzajemnej autonomii (odrębności ustrojowej) jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w ich obecnym kształcie ustrojowym należy przyrzeć się bliżej ustanowionym przez ustawodawcę prawnym instrumentom współdziałania tychże jednostek, ze szczególnym zwróceniem uwagi na wywołany tematem niniejszego szkicu ich ustrojowy układ lokalny, tj. na gminę i powiat. Trzeba założyć, i chyba takie było *ratio legis* ustawodawcy, że formy prawne tego współdziałania winny służyć, przynajmniej w części, przełamaniu „samotności ustrojowej” jednostek samorządu terytorialnego zarówno w układzie poziomym, jak i pionowym oraz przede wszystkim racjonalizacji wykonywania lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej. Ustanowione przez ustawodawcę i powołane wyżej (za J. Bociem) instrumenty współdziałania jednostek samorządu terytorialnego należy zaliczyć, z uwagi na ich formalnoprawną naturę, do trzech odrębnych grup form prawnych. Otóż wspólnemu wykonywaniu zadań publicznych w drodze współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 1 u.s.g.) służą zasadniczo, posiadające odrębną od jednostek je tworzących osobowość prawną (w tym publicznoprawną): związki komunalne – *międzygminne* (art. 64 ust. 1 u.s.g.) oraz związki powiatów (art. 65 ust. 1 u.s.p.), a także nie prowadzące do tworzenia podmiotów o odrębnej osobowości prawnej porozumienia samorządowe (administracyjne) – *międzygminne* (zawierane „w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych” – art. 74 ust. 1 u.s.g.), związki i porozumienia *powiatów* („w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych” – art. 73 ust. 1 u.s.p.) oraz porozumienia „międzywojewódzkie” (art. 8 ust. 2 u.s.w.).

Jeśli chodzi o związki komunalne, to ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego wyposażają w zdolność ich tworzenia tylko gminy i powiaty (pozbawiając jej samorządy województw), które mogą tworzyć wyłącznie tzw. związki poziome, a więc zawiązywane między samymi tylko gminami, bądź samymi tylko powiatami<sup>10</sup>. Brak tego ograniczenia, odniesiony przepisem art. 74 u.s.p., do miast na prawach powiatu należy uzasadnić charakterem tej jednostki samorządu terytorialnego, która zarówno w sensie genetycznym, jak i jurydycznym jest „najpierw” gminą, a następnie

<sup>10</sup> Wysunięta więc przez P. Chmielnickiego (2006: 144) teza, jakoby możliwe było tworzenie związków powiatów i gmin, nie znajduje uzasadnienia w przepisach pozytywnego prawa samorządowego (por. Bandarzewski 2005: 129–130).

dopiero „powiatem”. Związki międzygminne mają, co do zasady, charakter fakultatywny, ale ustawodawca zastrzegł sobie w art. 64 ust. 4 u.s.g. możliwość – aktualnie tylko potencjalną – powoływania w drodze ustawy związków obligatoryjnych o ustalonych zadaniach. Możliwości tworzenia obligatoryjnych związków powiatów nie przewiduje zaś ustawa o samorządzie powiatowym, co nie wydaje się jednak być zasadniczą przeszkodą ku temu, jako że ustawodawcy – o ile nie zakazuje mu tego wyrażnie konstytucja RP, co ma miejsce w rzeczywistości – przysługuje, zgodnie ze zdaniem doktryny prawa konstytucyjnego, nieograniczona przedmiotowo kompetencja ustawodawcza (Banaszak 2012: 132–133). Warunkiem jednakże powołania obligatoryjnego związku powiatów w drodze ustawy winna być równoczesna nowelizacja u.s.p. na wzór przepisu zawartego w u.s.g. Wspólnemu wykonywaniu w ramach związków międzygminnych podlegają zarówno zadania własne jednostek samorządu lokalnego, jak i zlecone im w drodze ustaw (art. 64 ust. 5 w zw. z art. 8 ust. 2 oraz art. 39 ust. 4 u.s.g.). Reguła ta w odniesieniu do związków powiatów budzi jednak wątpliwości doktryny wobec braku adekwatnej regulacji tej kwestii w ustawie powiatowej oraz obowiązywania niepisanej zasady racjonalności ustawodawcy (Jaworska-Dębska 2009: 413). Związki międzygminne i związki powiatów mogą mieć charakter – należy domniemywać w obliczu znaczącego deficytu regulacyjnego w tym zakresie – w ujęciu podmiotowym bilateralny i multilateralny, a w ujęciu przedmiotowym zarówno jednolowy, jak i wielolowy. Nie ulega również wątpliwości, że związki mogą być wyposażone w atrybut publicznego władztwa administracyjnego (osobowość prawa publicznego), ale ze względu na brak substratu osobowego (w jego miejsce wchodzi jednostki samorządu terytorialnego wyposażone w atrybut osobowości prawnej) nie są korporacjami prawa publicznego. Nie posiadają także terytorium, a jedynie obszar działania, który jakkolwiek może obejmować terytoria jednostek samorządu niesąsiadujących ze sobą, to nie może wykraczać poza obszar właściwości miejscowej tworzących go jednostek samorządu terytorialnego (Chmielnicki 2006: 144).

Porozumienia samorządowe – będące niewładczą formą prawną współdziałania co najmniej dwóch jednostek publicznych (podmiotów administracji publicznej), służącą przekazywaniu przez jedną z nich zadań i kompetencji administracyjnych i przejmowaniu ich wykonania przez drugą (Stahl 2009b: 454–455, Kisiel 2006: 80). – mogą być zawierane na wszystkich trzech poziomach samorządu terytorialnego oraz w układzie pionowym między powiatami i gminami, województwami i powiatami oraz województwami i gminami. Przenoszeniu w ramach porozumień jednostek samorządu terytorialnego podlegają zarówno zadania własne tychże jednostek, jak i zadania zlecone im w drodze ustawy. Wydaje się, że porozumienia samorządowe (ale i w ogóle administracyjne z udziałem organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego) są instrumentem prawnym współdziałania bilateralnego i multilateralnego służącym przekazywaniu raczej pojedynczych, szczegółowych zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej (z zasady bez ograniczeń przedmiotowych) zmieniającym ze skutkiem powszechnie obowiązującym właściwość ustawową organów administrujących (Kisiel 2006b: 82).

Ustawa powiatowa – w odróżnieniu od wojewódzkiej, która takich warunków nie zawiera – opatruje instytucję porozumienia powiatu z gminą ograniczeniami zarówno co do podmiotu inicjującego jego zawarcie, którym może być wyłącznie gmina (należy domniemywać w zakresie graniczącym z pewnością, że może to być gmina położona wyłącznie na terenie powiatu przekazującego zadanie), jak i konieczności wystąpienia zainteresowanej gminy z „uzasadnionym wnioskiem” (art. 4 ust. 5). Oznacza to, iż zadania powiatu mogą być transferowane na poziom gminy wyłącznie na wniosek zainteresowanej gminy, natomiast zadania gminy na poziom powiatu przekazywane być nie mogą w ogóle (jak również zadania powiatu na poziom samorządu województwa)<sup>11</sup>, gdyż godziłoby to w dyrektywę ogólną z art. 6 u.s.p. stanowiącą, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Spod reguły tej wyłączono jednakże miasta na prawach powiatu, które mają swobodę tworzenia związków i zawierania porozumień komunalnych z gminami (art. 74 u.s.p.). Nie ulega więc wątpliwości, że instrumentarium to może służyć – przynajmniej potencjalnie, gdyż działa tu warunek dobrowolności, o czym będzie jeszcze mowa niżej – tworzeniu lokalnych układów realizacji zadań publicznych na bazie potencjału dużego (*tout propotions gardée* w warunkach polskich) miasta, które może udostępniać swoją infrastrukturę, na której deficyt cierpią z reguły gminy mniejsze, sąsiadującym z nim gminom zarówno mniejszym miejskim, jak i wiejskim. Efektem zaś współpracy w tych formach prawnych, pod warunkiem wszakże ich odpowiednio znaczącej liczebnie pojemności zadaniowej i związania się nimi co najmniej większości „wianuszka” otaczających miasto na prawach powiatu mniejszych gmin, winno być umacnianie się zjawiska metropolizacji ośrodków lokalnych. Jeżeli dodatkowo miasto na prawach powiatu posiada porozumienie (a) lub/i utworzyło związek (ki) z sąsiadującym powiatem „ziemskim”, a także jest siedzibą władz i urzędów powiatowej administracji zespolonej (co jest w polskich warunkach normą) metropolizacja ta prowadzić powinna (wydaje się, że nawet bez instytucjonalnego współdziałania z powiatem „ziemskim”) do faktycznej marginalizacji, słabszego z natury od powiatu „grodzkiego” (zarówno ze względu na potencjał ekonomiczny i infrastrukturalny, jak i demograficzny) powiatu „ziemskiego”, podważając rację jego dalszego bytu.

Oprócz wymienionego ograniczenia dotyczącego „ruchu” wertykalnego zadań jednostek samorządu terytorialnego w ramach porozumień samorządowych ustawodawca wprowadza jeszcze dalsze przeszkody w ich zawieraniu. Mają one trojaki charakter: przedmiotowy, terytorialny oraz ograniczający dobrowolność zawierania porozumień. W grupie pierwszej mieszczą się ujęte w ustawach materialnego prawa administracyjnego zakazy przekazywania gminom przez powiaty niektórych zadań z zakresu drogownictwa i administracji architektoniczno-budowlanej. Doktryna konstatuje przy tym, że: „Niewątpliwie można zauważyć tendencję do rozszerzania zakresu spraw wyłączonych spod możliwości objęcia ich porozumieniami

<sup>11</sup> W okresie przejściowym (od 21 sierpnia 2003 r. do 31 grudnia 2004 r.) możliwe było przekazanie przez powiat, z jego inicjatywy, samorządowi województwa prowadzenia szkół i placówek mających znaczenie co najmniej regionalne (Bandarzewski 2005: 134).

z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Można przypuszczać, iż służy ona zabezpieczeniu właściwego wykonywania zadań przez organy samorządu. Nie wydaje się jednak, aby była to należyta przesłanka ograniczania możliwości współpracy jednostek samorządu” (Bandarzewski 2005: 134). Cytowana konstatacja sprawia wrażenie, *nolens volens*, biernego przyzwolenia na sygnalizowane praktyki ustawodawcy. Należy więc kategorycznie podkreślić, że zaznaczona tendencja ma charakter godzący w zasady ogólne samorządu terytorialnego wyrażone w ustawach ustrojowych tegoż samorządu, które – choć ustawodawstwo polskie nie zna instytucji ustawy organicznej – pełnią łącznie z ustawą zasadniczą, której są rozwinięciem oraz *Europejską Kartą Samorządu Lokalnego* i *Europejską Kartą Samorządu Regionalnego*, rolę swoistą „konstytucji” samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Nie powinno się więc w drodze ograniczeń przemycanych w ustawach prawa materialnego ustanawiać coraz liczniejszych wyjątków od zasad ogólnych przyjętych w ustawach ustrojowych, które nie zawierają odpowiednich delegacji dla ustawodawcy do ich ustanawiania. Ograniczenia o charakterze terytorialnym w zawieraniu porozumień samorządowych dotyczą w aktualnym stanie prawnym jedynie samorządów województw, które mogą zawierać porozumienia wyłącznie z gminami i powiatami położonymi na swym obszarze (art. 8 ust. 2 u.s.w.). Ograniczenia dobrowolności zawierania porozumień przez jednostki samorządu terytorialnego odnoszą się do wskazanych w ustawach przypadków nakładających obowiązek zawarcia porozumienia między jednostkami różnych jego poziomów, o ile poprzedza je uprawniony wniosek jednostki innego stopnia. Odnosiło się to przejściowo do przypadku wskazanego wyżej, dotyczącego przekazywania przez powiat województwu placówek oświatowych oraz występuje aktualnie przy przekazywaniu gminie przez powiat niektórych zadań z obszaru geodezji i kartografii zleconych powiatowi ustawowo z zakresu administracji rządowej. Również i w tym przypadku wskazana praktyka ustawodawcza nie spotyka się z aprobatą doktryny (Bandarzewski 2005: 134–135).

Niezależnie od sformułowanych wyżej spostrzeżeń należy zauważyć, że zdaniem judykatury i większości doktryny prawa administracyjnego porozumienia (wszystkie, a więc zarówno te samorządowe, jak i zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego z wojewodą oraz naczelnym i centralnym organem administracji, na mocy których do samorządu terytorialnego transferowane są zadania z zakresu administracji rządowej, zwane w doktrynie „powierzonymi”) nie mogą dotyczyć przekazywania zadań nabytych na podstawie innego porozumienia (zakup subdelegacji) (Kisiel, Chmielnicki 2006: 81, Kisiel 2006d: 82). Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jako formy współdziałania komunalnego natomiast – jakkolwiek mogą być zawierane w układach poziomych, pionowych i mieszanych z udziałem jednostek wszystkich poziomów samorządu terytorialnego

---

<sup>12</sup> Inaczej zdaje się sądzić, wychodzący z koncepcji braku w polskim porządku prawnym instytucji ustawy organicznej, Kisiel (2006c: 48–49). „Szczególne znaczenie” ustaw ustrojowych w systemie polskiego samorządu terytorialnego podkreślają, ale nie rozwijają tej tezy m.in.: H. Izdebski (2009: 101) oraz Z. Bukowski (2003: 104).

i wyposażone w osobowość prawną (wyłącznie prawa prywatnego) oraz tworzone bez ograniczeń prawnych charakterystycznych dla związków i porozumień komunalnych (o których była mowa wyżej) – nie mogą co do zasady służyć wspólnemu wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej, a jedynie wspieraniu idei samorządu terytorialnego oraz obronie wspólnych interesów tworzących je jednostek samorządu w obrębie Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególnie drugi z wymienionych celów może być przydatny do wspólnego występowania jednostek samorządu terytorialnego wobec prób ewentualnego ograniczania samorządu terytorialnego przez legislatywę i egzekutywę, a także lekceważenia bądź deprecjonowania jego interesów finansowych i ekonomicznych. Ograniczenie przedmiotu stowarzyszeń zdaje się być wyrażone *expressis verbis* jedynie w ustawie gminnej (art. 84), aczkolwiek ustawodawca nie użył w powołanym przepisie żadnego kategorycznego zwrotu zawężającego. Pozostałe dwie ustawy ustrojowe (w art. 75 u.s.p. oraz w art. 8b u.s.w.) nie zawierają żadnej dyrektywy wskazującej na przedmiot działania stowarzyszeń samorządowych. Mimo to doktryna jest zdania, że do 1 stycznia 2004 r. jednostki samorządu terytorialnego mogły zawierać stowarzyszenia wyłącznie w obydwu wskazanych w ustawie gminnej celach. Od tej daty zaś, w związku z wejściem w życie *ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.; Tekst jednolity: Dz.U. 2010 Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.), stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą być formą wspólnego wykonywania przez nie wymienionego w ustawie aż w 34 punktach (art. 4), a więc bardzo obfitego, zakresu zadaniowego, określonego przez ustawodawcę jako działalność pożytku publicznego. Rozwiązanie to, stanowiące – jak się wydaje – poważny wyłom w dotychczasowym ustawodawstwie samorządowym, naruszający jego zasadniczą linię, z aprobatą przyjęła część doktryny, zauważając, że:

Taka możliwość może okazać się interesującą alternatywą do uzupełnienia form [prawnych] wykonywania zadań poszczególnych jednostek samorządu. Przede wszystkim uczestnikami takiego stowarzyszenia mogą być dowolne jednostki samorządu terytorialnego. Nie istnieją tutaj ograniczenia co do szczebli bądź jednostek samorządu. [...] W tym aspekcie sytuacja stowarzyszenia zbliżona jest do związku międzygminnego (powiatów) (Bandarzewski 2005: 137).

W innej części doktryny samorządowej podtrzymywany jest jednak wciąż pogląd, że realizacji obu wymienionych w ustawie gminnej celów (pośrednio odnoszących się również do stowarzyszeń z udziałem powiatów i samorządów województw) właściwa jest wyłącznie forma prawna stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, natomiast wspólnemu wykonywaniu zadań publicznych właściwe są wyłącznie przedstawione wyżej formy związku i porozumienia komunalnego (Jaworska-Dębska 2009: 410 i 414)<sup>13</sup>. Przedstawiona tu kwestia budzi

---

<sup>13</sup> Nie wydaje się uzasadniona obawa cytowanej autorki o trudności dla praktyki samorządowej z uwagi na okoliczność, że ustawa powiatowa (należy również dodać, że i wojewódzka, której odnośne przepisy są analogiczne do ustawy powiatowej) pogłębia w porównaniu

jednak zasadnicze wątpliwości, choćby w zakresie wykładni systemowej, i wymaga bliższej analizy doktrynalnej, która jednak wykracza poza tematykę niniejszego opracowania i winna być podjęta w osobnym miejscu.

Współdziałaniu jednostek samorządu terytorialnego w układzie międzynarodowym służą zrzeszenia samorządowe. Również i ta problematyka (związana z tworzeniem i działalnością zrzeszeń międzynarodowych) wykracza poza zakres zainteresowania niniejszego szkicu, ograniczonego do układu współdziałania tychże jednostek w obrębie oddziaływania wyłącznie polskiego prawa krajowego, wobec czego należy odesłać w tym względzie do odnośnej literatury przedmiotu (zob. Malarski 2002: 163–170, Sowiński 2002: 6).

### Krytyka układu lokalnego samorządu terytorialnego w Polsce

Kształt podziału terytorialnego Polski oraz związany z nim w aktualnym stanie prawnym nierozzerwalnie ustrój samorządu terytorialnego podlegał niemal od początku jego ukształtowania w wyniku II etapu reformy administracyjnej w 1998 r. ocenom instytucjonalnym (dyrektywa ustawowa: art. 7 *ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*) oraz osądowi ekspertów i praktyków samorządowych, zarówno tych współdziałających w programowaniu reformy, jak i tych, których racje przegrały przy wyborze jej koncepcji („*Ocena nowego...*” 2000, Gorzelak, Jałowicki, Stec 2001, „*Ocena sytuacji...*” 2014, „*Narastające dysfunkcje...*” 2013: 14 i 17).

Jest przy tym zrozumiałe, że gromy na niedostatki ustroju samorządu terytorialnego wprowadzonego w ramach II etapu reformy rzucali przede wszystkim przeciwnicy wprowadzonych rozwiązań. Krytyczne zdania formułowali jednakże też, co „trzeźwiejsi” zwolennicy zrealizowanej koncepcji podziału terytorialnego oraz ustroju samorządu terytorialnego. Z racji przedmiotu zainteresowania niniejszego szkicu przegląd tych głosów zostanie ograniczony w zasadniczej mierze do układu prawnoustrojowego jednostek samorządu lokalnego, a więc do gminy i powiatu. Zdaniem piszącego te słowa, to właśnie układ, czy też jak chcieliby niezasadnie jego zwolennicy „system” samorządu lokalnego, ma fundamentalne znaczenie dla skuteczności i poziomu zaspokajania zdecydowanej większości zbiorowych potrzeb mieszkańców/obywateli (szacuje się, że na poziomie lokalnym realizuje się

---

z gminną deficyt regulacyjny w zakresie celów tworzenia stowarzyszeń pomijając odnoszące się do tej kwestii przepisy. Deficyt ten wydaje się być stosunkowo łatwy do przewyżczenia poprzez łączne rozpatrywanie powołanych przepisów trzech ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego. Ustawa gminna wskazuje bowiem na cele tworzenia stowarzyszeń i stanowi, że gminy mogą je tworzyć nie tylko między sobą, ale również z powiatami i samorządami województw. Z kolei ustawy powiatowa i wojewódzka pozwalają na tworzenie stowarzyszeń – odpowiednio powiatów i województw – z jednostkami pozostałych poziomów samorządu terytorialnego. Nieco większa trudność interpretacyjna może pojawiać się tylko w przypadku tworzenia wyłącznie poziomych stowarzyszeń samych tylko powiatów i samych samorządów województw. W tym wypadku miast łącznego rozpatrywania odnośnych przepisów trzech ustaw należałoby uciekać się do reguły *analogia iuris* z ustawy gminnej.

ok. 1/3 ogółu usług o charakterze publicznym) współczesnego państwa polskiego, a także dla kształtowania i umacniania idei społeczeństwa obywatelskiego oraz dla rozwoju lokalnego jako takiego.

Wśród podnoszonych w doktrynie prawa administracyjnego, ale także w nauce organizacji i zarządzania, ekonomii, socjologii oraz politologii najbardziej znaczących ocen krytycznych polskiego lokalnego układu administracyjno-samorządowego w czasie jego funkcjonowania po roku 1998 należy wyeksponować za literaturą przedmiotu kilkanaście tez, które zdaniem autorów je głoszących, ale też z nielicznymi wyjątkami zdaniem kreślącego niniejsze uwagi, winny być brane poważnie pod uwagę jako przesłanki przyszłej – wydaje się koniecznej z perspektywy minionych 15 lat jego funkcjonowania – reformy układu zarządzania lokalnego. Zastrzec się przy tym należy, że kolejność ich prezentacji nie ma istotnego znaczenia dla przedstawienia omawianego zagadnienia i nie podnosi ani nie obniża wymowy poszczególnych tez. Oto próba zestawienia najbardziej ważkich z nich.

W świetle jednej z najnowszych ocen „rozwiązania systemowe polskiego samorządu nie sprzyjają racjonalnemu i efektywnemu wykonywaniu zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności przez gminy i powiaty” (Lipska-Sondecka 2014: 323, 327, 331–332). Jest to następstwem dużego zróżnicowania wielkości gmin oraz braku kategoryzacji zadaniowej tych jednostek, albo inaczej ich zróżnicowania funkcjonalnego ze względu na posiadane zasoby i możliwości finansowe, kadrowe, organizacyjne i demograficzne. Wiele spośród 2479 polskich gmin (niemal bez wyjątku zaliczają się do nich najmniejsze gminy wiejskie) nie jest w stanie podołać nałożonym na nie zadaniom, zaniżając tym samym znacząco poziom zaspokajania zbiorowych potrzeb publicznych mieszkańców i generując zjawisko nie zrównoważonego rozwoju. W dobie powszechnego szukania oszczędności w zakresie wydatków publicznych może to rodzić pokusę przymusowego i odgórnego ich łączenia. By temu zapobiec, należałoby pomniejszyć zakres działania i zadania najsłabszych gmin (pojawia się tu m.in. postulat powrotu do podziału gmin na wiejskie i miejskie (Byjoch, Sulimierski, Tarno 2000: 221, „Ocena sytuacji...”: 11–12, „Narastające dysfunkcje...”: 22).

Z przedstawionym poglądem należy się zgodzić tylko co do samej identyfikacji problemu, ale już nie z diagnozą, iż winny jest mu brak kategoryzacji gmin (i w domyśle dalszej ewentualnej kategoryzacji powiatów). Diagnoza ta nie jest trafna z kilku zasadniczych względów. Po pierwsze, autorom obowiązującego od roku 1972 (a więc funkcjonującego ponad 40 lat) i nieznacznie tylko korygowanego dotąd (w największym stopniu jeszcze w drugiej połowie lat 70. ubiegłego wieku) podziału państwa polskiego na gminy przyświecało założenie – podzielane przez twórców I etapu reformy samorządowej z roku 1990, polegającej na restytucji samorządu terytorialnego na poziomie gminy – stworzenia jednostki terytorialnej ani nie za dużej, ani nie za małej (przede wszystkim w wymiarze przestrzennym, ale i o dostatecznym potencjale demograficznym liczącym zasadniczo nie mniej niż 4 tysiące mieszkańców), zdolnej do wytwarzania silnych więzi integracyjnych. Więzy te mają decydujące znaczenie dla partycypacji obywatelskiej, która wydaje

się być warunkiem *sine qua non* umocnienia idei samorządu terytorialnego i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Po drugie, zjawisko kategoryzacji zadaniowej gmin, warunkowanej charakterem społeczno-ekonomicznym tego typu jednostek terytorialnych, jest zjawiskiem wyjątkowym we współczesnej Europie i dopuszczalnym zasadniczo tylko w odniesieniu do największych i dużych ośrodków miejskich (ze względu na posiadane przez nie cechy stołeczności, metropolitalności oraz skupienie dużego potencjału demograficznego i organizacyjnego prowadzącego do włączenia w obszar gminy zadań jednostki wyższego szczebla/poziomu, będącego odpowiednikiem naszego powiatu). Kategoryzacja gmin polega więc współcześnie nie na tworzeniu, w ogólnej ich populacji, gmin silniejszych (np. miejskich) i słabszych (z zasady wiejskich lub małomiasteczkowych)<sup>14</sup>, jak to było w przeszłości, lecz na nakładaniu na silne gminy zadań dodatkowych, które uzupełniają jednolity i bazowy katalog zadań gminnych nałożonych na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego tego szczebla zarządzania terenowego. W tym też kierunku podążył ustawodawca polski modelując gminę w toku reform z lat 90. ubiegłego wieku. Po trzecie wreszcie, w teorii organizacji i zarządzania zauważono słusznie, że kategoryzacja zadaniowa jednostek danego poziomu (szczebla) samorządu terytorialnego prowadzi w istocie do mnożenia faktycznych szczebli (poziomów) samorządu terytorialnego (Habuda 2009: 232–234), a tym samym do pozyskiwania kolejnych dowodów na poparcie argumentu o niewydolności gmin najsłabszych (a takie zawsze się znajdują), i do wysuwania właśnie postulatów ich likwidacji bądź łączenia, do czego zwolennicy tezy o kategoryzacji starają się nie dopuścić.

Już od zarania II etapu reformy samorządu terytorialnego w 1998 r. pojawiają się i są podtrzymywane z dużą intensywnością do dziś łączące się ze sobą tezy, że administracja państwowa w Polsce, w tym sprawowana przez samorząd terytorialny, jest „nadmiernie i bez przekonującego racjonalnego uzasadnienia uszczelbiona” oraz, że gmin, powiatów, a także regionów (województw) jest w Polsce zdecydowanie za dużo (Gorzelać, Jałowiecki, Stec 2001: 23, Nelicki 2001: 55–58, Ferens, Zgud-Pawelec 2002: 36–137, Betkiewicz 2006: 109, Habuda 2009: 19–20, 231–248 i 325, Kowalik 2009: 128–129, „*Narastające dysfunkcje...*”: 22, Sakowicz 2012: 130–132). Dla ich udowodnienia przywołuje się najczęściej obraz statystyczny samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej w przededniu wybuchu II wojny światowej oraz we współczesnych, porównywalnych z Polską pod względem powierzchni i potencjału demograficznego państwach europejskich, spośród których wiele realizuje w ostatnich kilkunastu latach programy istotnej redukcji liczby jednostek administracyjnych (w tym samorządu terytorialnego).

Jeśli chodzi o pierwszy z przywoływanych dowodów, to według danych Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 1 kwietnia 1939 r. Polska na powierzchni 389,7 tys. km<sup>2</sup> i przy ok. 35,1 mln ludności liczyła: 3806 gmin (w tym 611 miejskich oraz 3195 wiejskich); 264 powiaty (w tym 211 „ziemskich” oraz 53 miejskie, czyli miasta powyżej 25 tys. mieszkańców, z czego 23 miało powyżej 75 tys. mieszkańców

<sup>14</sup> W grupie państw członkowskich Unii Europejskiej podział gmin na wiejskie i miejskie występuje w Czechach, Danii, Estonii, Grecji, Rumunii i na Węgrzech.

i które to miasta były od początku lat 30. siedzibami rządowych starostw grodzkich, działających niezależnie od zlokalizowanych w nich starostw powiatowych obejmujących terytoria powiatów „ziemskich”); 17 województw, w tym: 1 miejskie – miasto stołeczne Warszawa, 2 województwa samorządowo-rządowe (poznańskie i pomorskie, w których działał samorząd wojewódzki, będący pozostałością po samorządzie prowincjonalnym z czasów zaboru pruskiego) oraz jedno województwo autonomiczne (woj. śląskie). Tak więc w Polsce było wówczas ogółem 4087 jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Przeciętna gmina liczyła 102,4 km<sup>2</sup> powierzchni (dziś 126 km<sup>2</sup>) – ale nie należy zapominać, że o umiarkowanej wielkości tej jednostki decydowały ówczesne kłopoty komunikacyjne, przede wszystkim braki w zakresie dróg bitych i przepraw mostowych – oraz 9222 mieszkańców (dziś 15 328). Przeciętny powiat miał 1476,1 tys. km<sup>2</sup> powierzchni (dziś już tylko 822,9 km<sup>2</sup>), a powiat „ziemski” skupiał średnio ponad 13 gmin wiejskich i miejskich i ok. 25 tys. mieszkańców. Dzisiejszy powiat polski (łącznie „grodzki” i „ziemski”) liczy przeciętnie 101,3 tys. mieszkańców. Powiat „ziemski” skupia dziś tylko niespełna 8 gmin; powiatów takich liczących do 50 tys. mieszkańców jest 67, od 50 do 100 tys. mieszkańców 166 oraz powyżej 100 tys. 81<sup>15</sup>. Przeciętne województwo (poza Warszawą) skupiało tuż przed wojną blisko 20 powiatów miejskich i „ziemskich” (dzisiejsze razem z Warszawą blisko 24 powiaty). Współcześnie w Polsce jest ogółem 2809 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 2479 gmin, 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów „ziemskich” oraz 16 województw na powierzchni mniejszej o 77 tys. km<sup>2</sup>, a więc o blisko ¼ niż przed wybuchem II wojny światowej (Obliczenia własne na podstawie: *Mały rocznik statystyczny 1939*, GUS, 1939: 10–14, „Ocena sytuacji...”: 10–11, 21).

We współczesnych porównywalnych z Polską państwach członkowskich Unii Europejskiej (przesłankę tę spełniają takie państwa, jak: Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Niemcy i Włochy; natomiast Szwecja i Finlandia, choć są porównywalne pod względem powierzchni, to liczą znacznie mniej mieszkańców) struktura podziałów terytorialnych oraz samorządu terytorialnego przedstawia się następująco.

**Wielka Brytania** liczyła w 2011 r. ogółem zaledwie 416 jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, przy czym w systemie dwuszczeblowym (hrabstwa dzielące się na dystrykty) funkcjonowało 54,9% z nich, a w systemie jednoszczeblowym (tzw. jednostek unitarnych w Anglii, Szkocji i Walii oraz dystryktów w Irlandii Północnej) 45,1%, na powierzchni państwa liczącej 244,1 tys. km<sup>2</sup> oraz przy ponad 62 mln ludności. Należy zauważyć, że na przestrzeni ostatnich kilku dziesięcioleci zachodzi w Wielkiej Brytanii nieustanny proces intensywnej redukcji liczby jednostek samorządu terytorialnego oraz są podejmowane reformy struktury

---

<sup>15</sup> Przeciętny powiat polski, zaliczany do jednostek drugiego szczebla zarządzania terenowego według europejskiej nomenklatury jednostek statystycznych (NUTS 3), sytuuje się jako jeden z najmniejszych w krajach członkowskich Unii Europejskiej (Kieżun 2004: 390–391) – co prowadzi do konstatacji, że w porównaniu „ze strukturami UE koncepcja polskiego powiatu jest zasadniczym odstępstwem od racjonalnej struktury podporządkowanej regułem sprawności”.

ustrojowej samorządu lokalnego (Radzik-Maruszak 2012: 212). Aktualnie państwo to, zważywszy na jego potencjał ludnościowy oraz powierzchnię, cechuje się najmniejszą w Unii Europejskiej liczbą jednostek podziału terytorialnego, a tym samym również najmniejszą liczbą wspólnot samorządowych.

**Francja** na powierzchni 551,5 tys. km<sup>2</sup> i przy ponad 65 mln ludności liczy 36 783 gminy (struktura ta ma charakter historyczny, nieprzystający do współczesnych warunków tak ze względu na liczbę jednostek, jak i ich zróżnicowanie wielkościowe, gdyż 60% gmin liczy poniżej 500 mieszkańców; co najmniej od kilkudziesięciu lat podnoszone są więc nieustannie postulaty znaczącej redukcji liczby gmin, która jest jednak z różnych względów odkładana w czasie), 100 departamentów (w tym 96 kontynentalnych i 4 zamorskie) oraz 26 regionów (w tym 22 kontynentalne i 4 zamorskie, których obszary pokrywają się z obszarami departamentów). Dodać należy, że historyczny charakter posiada nie tylko podział państwa francuskiego na gminy, ale również na departamenty, których podstawowa sieć liczy sobie ponad 200 lat, a także w pewnym stopniu również na regiony, których zasięg i status ustrojowy kształtowały się w latach 1956–1982 (Wojnicki 2010: 27 i n.). Przeciętny departament liczy ponad 5,5 tys. km<sup>2</sup> powierzchni i jest zamieszkiwany przez ok. 650 tys. mieszkańców, region zaś odpowiednio 21,2 tys. km<sup>2</sup> i 2,5 mln mieszkańców.

**Hiszpania** przy powierzchni 504,6 tys. km<sup>2</sup> i ok. 46,7 mln ludności liczy ogółem 8091 jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym 17 regionów autonomicznych podzielonych na 52 prowincje, będące związkami ogółem 8022 gmin (60% gmin liczy poniżej 1 tys. mieszkańców, wobec czego również i w tym państwie strukturę podziału gminnego należy uznać za archaiczną)<sup>16</sup>. Przeciętna prowincja hiszpańska zajmuje powierzchnię 9,7 tys. km<sup>2</sup> i liczy ok. 898 tys. mieszkańców, region natomiast odpowiednio 29,7 tys. km<sup>2</sup> powierzchni i 2,75 mln mieszkańców.

Współczesne **Niemcy** zajmują powierzchnię 357 tys. km<sup>2</sup> i liczą ok. 83 mln mieszkańców. Republika Federalna Niemiec dzieli się na 16 krajów związkowych (w tym 3 miejskie) tworzących niemieckie państwo związkowe (największy kraj związkowy Bawaria dzieli się na 6 samorządowych rejencji, które z kolei dzielą się na 71 powiatów, a te na 312 gmin), na ogółem 405 powiatów, w tym 295 krajowych („ziemskich”) i 110 miejskich (w tym Berlin, Hamburg i Hanower, będące równocześnie krajami związkowymi), liczących zasadniczo powyżej 100 tys. mieszkańców (z pewnymi nielicznymi wyjątkami na rzecz miast mniejszych) oraz 11 197 gmin (przy czym w ostatnich dziesięcioleciach, zwłaszcza na terenie byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, choć nie tylko, obserwuje się postępującą redukcję ich liczby)<sup>17</sup>. Przeciętny kraj (land) niemiecki zajmuje powierzchnię 22,3 tys. km<sup>2</sup> i liczy

<sup>16</sup> [www.slideshare.net/p\\_andora/europejskie-systemy-wadzy-lokalnej-hispania](http://www.slideshare.net/p_andora/europejskie-systemy-wadzy-lokalnej-hispania) (dostęp 21.07.2014).

<sup>17</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde\\_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(Deutschland)); [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_Landkreise\\_in\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Landkreise_in_Deutschland); [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_kreisfreien\\_St%C3%A4dte\\_in\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_kreisfreien_St%C3%A4dte_in_Deutschland) (dostęp 21.07.2014).

5,19 mln mieszkańców, powiat zaś odpowiednio 881,5 km<sup>2</sup> i ok. 205 tys. mieszkańców. Gmina niemiecka zajmuje przeciętną powierzchnię zaledwie 31,9 km<sup>2</sup> i jest zamieszkiwana przez ok. 7413 osób.

**Republika Włosa** zajmuje powierzchnię 301,3 tys. km<sup>2</sup> i liczy 60,8 mln mieszkańców (2013 r.). Obszar państwa podzielony jest na 20 regionów autonomicznych (w tym 15 o statusie zwyczajnym oraz 5 o statusie nadzwyczajnym), 110 prowincji (w tym 1, która łączy status regionu i prowincji oraz 2 prowincje autonomiczne), a także 8057 gmin (w tym 10 miast metropolitalnych)<sup>18</sup>. Średni region włoski obejmuje obszar nieco ponad 15 tys. km<sup>2</sup> i liczy 3,04 mln mieszkańców, prowincja odpowiednio (wzięto pod uwagę 109 jednostek, gdyż jedna kumuluje uprawnienia prowincji i regionu) 2,76 tys. km<sup>2</sup> oraz blisko 558 tys. mieszkańców. Przeciętnej wielkości gmina włoska liczy zaś ok. 37,4 km<sup>2</sup> i jest zamieszkiwana przez 7546 osób. Warto odnotować, że rząd Matteo Renziego w ramach programu redukcji wydatków publicznych ogłosił zamiar zniesienia prowincji, których strukturę należy uznać za racjonalną, przy równoczesnym pozostawieniu archaicznej i bardzo kosztownej sieci gmin. Programy redukcji liczby jednostek podziału administracyjnego państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego oraz racjonalizacji struktur zarządzania lokalnego, zrealizowały bądź realizują w ostatnich kilkunastu latach takie państwa członkowskie Unii Europejskiej jak: Wielka Brytania, Niemcy, Dania, Finlandia, Litwa, Czechy i Słowacja (ale bez redukcji liczby gmin) oraz Republika Irlandii (Sakowicz 2012: 133–146, „*Samorząd terytorialny...*” 2009, passim, Rycerska 2010: 238–281, Rajca 2010: 320–345, Radzik-Maruszak 2012: 155–212, Wawrowski 2012: 276–362, Glajcar 2012: 11–662, Zogata-Kusz 2012: 682–711, „*Ocena sytuacji...*”: 11, Lipska-Sondecka 2014: 330). Szereg też państw członkowskich UE, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, znacząco mniejszych terytorialnie i/lub ludnościowo od Polski, zdecydowało się w ostatnich dekadach na dwustopniowy czy też dwuszczeblowy model zarządzania terytorialnego z udziałem samorządu terytorialnego (Czechy, Słowacja, Dania, Holandia, Łotwa, Rumunia, Szwecja) lub nawet z jego wykluczeniem na szczeblu wyższym (Portugalia, Bułgaria, Estonia, Litwa).

Przedstawione wyżej tezy o nadmiernej fragmentacji przestrzennej i funkcjonalnej układu polskiego samorządu terytorialnego korespondują z podnoszonym, zwłaszcza w środowisku ekonomistów i znawców sektora finansów publicznych, zespołem twierdzeń o wadliwej konstrukcji systemu finansów samorządowych. Eksponuje się tu przede wszystkim argumenty o bardzo wysokich kosztach funkcjonowania rozdrobnionego układu administracji terytorialnej (głównie tej sprawowanej przez samorząd terytorialny, ale również przez administrację rządową), uzależnieniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego od budżetu państwa (zwłaszcza gmin wiejskich i obejmujących mniejsze miasta, jak również wszystkich bez wyjątku powiatów, łącznie z „grodzkimi”, w których ponad 50% dochodów budżetowych stanowią bardzo często transfery z budżetu centralnego) oraz o narastaniu deficytu finansów publicznych, w tym samorządowych, generowanych nie tylko

<sup>18</sup> <http://www.istat.it/it/popolazione> (dostęp 21.07.2014); [http://it.wikipedia.org/wiki/Ente\\_locale\\_\(ordinamento\\_italiano\)](http://it.wikipedia.org/wiki/Ente_locale_(ordinamento_italiano)) (dostęp 21.07.2014).

inwestycjami, ale również wydatkami bieżącymi (Byjoch, Sulimierski Tarno 2000: 220–221, Ferens, Zgud-Pawelec 2002: 137–138; Kieżun 2004: 388, Betkiewicz 2006: 105–108; Habuda 2009: 287–290, Peter-Bombik 2009: 340–352, Sienkiewicz 2011: 408, Maśloch 2012: 359–364, Jańczuk 2012: 365–381, „Ocena sytuacji...”, passim, „Narastające dysfunkcje...”, 39–51, 57–59 i 71–79, Lipska-Sondecka 2014: 324–332). Wskazuje się przy tym, iż tendencja ta będzie się w najbliższej przyszłości pogłębiać, co warunkowane jest m.in. narastającymi problemami demograficznymi dotyczącymi w największym stopniu społeczności lokalnych obszarów wiejskich oraz słabiej zurbanizowanych.

Przesłanka demograficzna, choć nie tylko ona, rodzi pilną konieczność reformy systemu finansów publicznych, w tym stworzenia rozwiązań redukujących skalę wydatków publicznych. Jednym z jej przejawów winno być znaczące zmniejszenie, m.in. poprzez konsolidację poziomą, liczby jednostek samorządu terytorialnego. Wśród potencjalnych korzyści, jakie mogłaby przynieść konsolidacja pozioma jednostek samorządu lokalnego (gmin i powiatów), wymienia się:

1. w zakresie świadczenia usług – zwiększenie ich jakości, dostępności i wydajności, gdyż większe samorządy mają zdolność dostarczania usług o wyższym standardzie ze względu na posiadane większe zasoby, np. w zakresie lokalnego transportu publicznego i kultury;
2. w zakresie zarządzania – możliwość zatrudnienia bardziej wyspecjalizowanych pracowników, redukcję problemu koordynacji zadań oraz zwiększenie mobilności podatników i mieszkańców w warunkach wyzwań globalizacyjnych;
3. w zakresie finansów – poprawę efektywności realizacji zadań, zwłaszcza wymagających znacznych nakładów inwestycyjnych (efekt skali: np. oczyszczalnie ścieków), oszczędności finansowe w zakresie wydatków administracyjnych (np. poprzez ograniczenie liczby stanowisk kierowniczych), zmniejszenie zróżnicowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego na danym poziomie oraz bardziej sprawiedliwe rozłożenie kosztów usług publicznych poprzez urealnienie granic samorządów („Ocena sytuacji...”: 25).

Autorzy cytowanego raportu konkludują, że:

Kwestia łączenia samorządów, trudna społecznie, może stać się koniecznością, gdy mniejsze samorządy działając w pojedynkę mogą nie być w stanie udźwignąć trudniejszych i droższych zadań publicznych starzejącego się kraju. Jednak do tej pory nie doszło do żadnego dobrowolnego połączenia samorządów mimo oferowanego przez ustawę zwiększonego udziału we wpływach z PIT (podwyższony wskaźnik udziału o 5 punktów procentowych przez okres pięciu kolejnych lat). Równocześnie zauważenia wymaga, że kryterium ludnościowe nie może być jedynym kryterium oceny danej gminy, szczególnie na terenach o niskiej gęstości zaludnienia, gdzie „większa” gmina musiałaby obejmować nieracjonalnie duży obszar, a do tego niekiedy o trudnym ukształtowaniu terenu (obszary górskie) („Ocena sytuacji...” 25).

Do powyższego można dodać, że zjawisko braku dobrowolnej konsolidacji jest nie tylko charakterystyczne dla gmin, ale również dla powiatów. Nie dość, że

powiatów utworzono w 1998 r. za dużo (w tym również miast na prawach powiatu), to w pierwszych latach po wdrożeniu reformy przybyło 7 nowych powiatów „ziemskich”. Redukcja zaś dotyczyła połączenia powiatów wałbrzyskich „grodzkiego” i „ziemskiego”.

Do głównych założeń reform administracyjnych i samorządowych w latach 90. ubiegłego wieku należała, wymuszana m.in. zasadą konstytucyjną, decentralizacja administracji publicznej i jej przystosowanie do warunków akcesji do Unii Europejskiej (Stec 1999: 46–47, Byjoch, Sulimierski, Tarno 2000: 219–220, Fenrych, Puzyna 2001: 14–28). Przyjęte w ramach reformy rozwiązania ustrojowo-strukturalne samorządu terytorialnego i administracji publicznej stały się jednak przesłanką do sformułowania tezy, że miast decentralizacji nastąpiła faktyczna centralizacja struktur samorządu lokalnego – powiatowego wskutek zhierarchizowania powiatowych służb, inspekcji i straży oraz gminnego i powiatowego, na skutek silnej reglamentacji prawnej bardzo wielu zadań, na straży wykonywania których stoi rząd poprzez instytucje kontroli i nadzoru (Boć 2001: 25–26, Kieżun 2001: 8, Bentkiewicz 2006: 109, Habuda 2009: 19, 236, 251, 252, Żukowski 2012: 515). Uważny analityk polskiej decentralizacji zauważył, że:

Każda z jednostek terytorialnego samorządu – niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z gminami, powiatami czy samorządowymi województwami – nadzorowana przez administrację rządową zawsze stanowi z punktu widzenia hierarchii zarządzania jej I (najniższą) instancję. Takie zatomizowanie – w myśl zasady dziel i rządź – terytorialnych samorządów, dezintegrując je, zasadniczo osłabia ich pozycję wobec nadzorującej je administracji rządowej. Z kolei osłabienie pozycji to nic innego jak – poprzez przyjęcie takich właśnie rozwiązań strukturalnych – stworzenie warunków sprzyjających centralizacji władzy w państwowej [scil. rządowej – PAT] administracji (Habuda 2009: 125–126).

I dodaje dalej, że polski problem polega jednak na tym, że

centralizujący władzę z różnych względów niekoniecznie są w stanie faktycznie wykorzystać ją dla podwyższenia skuteczności zarządzania, asymetrycznego, hierarchicznego skoordynowania poczynąń tych, nad którymi mają (formalną) władzę, a izolowane jednostki samorządu terytorialnego tracą na zdolności sprostania wyzwaniom otoczenia, stają się słabsze. Funkcjonując w znacznej izolacji od otoczenia stają się mniej odporne na płynące z niego zagrożenia (Habuda 2009: 125–126).

Z wnikliwej obserwacji spuścizny naukowej i publicystyki wyłania się spostrzeżenie, że najwięcej głosów krytycznych skupia się na wykreowanej w ramach II etapu reformy administracyjnej instytucji powiatu. Podnosi się tu przede wszystkim tezy o niekompletności instytucjonalnej wielu powiatów „ziemskich”, o bardziej rządowym niż samorządowym charakterze powiatu oraz o zaniku kontroli społecznej nad organami powiatu. Powyższe wnioski należy uzupełnić dodatkowym spostrzeżeniem o nieprecyzyjnym podziale zadań pomiędzy gminy i powiaty, co rzutuje m.in. na niskie zdolności integracyjne powiatów (Betkiewicz 2006: 107–109

i 118–121, Tucholska 2007: 205–206, Tucholska 2001: 127, Kieżun 2004: 384–385, Bandarzewski 2005: 140, Habuda 2009: 254 i 260, Kowalik 2009: 130–131, Boć 2001: 25). Ostatni z cytowanych autorów zauważył ponadto, że ustrojodawca przyjął w konstytucji wadliwą konstrukcję przewidującą zlecenie ustawowe jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, nie przewidując możliwości odwrotnej – ich uszczuplenia w tej drodze, przez co – jak pisze – „Konstytucja daje podstawy prawne nieodwracalnego osłabienia siły struktur państwowych” (Boć 2001: 26–27, Niemczuk 2009: 158–182).

Już w pierwszych ocenach reformy dokonanych w latach 2000–2001 zauważono, że bardzo duża liczba zarówno powiatów „ziemskich”, jak i „grodzkich” nie spełnia wymogów wyjściowych dla ich utworzenia przyjętych jako wyznaczniki reformy. Wiele z utworzonych jednostek w obydwu grupach nie posiada wymaganej dla powiatu liczby mieszkańców, szereg powiatów „ziemskich” nie obejmuje terytorium co najmniej 5 gmin oraz nie posiada na swoim terenie wymaganych podmiotów infrastruktury, np. sądu rejonowego czy szpitala (Gorzelać, Jałowiecki 2001: 13, Kida: 2002: 130–131; Sienkiewicz 2011: 154–15, Dolnicki 2011: 93–96, „Ocena sytuacji...”: 19–20 i 26).

Na podstawie obserwacji badawczej prowadzonej w pięciu powiatach Anna Tucholska stwierdziła, iż:

Charakter zadań powiatu sprawia, że jest on postrzegany [przez mieszkańców gmin – PAT] jako administrator z uprawnieniami koordynacyjnymi i nadzorczymi. Badani raczej nie są skłonni uznać powiatu za menedżera przedsięwzięć publicznych, rzadko przypisują mu także rolę organizatora czy inicjatora działań na rzecz rozwoju społeczności lokalnych (Tucholska 2007: 205).

Potwierdza to wcześniejsze spostrzeżenie cytowanej autorki, że „doszło do połączenia w samorządowym układzie powiatowym samodzielności kompetencyjnej z brakiem samodzielności finansowej, a co za tym idzie – utworzono jednostkę administrującą, ale nie gospodarującą” (Tucholska 2001: 127, zob. też: Gorzelać, Jałowiecki, Stec 2001: 14). W podobnym duchu wypowiada się Ludwik Habuda, który napisał, że „powiatom brak odpowiednio dużej ilości organicznie właściwych im, swoistych dla nich zadań, które mogłyby stanowić merytoryczne funkcje, uzasadniające ich istnienie” (Habuda 2009: 254), i konkluduje, iż „samorząd powiatowy nie ma po prostu czym zarządzać” (Habuda 2009: 260). Dzieje się tak m.in. dlatego, dodaje inny autor, że

obecne przesłanie ustrojowe zakładające monistyczny powiat, w aspekcie funkcjonalnym zdaje się być nieaktualne. Wywołuje to przeświadczenie o konieczności weryfikacji obecnego modelu szczebla pośredniego. Z jednej strony będzie to wymagało rewizji powiatowego samorządu terytorialnego, z drugiej zaś uznania ustrojowo tego szczebla także za rządowy, gdyż: obok zadań o samorządowym charakterze, szczebel pośredni jest płaszczyzną realizacji zadań z zakresu administracji rządowej. Sprawia to, że obecnie powiat posiada dwoisty charakter – wspólnoty samorządowej oraz jednostki wykonawczej administracji rządowej [...]

Zlecanie [powiatowi] funkcji z zakresu administracji rządowej prowadzi do funkcjonalnego poszerzenia zakresu podmiotowego aparatu administracji rządowej. W omawianym kontekście struktura administracji publicznej zlokalizowana na szczeblu pośrednim, wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej, stanowi więc funkcjonalną rozbudowę administracji rządowej na niższy poziom (Niemczuk 2009: 158–159).

Z tezą o przewadze funkcjonalnej zadań z zakresu administracji rządowej nad zadaniami samorządowymi w wykreowanym w wyniku reformy z 1998 r. powiecie (miały się one jak 4:1 w roku 1999, po czym stosunek ten uległ pogorszeniu na niekorzyść zadań własnych/samorządowych (Niemczuk 2009: 121) koresponduje też szczegółowa – ale doniosła z uwagi na praktyczny obraz instytucji samorządu na tym poziomie zarządzania terenowego – uwaga Jana Bocia, że „oddzielność powiatu prowadzi bezpośrednio do osłabienia czy nawet zaniku kontroli społecznej. Zdawało się, iż nie trzeba kontrolować społecznie samorządu terytorialnego, jako że on sam jest kwintesencją społecznego oddziaływania” (Boc 2001: 25) Przesłanką do tego stwierdzenia jest pozostająca poza kontrolą społeczności powiatu (wspólnoty lokalnej) okoliczność silnej władzy policyjnej starosty, ale argumentów potwierdzających tę tezę można w obecnym kształcie ustrojowo-kompetencyjnym organów samorządu powiatowego znaleźć jeszcze więcej.

Wiele wątpliwości w doktrynie, ale również w odczuciu praktyków, budzi nieprecyzyjność rozwiązań prawnych w podziale zadań i kompetencji między stopnie powiatowy i gminny samorządu terytorialnego. Nieprecyzyjność ta, mimo założenia wyjściowego reformy o komplementarności powiatu w stosunku do gmin, wynika przede wszystkim z sygnalizowanego już wyżej braku legalnego określenia pojęcia „zadania ponadgminne”, ustalającego generalną właściwość powiatu. Prowadzi to do sytuacji, że dwa różne (a nawet trzy, jeśli weźmie się pod uwagę zakres działania samorządu województwa) niehierarchiczne podmioty wykonują np. zadania z zakresu edukacji publicznej (prowadzenia placówek oświatowych), co abstrahuje od *de facto* hierarchicznego układu stopniowego szkół i co zwiększa koordynującą, a w zakresie nadzoru pedagogicznego nawet kierującą, rolę rządowej administracji wojewódzkiej, a więc wzmacnia wspomnianą tendencję centralizacyjną. Podobne zastrzeżenia, ale nie wynikające z uwarunkowań „naturalnej hierarchiczności”, lecz merytorycznej jedności, prowadzącej do sztucznego ustawowego podziału właściwości między dwa poziomy zarządzania lokalnego, budzi również wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej (kto inny świadczy pomoc doraźną i finansową, a kto inny kwalifikuje do korzystania i udziela świadczeń w zakresie domów pomocy społecznej), transportu i dróg publicznych (częste zjawisko niedoinwestowania i utrzymywania w niskim standardzie użytkowym dróg powiatowych przebiegających przez terytoria gmin), kultury i kultury fizycznej (problem finansowania i utrzymania obiektów infrastruktury społecznej), zagospodarowania przestrzennego, porządku i bezpieczeństwa publicznego (choćby w zakresie kształtu prawnego relacji straż gminna – policja) oraz ogólnie rozwoju

lokalnego (gminy i powiat uchwalają odrębne, niepodlegające uzgodnieniu i koordynacji strategię rozwoju)<sup>19</sup>.

„Osamotnionym” strukturalnie jednostkom samorządu terytorialnego, przede wszystkim tym z poziomu lokalnego, jako instrumenty współdziałania i koordynacji poczynić w zakresie wykonywania zadań publicznych miały służyć, w myśl założeń ustawodawcy, instrumenty prawne w postaci dobrowolnych związków i porozumień komunalnych. Z obserwacji praktyki samorządowej w tym zakresie wyłania się jednak konstatacja o niskiej skuteczności związków i porozumień komunalnych mimo stosunkowo wysokiej ich liczby. Narzędzia te służą bardzo często „spychaniu” przez jednostki samorządu terytorialnego z wyższego poziomu oraz przez administrację rządową w województwie (w przypadku porozumień administracyjnych) zadań na jednostki lokalne, zwłaszcza tych kosztochłonnych (szczególnie w zakresie utrzymania dróg). Badaczka problemu zauważa, że gminy i powiaty wykazują „nieznaczną aktywność w zakresie współpracy w ramach porozumień komunalnych”, a ich współpraca „dotyczy w zdecydowanej większości powierzania gminom przez samorząd powiatowy zadań z zakresu administracji drogami” i dodaje:

Gminy są raczej zamknięte w swoich granicach, [...] nie są ani finansowo ani w żaden sposób motywowane do inicjowania współpracy z powiatem. Świadomość własnej słabości ekonomicznej zmusza powiaty do szukania ścieżek decentralizacji kłopotów i biedy. Znajduje to wyraz w porozumieniach zawieranych z gminami lub sąsiednimi powiatami i powierzaniu remontów dróg lub prowadzenia bibliotek gminom czy realizowania zadań z zakresu opieki społecznej innym powiatom (Tucholska 2007: 198–200)<sup>20</sup>.

Powyższe uwagi, odnoszące się do relacji gmina – powiat, mają również w znacznej mierze zastosowanie do relacji międzygminnych i międzypowiatowych, co jest szczególnie widoczne w obszarze stosunków miast na prawach powiatów z sąsiadującymi z nimi powiatami „ziemskimi”. Zauważa się tu m.in., że instytucje powiatowe przejęte przez miasta na prawach powiatu działają na rzecz społeczności szerszych niż mieszkańcy samego miasta, ale nikt – ani administracja rządowa, ani sąsiadujący powiat „ziemski” (który zazwyczaj nie ma wpływu na funkcjonowanie instytucji zlokalizowanych w mieście na prawach powiatu) – na ogół nie chcą partycypować w kosztach tej działalności, która obciąża budżet gminy miejskiej na prawach powiatu. Powyższe świadczy „o błędnym zaprojektowaniu podziału

---

<sup>19</sup> A. Tucholska napisała: „W strategicznych dokumentach gmin istnienie powiatu nie jest w zasadzie odnotowywane. Rodzi się wątpliwość czy pośrednio nie jest to ciągle wyrazem obaw samorządowych władz gmin, że powiat zabierze im jakąś część samodzielność” (Tucholska 2007: 202) i w innym miejscu: „Analiza dokumentów strategicznych w poszczególnych powiatach i gminach pokazuje, że zarówno ze strony władz gminnych, jak i powiatowych nie ma dążeń do tworzenia zintegrowanych programów rozwojowych” (Tucholska 2007: 205, zob. też: Sienkiewicz 2011: 408).

<sup>20</sup> Por. także: Tucholska 2001: 125–127; Gorzelak, Jałowiecki, Stec (red.), 2001: 14; Kida 2002: 135–136; Sienkiewicz 2011: 407–408; Lipska-Sondecka 2014: 325–326. Na temat zadań wykonywanych przez związki komunalne oraz w ramach porozumień komunalnych patrz: Bandarzewski 2005: 131–136.

powiatowego [...]. Istniejące podziały administracyjne, w przypadku powiatów okalających większe miasta, przecinają rzeczywiste powiązania funkcjonalne”, co prowadzi wręcz do konstatacji, że „Obecność powiatów tzw. grodzkich i otaczających je «pustych» powiatów ziemskich jest najbardziej negatywną stroną reformy powiatowej” (Gorzelak, Jałowiecki, Stec (red.), 2001: 13–14 i 23, Kida 2002: 134; Kowalik 2009: 135–136, „Ocena sytuacji...”: 36–37, Lipska-Sondecka 2014: 330).

Prezentowany wyżej zestaw najbardziej ważkich krytycznych ocen układu samorządu lokalnego w Polsce w jego kształcie wygenerowanym w ramach II etapu reformy administracyjnej z roku 1998 należy zamknąć, kto wie czy nie najważniejszą z punktu widzenia zaburzenia idei „czystej samorządności” tezą o nadmiernym upolitycznieniu (nieporozumieniem językowym jest tu używanie terminu „polityzacja”) jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich jego poziomach (Piekara 2000: 341–342, Piekara 2003: 38, Ferens, Zgud-Pawelec 2002: 138, Kida 2002: 137, Betkiewicz 2006: 107, Sienkiewicz 2011: 407, Kowalik 2009: 138, Michałowski 2012: 36–37 i 41–43, Antoszewski 2012: 47–62, Sokół 2012: 555–577, Żukowski 2012: 519–520).

Upolitycznienie to przejawia się na wielu płaszczyznach, ale za najważniejszą z nich należy uznać przyjęte w prawie wyborczym do organów jednostek samorządu terytorialnego preferencje dla ogólnokrajowych partii politycznych (zasady proporcjonalności wyborów rad powiatów i rad miejskich w powiatach „grodzkich” oraz do sejmików województw z okręgami wielomandatowymi, a także klauzuli zaporowej w wysokości 5% ogółu głosów w skali całej jednostki), z równoczesnym brakiem zakazu (o ile taki jest w ogóle możliwy) sterowania procesem wyborczym przez ich kierownictwa krajowe, co prowadzi do partyjnej centralizacji reprezentacji samorządowych. Nie trzeba tu szczególnie dowodzić, że uderza to w autentyczność i obywatelską reprezentatywność przedstawicielstw wspólnot samorządowych. Upartyjnienie dotyczy również warstwy urzędniczej zatrudnionej w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, co ponadto prowadzi do obniżenia jej profesjonalizmu i zaniku myślenia w kategoriach interesu publicznego.

### **Jak zreformować lokalny samorząd terytorialny w Polsce?**

Obecna od chwili wprowadzenia w 1998 r. w ramach II etapu reformy administracyjnej aktualnego modelu ustrojowego polskiego samorządu terytorialnego jego krytyka nie ogranicza się do wskazywania błędnych i niesprawdzających się w praktyce rozwiązań, o czym była mowa wyżej, ale prowadzi również do wskazywania na konieczność zmian układu lokalnego oraz regionalnego władz terenowych. Postulowane przez doktrynę prawa samorządowego, przedstawicieli innych dyscyplin nauki, a także praktyków samorządności zmiany można ująć w dwie zasadnicze grupy: zmian, które nie podważają obecnego układu ustrojowego samorządu terytorialnego i zmierzają jedynie do jego umiarkowanych, a niekiedy nawet stosunkowo drobnych, „kosmetycznych” z punktu widzenia układu jako całości, korekt, oraz zmian, które zakładają odejście od przyjętego modelu samorządu terytorialnego i jego radykalną przebudowę.

Wśród najbardziej nośnych postulatów, które można zaliczyć do grupy zmian umiarkowanych i „kosmetycznych”, należy wskazać m.in. na propozycje:

- 1) kategoryzacji zadaniowej (funkcjonalnej) gmin, z wyróżnieniem dwóch (gminy miejskie i wiejskie) lub trzech (gminy metropolitalne, miejskie, wiejskie) ich typów, co miałyby zapobiec likwidacji najsłabszych ekonomicznie gmin (Supra: przypisy 6–7 oraz „*Narastające dysfunkcje...*”: 97);
- 2) stworzenia instytucjonalnych powiązań pomiędzy władzami gmin i powiatów poprzez „wprowadzenie przedstawicieli gmin do rad powiatów” i zapewnienie „wójtom i burmistrzom automatycznego członkostwa w radach powiatów” lub wyłanianie „tych rad w wyborach pośrednich przez rady gmin”, co miałyby umożliwić „przepływ kadr samorządowych i jednocześnie przełożenie spraw gmin na szczebel powiatu, który powinien być bardziej związkiem gmin” oraz spowodować dostosowanie liczebności rad powiatów do ich wielkości i zintegrowanie społeczności powiatowych. Dodatkowymi koncepcjami są tu pomysły obsadzania stanowiska starosty w drodze konkursu, spośród menedżerów lub z zasobów kadrowych służby cywilnej, co spowodowałoby odpartyjniowanie powiatów, bądź wyłanianie starosty w drodze wyborów bezpośrednich (przy równoczesnym zniesieniu instytucji zarządu powiatu). Pojawia się tu też postulat umożliwienia tworzenia wertykalnych, gminno-powiatowych związków komunalnych (Kowalik 2009: 138–139, Sienkiewicz 2011: 407–408);
- 3) reformy finansów samorządowych mającej na celu m.in. wdrożenie standardów kosztowych wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, stworzenie nowej konstrukcji systemu dochodów komunalnych oraz wprowadzenie prawnego ułatwienia stosowania nowoczesnych form zarządczych, co przyczyniłoby się do wzmocnienia potencjału majątkowego i inwestycyjnego istniejących gmin i powiatów (Kida 2002: 138, Bentkiewicz 2006: 129–130, „*Narastające dysfunkcje...*” 97–99);
- 4) wzmocnienia wysiłków edukacyjnych i informacyjnych na rzecz przyspieszenia budowy społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym (Kida 2002: 138, Sienkiewicz 2011: 407);
- 5) powiększenia istniejących powiatów poprzez obligatoryjne połączenie powiatów „grodzkich” i „ziemskich”, niełączenie zadań gminy z zadaniami powiatu oraz zwiększenie zadań powiatu kosztem administracji rządowej, ale także kosztem gminy i samorządu województwa (Gorzelać, Jałowiecki, 2001: 14, Kida 2002: 138, Betkiewicz 2006: 126–132, Kowalik 2009: 135–137 i 139);
- 6) wprowadzenia fachowej, samorządowej służby cywilnej „w celu przeciwdziałania zjawiskom korupcji, klientelizmu, a przede wszystkim partiokracji samorządów” (Kida 2002: 138);
- 7) zwiększenia „elastyczności w zakresie kształtowania wewnętrznych struktur organizacyjnych [jednostek samorządu terytorialnego] – co pozwoli na zmniejszenie kosztów realizacji zadań i ich obsługi administracyjnej” („*Narastające dysfunkcje...*”: 96–97, Lipska-Sondecka 2014: 332);

- 8) wprowadzenia „zmian w przepisach szczegółowych ułatwiających podejmowanie współpracy [gmin i powiatów] celem realizacji zadań o szczególnym znaczeniu, np. planowanie przestrzenne” (Lipska-Sondecka 2014: 332);
- 9) zachęcania „słabych podmiotów gminnych i powiatowych do łączenia się z większymi i silniejszymi jednostkami poprzez stosowanie realnych zachęt finansowych” oraz przeprowadzenie likwidacji „tylko tych jednostek samorządu gminnego lub powiatowego, których stan zadłużenia przekracza wartość ich majątku”, a także poprzez zawieranie szczególnego rodzaju porozumień przez gminy graniczące, w tym także z miastami na prawach powiatu, które prowadziłyby do łączenia tych jednostek z zagwarantowaniem częściowej podmiotowości jednostek słabszych przystępujących do porozumienia (Lipska-Sondecka 2014: 332, *„Narastające dysfunkcje...”*: 97).

Z kolei w grupie najbardziej ważkich postulatów zakładających radykalną przebudowę instytucji polskiego samorządu terytorialnego wypada wymienić koncepcje:

- 1) policentryzacji zarządzania lokalnego, w myśl której „układ organów władzy [w terenie] powinien odpowiadać zasięgowi dóbr publicznych, jakie dystrybuje określona jednostka administracyjna”, która „jest do pewnego stopnia tylko dodatkiem do dóbr, jakich dostarcza (czasami także wytwarza) lokalnej społeczności”. Aktualnie funkcjonującemu układowi samorządu lokalnego zarzuca się w części stanowisk naukowych występowanie wielu zbyt małych gmin, które jako niemogące podołać zadaniom winny być zlikwidowane, w innej zaś części zwraca się uwagę na to, że „niewielki rozmiar jednostek lokalnych pozwala na konkurencję między nimi oraz na dostosowanie dostarczanych dóbr publicznych (ich wolumenu czy jakości) do preferencji odbiorców”, co przemawia na rzecz utrzymania istniejącej liczby gmin. Zwraca się też uwagę na zjawisko powielania funkcji czy też nakładania się jurysdykcji gmin i powiatów, co przemawia przeciwko dalszemu istnieniu powiatów, które winny być zniesione, a ich zadania samorządowe włączone do zadań gmin, a zadania z zakresu administracji rządowej przyporządkowane na powrót tejże administracji (Bentkiewicz 2006: 112–115);
- 2) metropolizacji regionalnej, polegającej na utworzeniu – obok istniejących powiatów lub regionów – jednostek metropolitalnych, skupiających największe polskie miasta i okalające je gminy oraz powiaty (tzw. obwarzankowe) (Izdebski 2009: 119–120 i 338–353, Jaskuła 2009: 140–147, Dolnicki 2011: 35–62, *„Narastające dysfunkcje...”*: 97);
- 3) wprowadzenia do wszelkiego typu wyborów (w tym do wyborów samorządowych) większościowej ordynacji wyborczej w małych okręgach wyborczych, z demokratyczną zasadą większości zwykłej (połączoną z obligatoryjnym udziałem wyborców w głosowaniu, wzorem Belgii i Australii), wraz z równoczesną likwidacją powiatu i ewentualnym zastąpieniem go (niekoniecznie potrzebnym) drugim szczeblem zarządzania (nie podaje się tu jego nazwy) jako związkiem

istniejących obecnie (podkreśla się, że racjonalnie skonstruowanych) gmin, liczącym co najmniej 100 gmin (Kieżun 2004: 407–410);

- 4) przeprowadzenia radykalnej reformy samorządu terytorialnego, polegającej na: zachowaniu liczby, struktury organizacyjnej i zadaniowej istniejących gmin; zniesieniu powiatów w ich dotychczasowym kształcie i zastąpieniu powiatami jako obligatoryjnymi związkami gmin, odpowiadającymi wielkością 49 zlikwidowanym w ramach reformy z lat 1998–1999 „małym” województwom, których liczba (maksymalnie podwojona) powiększona byłaby o powiaty metropolitalne (grodzkie) tworzone przez największe miasta (wydzielone z obligatoryjnych związków gmin); wprowadzeniu 10–12 regionalnych (wojewódzkich) związków samorządowych łączących powiaty (dawne „małe” województwa) i miasta wydzielone, których wielkość byłaby zbliżona do makroregionów geograficznych i które w swej roli zadaniowej mogłyby mieć charakter podobny do regionów francuskich (z funkcjami nie w zakresie administracji świadczącej i reglamentacyjnej, lecz z zadaniami koordynacyjnymi, informacyjnymi, doskonalenia kadr samorządowych, współtworzenia i współrealizacji polityki społecznej i gospodarczej, rozwoju w skali makroregionalnej) (Piekara 2003: 35–36, 41–43, 45–49, Kieżun 2003: 113–116).

Ostatnia z wymienionych radykalnych koncepcji przebudowy polskiego układu samorządu terytorialnego, błędnie określana przez część jej zwolenników mianem modelu dwuszczeblowego (Kieżun 2003: 115), to jeden z sześciu ówczesnych – proponowany przez ekspertów skupionych wokół prof. Andrzeja Piekary z Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego – wariantów wielkiej reformy administracji terenowej przygotowywanej w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku. Wariant ten nie tylko nie został wzięty pod uwagę przez ówczesnych decydentów politycznych reformy, ale miał w ogóle kłopoty z przebicciem się do opinii publicznej. W następnych latach koncepcja ta była podtrzymywana przez jej autorów, do których dołączali inni specjaliści. Nie ulega wątpliwości, że w świetle aktualnej diagnozy stanu polskiego samorządu terytorialnego oraz zarządzania lokalnego i regionalnego nie tylko nie utraciła ona na aktualności, ale – w zasadniczych swych zarysach – zachowała świeżość i atrakcyjność, co może być dodatkowym potwierdzeniem jej trafności. Wydaje się, że po częściowych zmianach mogłaby posłużyć za wytyczną do koniecznej reformy polskiego samorządu terytorialnego, po stwierdzanych z wielu stron jego słabościach, o których była mowa wyżej.

Zdaniem piszącego te słowa zasadniczy schemat koncepcyjny przyszłej reformy zarządzania lokalnego w Polsce winien zmierzać do zaplanowania wieloetapowych, wprowadzanych stopniowo i konsekwentnie w rozłożonym na lata procesie, działań modernizujących polski samorząd terytorialny, które, z jednej strony, zbudowane byłyby na krytycznej refleksji wynikającej z popełnionych dotychczas błędów, z drugiej, uwzględniałby pogłębiający się kryzys finansów publicznych z narastającym deficytem tak budżetu centralnego, jak i budżetów samorządowych, i z trzeciej, prowadziłyby do wpisania się w aktualny zachodnioeuropejski nurt

reform strukturalnych administracji terenowej. W oparciu o powyższe przesłanki, jak również z uwagi na wciąż otwarte i nie w pełni wdrożone w polskim systemie ustrojowym zasady pomocniczości, decentralizacji administracji publicznej i samodzielności samorządu terytorialnego (ale traktowanego jako całość, a nie samodzielności jednostek poszczególnych stopni, która osłabia pozycję samorządu względem administracji rządowej i sprzyja skrywanej oficjalnie, ale faktycznej centralizacji) należałoby dążyć do zbudowania dwuszczeblowego systemu samorządu terytorialnego (z ewentualną opcją fakultatywną trójszczeblowości, o której niżej), z umiarkowaną i zrationalizowaną liczbą jednostek tegoż samorządu na obu szczeblach, która nie stawiałaby jednak w sprzeczności z utrwalonymi ciężarami i zdobyczami w zakresie integracji lokalnej i ponadlokalnej.

Wychodząc z powyższego należałoby, zdaniem autora niniejszych rozważań, dążyć w przyszłości do realizacji reformy w następujących etapach:

**Etap pierwszy:** zniesienie aktualnie funkcjonujących powiatów „grodzkich” i „ziemskich” i zastąpienie ich obligatoryjnymi związkami gmin w liczbie i wielkości zbliżonej (ale zasadniczo nie większej) do 49 byłych „małych” województw, wraz z określeniem tych jednostek mianem „województw” lub ewentualnie „ziem” (należałoby zrezygnować z nazwy „powiat”, gdyż byłaby ona nieadekwatna do skali takiej jednostki). W tej liczbie winny się znaleźć, jako nowe województwa/ziemie, największe jednostki metropolitalne, skupiające miasto (a) wiodące wraz z odpowiednio dobranym, głębokim zestawem tzw. gmin obwarzankowych<sup>21</sup>. Nie należy przy tym tworzyć tzw. miast wydzielonych (dziś powiatów „grodzkich”), których status rozbija naturalne ciężary integracyjne i obniża poziom świadczonych usług publicznych na mniej zurbanizowanych, z natury rzeczy, obszarach położonych poza ich granicami. Województwa/ziemie winny mieć charakter dualistyczny (rządowo-samorządowy), gdzie wyłaniany przez samorząd wojewoda łączyłby funkcje organu administracji rządowej i samorządowej i stałby na czele kolegiального zarządu województwa. Sejmik wojewódzki składałby się z: wójtów, burmistrzów i prezydentów (stojących na czele przywróconych zarządów gmin) wchodzących doń z urzędu, bądź radnych będących delegatami rad gmin i przez nie wybranych (wybory pośrednie) w proporcji odpowiedniej do liczby mieszkańców gmin (ich miejsca w radach gmin zajmowałiby wybierani wspólnie z nimi w gminnych wyborach podstawowych, w okręgach jednomandatowych, zastępcy); oraz z radnych wybieranych bezpośrednio w jednomandatowych okręgach wyborczych o jednolitej normie przedstawicielstwa w całym województwie/ziemi. Członkowie zarządu województwa z wojewodą na czele nie mogliby łączyć swych funkcji z zasiadaniem w składzie sejmiku. Województwo/ziemia jako związek gmin wykonywałoby zadania o charakterze ponadgminnym, których dotychczasowy katalog musiałby ulec redefinicji, włącznie z zadaniami wykonywanymi aktualnie przez gminę, z równoczesną głęboką reformą finansów publicznych, polegającą na zagwarantowaniu samorządowi realnych i wydajnych źródeł dochodowych, adekwatnych do przypisanych zadań. Nadzór

<sup>21</sup> Na ten status zasługiwałyby Metropolie: Warszawska, Katowicka, Trójmiejska, Krakowska, Łódzka, Wrocławska, Poznańska i Bydgosko-Toruńska.

nad samorządem gminnym sprawowałby zarząd województwa (kolegialnie), a wojewoda byłby organem drugiego stopnia w postępowaniu administracyjnym, co doprowadziłoby do likwidacji dzisiejszych dziwacznie ułożonych strukturalnie samorządowych (?) kolegiów odwoławczych, których orzeczenia miałyby charakter reformatoryjny, a nie tylko kasacyjny, jak jest to dziś w praktyce ich działalności. Nadzór i kontrolę finansową gmin oraz województw/ziem winna sprawować państwowa izba obrachunkowa, która powinna mieć swoje delegatury w stolicach województw/ziem (delegatury winny mieć kompetencje wyłącznie w stosunku do gmin). Katalog terenowych struktur rządowej administracji niezespolonej (specjalnej) winien być poszerzony o dotychczasowe niektóre służby, inspekcje i straże (policję, sanepid i inspekcję weterynaryjną), ale bez straży pożarnej oraz nadzoru budowlanego, które winny być włączone do struktur samorządowych.

**Etap drugi:** fakultatywna redukcja liczby gmin przebiegająca do pewnej daty granicznej, a po tej dacie obligatoryjna, dokonywana przez sejmik województwa w oparciu o ustawowo wskazane kryteria, do poziomu nie więcej niż 1800 jednostek, która objęłaby gminy o najsłabszym potencjale budżetowym i demograficznym.

**Etap trzeci:** (mógłby przebiegać równoległe z drugim) polegałby na nieograniczonym w czasie tworzeniu dobrowolnych regionalnych (mogłaby być dla nich zastrzeżona nazwa „województwo”) samorządowych związków województw/ziem, które musiałyby grupować co najmniej 3 sąsiadujące ze sobą jednostki drugiego szczebla. Wykonywałyby one zadania delegowane ze szczebla drugiego (przede wszystkim z zakresu polityki społecznej i zatrudnienia, rozwoju regionalnego, gospodarki wodnej, komunikacji, planowania przestrzennego, doskonalenia kadr samorządowych) oraz zadania z zakresu administracji rządowej zlecone na mocy ustawy lub kontraktu z Radą Ministrów (kontraktowanie winno być ograniczone wyłącznie do tego poziomu zarządzania terenowego).

## Bibliografia

### Źródła prawa

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. Nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. Nr 16, poz. 94.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Dekret [Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r.] o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego*, „Dziennik Praw Państwa Polskiego” Nr 13, poz. 141.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Dz.U. Nr 35, poz. 294.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm. [od 28 grudnia 1998 r. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 594, z późn. zm.].

- Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. Nr 34, poz. 200; *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. Nr 48, poz. 195, z późn. zm.; *Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. Nr 41, poz. 361, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie*, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 577, z późn. zm.; *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz.U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.; tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 595 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.; tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 596, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz.U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 706.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.; tekst jednolity: Dz.U. 2010 Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta w Strasburgu 15 października 1985 r.*, Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607; *Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu*, Dz.U. 2006 Nr 154, poz. 1107.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów*, Dz.U. Nr 103, poz. 652.

## Opracowania

- Antoszewski A. 2012. *Samorząd jako pole rywalizacji politycznej. W 20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Banaszak B. 2012. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa.
- Bandarzewski K. 2005. *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa. W Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, P. Sarnecki (red.). Warszawa 2005.
- Barański M. 2009. *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*. Katowice–Toruń.
- Betkiewicz W. 2006. *Demokratyczna i samorządowa reforma powiatów – porażka czy sukces nowej instytucji? W Powiatowa elita polityczna*, J. Wasilewski (red.), Warszawa.
- Bielecki L., M. Paździor. 2011. *Samorząd terytorialny. W Ustrojowe prawo administracyjne*, L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.). Warszawa.
- Boć J. 2001. *Powiat a reszta państwa. W Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, J. Boć (red.). Wrocław.
- Bukowski Z. 2003. *Źródła prawa w zakresie samorządu terytorialnego. W Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego*. Toruń.
- Byjoch K., J. Sulimierski, J. P. Tarno. 2000. *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*. Warszawa.
- Chmielnicki P., W. Kisiel. 2006. *Normatywne różnicowanie struktur samorządowych. W Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.

- Chmielnicki P. 2006. *Związki komunalne*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.
- Dolnicki B. 2011. „Koncepcja powiatu metropolitalnego”, *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 4.
- Dolnicki B. 2009. *Powiat – dziesięć lat funkcjonowania*. W *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.). Warszawa.
- Fenrych P., W. Puzyna. 2001. „Wielka decentralizacja”. *Więź* 6.
- Ferens A., E. Zgud-Pawelec, 2002. *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty zmian systemowych i ich skutki*. W *Administracja i polityka. Administracja w procesie przemian*, A. Ferens i I. Macek (red.). Wrocław.
- Głajcar R. 2012. *Republika Czeska*. W *Samorząd terytorialny państw europejskich*. S. Wróbel (red.). Katowice.
- Gorzela G., B. Jałowiecki, M. Stec (red.). 2001. *Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*. Warszawa.
- Habuda L., A. Habuda. 2009. *Terytorialnie samorządzące się społeczności*. W L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*. Toruń.
- Habuda L. 2009. *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*. Toruń.
- Izdebski H. 2009. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa.
- Jańczuk L. 2012. *Ewolucja samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Jaskuła K. 2009. *Metropolie w Polsce – uwagi ogólne*. W *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.). Warszawa.
- Jaśkowska M. 1999. „Podstawowe założenia reformy samorządu terytorialnego”. *Przegląd Sądowy* 10.
- Jaworska-Dębska B. 2009. *Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego*. W *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.). Warszawa.
- Kida J. 2002. „Efekty wprowadzenia powiatów na podstawie badań empirycznych”, *Zarządzanie i Edukacja* 5.
- Sienkiewicz M. W. 2012. *Społeczny aspekt procesu kształtowania się samorządu powiatowego w Polsce po 1990 roku*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Kieżun W. 2001. „Powiaty – fikcja samorządności”. *Rzeczpospolita* 258.
- Kieżun W. 2004. *Transformacja administracji publicznej (1990–1999) w świetle teorii organizacji i zarządzania*. W *Krytyczna teoria organizacji. Wybór zagadnień*, W. Kieżun (red.). Warszawa.
- Kieżun W. 2003. *Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej (zwanej decentralizacyjną) w latach 1998–2001*. W *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, A. Piekara (red.). Warszawa.
- Kisiel W. 2003. *Ustrój samorządu terytorialnego*. Warszawa.
- Kisiel W. 2006. *Zagadnienia ogólne*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.

- Kisiel W. 2006b. *Przedmiot porozumienia*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.
- Kisiel W. 2006c. *Samorządowe ustawy ustrojowe nie są ustawami organicznymi*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.
- Kisiel 2006d. *Przekazanie zadań objętych porozumieniem*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.
- Kisiel W., P. Chmielnicki. 2006. *Uczestnicy porozumień*. W *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, W. Kisiel (red.). Warszawa.
- Kowalik J. 2009. *Między rywalizacją a współpracą – gmina i powiat po reformie 1998 roku*. W *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.). Warszawa.
- Lipowicz I. 2009. „Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990–1998”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2.
- Lipska-Sondecka A. 2014. *Funkcjonalność rozwiązań systemowych polskiego samorządu w kontekście zadań samorządu gminnego i powiatowego*. W *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, J. Wojnicki (red.). Warszawa.
- Lutrzykowski A., M. Legiędź-Gałuszka. 2008. „Wspólnota samorządowa” czy „społeczność lokalna” (regionalna)? Spór nie tylko semantyczny. W *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, J. Marszałek-Kawa i A. Lutrzykowski (red.). Toruń
- Malarski S. 2002. *Zasady i formy prawne uczestnictwa polskich samorządów w międzynarodowych zrzeszeniach współpracy samorządów*. W *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, S. Dolata (red.). Opole.
- Maśloch G. 2012. *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w latach 2004–2009*. W S. Michałowski, *Społeczne aspekty filozofii samorządu terytorialnego w Polsce. Od idealizmu do realizmu*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Mieczkowska-Czerniak K., K. Radzik-Maruszak (red.). 2012. *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*. Lublin.
- Nelicki A. 2001. *Kształtowanie się struktur administracji powiatowej i wojewódzkiej*. W *Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.). Warszawa.
- Niczyporuk J. 2003. *Jednostki samorządu terytorialnego*. W *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak i J. Szreniawski (red.). Bydgoszcz–Lublin.
- Niemczuk P. 2009. „Rządowe funkcje powiatu”, *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 1.
- Niewiadomski Z. 2002. „Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163–172)”, *Samorząd Terytorialny* 3.
- Niżnik-Dobosz I. 2007. *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*. Kraków.
- Niżnik-Dobosz I. 2009. „Ustrojowe i materialnoprawne ujęcie wspólnoty samorządowej”, *Casus* 54.
- Olejniczak-Szałowska E. 2002. *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*. Łódź.

- Parchomiuk J., B. Uliasz, E. Kruk. 2009. *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*. Warszawa.
- Peter-Bombik K. 2009. *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Założenia a rzeczywistość*. W *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.). Warszawa.
- Piekara A. 1990. „Wartości i funkcje społeczne samorządu terytorialnego”, *Państwo i Prawo* 7.
- Piekara A. 2000. *Decentralizacja terytorialna administracji publicznej: funkcje i dysfunkcje*. W *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*. Warszawa.
- Piekara A. 2003. *Decentralizacja i samorząd terytorialny w III RP (Teoretyczny punkt wyjścia dla opisu reformowania administracji publicznej i ustalenia kryteriów ocen)*. W *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, A. Piekara (red.). Warszawa.
- Radzik-Maruszak K. 2012. *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*. Lublin.
- Rajca L. 2010. *Reformy samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej*. W *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, L. Rajca (red.). Warszawa.
- Regulski J. 2000. *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa.
- Rycerska I. 2010. *Reformy samorządu terytorialnego w Danii*. W *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, L. Rajca (red.). Warszawa.
- Rykiel Z. 2012. *Ignorowane aspekty reform samorządowych w Polsce – przyczyny i skutki społeczno-polityczne*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowskiej-Czerniak i K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Sakowicz M. 2012. „Struktury terytorialne państwa. W poszukiwaniu optymalnych rozwiązań”, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego [Szkoly Głównej Handlowej w Warszawie]* 1.
- Sienkiewicz M. W. 2011. *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*. Lublin.
- Sienkiewicz M. W. 2012. *Społeczny aspekt procesu kształtowania się samorządu powiatowego w Polsce po 1990 roku*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Skrzydło-Niżnik I. 1999. *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*. W *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.). Kraków.
- Sokół W. 2012. *Ewolucja systemów wyborczych w wyborach samorządowych i ich konsekwencje polityczne*. W *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.). Lublin.
- Sowiński R. 2002. „Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych”, *Samorząd Terytorialny* 6.
- Stahl M. (red.). 2009. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa.
- Stahl M. 2009b. *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*. W *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.). Warszawa.

- Stahl M. 2009. *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz? W Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.). Warszawa.
- Stec M. 1999. *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu, województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI wieku*, Materiały szkoleniowe, Reforma Administracji Publicznej, z. 1, wyd. 2, Warszawa.
- Szewc T. 2002. „Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego”, *Samorząd Terytorialny* 11.
- Tucholska A. 2001. *Powiatowa administracja świadcząca, jej struktura i zadania. W Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*, G. Gorzelak, B. Jałowicki, M. Stec (red.). Warszawa.
- Tucholska A. 2007. *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*. Warszawa.
- W poszukiwaniu modelu powiatu. Materiały z seminarium polsko-niemieckiego 11–13 czerwca 1992 r.* 1992. Warszawa.
- Wawrowski Ł. 2012. *Irlandia. W Samorząd terytorialny państw europejskich*, S. Wróbel (red.). Katowice.
- Wojnicki J. 2010. *Samorząd terytorialny we Francji. W Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, L. Rajca (red.). Warszawa.
- Wróbel S. (red.). 2012. *Samorząd terytorialny państw europejskich*. Katowice.
- Zogata-Kusz A. 2012. *Republika Słowacka. W Samorząd terytorialny państw europejskich*, S. Wróbel (red.). Katowice.
- Żukowski M. 2012. *Samorząd terytorialny w III RP. Programy, oceny, realizacja*. Warszawa.

### Źródła drukowane i internetowe

- Mały rocznik statystyczny 1939*, GUS. Warszawa 1939.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, J. Hausner (red.). Kraków 2013. Dostęp 21 lipca 2014 roku. [www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport\\_dysfunkcje](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje).
- Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, 2000. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych. Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*. Dostęp w dniu 21 lipca 2014 roku. [www.mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych](http://www.mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych).
- „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego”, *Samorząd Terytorialny* 7 (1997).
- [http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde\\_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(Deutschland)); [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_Landkreise\\_in\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Landkreise_in_Deutschland); [http://de.wikipedia.org/wiki/Liste\\_der\\_kreisfreien\\_St%C3%A4dte\\_in\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_kreisfreien_St%C3%A4dte_in_Deutschland). Dostęp 21 lipca 2014 roku.
- [http://it.wikipedia.org/wiki/Ente\\_locale\\_\(ordinamento\\_italiano\)](http://it.wikipedia.org/wiki/Ente_locale_(ordinamento_italiano)). Dostęp 21 lipca 2014 roku.
- <http://www.istat.it/it/popolazione>. Dostęp 21 lipca 2014 roku.
- [www.slideshare.net/p\\_andora/europejskie-systemy-wadzy-lokalnej-hispania](http://www.slideshare.net/p_andora/europejskie-systemy-wadzy-lokalnej-hispania). Dostęp 21 lipca 2014 roku.
- [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), zakładki: Bank Danych Lokalnych, Demografia. Dostęp 21 lipca 2014 roku.

## **County and municipality as co-owners of public space. System and legal construct, legal frame of participation and directions of reforms in local government units in Poland**

### **Abstract**

In the 1990s in Poland a reform of local administration was implemented. As a result of this reform, territorial division of the country was from now on of a three-stage nature, with local government units on each of the mentioned stages. Local government encompasses municipalities and counties, whereas regional government encompasses voivodeships. Local government in general is nonhierarchical as each unit's independence is protected by law. By introducing such a division into two levels of local government an inefficient, problematic and halting local development system was created, through which the managing of local public space became scattered. Its structure goes against the Polish and the European tradition of forming local government, as well as against currents in local government changes in modern European countries. The system was criticized even before its final implementation. Numerous empirical studies and systemic-legal analysis prove its irrationality. Over 15 years of functioning of said division point to the need of another reform.

**Key words:** local government, local administration, local activity

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XV (2015)

ISSN 2081-3333

**Ryszard Kozioł**

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

## **Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania**

Zagadnienia partycypacji absorbują uwagę zarówno teoretyków (specjalistów i badaczy), jak i praktyków życia publicznego (polityków, urzędników, aktywistów porządkowych). Popularność pojęcia, społeczna doniosłość, częstotliwość pojawiania się w dyskursie publicznym, znacząca liczba publikacji oraz zróżnicowanie stanowisk, świadczą o aktualności, wadze i znaczeniu problematyki, nie ułatwiają jednak jej analizy. Partycypacja jest pojęciem wielowymiarowym i swój właściwy sens znaczeniowy uzyskuje w konkretnym kontekście. Oczywistym kontekstem znaczeniowym dla partycypacji stają się zagadnienia demokracji i administracji publicznej.

### **Partycypacja a demokracja**

Partycypacja nieodłącznie związana jest z pojęciami demokratycznego państwa prawnego, dialogu społecznego, społeczeństwa obywatelskiego i dobra wspólnego. Można ją traktować jako instrumentalną wykładnię naczelnych zasad ustrojowych, bowiem uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w procesie podejmowania decyzji i wykonywaniu zadań publicznych stanowi z jednej strony wyraz demokratycznej polityki i demokratycznego stylu zarządzania sprawami publicznymi, z drugiej strony jest wyrazem dbałości ze strony aktorów społecznych o wspólne dobro, jakim jest państwo, wyrazem zaufania obywateli do państwa, społecznej akceptacji porządku instytucjonalnego (Niżnik-Dobosz 2014: 26). Silne związanie partycypacji z demokracją wydaje się być ubocznym skutkiem kryzysu demokracji przedstawicielskiej w Polsce. Brak porozumienia w kluczowych kwestiach publicznych, eskalowanie konfliktów politycznych i pogłębianie podziałów społecznych przyczyniało się do podważenia zaufania obywateli do demokratycznych mechanizmów. Diagnozowane przez badaczy przeświadczenie coraz większej rzeszy obywateli, że ich głos, ich potrzeby i wartości są marginalizowane, pomijane i lekceważone przez rządzących, wyrastało z przekonania, że funkcjonujący w demokracji mechanizm większościowy podatny jest na manipulacje, preferuje grupy silniejszych, sprawniejszych i bardziej zdeterminowanych, umożliwiając im realizowanie decyzji,

które służą im samym. Wadliwie funkcjonujący mechanizm demokracji, ułatwiający wygranym realizowanie własnych celów przy pomocy wszelkich dostępnych przez system sposobów, przyczynia się do poczucia alienacji i deprywacji, hamując tym samym proces rozwoju społecznego. Towarzyszy temu zjawisko zatowimowania obywateli, będące konsekwencją rozpadu tradycyjnych więzi w ponowoczesnym społeczeństwie. Niezadowolenie i rodzący się dysonans między realną demokracją a jej aksjologicznymi założeniami staje się w sposób naturalny przedmiotem żywej dyskusji i stymuluje poszukiwania zmierzające do jej naprawienia czy też usprawnienia (Reykowski 2007: 9). Jednym z kierunków poszukiwań staje się demokracja partycypacyjna oraz idea państwa kooperującego (zob. Konsor 2008).

Liczne postulaty powrotu do dialogu i porozumienia, jako kluczowych elementów demokracji, doprowadziły do pojawienia się w literaturze przedmiotowej głosów domagających się odejścia od teorii wyboru publicznego, traktowania demokracji jako obszaru mechanizmów rynkowych i marketingowych manipulacji, głosów zwolenników pełniejszej, bardziej świadomej partycypacji obywatelskiej w demokratycznych procesach decyzyjnych. Nieco przedwcześnie głoszone wręcz, że demokracja partycypacyjna i demokracja deliberatywna są projektami politycznymi, dojrzałymi pod względem teoretycznym, normatywnym jak i praktycznym (zob. Krzynówek 2010). Przegląd występujących w literaturze ujęć i różnorodność wzorców partycypacji świadczy, że nie jest to jeszcze koncepcja spójna i ukończona, a równocześnie wskazuje, że posiada wspólne cechy i elementy (partycypacja jako uczestnictwo podmiotu „dotkniętego w specyficzny sposób” przez określone rozstrzygnięcie), akcentowane przez jej zwolenników w różnych wymiarach. W wymiarze politycznym (ustrojowym) to zatem typ państwa, w którym proces podejmowania i wykonywania decyzji oparty jest na uczestnictwie samych zainteresowanych. W wymiarze społecznym to typ społeczeństwa obywatelskiego, bazującego na wielopoziomowej komunikacji między ludźmi, mającymi nieograniczony dostęp do informacji i możliwość działania w sferach ich bezpośrednio dotyczących. W wymiarze kulturowym to typ kultury, w ramach której jej członkowie mimo dzielących ich różnic, opierają swoją indywidualną i zbiorową aktywność na akceptacji dwóch fundamentalnych wartości: demokracji i partycypacji. W wymiarze moralnym to typ stosunków i postaw, w których zaangażowanie wypływa ze wzajemnego szacunku i uznaniu odrębnych punktów widzenia. W wymiarze antropologicznym to typ człowieka zaangażowanego wirtualnie i realnie (myślenie, mówienie i działanie) w sprawy wspólnot społecznych i politycznych (Zgiep 2012: 57–72).

Demokracja partycypacyjna to wielowątkowy i zróżnicowany wewnętrznie projekt. Składają się na niego bowiem nie tylko rozważania teoretyczne i badania naukowe, ale także działania praktyczne, eksperymenty publiczne czy wręcz ruchy społeczno-polityczne, propagujące i wcielające w życie rozmaite partycypacyjne rozwiązania (zob. Erbel, Sadura 2012), mieszczące się między „władzą rozumianą jako zdolność do wydawania decyzji a wpływem na decyzje innych” (Gliński, Lewenstein, Siciński 2004: 212). Głównym wyznacznikiem tych poszukiwań tych poszukiwań jest przekonanie, że nowe spojrzenie na zarządzanie sprawami publicznymi

wymaga uwzględnienia procesu przejścia od modelu demokracji przedstawicielskiej do modelu demokracji partycypacyjnej. Należy jednak podkreślić, że zdaniem większości zwolenników tego modelu demokracja partycypacyjna to w dalszym ciągu demokracja przedstawicielska, tyle że pogłębiona pluralistyczną, kolektywną metodą podejmowania decyzji. Partycypacja stanowi niejako dodaną wartość, dodatkowy aspekt, swoisty czynnik, pogłębiający tradycyjne mechanizmy nie tylko o uczestnictwo obywateli w wykonywaniu władzy publicznej, wynikające z praw politycznych, ale także udział różnorodnych grup społecznych w podejmowaniu decyzji. Nowoczesne zarządzanie sprawami publicznymi wymaga zatem zsynchronizowania demokracji, dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego (Schmidt-Aßmann 2011: 129).

### Partycypacja a administracja publiczna

Partycypacja, zakotwiczona unijnym i krajowym dorobkiem prawnym, stanowi istotną część nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Zdaniem wielu badaczy w dalszym ciągu widoczny jest jednak deficyt dorobku doktrynalnego i orzecznictwa, niedobór uporządkowanej refleksji naukowej. Pogłębionych badań wymagają konteksty partycypacji, jej uzasadnienie, legitymizacja, specyfika podstaw prawnych. Pożądane są także badania w zakresie metod, form, środków, partnerów, różnorodnych form uzależnień aktorów społecznych od administracji publicznej. Wskazane niedobory i nieścisłość aparatu pojęciowego powodują, iż pojęcie partycypacji przybiera niejednokrotnie postać modnego terminologicznego wytrychu, skutecznego w bezrefleksyjnym przemycaniu arbitralnego, partykularnego interesu (grupowego, resortowego) do końcowych rozstrzygnięć władzy publicznej (Niżnik-Dobosz 2014: 22–23).

Popularność pojęcia partycypacji związana jest z koncepcją *Governance* (*Good Governance*, *Public Governance*), która stanowi kolejny po *New Public Management* (dalej NPM) paradygmat administracji publicznej<sup>1</sup>. Współczesna literatura uznaje wręcz partycypację (obok jawności, rządów prawa, odpowiedzialności, zorientowania na konsensus, efektywności, skuteczności, inkluzyjności) za jedną z podstawowych zasad *Governance* („Koncepcje Good Governance...” 2008: 38).

NPM nawiązywało do teorii organizacji i zarządzania, usiłując przenieść na grunt sektora publicznego zasady oraz instytucje charakterystyczne dla sektora przedsiębiorstw. Sztandarowym założeniem tej koncepcji było traktowanie człowieka/obywatela/mieszkańca jako klienta/konsumenta, a administrację publiczną jako dostawcy świadczeń publicznych w warunkach wolnego rynku. Już na płaszczyźnie rozwiązań NPM eksponowano partycypację obywateli w procesach

<sup>1</sup> W literaturze przedmiotowej odnaleźć można stanowiska, wedle których *Governance* jest nie tyle zaprzeczeniem NPM, ale jego rozwinięciem: „Rozwój ujawnia się bowiem w ewolucyjnym przejściu od zastanych modeli do rozwiązań, które nawarstwiając się próbują eliminować wady poprzedników. Każda administracja publiczna jest wytworem pewnego ciągu historycznych zdarzeń, a zarazem swoistym odzwierciedleniem jej ewoluującej tożsamości” (Hausner 2008: 23).

decyzyjnych poprzez włączanie biznesu, organizacji pozarządowych oraz inicjatyw obywatelskich w rozwiązywanie problemów publicznych i podejmowanie kluczowych decyzji dotyczących wspólnot. Sama zaś partycypacja ujmowana była jako wyższa niż komunikowanie forma współpracy władz publicznych z obywatelami oraz ich organizacjami (Zawicki, Mazur, Bober 2004: 18).

Jakościową zmianę przyniosła jednak dopiero koncepcja *Governance*, która w swej warstwie ideologicznej odnosiła administrację do społeczeństwa obywatelskiego, a nie jak NPM do gospodarki rynkowej, zastępując urynkowienie administracji publicznej postulatem jej uspołecznienia<sup>2</sup>. Oparto się przy tym na założeniu, że sektor publiczny jest wartością, która nie może być zastępowana bezrefleksyjnym przejmowaniem zasad wolnego rynku. Zmieniając pojęcie klienta/konsumenta w pojęcie interesariusza, określono podstawową rolę administracji jako „część składową życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup społecznych” (Izdebski 2007: 71). *Governance* (partycypacyjne zarządzanie publiczne<sup>3</sup>) umożliwia zmniejszenie dystansu między rządem a administrowanymi, zniesienie dychotomicznego podziału na administrujących i administrowanych. Administrowani stają się bowiem zarazem uczestniczącymi w administrowaniu:

Człowiek ze swoją godnością nie potrzebuje legitymizacji, to władza potrzebuje legitymizacji od człowieka. Człowiek przychodzący do urzędu afirmuje tym samym uczestniczenie w administrowaniu. Od tego, czy urzędnik rozumie swoją rolę i istotę służby publicznej, zależy, czy prawidłowo wykorzysta partycypację człowieka w administrowaniu. Jednostka może wskazać problem społeczny, który nie znajduje w danej chwili rozwiązania prawnego (Niżnik-Dobosz 2014: 43).

NPM bazowało na teorii organizacji zarządzania, *Governance* bazując na teorii sieci przyjmuje założenie, że rządzenie opiera się na uzależnieniu osiągnięcia zakładanych celów od równoczesnych interakcji wielu podmiotów, określanych mianem interesariuszy. Struktura sieciowa rozumiana jest jako organizacja, w której hierarchiczna koordynacja zastępowana jest poziomymi stosunkami. Wszystkie podmioty realizujące wspólne cele są od siebie zależne, gdyż żaden z nich nie dysponuje wystarczającymi aktywami (środkami, wiedzą, doświadczeniem) umożliwiającymi samodzielne i efektywne rozwiązywanie problemów.

---

<sup>2</sup> „Poszczególne grupy społeczne mogą reprezentować rozproszone, obojętne lub egoistyczne, lokalne interesy grupowe, ale ich połączenie ujawnia i artykułuje interes ponadlokalny, regionalny, krajowy, transgraniczny, międzynarodowy, a nawet globalny. Zatem przez zapewnienie uczestnictwa społecznego w podejmowaniu decyzji sektora publicznego uzyskiwany jest kolektywny, społeczny, wszechstronny i pluralistyczny wymiar” (Knosala 2010: 49).

<sup>3</sup> „Pojęcie trudne do przetłumaczenia na język polski, z uwagi na brak terminu, który zawierałby w sobie tyle zjawisk i procesów, których opisuje pojęcie jest konglomeratem. Wielu autorów uważa, że wśród wielu prób przekładu, najbardziej trafną i pełną propozycją oddającą istotę zagadnienia jest tłumaczenie: partycypacyjne zarządzanie publiczne” (Małecka-Łyszczyk 2014: 46).

Zmiana jakościowa w stosunku do NPM wyraża się m.in. poprzez ewolucję postrzegania roli partnerów społecznych uczestniczących w zarządzaniu publicznym. Przystają być zewnętrznymi dostawcami usług, a stają się współuczestnikami procesu zarządzania publicznego. Ich relacja z podmiotami publicznymi nie opiera się jak dotychczas na prostych relacjach kontraktowych, ale na zaufaniu i współdziałaniu. W efekcie prawidłowe funkcjonowanie modelu *Governance* możliwe jest jedynie przy odpowiednim przygotowaniu partnerów, form współdziałania i nałożeniu współpracy interesariuszy (*stakeholders*). Sieciowy, współzależny układ świadczenia usług publicznych tworzy nową partycypacyjną perspektywę współdziałania sektora publicznego z sektorem pozarządowym. Uczestnictwo staje się podstawą funkcjonowania modelu *Governance* (Kulesza, Sześciński 2013: 117).

Administracja partycypująca koncentruje się zatem w swych działaniach na interaktywnym koordynowaniu, sterowaniu działaniach, współtworząc efekt końcowy z partnerami społecznymi. Pożądane zmiany wywoływane są poprzez intensyfikację procesu społecznej innowacji, dokonującej się w następstwie społecznych interakcji. Podmioty publiczne przyjmują postać uczestnika tego procesu, a aktorzy społeczni stają się jego podmiotami. Zadaniem ośrodka wywołującego i ukierunkowującego zmiany jest stymulowanie reguł, które umożliwią uczestnikom realizację wspólnych interesów (Hausner 2001: 16–21). Powodzenie przedsięwzięć uzależnione jest od umiejętności wyzwolenia przez ośrodek kierowniczy (administrację publiczną) właściwego potencjału uczestników systemu społecznego (poprzez właściwe procedury komunikowania, negocjowania i partycypacji). Rolą podmiotu kierującego jest jednak nie tylko stymulowanie, ale również kontrolowanie przebiegu procesu partycypacji (Łukasiewicz 2012: 353–365).

Należy przy tym podkreślić, że partycypacja zakłada nie tylko konieczność przestrzegania procedur przez wszystkich uczestników procesu (podmiotów publicznych i niepublicznych), ale także swoistą symetrię. Prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego wymaga sprawnie działającej administracji, ale również należyte działanie administracji nie jest możliwe bez właściwie funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego. Administracja odseparowana od społecznych zasobów i struktur, nie jest w stanie realizować zadań publicznych, w sposób satysfakcjonujący obywateli.

Kluczowa dla koncepcji *Governance* partycypacja społeczna w wykonywaniu zadań publicznych jest zatem nie tylko korzystna, ale wręcz niezbędna zarówno dla społeczeństwa jak i dla administracji. Korzyści z efektywnej partycypacji to między innymi: lepsze poinformowanie otoczenia społecznego o planach; lepsze zrozumienie potrzeb obywateli i zwiększenie szans na ich zaspokojenie poprzez adresowaną podaż usług publicznych; możliwość sporządzenia mapy problemów publicznych; precyzyjniejsze określanie priorytetów i lepsze rozdysponowanie posiadanych zasobów; szybsza informacja o pojawiających się problemach, ograniczająca niebezpieczeństwo ich eskalacji; wiarygodniejsze uzasadnianie i poparcie działań władzy publicznej (Małecka-Lyszczek 2014: 49).

## Aspekty przedmiotowe i funkcjonalne partycypacji

Partycypacja, rozumiana jako mniej lub bardziej bezpośrednie uczestnictwo w życiu społecznym, publicznym, politycznym, może przyjmować różnorodną postać (Kaźmierczak 2011: 83). Niezwykła wręcz pojemność potencjalnie możliwych form stanowi poważne utrudnienie w klarownym przedstawieniu jej aspektów funkcjonalnych i przedmiotowych, ponieważ systematyka form partycypacyjnych nie jest precyzyjna, jednoznaczna i zakończona, a pojawiające się próby jej klasyfikowania często cechuje nadmierny subiektywizm.

Wśród najczęściej pojawiających się w dyskursie publicznym typologii występuje podział na partycypację: indywidualną, społeczną, publiczną i polityczną. Partycypacja indywidualna w tym ujęciu to aktywność jednostki (będąca przeciwieństwem apatii i bierności), jej codzienne wybory, postawy, zachowania i działania, które podejmowane są w celu wyrażania swoich oczekiwań wobec społeczeństwa, w których jednostka chce społecznie funkcjonować, np. poprzez uczestnictwo w ruchach społecznych (Kułak-Krzysiak 2014: 61). Partycypacja społeczna (zwana także horyzontalną lub wspólnotową) to udział jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społecznościach, do których przynależą lub w których żyją na co dzień. W niektórych ujęciach to także udział mieszkańców w zarządzaniu sprawami społeczności terytorialnej, do której należą (zob. Hausner 1999). Partycypacja publiczna to zaangażowanie jednostki w działanie struktur i instytucji demokratycznego państwa, którego celem jest tworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych (zadania publiczne muszą odpowiadać potrzebom społecznym, a partycypacja ułatwia dobór zadań i metod, które odzwierciedlają oczekiwania społeczne) oraz uzyskanie społecznej akceptacji i zaufania obywateli dla działań władz publicznych. Partycypacja publiczna to zatem proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio także kontrolę na decyzje władz publicznych, gdy mają one bezpośredni wpływ na ich własne interesy (Kijowski 2010: 9). Partycypacja polityczna to wszelka dobrowolna aktywność w sferze polityki, poprzez którą jednostki bądź grupy społeczne chcą wpływać na wybór rządzących i/lub rezultaty działań politycznych. Jej zróżnicowanie ujawnia wewnętrzna klasyfikacja, wedle której partycypacja polityczna dzieli się na: konstytucyjną i niezinstytucjonalizowaną; legalną i nielegalną; legitymowaną i nielegitymowaną, stereotypową i niekonwencjonalną (Antoszewski, Herbut 2000: 403–405).

Powyższa typologia tylko pozornie porządkuje materię partycypacyjną. Poszczególne typy partycypacji są ze sobą integralnie powiązane i wzajemnie się implikują. Szczególnie między sąsiadującymi rodzajami partycypacji granice są sztucznie wyznaczane, rozmyte i nieostre. Uwidacznia się to wyraźnie w sytuacji próby wskazania i przyporządkowywania wybranych mechanizmów, form organizacyjnych i procedur do poszczególnych rodzajów partycypacji.

Przykładowo, do tradycyjnych form partycypacji politycznej (*political participation*) zaliczyć można: przynależność do partii politycznych, uczestnictwo w wyborach, referendach, lobbying, nieposłuszeństwo obywatelskie, strajki, demonstracje,

wiece, zgromadzenia, pikety etc. Partycypacja publiczna (*community participation*) przejawia się natomiast w intencjonalnym stosowaniu procedur i metod konsultacyjno-deliberatywnych, takich jak: tworzenie budżetów obywatelskich (partycypacyjnych), pismenne komentowanie projektów legislacyjnych, ławy obywatelskie, konferencje obywateli, wiece publiczne, elektroniczne wiece publiczne, deliberatywne badanie opinii publicznej, negocjacyjne tworzenie regulacji, obywatelskie komitety doradcze, konferencje zgody, visioning i grupy fokusowe. Przykładów praktycznego zastosowania i eksperymentalnego testowania modeli pogłębionej partycypacji jest już stosunkowo dużo (zob. Długosz, Wygnański 2005). W polskiej literaturze przedmiotowej odnaleźć można bardziej szczegółowe opisy zasad i działalności komórek planistycznych i konferencji konsensu paneli obywatelskich lub obywatelskich ław przysięgłych, deliberatywnego ustalenia preferencji opinii publicznej i głosowania deliberatywnego (Sroka 2009: 121–125).

Do typowych narzędzi partycypacji społecznej zalicza się najczęściej: konsultacje społeczne, budżet obywatelski, fundusz sołecki, inicjatywę lokalną, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą (Maszkowska, Sztop-Rytkowska 2013: 93–141), a także różne formy aktywizacji jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego i instytucji dialogu obywatelskiego (np. rady sołeckie, osiedlowe, dzielnicowe, rady pożytku publicznego, rady konsultacyjne).

Powyższa prezentacja nie tylko nie wyczerpuje listy możliwych instrumentów partycypacyjnych, ale również nie wskazuje jednoznacznie przyporządkowania konkretnego instrumentu do poszczególnego rodzaju partycypacji. Przykładowo, różnice między wiecami politycznymi a wiecami publicznymi dotyczą zwykle treści merytorycznych i nie mają podłoża formalnego, podobnie konsultacje społeczne i konsultacje publiczne czy równoczesne zaliczanie budżetu obywatelskiego do narzędzi partycypacji publicznej i partycypacji społecznej zarazem.

Spektrum instrumentów partycypacyjnych przewidzianych bądź stosowanych w administracji publicznej jest równie bogate, chociaż nieprecyzyjne. Partycypacja może przyjmować rozmaitą postać, dotyczyć różnorodnych funkcji i form działania administracji publicznej (Niżnik-Dobosz 2014: 43). Udział społeczeństwa obywatelskiego w administrowaniu to z zasady liczne dobrowolne formy uczestnictwa społecznego w podejmowaniu rozstrzygnięć, wykonywaniu kompetencji i zadań publicznych, przyjmujące między innymi postać wspólnych kompetencji, współdziałania, kooperacji, koordynacji, inicjowania postępowań i procedur, opiniowania, uzgadniania, konsultowania, przedkładania stanowisk, opinii biegłych i innych środków dowodowych, kontrolowania, monitorowania, akredytacji, certyfikacji, tworzenia norm technicznych, przygotowywania projektów rozstrzygnięć, prawa wysłuchania, debaty publicznej, forum dyskusyjnego, inicjatywy obywatelskiej, zawierania mieszanych umów publiczno-prywatnych, bezpośredniego wykonywania zadań publicznych (Niżnik-Dobosz 2014: 36).

W literaturze przedmiotowej można również odnaleźć próbę uporządkowania powyższych form partycypacyjnych, dla których odniesieniem stają się funkcje administracji publicznej. W ramach funkcjonalnego uporządkowania można zatem

wyróżnić formy partycypacyjne występujące w sferach reglamentacyjno-porządkowej, świadczącej, właścicielskiej oraz formy pojawiające się w ramach funkcji zarządzania rozwojem (Kulesza, Izdebski 2004: 104 i 126). Podkreśla się przy tym, że w niektórych przypadkach sama materia administrowania z uwagi na swoje obiektywne atrybuty w sposób naturalny generuje i oczekuje uczestnictwa aktorów społecznych (ochrona, środowiska, pomoc społeczna, edukacja, kultura itp.).

Na zagadnienia partycypacji można patrzeć również przez pryzmat form działania administracji publicznej: prawotwórczej (lobbing lub obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, składanie wniosków i uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego itp.); tworzenia aktów polityki administracyjnej; tworzenia aktów generalnych; wydawania aktów konkretyzacji prawa (udział ngo's w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, członkowie pozaetatowi w składach orzeczniczych sko); milczenia organów administracji publicznej; wydawania aktów administracyjnych egzekwowania prawa; porozumień administracyjnych; ugód administracyjnych; umów administracyjnych; działań społeczno-organizatorskich; czynności materialno-technicznych. Granice tak rozumianej partycypacji są jednak trudne do wyznaczenia. Nie budzi wątpliwości udział podmiotów społecznych w realizacji zadań publicznych w formach niewładczych, dopuszczenie aktorów społecznych do współwykonywania zadań publicznych lub zlecanie zadań publicznych, ale już nie zlecanie funkcji władczych. Funkcje władcze powinny być bowiem zarezerwowane dla podmiotów reprezentujących interes ogólny (dobro wspólne), a aktorzy społeczni kierują się interesem społecznym, posiadającym relewantny, ale i partykularny charakter (Niżnik-Dobosz 2014: 43).

Sygnalizowane powyżej ujęcia stanowią jedynie przykład porządkowania złożonej problematyki partycypacji. Pełna systematyka partycypacyjnych form administracji nie jest możliwa z uwagi na rozproszenie instrumentów i mechanizmów partycypacyjnych w licznych źródłach prawa administracyjnego, ustrojowego, proceduralnego i materialnego. Swoistą próbę uporządkowania problematyki partycypacji publicznej miała stanowić ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (*Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz.U. 2003 Nr 96, poz. 873). Gwarantuje ona organizacjom pożytku publicznego prowadzącym kwalifikowaną prawem działalność pożytku publicznego pomoc i wsparcie organów administracji publicznej. W świetle jej uregulowań współpraca między podmiotami społecznymi a administracją publiczną odbywa się w następujących formach: zlecania organizacjom pozarządowym zadań publicznych; wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności; konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów; tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym; umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej; umowy partnerskiej. Zlecanie realizacji zadań publicznych może przybierać następujące formy: powierzania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji; wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Ustawa reguluje także kwestię wojewódzkich, powiatowych i gminnych rad

działalności pożytku publicznego jako organów konsultacyjno-opiniotwórczych, a również niezwykle ważną z punktu widzenia partycypacji instytucję inicjatywy lokalnej. W jej ramach mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego mogą bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pożytku publicznego złożyć wnioski o realizację zadania publicznego (w zakresie wymienionym w ustawie) do tej jednostki samorządowej, na terenie której zamieszkują lub znajduje się siedzibę organizacji. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać organizacjom pożytku publicznego pożyczek, gwarancji i poręczeń. Ustawa napisana w duchu założeń *Governance* określa również, że współpraca między podmiotami publicznymi i społecznymi odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności.

### Aspekty podmiotowe partycypacji

Podmiotowy wymiar partycypacji tylko pozornie wydaje się być lepiej czy też precyzyjniej uporządkowany. Stronami procesu partycypacyjnego realizującymi wspólne przedsięwzięcia są podmioty publiczne oraz podmioty społeczne. Wypełniają one nieco inne, ale komplementarne funkcje, działają w odmienny sposób, ale ich współpraca i partnerstwo w realizacji wspólnych zamierzeń tworzą wartość dodaną. Partycypacyjne partnerstwo nie ma jednak charakteru bezwzględniego, nie zakłada bowiem absolutnej równorzędności stron. Uprzywilejowana pozycja sektora publicznego w modelu partycypacyjnym wymaga jednak od niego wyjścia z roli hegemonu i poważne, odpowiedzialne traktowanie niezależnych partnerów społecznych. Partycypacja może przebiegać sprawnie jedynie wówczas, jeśli oparta będzie się na silnych strukturach społeczeństwa obywatelskiego. Zaangażowaniu społeczeństwa w możliwości korzystania z mechanizmów partycypacyjnych musi także towarzyszyć postrzeganie administracji jako jednego z istotnych uczestników dialogu społecznego (Małecka-Lyszczyk 2014: 51–52).

Koncentracja na społecznych uczestnikach procesów partycypacyjnych z uwagi na silnie zróżnicowanych form organizacyjnych i struktur społeczeństwa obywatelskiego (w tym niesformalizowanych inicjatyw obywatelskich) implikuje jednak szereg problemów. W literaturze przedmiotowej odnaleźć można wiele zawężających lub rozszerzających sposobów definiowania społecznych podmiotów partycypacyjnych. W świetle wybranych propozycji podmiotami partycypacyjnymi zatem są:

- podmioty partycypacyjne *sensu largo*: obywatele oraz ich zrzeszenia, podejmujący każdy rodzaj uczestnictwa w obszarze publicznym lub podmioty partycypacyjne *sensu stricto*: podmioty niepubliczne, które partycypują w obszarze ściśle związanym z wykonywaniem zadań publicznych (Małecka-Lyszczyk 2014: 54–56);
- sieć organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych (Hausner, Niewiadomski, Wróbel 2011: 43);
- społeczeństwo obywatelskie w różnorodnych, typowych formach organizacyjnych, reprezentatywnych dla trzeciego sektora, ale także inne struktury społeczne, w tym podmioty ekonomii społecznej (Niżnik-Dobosz 2014: 30);

- organizacje pożytku publicznego w świetle ustawy z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, którą nazwać można konstytucją partycypacji społecznej w wykonywaniu zadań administracji publicznej (Domagała, Haładaj, Wrzosek 2010: 104–106).

Skalę i konsekwencję zróżnicowania powyższych ujęć uwidacznia koncentracja na skrajnych propozycjach definiowania podmiotów partycypacyjnych. W przypadku uwzględnienia najpełniejszego wariantu, tj. obywateli oraz wszelkich form obywatelskiego zorganizowania, ich liczebność potencjalnie wynosiłaby ponad 38 milionów podmiotów, a w przypadku uwzględnienia jedynie najwęższego wariantu, czyli instytucji pożytku publicznego, ich liczebność zredukowana zostałaby do jednie nieco ponad 8 tysięcy podmiotów.

Abstrahując w tym miejscu od sporów teoretyczno-terminologicznych, należy podkreślić, że największy potencjał partycypacyjny tkwi jednak w instytucja trzeciego sektora. Tym pojęciem zazwyczaj określa się ogół organizacji pozarządowych, zwanych również obywatelskimi lub społecznymi, które są organizacjami *non-profit* i *pro publico bono*, czyli nie nastawiają się na osiągnięcie zysku i działają dla dobra publicznego. Odgrywają istotną, wysoko ocenianą rolę strażnika wartości konstytuujących społeczeństwo demokratyczne, szczególnie takich jak: demokracja, pluralizm, partycypacja (Balawajder 2007: 125). Zajmują się między innymi integracją społeczną, troską o dobro wspólne, pełnią rolę opiniotwórcze, promują niekonwencjonalne formy działania, inicjują zmiany społeczne, a także świadczą różnorodne usługi o charakterze publicznym (zob. Leś 1998, Leś, Nałęcz 2001).

Istnieją co najmniej dwa podstawowe podejścia do odczytywania roli organizacji pozarządowych. Według pierwszego stanowiska istnienie ngo's wynika z nieudolnego funkcjonowania systemu państwowego, który nie jest w stanie należycie zaspokoić potrzeb społeczeństwa. Są zatem ważnym partnerem państwa i samorządu w wykonywaniu zadań publicznych, świadczą usługi na rzecz społeczeństwa w tych dziedzinach, w które władze publiczne marginalnie lub niewystarczająco się angażują. Działają przy tym sprawniej, szybciej, skuteczniej i taniej niż władze publiczne. Będąc dysponentami powierzonych im środków, z uwagą przyglądają się każdemu planowanemu wydatkowi, oceniając jego racjonalność i zgodność z celami statutowymi. Środki finansowe nie są marnotrawione, ponieważ podlegają kontroli prawnej i obywatelskiej. Funkcjonowanie aparatu organizacji pozarządowych ze względu na pomoc wolontariuszy i aktywistów jest dużo tańsze i wydajniejsze. Ngo's unikają przerostu biurokracji, znają specyfikę obszaru działań, efektywniej wykonują obowiązki, mając świadomość przyczyniania się do dobra ogółu. Odmienne stanowisko nie kwestionuje powyższej specyfiki działania, wyraża aprobatę dla funkcjonowania organizacji pozarządowych, ponieważ stanowią „swoistą amortyzację” między sferą publiczną i prywatną. Dzięki nim obywatele mają poczucie uczestniczenia w życiu publicznym, a także posiadają narzędzie łagodzenia konfliktów i napięć społecznych, a przede wszystkim stanowią dla obywateli instytucjonalną płaszczyznę aktywności zbiorowej, przestrzeń umożliwiającą korzystanie ze swoich wolności i praw. Trzeci sektor stwarza obszar działania,

w którym jednostki mogą realizować swoje pomysły i rozwijać się przy jednoczesnym pożytku dla dobra ogółu, wspólnoty. Ponadto różnorodność form działalności w ramach tego sektora umacnia więzi społeczne, poczucie zaufania i przynależności do wspólnoty. Można zatem stwierdzić, że im więcej możliwości partycypacji, tym proporcjonalnie większa liczba i aktywność organizacji pozarządowych (zob. Mozga-Górecka 2006, 2008).

Potencjał partycypacyjny organizacji pozarządowych wynika również z ich liczebności, jednakże jej określenie nie jest prostym zadaniem. Sposób kwalifikowania określonych organizacji do kategorii sektora społecznego w ciągu ostatnich 25 lat podlegał istotnym zmianom. Na początku procesu transformacji ustrojowej stosowano jeszcze klasyfikacje wywodzące się z schyłkowego okresu PRL. Stosując połączone kryterium podstawy prawnej i podstawowych funkcji, do grupy organizacji społecznych zaliczano: stowarzyszenia i organizacje stowarzyszeniopodobne; partie polityczne; związki zawodowe i organizacje społeczno-zawodowe; kościoły i związki wyznaniowe; spółdzielnie i organizacje spółdzielczopodobne (spółki wodne, spółki leśne itp., z wyłączeniem spółek prawa handlowego); organizacje samorządowe (zróżnicowane organizacje samorządu mieszkańców miast i wsi, samorządu zawodowego, samorządu gospodarczego oraz samorządów specjalnych) (por. Smoktunowicz 1988, 1992). Tak szeroko definiowany według ówczesnych zasad trzeci sektor liczyłby obecnie ponad 130 tysięcy zarejestrowanych podmiotów (Biuletyn FDP 2012: 15).

W zmieniającej się rzeczywistości określenie liczebności polskich organizacji pozarządowych jest z jednej strony prostsze, a z drugiej jeszcze trudniejsze niż wcześniej. Dzięki istniejącym rejestrom i nasilonym badaniom wiedza o organizacjach pozarządowych wciąż się powiększa<sup>4</sup>, jednakże wraz ze zmieniającymi się regulacjami prawnymi, kwestionującymi dotychczasowe schematy klasyfikacyjne, pojęcie organizacji pozarządowych staje się niejednoznaczne (podobnie jak i ich zróżnicowany status formalnoprawny). Na mocy ustawy *O działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* upowszechnia się szeroka znaczeniowo definicja organizacji pozarządowych jako zbioru wszelkich podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. W zbiorze tym znajdują się organizacje silnie różniące się od siebie: stowarzyszenia (rejestrowane i zwykłe), fundacje, pozostałe organizacje społeczne (działające na podstawie odrębnych ustaw, np. część towarzystw i klubów sportowych), inicjatywy społeczne Kościoła katolickiego i innych kościołów, spółdzielnie socjalne oraz stowarzyszenia samorządowe. Ponadto do zbioru organizacji pozarządowych zaliczyć by można także przewidziane w ustawie „inicjatywy lokalne”, czyli zrzeszenia o charakterze mniej formalnym (a więc także inicjatywy podejmowane przez grupy obywateli,

---

<sup>4</sup> Przykładowo, Stowarzyszenie Klon/Jawor od początku lat dziewięćdziesiątych prowadzi badania trzeciego sektora i publikuje ich wyniki. Od początku 2002 roku opracowuje zbiorcze raporty zatytułowane *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*. Podobną działalność prowadzą również inne ośrodki pozarządowe (np. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych) i liczne środowiska naukowe.

mieszkańców, ruchy obywatelskie czy ruchy miejskie) Można poszerzyć ten zbiór o organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, a także przedsięwzięcia ekonomii społecznej, inne niż wcześniej wymienione. Kontrowersje związane z kryterium klasyfikacyjnym wpływają w istotny sposób na szacowanie liczebności i ocenę potencjału trzeciego sektora (Biuletyn FDP 2011: 25), można jednak z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że po dwóch dekadach funkcjonowania III RP liczebność polskiego trzeciego sektora przekroczyła spektakularny poziom 100 tysięcy podmiotów.

Wedle sygnalizowanych powyżej szerokich założeń metodologicznych, ich liczba byłaby ponaddwukrotnie większa. Trzon trzeciego sektora stanowią stowarzyszenia oraz fundacje w liczbie blisko 112 tys. (w tym: 12 tys. fundacji, a licząc oddziały terenowe 14 tys. podmiotów oraz 87 tys. stowarzyszeń, a z oddziałami lokalnymi 97 tys. podmiotów). Ponadto zarejestrowanych w systemie REGON było 25 tys. towarzystw i klubów sportowych, 16 tys. Ochotniczych Straży Pożarnych, 46 tys. pozostałych stowarzyszeń (działających na podstawie odrębnych ustaw). Przy jeszcze szerszym ujęciu, do tego zbioru należałoby także dodać 6,5 tys. organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego (wyłączając związki zawodowe i organizacje pracodawców), 3,8 tys. pozostałych organizacji członkowskich, niesklasyfikowanych jako stowarzyszenia (np. koła łowieckie, pracownicze kasy pożyczkowe, komitety społeczne itp.), około 2 tys. oddziałów lokalnych jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego, pełniących działalność społeczną (Biuletyn FDP 2011: 25). W sumie daje to imponującą liczbę 212 tys. podmiotów. Nie oddaje ona jednak rzeczywistego stanu trzeciego sektora.

W oficjalnych statystykach ukryta jest bowiem trudna do oszacowania liczba organizacji nieaktywnych, oficjalnie niezlikwidowanych, ale praktycznie niedziałających. Zgodnie z weryfikacją rejestru REGON prowadzoną przez GUS można założyć, że udział organizacji nieaktywnych w całej populacji organizacji pozarządowych nie przekracza 25% ogółu zarejestrowanych podmiotów. Biorąc pod uwagę jedynie liczbę zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji, można orientacyjnie oceniać, że rzeczywista liczba organizacji pozarządowych stanowiących trzon trzeciego sektora w Polsce nie przekracza 80–85 tys. podmiotów (Biuletyn FDP 2011: 26). Z innych źródeł (prowadzonych cyklicznie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor badań) wynika, że w Polsce aktywnie działa tylko nieco ponad 50 tys. stowarzyszeń, 16 tys. Ochotniczych Straży Pożarnych, około 10 tys. fundacji, co w sumie daje wielkość około 75 tys. aktywnie działających podmiotów (Przewłocka 2013: 17).

Ważnym elementem charakterystyki sektora pozarządowego jest jego dynamika. Trzeci sektor każdego roku powiększa się o nowe stowarzyszenia i fundacje. Porównanie danych z kolejnych lat pokazuje wyraźny wzrost zainteresowania aktywnością pozarządową w dekadzie lat 90. XX wieku, następnie zatrzymanie trendu wzrostowego (a nawet lekki spadek rejestracji stowarzyszeń na przełomie wieków) i względną stabilizację liczby nowych organizacji w ostatnich latach. Obecnie co roku powstaje około 4 tys. stowarzyszeń i 1 tys. fundacji (przy czym zainteresowanie ich rejestracją wyraźnie rośnie w stosunku do stowarzyszeń) (Przewłocka,

Adamiak, Herbst 2013: 26). Należy również podkreślić, że procesowi powstawania nowych stowarzyszeń i fundacji towarzyszy proces „wymierania” organizacji starszych. Struktura stażu aktywnych organizacji podlega zmianom. Dotychczasowe badania wskazywały na stopniowy proces krzepnięcia sektora, to znaczy relatywnego zwiększania się liczby organizacji starszych do liczby organizacji nowopowstałych. Nowsze badania nie potwierdzają już tej tendencji. Od kilku lat udział najmłodszych organizacji nie tylko nie zmniejszył się, ale wyraźnie wzrósł. Prawie 45% działających obecnie organizacji liczy sobie nie więcej niż 5 lat, podczas gdy jeszcze kilka lata temu stanowiły one tylko 37% ogółu organizacji. Zmiana ta nie wiąże się ze spadkiem liczebności organizacji najstarszych, ale z wyraźnym zmniejszeniem się liczebności organizacji działających od 6 do 10 lat (powstałych w pierwszej dekadzie XXI wieku). Tendencja ta sygnalizuje zatem zjawisko swoistego „kryzysu dojrzałości” organizacji pozarządowych o średnim stażu (Biuletyn FDB 2011: 29).

### **Wybrane bariery partycypacji publicznej i społecznej**

Kryzys dojrzałości nie jest jednak głównym problemem polskich organizacji pozarządowych. W swoim codziennym funkcjonowaniu borykają się z trudnościami, które stanowią istotne bariery zarówno w ich aktywności społecznej, jak i w partycypacji publicznej. Podzielić je można na cztery podstawowe grupy: materialno-finansowe, społeczne, administracyjne i prawne.

#### **Bariery materialne i finansowe**

Trudności w zdobywaniu funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działalności to najczęściej wskazywany problem, odczuwany przez 61% organizacji. Problemy materialne nie są wyimaginowane, o czym świadczyć może analiza kondycji finansowo-majątkowej trzeciego sektora. W 2011 roku przeciętna organizacja dysponowała budżetem w wysokości 16 tys. zł. Jedna piąta stowarzyszeń (20%) funkcjonuje bowiem niemal bez środków, dysponując rocznie najwyżej 1 tys. zł, 22% organizacji posiadała środki do 10 tys. zł rocznie, 36% organizacji osiągnęło wpływy do 100 tys. zł. Jedynie 18% ma do dyspozycji ponad 100 tys. zł, a 4% przekracza kwotę 1 mln zł (Przewłocka 2013: 9). Nawet w grupie organizacji dysponujących ponad 100 tys. zł rocznie aż 57% wskazuje na problemy ze zdobywaniem funduszy i sprzętu. Poważnym problemem jest brak rezerw finansowych, posiada je zaledwie co piąte stowarzyszenie, pozostałe natomiast utrzymują się z pozyskiwanych na bieżąco środków. Zagraża to ich płynności finansowej, szczególnie gdy realizują projekty, których koszty zwracane są dopiero po ich poniesieniu. Niewiele stowarzyszeń wypracowuje środki na działania statutowe. Tylko 10% organizacji uzyskuje dochody z działalności gospodarczej, 9% natomiast pobierało opłaty w ramach odpłatnej działalności statutowej, podczas gdy środki publiczne stanowiły dochód 41% organizacji. Jednocześnie tylko 30% uzyskiwało darowizny od instytucji lub firm, a 29% – od osób prywatnych. Środki z „1%” podatku uzyskało 17% organizacji, a 7% utrzymywało się tylko ze składek członkowskich.

Trzy czwarte organizacji znajduje się w złej kondycji finansowej. Prawie połowa nie posiada żadnego majątku trwałego (48%), majątek o wartości do 1 tys. deklaruje 5% organizacji, 23% wycenia swój majątek w przedziale 1–10 tys., 17% w przedziale 10–100 tys., a tylko 6% posiada majątek powyżej 100 tys. zł. W grupie „mających” organizacji deklaruje się posiadanie: wyposażenia biurowego – 30%, sprzętu specjalistycznego – 27%, oprogramowania i licencji – 16%, kapitału rezerwowego – 7%, nieruchomości – 6% oraz samochodów – 5% (Przewłocka 2013: 5).

### **Bariery społeczne i organizacyjne**

Kolejnym poważnym problemem polskich organizacji jest kryzys zaangażowania. Ponad połowa (50,7%) ankietowanych uznało, że problem ten jest „bardzo odczuwalny”. Potwierdzają to wyniki prowadzonych badań. Co dwudzieste stowarzyszenie (6%) zrzesza mniej niż 15 osób, połowa organizacji liczy nie więcej niż 35 członków, 16% – ponad 100 członków, podczas gdy największe, stanowiące niespełna promil, skupiają po kilkadziesiąt czy nawet kilkaset tysięcy członków. Nie oznacza to jednak, że wszystkie wykazywane osoby faktycznie angażują się w działania organizacji. Średnio ponad jedna trzecia to członkowie nieutrzymujący kontaktów z organizacją. Warto ponadto podkreślić, że im większa organizacja, tym mniejszy odsetek członków zaangażowanych. W małych organizacjach, liczących do 20 członków, średnio aktywnych jest 56% z nich, podczas gdy w liczących powyżej 250 członków – 45% (Przewłocka 2013: 19).

Obok kryzysu zaangażowania drugim problemem organizacji, sygnalizującym stagnację, jest brak dopływu nowych osób. W ponad jednej trzeciej stowarzyszeń w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie nie pojawiła się żadna nowa osoba. Nie działa uspokajająco fakt, że z ponad połowy organizacji nikt się nie wypisał, zaś bilans zapisów i wypisów z organizacji jest dodatni, ponieważ formalne członkostwo nie daje gwarancji aktywności. Gdy uwzględnimy obie te kwestie, okaże się, że w niemal co trzecim stowarzyszeniu baza członkowska nie zmieniła się w żaden sposób – do organizacji ani nikt się nie zapisał, ani z niej nie wypisał (Przewłocka 2013: 20).

Trzecim powodem niepokoju okazuje się niski poziom aktywności wolontariuszy zewnętrznych. 94% organizacji opiera swoją działalność na nieodpłatnym zaangażowaniu członków i władz, 19% z nich częściowo wykorzystuje wsparcie płatnych pracowników, a współpracę z wolontariuszami zewnętrznymi (nawet sporadyczną) wykazało tylko 55% organizacji (przeciętnie z 8 osobami). Współpraca z wolontariuszami szczególnie często stosowana jest przez stowarzyszenia zajmujące się usługami socjalnymi i pomocą społeczną (63%), a także ochroną zdrowia (59%), rzadko natomiast w pozostałych branżach (10%).

Oczywiście to tylko jedno z wielu organizacyjnych problemów polskich stowarzyszeń i fundacji. Na kolejnych miejscach wciąż pojawiają się kwestie związane z trudnościami z utrzymaniem fachowego personelu (30,5%), brakiem dostępu do informacji (27,4%), „wypaleniem zawodowym” i znużeniem liderów (26,8%), niekorzystnym wizerunkiem medialnym i brakiem zaufania (16,7%), brakiem

współpracy lub konfliktami z innymi organizacjami (12,9%), konkurencją ze strony innych organizacji (12,2%), konfliktami i napięciami wewnątrz organizacji (7,1%), a także niewielkim zainteresowaniu szkoleniami dotyczącymi funkcjonowania organizacji (Biuletyn FDB 2011: 110).

Sygnalizowane wyżej kwestie uprawniają do postawienia wniosku, że przynajmniej w części badanych organizacji pojawiają się wyraźne symptomy kryzysu zarządzania jakością, zasobami ludzkimi czy umiejętnościami interpersonalnymi.

### **Bariery administracyjne**

W rankingu najbardziej odczuwalnych problemów, utworzonym na podstawie badań instytucji trzeciego sektora<sup>5</sup>, organizacje pozarządowe wskazują na bariery współpracy z administracją publiczną. Zaraz po deficytach materialnych i kryzysie zaangażowania społecznego, na trzecim miejscu pojawiają się problemy zbiurokratyzowania administracji publicznej (49% wskazań), na piątym miejscu natomiast niejednoznaczne reguły współpracy z administracją publiczną (35%).

Kontakty z administracją stanowią istotną część aktywności organizacji pozarządowych. Najważniejszym partnerem jest lokalna administracja samorządowa, z którą stale kontaktuje się 85% stowarzyszeń, natomiast częste i regularne kontakty utrzymuje 37% stowarzyszeń. Zdecydowanie rzadziej organizacje pozarządowe współpracują z administracją regionalną i centralną. Specyfika ngo's wpływa na dobór partnerów publicznych. Prawie wszystkie stowarzyszenia wiejskie (96%) współpracują z samorządem gminnym, a tylko 15% kontaktuje się z instytucjami regionalnymi lub centralnymi. Natomiast 81% stowarzyszeń miejskich stale współpracuje z administracją lokalną, za to częściej (29%) kontaktuje się z instytucjami centralnymi (w Warszawie takie kontakty deklaruje aż 44%). Głównym obszarem współpracy jest: finansowanie przez administrację zadań publicznych realizowanych przez ngo's (w 2009 roku 54% stowarzyszeń wykorzystywało środki samorządowe, które łącznie stanowiły około 20% przychodów wszystkich polskich stowarzyszeń), wypracowywanie i prowadzenie wspólnych przedsięwzięć (57%), wymiana informacji (51%), patronat samorządu nad działalnością organizacji trzeciego sektora (49%). Generalna ocena współpracy z administracją wypada pozytywnie, jednakże negatywne opinie pojawiają się w kilku bardziej konkretnych kwestiach. Krytycznie oceniane są reakcje administracji na inicjatywy własne stowarzyszeń (projekty uchwał lub propozycje konkretnych działań). Niezadowolenie budzi również postawa administracji w przypadkach wspólnego realizowania projektów unijnych. Negatywne oceny pojawiają się również w kwestiach konsultowania przez ngo's projektów uchwał lub dokumentów. Zdecydowana większość

---

<sup>5</sup> Poniższe dane zaczerpnięte zostały m.in. z opublikowanych raportów z badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2010* oraz badań Instytutu Spraw Publicznych Indeks jakości współpracy, realizowanych w ramach projektów: *Moja Polis – interaktywny system monitoringu partnerstwa lokalnego i rozwoju aktywnych społeczności lokalnych* oraz *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*.

stowarzyszeń nie była zapraszana do konsultacji, a wśród tych, które brały w nich udział, pojawiały się opinie, iż ich stanowisko było pomijane lub marginalizowane.

Istotną przeszkodą harmonijnej współpracy z administracją samorządową okazuje się być również niedostateczna znajomość zasad współdziałania samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Co trzecie badane stowarzyszenie nie zna procedur korzystania ze środków publicznych znajdujących się w rękach samorządów, 27% stowarzyszeń uznało je za nieczytelne, a tylko 41% orientuje się w tych procedurach i uważa je za czytelne. Ponadto zaledwie ponad połowa z nich (52%) ma świadomość istnienia gminnych programów współpracy z organizacjami społecznymi. Zakres poinformowania zależy głównie od natężenia współpracy z administracją lokalną. Spośród stowarzyszeń niemających kontaktów z urzędem tylko 33% posiada wiedzę o istnieniu programu, natomiast wśród deklarujących częste kontakty aż 68%. Podobnie kształtuje się poziom znajomości innych dokumentów regulujących zasady współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Stowarzyszenia nieutrzymujące kontaktów z administracją lokalną w 39% wykazywały się znajomością takich uregulowań, natomiast aż w 74% te stowarzyszenia, które regularnie kontaktują się z lokalnymi urzędami. Powyższe dane są o tyle niepokojące, iż nieświadomość istnienia podstawowych regulacji może skutkować pogłębieniem wzajemnej nieufności i separacji, utrudnieniami dostępu do środków publicznych, spadkiem poziomu i jakości realizowanych zadań publicznych. W świetle przeprowadzonych badań<sup>6</sup> trzy podstawowe przyczyny niskiego poziomu wiedzy o zasadach współpracy wynikają: po pierwsze, z nieprzyswajania należytej wagi do informowania o programach współpracy, gdyż jego uchwalenie traktowane jest przez władze samorządowe jako jedna z wielu formalności wynikająca z obowiązków ustawowych; po drugie, ponad połowa urzędów uchwalających programy współpracy w ogóle nie konsultowała ich z lokalnymi organizacjami pozarządowymi; po trzecie, organizacje nie interesują się programami współpracy, ponieważ nie wierzą, że by mogły one zmienić ich dotychczasowe relacje z samorządami (Przewłocka 2013: 21).

Ostatnia z wymienionych przyczyn ujawnia kolejny poważny problem partycypacji publicznej, jakim jest kryzys zaufania do administracji publicznej. Mniej niż połowa stowarzyszeń (47%) uważa, że decyzje o nawiązaniu współpracy lub przyznaniu środków publicznych zapadają jedynie na podstawie merytorycznych i obiektywnych kryteriów. Prawie 30% nie wypowiada się jednoznacznie lub nie ma na ten temat swojego zdania, natomiast prawie jedna czwarta (24%) jest przekonana, że zasady obiektywizmu nie są przestrzegane, ponieważ liczą się przede wszystkim układy, znajomości, polityczne rozgrywki czy powiązania radnych z lokalnymi

---

<sup>6</sup> *Monitoring współpracy urzędów z organizacjami pozarządowymi za 2009 rok*. Raport powstał na podstawie danych zbieranych w ramach *Monitoringu współpracy urzędów i ich jednostek podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym*, który Stowarzyszenie Klon/Jawor realizowało we współpracy z Departamentem Pożytku Publicznego MPiPS w 2010 roku. Badaniem objęte zostały zarówno urzędy samorządu terytorialnego różnych szczebli, jak i administracji rządowej – od urzędów administracji centralnej, poprzez urzędy wojewódzkie, po administrację zespoloną w województwach.

organizacjami. Z subiektywnymi odczuciami znaczenia powiązań politycznych, towarzyskich i rodzinnych na uzyskanie wsparcia finansowego korespondują badania dotyczące granic między środowiskami pozarządowymi i samorządowymi. Są one nieostre i rozmyte. Wielu lokalnych aktywistów jest równocześnie zaangażowanych w działalność pozarządową i samorządową. Prawie 29% stowarzyszeń (a aż 45% na terenach wiejskich) ma w swoich władzach osoby zajmujące stanowiska funkcyjne w administracji publicznej lub samorządzie terytorialnym. Połączenie aktywności społecznej i zawodowej, wynikające ze specyfiki i tradycji lokalnej, w swej istocie nie jest naganne, jednakże może stanowić powód braku zaufania do obiektywizmu procesu decyzyjnego i nieść ze sobą niebezpieczeństwo konfliktu interesów w przypadku dystrybucji niewystarczających zasobów (Przewłocka 2013: 23).

Subiektywne poczucie braku zainteresowania, poparcia lub wręcz oporu lokalnych środowisk politycznych przed wspólnymi z sektorem pozarządowym przedsięwzięciami to również istotne źródło zauważalnego kryzysu uczestnictwa mieszkańców i stowarzyszeń w projektach publicznych (zob. Grabski 2014, Kraszewski, Mojkowski 2014). Formalne i mechaniczne traktowanie przez władze publiczne procedur partycypacyjnych oceniane jest gorzej niż ich niestosowanie (Kułak-Krzysiak 2014: 58–66). Zdaniem środowisk pozarządowych najczęstsze uchybienia w wykorzystywaniu instrumentów partycypacyjnych to: zbyt krótki czas na wypowiedzanie się partnerów społecznych, brak jasnego celu lub niewłaściwe jego sformułowanie, brak informacji o wynikach konsultacji, ignorowanie zgłoszonych w trakcie konsultacji opinii, zawężanie kręgu konsultowanych, brak reprezentatywności aktorów społecznych, niechęć do alternatywnych punktów widzenia, nieczytelność dokumentów i trybu działania, wykorzystywanie konsultacji jedynie do legitymizowania przedstawianych propozycji.

### **Bariera prawne**

Wśród przyczyn, które mogą osłabiać aktywność społeczną oraz utrudniać wdrażanie mechanizmów partycypacji publicznej, nie można pominąć barier prawnych. Niedoskonałość, brak lub nadmiar przepisów stanowi problem jedynie dla 25% badanych stowarzyszeń. Należy jednak podkreślić, że jeśli chodzi o gencalia, czyli prawne gwarancje wolności tworzenia i funkcjonowania organizacji, to w zdecydowanej większości są one pozytywnie odbierane. Obawy związane z prawnymi gwarancjami wolności zrzeszania się sygnalizuje jedynie 16% stowarzyszeń, 28% nie ma zdania na ten temat, a aż 56% uważa, że są one w pełni wystarczające. W środowiskach pozarządowych panuje niemal powszechne przekonanie, że przepisy regulujące funkcjonowanie trzeciego sektora powinny być proste, zrozumiałe i stanowić możliwie zamkniętą całość. Wśród krytyków pojawiają się jednak głosy, że mnogość podstaw prawnych, implikująca różnorodność form organizacyjnych trzeciego sektora, wprowadza „tyle porządku, co zamieszania”. Arbitralne decyzje w zakresie definiowania i wyróżniania organizacji zrzeszeniowych i zakładowych, zawarte w poszczególnych ustawach, przyczyniają się do niejednoznaczności statusu prawnego poszczególnych rodzajów instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Funkcjonujące w polskim prawie teoretyczne założenie „tworzenia odrębnych typów organizacji (zazwyczaj osób prawnych) dla poszczególnych obszarów działalności” nie sprzyja jednoznacznemu określaniu przynależności konkretnych instytucji do obszaru organizacji pozarządowych (Kisilowski 2009: 192). Pokładanych w niej nadziei (doprecyzowania granic obszaru sektora pozarządowego) nie spełniła również ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która dla wielu miała być swoistą konstytucją trzeciego sektora (zob. Biuletyn FDP 2012).

Trzonem regulacji prawnych dla większości podmiotów pozarządowych rozpoczynających działalność pozostaje zatem w dalszym ciągu ustawa o stowarzyszeniach, do której środowiska pozarządowe zgłaszały liczne zastrzeżenia i propozycje zmian, dotyczące m.in. uproszczeń w rejestracji, księgowości i nadzorze, wzmocnienia uprawnień stowarzyszeń zwykłych i ich członków itp.<sup>7</sup> W świetle ich opinii, zmiany powinny ułatwiać zakładanie i funkcjonowanie stowarzyszeń, zwiększać ich przejrzystość, znosić obciążenia biurokratyczne i finansowe.

Formalności związane z rozpoczynaniem działalności społecznej prawie dla połowy organizacji pozarządowych nie stanowią problemu, prawie co trzecia nie ma w tej kwestii zdania, natomiast aż jedna czwarta obowiązujące procedury uznaje za nieprzyjemne. W ich opinii podstawową formą aktywności społecznej powinno być stowarzyszenie zwykłe, o znacznie szerszych niż obecne uprawnieniach, a wystarczającą zasadą mogłoby być zgłaszanie działalności społecznej (nawet drogą elektroniczną) do organu administracji gminnej lub miejskiej. Na podstawie zgłoszeń tworzony byłby centralny rejestr stowarzyszeń zwykłych (Biuletyn FDP 2012: s. 26–33).

Forma stowarzyszenia rejestrowego natomiast powinna być stosowana jedynie w przypadkach wymagających posiadania osobowości prawnej (np. pełnienia funkcji instytucji zaufania publicznego lub uzyskiwania statusu organizacji pożytku publicznego). Pożądane są przy tym znaczne uproszczenia w rejestracji, która nie powinna być bardziej skomplikowana niż rejestracja działalności gospodarczej czy sportowej. Postulowane są między innymi takie zmiany, jak zmniejszenie z 15 do 9 minimalnej liczby osób koniecznej do utworzenia stowarzyszenia rejestrowego; możliwość dowolnego kształtowania struktury stowarzyszenia (przy zachowaniu konieczności określenia w statucie formy bieżącego zarządzania, zarządzania strategicznego, kontroli wewnętrznej<sup>8</sup>), skrócenie czasu rejestracji do jednego miesiąca; uproszczenie procedury nadawania osobowości prawnej terenowym oddziałom stowarzyszeń; zniesienie wymogu udziału organu nadzoru w postępowaniu rejestrowym, a nawet zlikwidowanie nadzoru podmiotowego administracji publicznej

---

<sup>7</sup> Ogólnopolskie Forum Organizacji Pozarządowych z pomocą portalu [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) podjęło prace nad przygotowaniem zmian w tym zakresie i poddaniem ich pod dyskusję na forach internetowych, jak również bezpośrednio na różnego rodzaju konferencjach. <http://nowastrategiasektora.ngo.pl/> [dostęp 8.04.2015]

<sup>8</sup> Forma bieżącego zarządzania – np. zarząd, forma zarządzania strategicznego – np. rada programowa, forma kontroli wewnętrznej – np. komisja rewizyjna.

(z uwagi na jego – diagnozowany przez środowiska pozarządowe – fasadowy charakter i niski poziom merytoryczny).

Znacząca część organizacji pozarządowych dostrzega problemy związane z obowiązkami biurokratycznymi, wynikającymi z przepisów prawnych. Na pięciostopniowej skali określającej te obowiązki od „mało uciążliwych” do „zbyt uciążliwych” jedna trzecia organizacji wskazuje dwa pierwsze punkty skali, jedna trzecia – środek skali i również jedna trzecia – dwa ostatnie punkty skali. Organizacje odczuwające uciążliwość istniejących przepisów proponują dostosowanie zakresów i wzorów sprawozdań do specyfiki prowadzonej działalności, a tym samym odejście od obowiązku prowadzenia księgowości identycznej lub podobnej jak podmioty nastawione na zysk, czyli np. spółki prawa handlowego. Wśród zgłaszanych postulatów pojawiają się m.in. następujące rozwiązania: po pierwsze, obowiązek składania przez stowarzyszenia zwykłe jedynie uproszczonych sprawozdań finansowych; po drugie, zwolnienie z tego obowiązku stowarzyszeń korzystających jedynie ze środków pochodzących ze składek i darowizn od członków, po trzecie: możliwość prowadzenia uproszczonej księgowości przez stowarzyszenia rejestrowe w przypadku nieprzekroczenia wyznaczonego pułapu obrotów, niekorzystających ze środków publicznych lub nieprzekroczenia wyznaczonego pułapu wykorzystania środków publicznych.

W opinii środowisk pozarządowych uproszczenie i zróżnicowanie form księgowości przyczyniłoby się do zwiększenia zainteresowania prowadzeniem działalności gospodarczej. Ponad połowa stowarzyszeń bowiem takiej działalności nie prowadzi, tylko 18% uważa, że dotychczasowe warunki jej prowadzenia są korzystne, a aż 30% stowarzyszeń ocenia je jako niekorzystne i uciążliwe. Pozytywnie wpłynęłoby to również na pozyskiwanie środków od darczyńców, ponieważ dotychczasowe rozwiązania prawne, zdaniem środowisk pozarządowych, przewidują niewystarczające zachęty dla filantropii indywidualnej (zdaniem 47% ankietowanych), jak i ze strony przedsiębiorstw (zdaniem 50%).

Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych (będąca jednym z ważnych źródeł finansowania, w sytuacji gdy dotacje wymagają wkładu własnego) często budzi kontrowersje, podejrzliwość, zarzuty o nadużycia i nieuczciwość. Rozwiązaniem tego problemu powinno być zatem z jednej strony ułatwienie działalności gospodarczej na rzecz celów społecznych, z drugiej natomiast wzmocnienie mechanizmów samokontrolnych. Organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, pełniące funkcje instytucji zaufania publicznego lub posiadające status organizacji pożytku publicznego powinny cyklicznie (co najmniej raz na trzy lata) poddawać się audytowi społecznemu (swoistej lustracji społecznej). Zdaniem środowisk pozarządowych obecne rozwiązania prawne nie promują samoorganizacji, samoregulacji i tworzenie standardów współdziałania. Konieczne zatem jest wypracowanie rozwiązań, które bez administracyjnego nadzoru umożliwiłyby dbanie o wizerunek organizacji, wzmacnianie jej roli oraz eliminowanie zachowań nieetycznych. Wprowadzeniu uznawanych prawnie form samokontroli powinna towarzyszyć możliwość tworzenia federacji organizacji pozarządowych,

które po spełnieniu określonych warunków mogłyby pełnić funkcje analogiczną do izb gospodarczych, związków audytu społecznego (rewizyjnych, lustracyjnych) czy związków lustracyjnych w spółdzielczości. Tworzenie federacji zrzeszających organizacje pozarządowe w miejsce dotychczasowych związków stowarzyszeń w kontekście objęcia definicją organizacji pozarządowych również podmiotów innych niż fundacje i stowarzyszenia (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku... art. 3.), bardziej odpowiada obecnym realiom i umożliwia skuteczniejsze działanie społeczne<sup>9</sup>.

Wśród propozycji zgłaszanych przez liderów trzeciego sektora odnaleźć można również cały pakiet rozwiązań ułatwiających łączenie, przekształcanie, zawieszanie bądź likwidację stowarzyszeń. W obecnej sytuacji prawnej stowarzyszenia o podobnych celach statutowych nie mogą łączyć się w jeden podmiot. Inkorporowanie możliwe jest jedynie poprzez likwidację jednego stowarzyszenia i przekazanie jego majątku drugiemu stowarzyszeniu, o ile statut rozwiązywanego podmiotu na to pozwala. Prawne ułatwienia pozwoliłyby na łączenie się stowarzyszeń, które mają problemy z utrzymaniem minimalnej bazy członkowskiej oraz pozyskiwaniem środków finansowych. Łączenie stowarzyszeń umożliwiłoby efektywniejsze wykorzystanie majątku i dorobku dwóch lub więcej organizacji bez konieczności przerywania ciągłości instytucjonalnej jednej z nich, ciągłości członkostwa, ewentualnego zwalniania zatrudnionych pracowników itp. Równie ważną kwestią wydają się być ułatwienia w przekształcaniu się stowarzyszeń, ponieważ dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość wymusza redefiniowanie celów i metod działania, a nawet modyfikację form organizacyjnych. Stowarzyszenia zwykle powinny zatem mieć możliwość niewymagającego likwidacji, łatwego przekształcania się w stowarzyszenia rejestrowe, a te z kolei, jeśli liczba członków ulega zmniejszeniu, możliwość przekształcenia się w stowarzyszenie zwykłe, a jeśli działalność gospodarcza zaczyna dominować nad działalnością statutową przekształcenia się w formę spółdzielczą. Dostosowanie istniejących rozwiązań prawnych do rzeczywistych realiów trzeciego sektora implikuje również konieczność uproszczeń w przypadku likwidacji stowarzyszeń lub czasowego zawieszenia działalności<sup>10</sup>. W rejestrach publicznych figurują od lat stowarzyszenia, które zaniechały działalności, niedopełniając odpowiednich formalności likwidacyjnych. Należałoby zatem na nowo określić zasady likwidacji, wprowadzając jednocześnie możliwość (analogicznego jak w przypadku działalności gospodarczej) terminowego zawieszania działalności stowarzyszeniowej, a także rozważyć możliwość automatycznej likwidacji stowarzyszeń, wobec

---

<sup>9</sup> Obecnie członkami związków stowarzyszeń mogą być jedynie stowarzyszenia oraz fundacje – te ostatnie pod warunkiem, że związek tworzą ponadto przynajmniej trzy stowarzyszenia.

<sup>10</sup> W dokumencie *Strategia Rozwoju Kraju 2020* dotyczącym długofalowej polityki jeden z kluczowych projektów zatytułowany jest: *Uproszczenie mechanizmów zrzeszania się formalnego i nieformalnego ludzi poprzez ograniczenie procedur i obciążeń dla stowarzyszeń i inicjatyw obywatelskich*.

których nie ma żadnych roszczeń, a nie odwieściły działalności po pełnych dwóch latach kalendarzowych<sup>11</sup>.

Warto również na koniec zasygnalizować niektóre postulaty dotyczące bazy członkowskiej. W opinii ekspertów istniejące rozwiązania prawne, dotyczące cudzoziemców niezamieszkujących na terytorium RP, ograniczające ich uprawnienia występowania w charakterze członków założycieli stowarzyszenia (art. 4u stawy) mogą na gruncie prawa wspólnotowego zostać zakwestionowane jako dyskryminacja obywateli UE. Nie znajduje ponadto uzasadnienia w świetle zasad samorządności stowarzyszeń i wolności zrzeszania się, rozumianych jako prawo człowieka (zob. Przewłocka, Adamiak, Herbst 2013). Szereg zgłaszanych postulatów dotyczy również wzmocnienia wewnątrzorganizacyjnej demokracji poprzez wprowadzenie do ustawy uregulowań zwiększających rolę członków stowarzyszenia, ich wpływu na organy zarządzające, a także gwarancji korzystania z uprawnień nie mniejszych niż zagwarantowane ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie uprawnienia wolontariuszy. Jednocześnie, zdaniem pozarządowych liderów, powinno się przewidzieć także możliwość zapisania w statucie stowarzyszenia (analogicznie do statutów fundacji i spółdzielni) warunków zatrudniania członków zarządów. Możliwość pobierania wynagrodzenia z tytułu pełnionych obowiązków pozytywnie wpłynęłaby na odpowiedzialność i zaangażowanie członków zarządów stowarzyszeń. Osoby bezpośrednio odpowiedzialne za bieżącą działalność byłyby wymienione w Krajowym Rejestrze Sądowym jako podmioty reprezentujące te organizacje i ponosiłyby prawną odpowiedzialność za funkcjonowanie stowarzyszeń.

Partycypacja pozostanie pustym hasłem, jeśli nie zostanie uzupełniona w powszechnie obowiązującym porządku prawnym instytucjami i przejrzystymi procedurami pozwalającymi na realizację tego prawa przez jego potencjalnych beneficjentów (Niżnik-Dobosz 2014: 33). W opinii środowisk pozarządowych poważnym utrudnieniem jest nie tylko deficyt przejrzystych uregulowań, ale także ich nadmiar i rozproszenie w licznych aktach prawa ustrojowego, materialnego i proceduralnego.

## Podsumowanie

Partycypacja staje się niezwykle istotnym elementem demokratycznego państwa prawnego i administracji publicznej i urasta do rangi jednego z kluczowych zagadnień współczesności. Jest to ewoluujący dynamiczny proces, stale rozszerzający

---

<sup>11</sup> Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw uwzględnia szereg propozycji środowisk pozarządowych, m.in. ułatwienia obywatelom rejestrowania i funkcjonowania stowarzyszeń, w szczególności przez zmniejszenie liczby osób koniecznych do ich założenia i zwiększenie uprawnień tzw. stowarzyszeń zwykłych, które będą mogły prowadzić zbiórki publiczne, ubiegać się o dotacje, zawierać umowy prawne. Projekt wpłynął do sejmiku 17.12.2014 roku, 15.01.2015 roku odbyło się I czytanie na posiedzeniu Sejmu, po którym wniosek skierowano do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6D9D29C6910F510AC1257DB200437410/%-24File/3019.pdf> [dostęp 8.04.2015].

swój zasięg, natężenie, jego formy i podmioty podlegają ciągłym, istotnym modyfikacjom. Wciąż powstające nowe rozwiązania instytucjonalne wzmacniają dotychczasowe formy współuczestnictwa, tworząc dobry grunt dla nowych projektów. Wynikająca z założeń *Governance* partycypacja nie opiera się uniwersalnej formule, jest zjawiskiem priorytetowym, zachodzi między podmiotami publicznymi i niepublicznymi, ma celowy charakter, jej przyczyną i rezultatem bowiem jest (wspólne na wszystkich etapach) przygotowanie i realizowanie zadań publicznych. Umożliwia stosowanie struktur sieciowych, pozwala na tworzenie rozwiązań optymalnie dopasowanych do możliwości interesariuszy i warunków lokalnych (Małecka-Łyszczyk 2014: 56). Wdrażanie i praktyczne wykorzystywanie instrumentów partycypacji publicznej napotyka jednak na szereg problemów. Brak zainteresowania, poparcia lub opór środowisk politycznych, bariery administracyjne, niejasne lub nieprecyzyjne formalnoprawne ramy funkcjonowania organizacji pozarządowych, nienajlepsza kondycja finansowo-majątkowa, relatywnie niski poziom zaangażowania społecznego, to główne przyczyny opóźnień i utrudnień w jej funkcjonowaniu i rozwoju. By należycie wypełniała swoją misję, należy zintensyfikować działania znoszące sygnalizowane bariery.

## Bibliografia

- Antoszewski A., Ryszard H. (red.). 2000. *Leksykon politologii*. Wrocław: Wydawnictwo ATLA2.
- Biuletyn FDB. 2011, nr 4. *Aktywność obywatelska – szanse i bariery. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego – rozwiązania prawne i finansowe*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- Biuletyn FDB. 2012, nr 15. *Zmiany w prawie o stowarzyszeniach*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- Balawajder E. 2007. *Spółczesność obywatelska. Modele teoretyczne i praktyka społeczna*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Długosz D., J. Wygnański. 2005. *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Domagała M., A. Haładyj, Stanisław Wrzosek (red.). 2010. *Encyklopedia prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Erbel J., P. Sadura (red.). 2012. *Partycypacja. Seria: Przewodnik Krytyki Politycznej*, tom XXIX. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Gliński P., B. Lewenstein, A. Siciński (red.). 2004. *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. III sektor i wspólnoty lokalne jednoczącej się Europy*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Grabski M. (red.). 2014. *Biała Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce. Dokument przyjęty w wyniku konsultacji propozycji wypracowanych przez Partnerstwo projektu „Decydujemy razem”*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Hausner J. (red.). 1999. *Komunikacja i partycypacja społeczna*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Hausner J., Z. Niewiadowski, A. Wróbel (red.). 2011. *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty Administrujące*. Warszawa: Instytut Nauk Prawnych PAN C.H. Beck.

- Hausner J. 2001. *Podstawy rządzenia interaktywnego*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Hausner J. 2008. *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Izdebski H. 2007. *Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Kaźmierczak T. 2011. Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne. W *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Anna Olech (red.), 83–99. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kijowski D. R. 2010. „Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne”. *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2: 9–21.
- Kisilowski M. 2009. *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Knosala E. 2010. *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Koncepcja Good Governance – Refleksje do dyskusji. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Warszawa, wrzesień 2008. Dostęp 10 października 2010 r. [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2007\\_2013/Documents/koncepcja\\_good\\_governance.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/koncepcja_good_governance.pdf).
- Konsor Ł. 2008. *Demokracja jako forma partycypacji społecznej*. Poznań: Oficyna Bractwo Trojka.
- Kozioł R. 2014. „Forum Debaty Publicznej”. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* XIII: 201–219.
- Kozioł R. 2014. Poszerzanie pola demokracji. Prezydencka inicjatywa uspołecznienia samorządu. W *Administracja publiczna w projektach politycznych*, D. Plecka (red.). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kraszewski D., K. Mojkowski. 2014. *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Krzynówek A. 2010. „Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o demokrację deliberatywną”. Kraków: Wydawnictwa WAM.
- Kulesza M., D. Sześciłło. 2013. *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Kulesza M., H. Izdebski. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- Kułak-Krzyśiak K. 2014. Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągnięcia celów a administracji publicznej. W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Bohdan Dolnicki (red.). Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Leś E., S. Nałęcz. 2001. *Sektor non profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*. Warszawa: Pracownia Badań Organizacji Non-Profit Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Leś E. 2000. *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa: Elipsa.
- Łukasiewicz J. (red.). 2012. *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*. Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Małecka-Lyszczek M. 2014. Partycypacja w ramach public governance. W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.). Warszawa: Wolters Kluwer SA.

- Maszkowska A., K. Sztop-Rutkowska (red.). 2013. *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*. Białystok: Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „Soclab”.
- Mozga-Górecka M. (red.). 2006. *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*. Warszawa: Stowarzyszenia Klon/Jawor.
- Mozga-Górecka M. (red.). 2008. *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*. Warszawa: Stowarzyszenia Klon/Jawor.
- Niżnik-Dobosz I. 2014. Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego. W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Przewłocka J., P. Adamiak, J. Herbst. 2013. *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012 roku*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Reykowski J. (red.). 2007. *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*. Warszawa: Academica.
- Schmidt-Aßmann E. 2011. *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnego administracyjnego*. A. Wasilewski (tłum.). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Smoktunowicz E. 1988. *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwa Naukowe PWN.
- Sroka J. 2009. *Deliberacja i zarządzanie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Zawicki M., S. Mazur, J. Bober (red.). 2004. *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Zgiep M. 2012. Demokracja deliberatywna. Główne stanowiska i próba definicji. W *Nowe spojrzenia w naukach o polityce. T. 3*, T. Słomka (red.), 57–72. Warszawa: Wydawnictwo UW Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych.

## **Public and social participation in contemporary Poland: ideas, forms, subjects and determinants**

### **Abstract**

Public participation, understood as activity being aimed at involving citizens and non-governmental organizations into the public life, into decision-making processes, the forming of public policies and into the performance of public tasks, is one of key elements of the Good Governance conception. Also in Poland it is possible to observe increasing an interest in solutions, having a positive effect on a quality and the effectiveness of governing the public sector in last years. Specially solutions based on increasing the level of efficient use the civil potential. Amongst numerous of legislative projects, such initiatives appear as: increasing the influence of citizens on using public funds; using available instruments of the participatory democracy (e.g. public consultation, referendum); creating forums of the public debate; increasing the access to public information; improving the information and the opinion exchange between citizens and the authorities; creating or bringing into play functioning of support units of the local self-government and the institution of the civil dialogue; and the like. However, implementing and practical using of proposed instruments of the public

participation are coming across a number of problems: lack of interest, lack of the support or resistance of political environments; administrative barriers; imprecise rules of functioning of non-governmental organizations, financial-property condition of the NGO's sector. It is main conditioning of the public participation and causes of delays and impediments in for her functioning and the development.

**Key words:** Public participation, democracy, good governance, civil society, non-governmental organizations.

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XV (2015)

ISSN 2081-3333

**Waldemar Paruch**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## Między romantyzmem a realizmem – Prawo i Sprawiedliwość o polityczności

### Kryteria polityczności w myśli politycznej PiS

Prawo i Sprawiedliwość jest partią polityczną, która działalność ideotwórczą oparła na dwóch klasycznych kryteriach polityczności: 1) projektowaniu środków w celu przekształcania rzeczywistości zgodnie z własną myślą polityczną; 2) rozróżnianie wrogów i sojuszników na wewnętrznej arenie politycznej oraz w środowisku międzynarodowym (Schmitt 2012: 245–314, Skarżyński 2011: 37–53, 301–333, Skarżyński 2006: 103–110, 165–230, Skarżyński 2012: 25–49, 239–334). Pośrednio je wyeksponowała Grażyna Gęsicka na III Kongresie PiS w 2010 roku, mówiąc: „Współnotę narodową buduje się wokół historii, ale także wokół celów i wizji przyszłości” („Nowoczesna Polska...” 2010: 35). Mając klarowną ocenę przeszłości i sprecyzowaną wizję przyszłości, Jarosław Kaczyński nie miał wątpliwości, że aktywność założonej przez niego partii będzie konfliktogenna.

Wskazane dwa kryteria zostały wywiedzione z czterech założeń. Po pierwsze, cele polityczne można realizować tylko w ujęciu długookresowym. Tym samym przypisano duże znaczenie historii oraz polityce historycznej, polegającej na świadomym kształtowaniu tożsamości politycznej. Według PiS, posiadanie tożsamości politycznej konstituuje podmioty w polityce, dlatego jest przedmiotem szczególnej troski. Łatwo więc zrozumieć negatywny stosunek PiS do projektu utworzenia z Unii Europejskiej państwa federacyjnego lub konfederacyjnego oraz pogłębiania procesu kształtowania ludu paneuropejskiego. Polityka na rzecz kształtowania tożsamości politycznej powinna być zmonopolizowana przez państwa narodowe.

Po drugie, każdy podmiot polityczny dąży do zagwarantowania sobie dostępu do nowych zasobów, które wzmacniają jego potencjał. Jednak powiększanie potencjału wykorzystywanego w polityce zagranicznej było zależne od jakości wewnętrznego ładu politycznego, gospodarczego i społecznego. Natomiast w opinii polityków PiS Polska została oświeconą przez imasybilizm w postaci niezdolności państwa do mobilizowania sił i środków w celu rozwiązywania problemów społecznych („Strategia bezpieczeństwa...” 2007: 4, „Polska nowoczesna...” 2011: 17). Postrzegano stosunki międzynarodowe przede wszystkim jako przestrzeń rywalizacji między państwami, które wykorzystują do swoich celów organizacje

międzynarodowe, np. Sojusz Północnoatlantycki, Unię Europejską oraz organizacje regionalne. Oceniając negatywnie możliwość zbudowania jednego państwa i ludu paneuropejskiego, PiS traktowało pogłębianie integracji jako proces przejmowania władzy w Unii Europejskiej przez najsilniejszych jej członków, dążących do opanowania zasobów kontynentalnych oraz uzależnienia od siebie państw małych i słabych („Program...” 2005: 9). Chcąc temu przeciwdziałać, PiS zaczęło koncentrować swoją uwagę na opracowaniu koncepcji wykorzystania organizacji międzynarodowych w polityce polskiej jako narzędzi „lewarowania” pozycji Rzeczypospolitej w środowisku międzynarodowym, żeby „Warszawa stała się jedną z najważniejszych europejskich stolic” i nikt „nie miał wątpliwości, że nasz kraj należy do najważniejszych europejskich państw” („Sprawozdania stenograficzne...” 2003). Jednocześnie odrzucono wszelkie złudzenia typu pacyfistycznego i integracyjnego o budowie wspólnego europejskiego domu oraz sojuszu zideologizowanego w kierunku szerzenia demokracji.

Po trzecie, myślenie polityczne zostało mocno zdeterminowane przez geopolitykę. Zapisano w 2014 roku w programie: „Geopolityka stała się dominującym wzorem relacji międzynarodowych w XXI wieku” („Program...” 2014: 153). Odrzucono pogląd, że państwa są w stanie łatwo uwolnić się od balastu geopolitycznego i czynników cywilizacyjno-kulturowych, a odwrotnie wróciła polityka realizowana w kategoriach stref wpływów, hierarchizacji państw, imperializmu. Względny geopolityczny narzucały obiektywne ograniczenia polityce zagranicznej Rzeczypospolitej, determinując dwa główne pola aktywności. Pierwszym było ostateczne zniesienie pozostałości przynależności do radzieckiej strefy wpływów, co mogło się dokonać przede wszystkim przez wzmacnianie podmiotowości Polski oraz jej roli w Sojuszu Północnoatlantyckim. Drugim polem było podnoszenie statusu Polski w Unii Europejskiej. W zupełności takie przemyślenia uzasadniały priorytetowe zainteresowanie PiS regionem Europy Środkowej i Wschodniej, bowiem „Polska czerpie swą siłę z siły regionu Europy Środkowej i Wschodniej i poprzez to wzmacnia potencjał całej Europy” („Program...” 2014: 155). Marek Cichocki takie zachowanie nazwał rekonstruowaniem regionu jako realnej przestrzeni politycznej. W jego mniemaniu to zadanie było konieczne dla Polski: „my nie możemy istnieć bez tej części kontynentu. Dlatego albo ją odbudujemy, powołamy do życia, albo nas nie będzie” (Cichocki 2010: 83–84).

Po czwarte, podział na sojuszników i wrogów nie może być zredukowany do rywalizacji innego typu, np. ekonomicznej lub społecznej. Z tego powodu państwo powinno dbać o kształtowanie świadomości społecznej w duchu identyfikacji racji stanu i interesów narodowych: „Polacy mają prawo wiedzieć, kto służył Moskwie, a kto walczył o niepodległą Ojczyznę. Kto był katem, a kto ofiarą” („Program...” 2005: 18). Na podstawie tych kategorii wyznaczano cele w stosunkach dwustronnych międzypaństwowych. Generalnie wypowiedziano się przeciwko modelowi polityki zagranicznej polegającym na zakładaniu niezdolności Polski do samodzielnego działania w środowisku międzynarodowym, co miało uzasadniać poszukiwanie oparcia w mocarstwach europejskich lub w strukturach Unii Europejskiej. W zamian

postulowano politykę podmiotową polegającą na wywoływaniu pożądanych faktów i procesów w stosunkach międzynarodowych „przy użyciu wszystkich dostępnych instrumentów, także wielostronnych” („Program...” 2014: 154).

W myśleniu politycznym duże znaczenie przypisywano zdolności do rozpoznawania własnej sytuacji w kontekście rywalizacyjnym i tworzenia warstwy symbolicznej, afektywnej i emocjonalnej. Jarosław Kaczyński, twórca i niekwestionowany lider formacji, tak sprecyzował podejście PiS do polityki: „zacząć trzeba od pewnej generalnej dyrektywy, dyrektywy aktywności, poszukiwania sojuszników, nieustannego aktywnego uczestniczenia w grze, która jest dla polityki zagranicznej czymś immanentnym, czymś, co nigdy nie ustaje” („Sprawozdania stenograficzne...” 2003). W tak opisywanej grze trzeba unikać ograniczenia podmiotowości i nie rezygnować z zachowań typowo politycznych, czyli obrony swoich racji, nawet wbrew silniejszym partnerom.

### **Polska – podmiot koncentracji politycznej**

W myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości dość jasno dokonano podstawowego rozróżnienia na podmioty i środki polityczne. Dla J. Kaczyńskiego i jego zwolenników Polska i Polacy są podmiotami politycznymi, które posługują się środkami politycznymi. To właśnie w ten sposób tym drugim jest nadawany status polityczny. Prezes PiS pisał w programie z 2005 roku: „Polska jest wartością” i „warto być Polakiem i trzeba uczynić wszystko, by nasz naród rozwijał się” („Program...” 2005: 4). W konsekwencji wprowadzono do debaty politycznej pojęcie polonizm („Program...” 2005: 10). Cechami polonizmu miały być obowiązki zarówno Polski wobec swoich obywateli, jak i Polaków wobec własnego państwa. W opracowaniu na temat myśli politycznej Lecha Kaczyńskiego za *credo* polityczne prezydenta uznano zasadę *protego ergo oblige*, czyli „państwo zobowiązuje, bo chroni”, dlatego też „obowiązki obywateli wobec państwa pozostają w najściślejszym związku z wypełnianiem przez państwo jego obowiązków” (Łopiński 2010: 6). Uznano wtedy, że powinnością każdej władzy w Rzeczypospolitej jest nie tylko kreowanie podstaw aksjologicznych koncentracji politycznej, ale również dysponowanie istniejącymi zasobami, aby przejąć panowanie nad następnymi w celu maksymalizacji potencjału politycznego państwa, „chcemy – deklarowano – by Polska stawiała się, w sposób niemożliwy do zakwestionowania przez nikogo, jednym z najbardziej znaczących krajów naszego kontynentu. Powinniśmy chcieć być wielkim narodem” (Łopiński 2010: 6). Jednocześnie powinna ulec zmianie perspektywa patrzenia na Polskę ze strony jej obywateli, zwłaszcza elity społecznej. Jarosław Kaczyński podkreślił w 2006 roku, że Polacy nie cenią Rzeczypospolitej, a dyskurs polityczny „nieustannie obraca się wokół tego, że właściwie to państwo nie ma żadnego znaczenia”. Natomiast jeśli chce się mieć państwo, „to po prostu kosztuje” i trzeba swoje państwo szanować („Bezpieczeństwo...” 2006). Liderzy PiS wskazywali na niewielkie znaczenie w polskim myśleniu politycznym kategorii państwo, ale jednocześnie odrzucali łączenie patriotyzmu z nacjonalizmem.

W zacytowanych słowach można zauważyć postrzeganie polityki zgodne z tradycją romantyczną przeniesioną do polityki w Polsce przez Józefa Piłsudskiego, który traktował romantyzm jako styl myślenia polegający na wizjonerstwie w odniesieniu do kreowania celów politycznych. One powinny być historycznie doniosłe, zgodne z wielką przeszłością i maksymalistyczne, tylko wtedy bowiem mobilizują społeczeństwo do aktywności. Porównując ze sobą dwa najbardziej rozbudowane programy PiS – z 2005 roku i 2014 roku, można wskazać konsekwencje recepcji romantyzmu w sensie piłsudczykowski. Było to odczytywanie tej tradycji ideowej w sposób nowoczesny. W programie PiS z 2005 roku przywołano demokratyczny dorobek wielokulturowej I Rzeczypospolitej, uczestnictwo Polaków w walkach wolnościowych w Europie, moralny protest ruchu solidarnościowego przeciwko komunizmowi („Program...” 2005: 42–43). Natomiast w 2014 roku zaproponowano wypracowanie syntezy między bytem jednostki w ujęciu indywidualnym i wspólnotowym. Dokonano tego przedsięwzięcia na trzech płaszczyznach: 1) pomocniczości wspólnoty (rodziny i narodu) wobec jednostki w eliminowaniu zagrożeń dla życia wynikających z czynników zewnętrznych; 2) symbiozy między życiem codziennym a wartościami heroicznymi; 3) współlistnienia wolności jednostki i solidarności wspólnoty („Program...” 2014: 7–8). Także zaproponowano definicję narodu wywiedzioną z polskiego procesu narodotwórczego. Napisano, że narodu „nie definiujemy w sensie etnicznym”, lecz ponadetnicznym jako „demokratyczną wspólnotę polityczną” oraz „wspólnotę kultury, języka, doświadczenia historycznego, tradycji politycznej i wartości cywilizacyjnych, przeżywanego losu” („Program...” 2014: 9). W tym samym duchu rozumował Lech Kaczyński. Dla niego wspólnotę polską konstytuują: pamięć historyczna, dziedzictwo kulturowe i zaangażowanie w sprawę ojczyzny (Łopiński 2010: 39). Na podstawie dokumentów programowych PiS możemy ustalić trzy najważniejsze elementy: 1) definicję polskości wywiedzioną z przeszłości oraz opartą na emocjach i uczuciach; 2) pożądaną wizję ładu społecznego w przestrzeni geograficznej; 3) wykaz środków niezbędnych do zrealizowania celów politycznych.

O ile sięganie przez PiS do zmodernizowanego romantyzmu nie jest zbyt problematyczne, o tyle stosunek tego stronnictwa do realizmu jest bardziej złożony. Odrzucono utożsamianie postawy realistycznej z dostosowywaniem strategii do posiadanych środków politycznych. Taki redukcjonizm dla polityków PiS nie był realizmem, lecz błędnym pojmowaniem sensu polityki oraz rezygnacją z jej czynnego charakteru na rzecz bezrefleksyjnego kultu bierności. Łukasz Warzecha dość trafnie określił istotę poglądów PiS w tej kwestii, pisząc, że w opinii tej partii realizm polegał na połączeniu czterech elementów: 1) kierowanie się przez państwo racjonalizmem i egoizmem w ocenie okoliczności, metod, celów i środków; 2) uznanie państwa za główny podmiot polityczny zorientowany na zaspokojenie własnych interesów; 3) wartościowanie celów przy wzięciu pod uwagę możliwości realizacyjnych w danym czasie historycznym; 4) wyznaczanie strategii opartej na wielowariantowości uzależnionej od rozwoju sytuacji (Warzecha 2010: 105–109).

Odrzucono pozytywistyczne mniemanie, że polityka jest jedynie bezideową, niemal techniczną realizacją zadań minimalnych, tzw. realistycznych lub umiejętnością wygrywania wyborów i rządzenia. Według Ł. Warzechy, utożsamianie realizmu z pozytywizmem jest podejściem fałszywym. W opinii zarówno J. Piłsudskiego, jak i J. Kaczyńskiego realizm powinien mieć sens niepozytywistyczny, czyli nie odnosić się do działalności ideotwórczej, lecz jedynie analitycznej i wykonawczej. W myśleniu realistycznym położono nacisk na interesy, potęgę, podmiotowość, egzystencję, strategię i taktykę. Przypisano stosunkom politycznym takie cechy, jak konfliktowość i rywalizację między podmiotami. Natomiast za główny podmiot polityczny zostało uznane państwo, którego egzystencję należy chronić. „Podstawową funkcją państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrona interesów narodowych”. („Program...” 2005: 53), a demokratyczne państwo polskie jest wartością prymarną („Program...” 2014: 11). Wskazywano dwa powody uzasadniające ten wniosek. Pierwszy powód był pragmatyczny – tylko państwo demokratyczne zapewnia realizację fundamentalnych praw jednostki, a drugi nosił znaczenie historyczne – Polacy nie dysponowali przez wiele lat własnym suwerennym państwem, dlatego podważanie jego istnienia i suwerenności jest „niemożliwe do przyjęcia i zgubne dla narodu oraz zagrażające polskości w wymiarze teraźniejszym i historycznym” („Program...” 2014: 11). W tych warunkach wspieranie federalistycznych tendencji w integracji europejskiej lub preferowanie postawy klientystycznej w stosunkach międzynarodowych, np. wobec Niemiec lub Rosji, były postrzegane jako zagrożenie dla Polaków o znaczeniu strategicznym, naród nie wypracował bowiem mocnej identyfikacji z własnym suwerennym państwem, co było uwarunkowane przez komunistyczne zniewolenie oraz wynegocjowaną transformację systemową.

Zaspokajanie interesów Rzeczypospolitej zostało potraktowane w myśli politycznej PiS jako miernik patriotyzmu i profesjonalizmu w polityce. Realizm odnosił się do środków politycznych, które należy wybierać kierując się kryterium efektywności i adekwatności. Środki polityczne miały służyć zapewnieniu egzystencji podmiotu politycznego, a następnie rozszerzeniu jego podmiotowości oraz skuteczności w przejmowaniu zasobów istniejących w stosunkach społecznych, aby osłabić twórców i nosicieli konkurencyjnych idei (Łoś-Nowak 2006: 21–58, Sałajczyk 2006: 41). Zdaniem J. Kaczyńskiego, w Europie i świecie „mamy do czynienia z konkurencją, którą należy, umieć łączyć ze współdziałaniem, ale trzeba twardo, w przemyślany i długoterminowy sposób bronić swoich interesów” („Polityka zagraniczna...”: 2006).

Projektowano w polityce realistyczne instrumentarium działania i posługiwanie się nim na rzecz urzeczywistnienia własnych wizji, uznano, że nie można polityki ani opierać na teoretyzowaniu oraz na woli wykorzystywania środków niesprawdzonych, ani zredukować jej do poziomu gry medialnej, marketingu politycznego oraz działań socjotechnicznych i propagandowych. Polityka jest sposobem odnoszenia się podmiotu politycznego do środowiska, aby dokonywać w nim zmian w zaprojektowanym kierunku, zgodnie z własną myślą polityczną. W stylu myślenia właściwego dla PiS realizm przejawiał się również w analizowaniu rzeczywistości

politycznej. Stronnictwo odrzuciło przeświadczenie właściwe dla wielu polskich ugrupowań politycznych lewicowych i liberalnych, że we współczesności dokonała się zmiana polityki wraz z sukcesami kolejnych fal demokratyzacji. Odmienne pisało: „Mamy więc państwo słabe, nieodporne na korupcję i partykularne interesy grupowe oraz upartyjnione, z szarą strefą podejmowania decyzji i redystrybucje pieniędzy publicznego” („Program...” 2005: 7–8). Tezy liberałów i lewicy zanegowano na rzecz przekonania, że polityka ma swoją niezmienną istotę, natomiast postpolityka powinna być traktowana albo jako chwilowa przemijająca moda intelektualna, albo jako kategoria właściwa dla kwestionariusza lewicowości po skompromitowaniu się marksizmu. W ocenie PiS negowanie wiedzy politologicznej doprowadziło do ustanowienia „sytemu Tuska”, czyli traktowania utrzymania władzy jako celu nadrzędnego, w efekcie czego władze zdecydowały się naruszać procedury demokratyczne i racjonalność ekonomiczną („Program...” 2014: 18). W polityce chodzi zaś o narzucenie w sposób trwały własnej wizji politycznej na maksymalnie dużym terytorium i uzależnienie innych uczestników stosunków politycznych. Z tego powodu w wypowiedziach J. Kaczyńskiego tak często są przywoływane w charakterze przeciwieństw suwerenność i klientelizm.

Celem było rozszerzenie suwerenności, a faktycznie podmiotowości Polski w środowisku międzynarodowym, a stronnictwa na arenie wewnętrznej, podczas gdy klientelizm, przypisywany przeciwnikom politycznym, był opisywany negatywnie jako naganny moralnie i nieskuteczny politycznie, gdyż wywoływał lekceważenie interesów podmiotu politycznego (państwa, stronnictwa) („Polityka zagraniczna...” 2006). Przykładem mogła być negatywna ocena Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Platformy Obywatelskiej oraz polityki zagranicznej Polski prowadzonej przez rząd Leszka Millera i dwa kolejne gabinety Donalda Tuska. Jarosław Kaczyński w 2004 roku zwracał uwagę na „niezrozumiałą nieśmiałość czy wręcz lękliwość” polskich decydentów, przypisując im „żywą tradycję serwilizmu wobec silniejszych” („Polityka zagraniczna...” 2006). Wcześniej w deklaracji programowej z 2001 roku pisano o „paradygmacie wasalnym”, któremu towarzyszy „syndrom bojaźliwości” wobec Wschodu i Zachodu („Deklaracja...” 2001: 19). Politycy PiS oskarżali niejednokrotnie PO (w mniejszej skali również SLD) o zależność albo od zagranicznych ośrodków dyspozycji politycznej (Niemcy, Rosja), albo od patologicznych grup społecznych (tzw. układ, polityka transakcyjna). Z serwilizmu preferowanego przez PO wynikał minimalizm w polityce zagranicznej, który doprowadził do autodestrukcji widocznej w stosunkach z Rosją i z Niemcami w postaci polityki resetu z Moskwą i asymetrii z Berlinem („Polska nowoczesna...” 2011: 220). PiS prezentowało przez cały okres swojego istnienia – w czasie rządzenia i bycia w opozycji – inne podejście do statusu politycznego Polski, bowiem – zdaniem J. Kaczyńskiego – „Polityka międzynarodowa jest bezwzględna. Jeżeli ktoś się zgadza na gorszy status, to nikt go poważnie nie traktuje” („I co dalej...” 2005: 4). Anna Fotyga skonkretyzowało podejście PiS do polityki zagranicznej w 2007 roku: „jesteśmy na tyle ważnym graczem w regionie, na tyle dużym i historycznie związanym ze Stanami Zjednoczonymi, że możemy się pokusić o indywidualną drogę” („Rozmowa z ...” 2007). Wielokrotnie także

PiS w swoich diagnozach wskazywało w sposób klarowny na negatywne tendencje międzynarodowe i wewnętrzne. Przestrzegano przed kryzysami na obu arenach, wskazując na imperializm rosyjski, potęgę Niemiec, federalizację Unii Europejskiej, pułapkę średniego rozwoju. W 2005 roku wyborcy byli przestrzegani przed kontynuacją polityczną, gdyż ona prowadzi do nadania Polsce statusu peryferii Europy i zagrożenia podstaw narodowego bytu.

Przejąwszy odpowiedzialność za państwo po wygranych wyborach w 2005 roku, Rada Ministrów i Prezydent z rekomendacji PiS negatywnie ocenili dotychczasowe gwarancje bezpieczeństwa Polski i mimo krótkiego czasu sprawowania rządów premier J. Kaczyński zdecydował się przedstawić prezydentowi w listopadzie 2007 roku *Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* („Strategia bezpieczeństwa...” 2007). Dokument był pierwszą kompleksową koncepcją bezpieczeństwa państwa. W tym opracowaniu wskazano na podstawowe interesy narodowe, o charakterze niezmiennym, uzasadnionych aksjologicznie i zapisanych w konstytucji. Przyjęto typowo realistyczną perspektywę poznawczą przy określaniu celów strategicznych państwa – wyeliminowanie zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, redukcję ryzyka, oszacowanie wyzwań i szans („Strategia bezpieczeństwa...” 2007: 5). Wszystkie zadania strategiczne wymienione w koncepcji miały kontekst państwowy i obywatelski. Państwo przyjmowało na siebie obowiązek zapewnienia: 1) niepodległości, suwerenności i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej; 2) warunków rozwoju cywilizacyjnego, gospodarczego i społecznego; 3) możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych wolności, praw, opieki i ochrony; 4) obrony racji stanu i interesów narodowych w środowisku międzynarodowym; 5) ochrony własnego dziedzictwa państwowego i narodowego („Strategia bezpieczeństwa...” 2007: 5–6).

Natomiast po kilku latach bycia w opozycji PiS zaproponowało odrzucenie polityki europejskiej prowadzonej przez rządy lewicowe L. Millera i liberalne D. Tuska. Uznano ją za błędną, lekceważącą polskie interesy oraz wspierającą działania na rzecz centralizacji Unii Europejskiej. Negowano zarówno „politykę białej flagi”, jak i postawy euroentuzjastyczną i eurosceptyczną („Europa...” 2004: 6). Natomiast polityka Polski powinna nosić charakter czynny i być oparta na eurorealizmie. *Credo* w tej kwestii sformułował w Sejmie Kazimierz Michał Ujazdowski: „Ideologiczne okowy nie wyjaśniają istoty polskiej polityki wobec Unii Europejskiej, istoty problemów, przed którymi stoi polska polityka. [...] Najważniejsze jest jednak to, że w polskiej polityce wobec Unii Europejskiej powinniśmy się kierować realizmem, a nie doktrynerstwem” („Sprawozdania stenograficzne...” 2002). Realizm miał się przejawiać w forsowaniu wartości chrześcijańskich stojących u podstaw utworzenia Unii Europejskiej wbrew współczesnej myśli socjalistycznej i liberalnej oraz w budowaniu otwartej wspólnoty wolnych narodów i demokratycznych państw narodowych („Program...” 2014: 158), gdyż to właśnie one są nosicielami idei europejskich konstytuujących pluralizm na kontynencie. Mocno PiS podkreślało, że siła i legitymacja Unii Europejskiej wywodzi się z mandatu i woli współpracy suwerennych państw, żeby ta współpraca mogła osiągać kolejne etapy, to najsilniejsze państwa

europiejskie powinny zerwać z egoizmem narodowych, bowiem w nim tkwiły zawsze źródła łamania praw i zasad w stosunkach międzynarodowych („Europa...” 2004: 8).

### **Polityka – działalność na rzecz podmiotowości politycznej**

Jeśli wziąć pod uwagę stosunki polityczne na dwóch arenach – wewnętrznej i międzynarodowej, to dla PiS polityka była działalnością na rzecz podmiotowości politycznej. Na pierwszej z aren aktywność tego typu była ukierunkowana na partię polityczną, na drugiej z nich dążono do wzmocnienia podmiotowości politycznej Rzeczypospolitej. Takie pojmowanie polityki było widoczne na pięciu płaszczyznach: 1) genetyczno-historycznej; 2) ideowo-koncepcyjnej; 3) temporalnej; 4) emocjonalno-afektywnej; 5) symbolicznej. W ujęciu konkretnym w działalności politycznej PiS przywiązywano uwagę do wyjaśnień historycznych, dlatego tak wiele miejsca w dokumentach programowych zajmowały rozważania na temat rodowodu postsolidarnościowego stronnictwa; wskazywano na źródła myśli politycznej PiS przywołując tradycję chrześcijańską, powstańczą, ludową, piłsudczykowską. PiS chciało uchodzić zarówno za kontynuatora i zarazem strażnika aktywności niepodległościowej w odniesieniu do powstań listopadowego, styczniowego, warszawskiego oraz legionistów i Żołnierzy Wyklętych, jak i za spadkobiercę, a także wykonawcę posłannictwa ruchu solidarnościowego z lat 1980–1981.

W dokumentach partyjnych przyjmowanych przez kongresy PiS jako programy polityczne lub platformy wyborcze formułowano własną wizję Polski, chociażby najbardziej nośne społecznie projekty *IV Rzeczypospolitej*, *Polski solidarnej*, *Europy solidarnych narodów* i *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*. We wszystkich przypadkach struktura dokumentów była niemal identyczna – negatywna ocena rzeczywistości oraz partii rządzących, wizja nowego państwa oraz bardzo liczne konkretne postulaty programowe. Prezentowano opinii publicznej z jednej strony własną docelową i alternatywną wizję rzeczywistości politycznej, a z drugiej strony wykaz zasobów stwarzających możliwość osiągnięcia tego generalnego celu, ale w perspektywie długookresowej. Konsekwentnie PiS odrzucało politykę kontynuacji, proponując zerwanie z tradycją Trzeciej Rzeczypospolitej, uważając, że postawa kompromisowa byłaby wyrazem naiwności i błędem politycznym, dlatego też należało ją odrzucić. Liderzy PiS, a przede wszystkim Jarosław Kaczyński traktowali politykę jako działalność wielofazową, ale również opartą na myśleniu zerojedynkowym. Konsekwentnie chciano zrealizować wyznaczony cel programowy, a nie jedynie sprawować władzę w Polsce. Przejawem takiej postawy było fiasko negocjacji koalicyjnych z Platformą Obywatelską w 2005/2006 roku oraz decyzja o samorozwiązaniu Sejmu w 2007 roku.

Na poziomie ideologii PiS zaproponowało wyznaczenie podstaw aksjologicznych działań na rzecz podmiotowości politycznej. Relacje między polityką a historią określił Lech Kaczyński: „Nie można przeciwstawiać odkrywania prawdy o przeszłości budowaniu przyszłości. Pomyślna przyszłość zależy od uczciwej wiedzy

o przeszłości" („Wystawimy..." 2005: 13). W pierwszych dokumentach programowych PiS z 2001 roku podzielono historię Polski na dwa nurty, istniejące od 300 lat – pozytywny i negatywny, zdrady i służby Polsce, odwagi i tchórzostwa, mądrości i głupoty. Pierwszy, nazwano go buntowniczo-insurekcyjnym, wymagał kontynuacji, a drugi – ugodowo-kapitulancji został odrzucony, bowiem: „Nie ma takiej polskiej tradycji, w której mieszczą się jednocześnie Piłsudski i Bierut, Witos i Wycech, niepodległościowa PPS i PPR, Dmowski i Piasecki". W czasach komunistycznych dominacja nurtu ugodowo-kapitulancji doprowadziła do kryzysu polonizmu, kiedy odrzucono tradycyjne polskie wartości i narodził się „lęk wobec Wschodu i poczucie niższości wobec Zachodu" („Program..." 2005: 7, „Deklaracja..." 2001: 13–14).

W tych odziedziczonych warunkach część narodu była gotowa do rezygnacji z własnej tożsamości na rzecz obcej. Chcąc temu przeciwdziałać, J. Kaczyński postulował zerwanie z jednej strony z serwilizmem władzy państwowej wobec wybranych wpływowych grup nacisku (tzw. polityka transakcyjna), a z drugiej strony z podporządkowaniem polityki zagranicznej Polski interesom silnych państw europejskich. Zamiast podnoszenia podmiotowości państwa polskiego nastąpił proces jego degradacji, a zamiast rozwoju wspólnoty narodowej powstanie zespołu rywalizujących ze sobą grup społecznych, którego objawem najpierw były rządy Leszka Millera zakończone kilkoma aferami, a następnie „system Tuska". W konsekwencji nastąpiło znaczne pogorszenie statusu Polski w środowisku międzynarodowym.

Płaszczyzny emocjonalno-afektywna oraz symboliczna w polityce niejednokrotnie się przenikają, gdyż skutecznie można oddziaływać na emocje i uczucia społeczne za pomocą symboli. Weźmy pod uwagę kilka z nich. PiS w rywalizacji o tradycję solidarnościową sięgnęło po przywódców tzw. pierwszej „Solidarności" – Annę Walentynowicz i Andrzeja Gwiazdę. Przeciwstawiono ich roli Lecha Wałęsy. To w Prawie i Sprawiedliwości była podtrzymywana legenda o „rządzie przełomu" premiera Jana Olszewskiego, opisywanego w kategoriach „premiera tysiąclecia" i niezłomnego polityka, obalonego w wyniku spisku spadkobierców systemu komunistycznego („lewy czerwcowy").

Po katastrofie rządowego samolotu w 2010 roku pod Smoleńskiem podstawową funkcję w oddziaływaniu na emocje i uczucia PiS przypisało tragedii, która stała się politycznym syndromem, za pomocą którego zaczęto testować patriotyzm. Czyniono tak w stosunku do niejasnych okoliczności tragedii smoleńskiej, postępowania ówczesnych władz Polski – rządu Donalda Tuska i p.o. prezydenta Bronisława Komorowskiego, intencji czołowych polityków PO, sposobu prowadzenia śledztwa oraz oceny konsekwencji katastrofy. W programie z 2011 roku wskazano na taki charakter tragedii smoleńskiej, pokazując ów dualizm – albo początek politycznego *katharsis*, albo rozwój serwilizmu wobec Rosji („Polska..." 2011: 54). Stan pośredni nie był wskazywany, w ten sposób wzmacniano polaryzację polityczną oraz formułowano oś podziału sojusznicy–wrogowie z wykorzystaniem kategorii prawdy historycznej i racji moralnych. PiS zaczęło formułować tezę, że życie społeczne należy budować na prawdzie, podczas gdy obóz rządzący wybrał drogę kłamstwa i manipulacji.

Równolegle do kształtowania symbolicznej roli katastrofy smoleńskiej budowano konsekwentnie drugi symbol – prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który nie tylko poległ w katastrofie, ale również wykonywał bardzo dobrze urząd prezydenta Rzeczypospolitej, jako jedyny z polityków na tym stanowisku, co spowodowało nienawiść wszystkich przeciwników sanacji państwa. Decyzje podejmowane przez zmarłego prezydenta ulegały stopniowo mitologizacji poprzez odrywanie ich od kontekstu sytuacyjnego i ówczesnej oceny politycznej. W myśleniu politycznym PiS Lech Kaczyński stał się równocześnie symbolem kolejnej historycznej ofiary złożonej dla Ojczyzny, niezłomności wobec Rosji w obronie polskiej racji stanu oraz samodzielności Europy Środkowej, a także obrońcą polskości przed oszczercami, kreowanymi na współczesnych targowiczach. Te przesłanki zaczęto wykorzystywać w ostrych polemikach medialnych o legitymację wawelskiego pochówku Lecha i Marii Kaczyńskich oraz uzasadniania działań na rzecz budowy pomnika prezydenta w Warszawie.

## Bibliografia

- Bezpieczeństwo kosztuje* [Rozmowa Jacka Karnowskiego z J. Kaczyńskim], 19 IX 2006. [dostęp 20.05.2014]. [www.polskieradio.pl/jedynka](http://www.polskieradio.pl/jedynka).
- Cichocki M. 2010. *Szkice z polskiej podmiotowości. W Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej: Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, J. Kłockowski, T. Żukowski (red.). Warszawa–Kraków.
- Deklaracja polityczna Prawo i Sprawiedliwość*. 2001. Warszawa.
- Europa solidarnych narodów: Program polityki europejskiej Prawa i Sprawiedliwości*. 2004. Warszawa.
- I co dalej, Panie Premierze?* [Rozmowa Ewy Milewicz z Jarosławem Kaczyńskim], 2005. *Gazeta Wyborcza*, 23.09.2005, nr 222.
- Łoś-Nowak T. 2006. *Paradygmat realistyczny – projekcje porządku międzynarodowego u progu XXI wieku*. W *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, R. Kuźniar (red.). Warszawa.
- Łopiński M. (oprac.). 2010. *Warto być Polakiem*. Warszawa.
- Nowoczesna Polska 2020: Materiały i dokumenty* [III Kongres Prawa i Sprawiedliwości. Zespół Pracy Państwowej]. 2010. Poznań.
- Polityka zagraniczna jest twardą grą* [Rozmowa Pawła Lisickiego i Małgorzaty Subotić z premierem Jarosławem Kaczyńskim], 16.12.2006 [dostęp 12.01.2008]. [www.rzeczpospolita.pl](http://www.rzeczpospolita.pl).
- Polska nowoczesna, Polska solidarna, Polska bezpieczna: Program Prawa i Sprawiedliwości 2009, 2011*. 2011. Warszawa.
- Program 2005. IV Rzeczpospolita – Sprawiedliwość dla Wszystkich*. 2005. [b.m.w.].
- Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*. 2014. [b.m.w.].
- „Rozmowa z Anną Fotygą na łamach *Przekroju*” 19.04.2007 [dostęp 30.09.2008]. [www.pis.org.pl](http://www.pis.org.pl).
- Śaājczyk S. P. 2006. *Wizje rzeczywistości międzynarodowej*. W E. Haliżak, R. Kuźniar, (red.). *Stosunki międzynarodowe, Geneza, struktura, dynamika*. Warszawa.
- Schmitt C. 2012. *Teologia polityczne i inne pisma*. Warszawa.

- Skarżyński R. 2011. *Mobilizacja polityczna: Współpraca i rywalizacja człowieka współczesnego w wielkiej przestrzeni i długim czasie*. Warszawa.
- Skarżyński R. 2006. *Anarchia i policentryzm: Elementy teorii stosunków międzynarodowych*. Białystok.
- Skarżyński R. 2012. *Podstawowy dylemat politologii: Dyscyplina nauki czy potoczna wiedza o społeczeństwie? O tradycji uniwersytetu i demarkacji wiedzy*. Białystok.
- Sprawozdania stenograficzne, 4 kadencja, 67 posiedzenie, 2 dzień (21.01.2004), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski w 2004 roku* [dostęp 14.09.2008] [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).
- Sprawozdania stenograficzne, 4 kadencja, 16 posiedzenie, 2 dzień (14.03.2002), *Informacja ministra spraw zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski*, „Wystąpienie K. M. Ujazdowskiego” [dostęp 14.09.2008] [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).
- Sprawozdania stenograficzne, 4 kadencja, 40 posiedzenie, 2 dzień (22.01.2003), *„Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 roku”*. „Wystąpienie J. Kaczyńskiego” [dostęp 14.09.2008] [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. 2007. Warszawa.
- Warzecha Ł. 2010. *Czy możliwa jest realistyczna polityka zagraniczna nie na kolanach, czyli o fałszywej interpretacji realizmu*. W *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej: Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, J. Kloczkowski, T. Żukowski (red.), Warszawa–Kraków.
- „Wystawimy rachunek za krzywdy” [Rozmowa Jarosława Kurskiego z L. Kaczyńskim], 11.03.2005, *Gazeta Wyborcza*, 21–22.05.2005, nr 117.

## Between romanticism and realism – Prawo i Sprawiedliwość on the political

### Abstract

The main object of analyses found in the paper are ideological concepts of Prawo i Sprawiedliwość (Law and Justice) with particular emphasis on the description and explanation of “the political” in accordance with political beliefs of the party. PiS is a political party which based their ideology-creation function on two political criteria: projection of means in order to reshape the reality according to their own political thought and differentiating between national and international opponents and allies.

The two criteria mentioned have their roots in four assumptions. First, political goals may be realized only as long-term commitments. Second, each political entity strives for securing their access to new resources strengthening their potential. Third, political thinking has been strongly determined by geopolitics.

Fourth, the division into allies and opponents cannot be reduced to rivalry of other kinds, e.g. economic or social.

**Key words:** Prawo i Sprawiedliwość, political, political parties, politics

*Magdalena Mikołajczyk*

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

**„Znikająca lewica”.****O dyskursie zawierającym diagnozę zmian  
polskiej sceny politycznej****Uwagi wstępne**

Z pewnego punktu widzenia zanik lewicowych partii i lewicowego dyskursu w Polsce po 1989 roku wydają się zadziwiające. Parafrazując wypowiedź, której autorem jest Ruy A. Teixeira, na temat amerykańskiego „znikającego wyborcy”, chciałabym pokazać, że ten stan rzeczy daje się analizować na różnych poziomach, a jego przyczyny są równie racjonalne jak kalkulowana, racjonalna z punktu widzenia obywatela, absencja wyborcza. Diagnoza amerykańskiego politologa, przywoływana w tym miejscu, pokazywała logikę obywatelskich kalkulacji, skądinąd zgodną z teorią wyboru publicznego, w ramach których korzyści symboliczne lub instrumentalne, pochodne od uczestnictwa w wyborach, nie mogły stanowić rekompensaty za ewentualny wysiłek. Jako taki uznano zaangażowanie intelektualne związane z rozpoznaniem oferty programowej partii, poświęcenie czasu związane z nabyciem kompetencji, formalny udział w wyborach. Wśród czynników determinujących obniżanie możliwej frekwencji autor wymieniał między innymi takie elementy, jak otwarty system rejestracji wyborców, formułę większościową, wystawianie kandydatów partyjnych w jednomandatowych okręgach wyborczych, ale i inne, których działanie powinno być odmienne od wpływu obserwowalnego, przykładowo przeciętne wykształcenie obywateli i nastawienie do systemu politycznego (Teixiera 1998: 277). W innych swoich publikacjach Teixeira pokazuje związki zachodzące pomiędzy zmianami w strukturze demograficznej społeczeństwa oraz w strukturze klasowej a preferencjami wyborczymi, prognozując możliwy wzrost poparcia dla partii kojarzonej z progresywnymi elementami programu politycznego, ogólniej mówiąc z społeczną lewicą (Teixiera 2008). Egzemplifikacją miałyby być procesy charakterystyczne dla amerykańskiego społeczeństwa, w tym zmiana dotycząca przeciętnego wykształcenia (wzrost) i kwestii rasowych (większe zróżnicowanie) charakterystyczna dla – najszerzej to ujmując – zbiorowości pracowników najemnych oraz drobnych przedsiębiorców, klas niższych i klasy średniej. Wskazywane zmienne powinny – zdaniem autora – korelować z przesunięciem na lewo wyborczych preferencji. Nie mam ambicji odpowiadania w tym miejscu, ale należałoby

postawić pytanie, czy analogiczne procesy, tzn. starzenie się społeczeństwa oraz wzrastająca scholaryzacja, mają wpływ na przetrwanie lub tworzenie ruchów i partii identyfikowanych z progresywną orientacją, na recepcję idei lewicowych, akceptację lub dezakceptację ulegającą zmniejszeniu korygującej, dystrybutywnej, regulującej funkcji państwa w Polsce. Jeśli jednak nie zmiany zachodzące w społeczeństwie (zmiany o strukturalnym charakterze), to co jest przyczyną kurczenia się lewicowego elektoratu, reprezentacji w postaci lewicowych partii, także lewicowej tożsamości i autoidentyfikacji? Teza, że sam dyskurs – historyczny, polityczny i ideowy jest tego rodzaju determinantą, korespondować powinna z tezami o przemocy symbolicznej, hegemonii kulturowej, w innym jeszcze ujęciu – kolektywie myślowym.

Intelektualiści amerykańscy współcześnie relatywnie często (i w sposób dostępny dla polskiego odbiorcy) doceniają wpływ lewicowych projektów na społeczeństwo, wpływ oddolnego nacisku inspirowanego lewicową utopią na powodzenie ruchów reformatorskich (Kazin 2011: 372). Ten rodzaj konstatacji uzupełniany jest uwagami dotyczącymi nieumiejętności utrzymania w dłuższej czasowej perspektywie postępowych rozstrzygnięć. Postępowe lub progresywne to w tym rozumieniu takie, które rozszerzają podmiotowe, równościowe uprawnienia jednostek (Rorty 2010: 115). Szukając analogii zauważyć można deficyt publikacji polskich, których autorzy w podobny sposób, tzn. zorientowany historycznie, dokonywaliby bilansu lewicowych idei, osiągnięć mierzonych wzrostem praw pracowniczych, emancypacją i inkluzją społeczną grup marginalizowanych. Nie jest to sytuacja typowa dla naukowego dyskursu w Europie, gdzie obecność lewicowych, mających lewicowe predylekcje, progresywnych czy zaangażowanych, także neomarksistowskich, filozofów, socjologów, ekonomistów jest zauważalna i oczywista. Bardziej znamienita dla Europy Środkowo-Wschodniej, choć i tu są wyjątki. Na polskim rynku wydawniczym, jeśli przedmiotem zainteresowań jest socjalizm i wartości identyfikowane jako lewicowe, publikacje często są wznowieniami starszych prac (Bauman 2010, Mencwel 2009), z rzadka kompilacją publicystyki lub publicystyki i tekstów naukowych (Szyszkowska 2004, Ziemiński 2009, Ładyka 2010, Kochan 2013). Czym była i jaka była polska lewica w XX wieku pozostaje niegasnącym zainteresowaniem historyków, aczkolwiek analizy społecznej historii są marginalną częścią badań, a narracja o społecznej emancypacji różnych grup nie przypisuje znaczącej roli ideom, a już na pewno nie formacjom lewicowym (por. Słabek 2009). Autorzy analizujący procesy modernizacyjne, ukierunkowane tak, by dogonić Zachód, lokują sprawy polskie najczęściej w szerszym kontekście, niekoniecznie przyjmując optykę podziałów pozwalających wyróżnić lewicę, lecz podziałów związanych z kategoriami takimi jak centrum – peryferie (Leszczyński 2013).

Zmienne związane z kształtowaniem i reorganizacją sceny politycznej oraz ideologii nie będą tożsame w różnych kręgach kulturowych, państwach o różnych tradycjach, co obejmuje charakter politycznego reżimu, sposób dochodzenia do demokracji i inkorporowanie zdobyczy socjalnych, wszystko ważne dla polityki społecznej XX wieku (np. ubezpieczenia i zabezpieczenie społeczne, ośmiogodzinny

dzień pracy). Realia europejskie są swoiste, procesy charakterystyczne dla scen politycznych państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, można ilustrować regresem, wycofywaniem się z socjalnych uprawnień pracowniczych po 1989 roku, przy wdrażaniu zasad gospodarki rynkowej, bezgłóśnym może, ale jednak promowaniu wartości neoliberalnego porządku. Osobliwość polskich przemian rozgrywających się w kolejnych dwóch dekadach polegała, jak pokazywał David Ost w książce o zmiennym tytule *Kłeska „Solidarności”*, na zaniechaniu polityki klasowej, prowadzonej w imieniu szeroko rozumianego świata pracy, przeniesieniu płaszczyzny konfliktu tak, by to tożsamości, a nie interesy wyznaczały role politycznych oponentów. Zgodni w tym byli starzy i nowi przywódcy związkowi, zaś ci, dla których związki stanowiły reprezentację, uznali komunistyczną identyfikację za najistotniejszy czynnik różnicujący (Ost 2007: 378–379). Etykieta postkomunizmu dyskredytowała, zaś żadne związki zawodowe, czy spod znaku OPZZ, czy „Solidarności”, pokrętnie przedstawiające swoją tożsamość ideową, nie uchroniły praw pracowniczych, nie były w stanie skutecznie przeciwdziałać erozji instytucji państwa opiekuńczego.

Przedmiotem prezentowanej analizy jest zanik lewicy w Polsce, pokazanie, czego ten proces dotyczy, czym się objawia, jakie są możliwe jego przyczyny. Chcąc skupić się jednak na aspektach związanych z ideologiczną perswazją, myślą polityczną, komunikacją, wykorzystując analizę dyskursu będę starała się wykazać, że wnikliwymi obserwatorami i krytycznymi recenzentami społeczno-politycznych przemian byli (początkowo wyłącznie, później, poza innymi, także) przedstawiciele jednej intelektualnej, politycznej i – co ważne – generacyjnej formacji. Stąd bazę źródłową, uwzględniany w analizie korpus, stanowiły teksty naukowe i publicystyczne Zygmunta Baumana, Marii Hirszowicz, Tadeusza Kowalika, Andrzeja Walickiego, Karola Modzelewskiego. Nawet jeśli można teraz lub można było (w przypadku M. Hirszowicz zm. w 2007 r. i T. Kowalika zm. w 2012 r.) zidentyfikować zadeklarowane ich postawy, ułożenie w ramach ideowo-politycznego spectrum, nie były one identyczne (z akcentowaniem, że jednak socjaldemokratyczne lub socjalliberalne). Łączy wymienionych kilka cech – reprezentowanie środowiska naukowego, perspektywa zaangażowanego i krytycznego intelektualisty – humanisty, przeszłe polityczne zaangażowanie determinujące konieczność odnoszenia się do lewicowej socjalistycznej utopii, odwoływanie się do własnych przeszłych doświadczeń, analiza polskich procesów transformacyjnych na tle globalizacji i kryzysu kapitalizmu (Bauman 2009, 2010 i in., Hirszowicz 1998, 2001, Kowalik 2009, Walicki 2010, 2013, Modzelewski 1993, 2003, 2013).

Nieuwzględnienie wśród wymienionych bezsprzecznie ważnego dla socjalistycznej lewicy lidera – Jacka Kuronia – wiąże się z jego przynależnością do partii o odmiennym profilu ideowym, mimo że jego doświadczenia w opozycji i w rządzie, jak również pisane u schyłku życia książki potwierdzały przywiązanie do takich wartości, jak równość, podmiotowość (w procesie pracy, w społeczeństwie obywatelskim), samorządność, bezpieczeństwo socjalne. Za swoją rolę, właściwie rolę „nieswoją”, bo niezgodną z etosem lewicowca, w metaforycznym żyrowaniu kredytu zaufania udzielanego rządowi Tadeusza Mazowieckiego, wielokrotnie

później miał się tłumaczyć (Kowalik 2011: 14). Gdyby przekształcić pytanie stawiane w prowadzonym z nim wywiadzie „Siedmiolatka czyli kto ukradł Polskę?“, brzmiałoby ono współcześnie „Dwudziestopięciolatka czyli kto ukradł lewicę?“ (Kuroń, Żakowski 1997).

Wspólną, jak można pokazać, była zauważalna u wymienionych powyżej refleksja rozliczeniowa (obejmująca własną biografię, ocenę systemu ustrojowego sprzed 1989 roku, ocenę procesów decyzyjnych z pierwszych lat transformacji i ich społecznych skutków) oraz – mimo niekonięcznie wyrazistych afiliacji – zaangażowanie polegające na bieżącym komentowaniu wydarzeń politycznych, w tym nader często wiążących się z działaniami podejmowanymi przez lewicowe partie i ich liderów. W tych wypowiedziach można dostrzec troskę o kondycję społeczeństwa w ogóle, społeczeństwa polskiego oraz konstatowanie nadal aktualnego zapotrzebowania na podmioty i wartości kojarzone z lewicą. Drugim analizowanym korpusem uczyniono wypowiedzi o samej lewicy, określające jej *status quo* i perspektywę na przyszłość. Ze względu na objętość materiału, ambicje syntezywania oceny polityki w całej III Rzeczypospolitej, ograniczyłam badany materiał, stosując kryterium tematyczne i celowościowe (tematem – lewica na tle wydarzeń w Polsce i na świecie, celem – analiza dyskursu, zatem ważnych pojęć, przedstawionych interpretacji i argumentacji).

Przesadnym byłoby twierdzenie, iż wycofanie z dyskursu, spadek popularności lub częstotliwości wypowiedzi intelektualistów lewicowych, związanych przed 1989 rokiem z opozycją obywatelsko-demokratyczną, a jeszcze wcześniej z nurtem rewizjonistycznej odśrodkowej krytyki systemu realnego socjalizmu, był katalizatorem czy jakimkolwiek przyczynkiem do obserwowalnych zmian. Raczej niezwykle oryginalną w polskim dyskursie politycznym jest obecność tego źródła krytyki kapitalizmu, krytyki, która jest przez zgoła ćwierćwiecze słyszalna, wnikliwa, uwzględnia zjawiska gospodarcze, procesy globalne i lokalne, eksponuje ich skutki społeczne, kulturowe i polityczne. Różna jest tylko w tym znaczeniu, które wiąże się z charakterystyczną dla tego kręgu osób aksjologią i retoryką oraz pozwala zrelatywizować wyrażane opinie do bieżących wydarzeń. Powtarzalność argumentów nie oznacza ich tożsamości, wyraźne uwrażliwienie identyfikować można z etosem przeszłej lewicy spod znaku PPS czy socjalizmu humanistycznego. Analizowane wypowiedzi uznać można za fragment dyskursu politycznego, jeśli definiować tenże jako dyskurs elit symbolicznych toczący się na forum publicznym i dotyczący spraw politycznych (*Rytualny chaos...* 2010: 27). Nie można jednak nie dostrzec, że drugą kategorią intelektualistów o lewicowej proveniencji są przedstawiciele młodsze- go pokolenia. Nieliczni, więc ich pomysły, wypowiedzi i interpretacje są oryginalne w zestawieniu z publikacjami głównego nurtu, mającymi podobną tematykę, stosującymi odmienne jednak kryteria oceny. Wyróżnia ich świadomość, że projekty gospodarcze i polityczne, ich skutki, zorientowane wokół nich dyskursy, są tylko poniekąd wynikiem intencjonalnego działania. Można na nie patrzeć jak na echa przeszłości kojarzone z tradycją, na dyfuzję rozmaitych rozwiązań, imitacje, kreatywne przekształcenia, a następnie zastosowane formy perswazyjnej manipulacji.

Te ostatnie konstruowane – jak to w propagandzie bywa – dla przekonania odbiorców o bezalternatywności zastosowanych rozwiązań.

Sam proces wspomnianego i budzącego zainteresowanie zanikania lewicy, który dla intelektualistów sekundujących ideałom państwa opiekuńczego stanowi ważny punkt odniesienia, jest skomplikowany, wieloliniowy, rzutuje nań wiele czynników wykraczających poza systemowy czy kulturowy obszar kojarzony z państwem polskim. Komplikacje i paradoksy wiążą się z procesami o ponadnarodowym charakterze, nie tylko gospodarczymi, także związanymi ze zmianą sposobów komunikacji, właściwymi dla kręgu kultury euroatlantyckiej (tu np. z zmianami struktury demograficznej społeczeństw, ich wielokulturowością oraz trendami wobec niej antagonistycznymi) oraz bardziej detalicznie państw Europy Środkowo-Wschodniej – z zaakcentowaniem właściwej im tranzycji. Podobnie złożone są interesujące tu zagadnienia. Zjawisko kurczenia się oraz dekompozycji lewicy można lokować na poziomie instytucjonalnym oraz dyskursywnym.

W pierwszym przypadku wskaźnikami obrazującymi zachodzące zmiany będą przykładowo te, które pozwalają scharakteryzować system partyjny, usytuowanie i relewancję partii lewicowych na scenie politycznej, zaufanie do przywódców wywodzących się z takich partii, identyfikowanych jako reprezentanci środowisk deklarujących lewicowość. Podobnie znaczenie będą miały zinstytucjonalizowane sieci komunikacji i współpracy, a więc ilość i jakość mediów kojarzonych z lewicą (wydawnictw, redakcji), ilość organizacji (stowarzyszenia, fundacje i inne podmioty monitorujące, diagnozujące ekonomikę i politykę; think-tanki) pozostających intelektualnym zapleczem tak określanych partii politycznych. Istnienie silnej lewicy potwierdzałyby i preferencje wyborcze, i preferencje wyrażane w badaniach opinii społecznej, innymi słowy autoidentyfikacje lewicowe oraz poparcie dla katalogu spraw i właściwych dla lewicy propozycji ich rozstrzygnięć. Drugi poziom można dookreślić badając przykładowo ilość publikacji naukowych oraz dziennikarskich, nie tylko takich, których przedmiotem jest lewica, ale których treści dotycząc zagadnień promowanych przez właściwe temu nurtowi partie polityczne (głównie socjaldemokratyczne, także postkomunistyczne i lewicowo-libertarialne) lub – co właściwsze, bo programy partii nie są tu miarodajne – zawierają krytykę neoliberalnej gospodarki, odnoszą się polityki redystrybucji dochodu do kwestii różności/nierówności w społeczeństwie. Istotne stają się i tematy, i słowa klucze. Zauważalna dysproporcja oznaczała nadreprezentację w dyskursie politycznym treści związanych z najnowszą polską historią, następnie tematów powierzchownie ujmujących problemy społeczne, odnoszących się do projektowanych działań, ale nie modelu pożądanego społeczeństwa. Znane z amerykańskiego dyskursu hasło z książki „Nie myśl o słoniu” (jako o symbolu konkurencyjnej partii) to szereg wskazówek dla lewicowej orientacji, jak nie ulegać socjotechnice oraz co robić, by odzyskać perswazyjną przewagę. Leszek Nowak, interpretujący polskie dyskursy w czasie zdobywania wyborczej przewagi przez SLD, pokazywał, że „lewica jest stale we władzy prawicowych mitów historiozoficznych” oraz coraz mocniej uwidacznia się „odcięcie lewicy od jej źródeł myślowych i aksjologicznych” (Nowak 2001: 64–65).

Samo kategoryzowanie poglądów lewicowych jako progresywnych oznacza przesunięcie zainteresowań. W diagnozach konstruowanych z tego punktu widzenia mniej jest wyjaśnień genetycznych, orientacji historycznej, więcej natomiast wyjaśnień uwzględniających ekonomiczne i społeczne kategorie, globalny i regionalny rodzaj determinant, akcentowanie zmiennych kulturowych, genderowych i innych. Wyraźniejsza jest akceptacja pluralistycznego porządku i możliwych do przyjęcia licznych, tworzonych z różnych punktów widzenia, interpretacji. Identyfikacja lewicowego dyskursu nie jest bynajmniej łatwa, niemożliwa z interesującą mnie krytyką neoliberalizmu, działaniem na rzecz demistyfikacji i krytyki poglądów neoliberalnych oraz konsekwencji polityki motywowanej specyficzną dlań hierarchią wartości. Krytycy indywidualni i ruchy anty-neoliberalne niekoniecznie przez innych są określane lub same się postrzegają jako lewicowe. Jak zauważają autorzy książki zatytułowanej tak, by przez paralelę wynikającą z polskiego kontekstu kulturowego pokazać właściwości dominującej ideologii, tworzą barwny *patchwork*, koncentrując się na takich kwestiach, jak: nierówności ekonomiczne, prawa pracownicze, ekologia, prawa migrantów i wolność przemieszczania się (w czasie gdy powstawała przytaczana książka jeszcze nie wywołujące tak dużych emocji jak współcześnie), prawa autorskie i wolność wymiany myśli (Free Software i Open Source), produkcja i obrót produktami rolnymi, których właściwości zostały zmienione za pomocą inżynierii genetycznej (GMO) (*Zniewolony umysł* 2: 16).

### Lewica w Polsce – terytorium i mapa

Najprostszym sposobem klasyfikowania tradycji lewicowych jest przywołany przez Jacka Żakowskiego, według którego wydarzenia drugiej połowie XX wieku spowodowały podziały i da się do dziś rozróżnić trzy nurty lewicy. Pierwszy związany najbardziej wyraziście z doktryną socjaldemokratyczną, ewoluujący, którego cechą konstytutywną jest orędownie za państwem opiekuńczym, jakkolwiek z różnymi wyobrażonymi jego formami i właściwymi mu instytucjami. Drugi odwołuje się do Nowej Lewicy, na przełomie wieków odchodzącej od etosu równościowego, w mniejszym stopniu interesującej się zagadnieniami polityki gospodarczej, przenoszącej swoje zainteresowania na problematykę kulturową, związaną z tożsamościami, dotyczącą stylów życia. Trzeci kojarzy się z frazeologizmem „demokracja ludowa” i takąż tradycją istotną dla Polski i krajów pozostających po II wojnie światowej w orbicie radzieckich wpływów. Znamienne, że publicysta nie używa określenia komunizm czy realny socjalizm. W jego ocenie, jeśli przyjmiemy perspektywę współczesną, nie warto tego typu formacjom czy doktrynom, przeszłym i zrealizowanym, poświęcać czasu (Żakowski 2009: 11). Klasyfikacja odnosi się do tradycji, te zaś mogą nie być klarowne, w politycznym dyskursie fałszowana może być i proveniencja formacji, i ideowa tożsamość. Autoidentyfikacja niekoniecznie zgadza się z postrzeganiem z zewnątrz, cele i wartości zapisane w programie z realizowanymi (tzn. przekładanymi na rozstrzygnięcia z zakresu polityk publicznych, wywołującymi skutki gospodarcze i społeczne). Uwagę natomiast

zwraca istnienie alternatywnych, komunikujących się ze sobą, kręgów lewicowych, różniących się generacyjnie. Zauważalne jest, że jeden tworzą osoby z peselami rozpoczynającymi się na dwa lub trzy, drugi rozpoczynającymi się na siedem i powyżej. Pozwalałoby to wyróżniać lewicę starszego i młodszego pokolenia, z doświadczeniami okresu realnego socjalizmu i bez tych doświadczeń, z różnymi na dodatek tradycjami, w tym tradycją kontestacji, opozycyjności. W polskim dyskursie politycznym używane są ponadto terminy stygmatyzujące: jak lewica postkomunistyczna, lewica kawiorowa, lewactwo.

Najbardziej oczywistym sposobem identyfikacji wpływów lewicowych jest wskazanie partii o profilu socjalistycznym, socjaldemokratycznym lub innym dającym się zakwalifikować na lewo od centrum (w ten sposób mogą określać swoją tożsamość partie libertariałne, ekologiczne, kobiece, emeryckie), określenie ich parlamentarnego zasięgu pozwalającego szacować siłę wpływu elektoratu, politycznej efektywności mierzonej częstotliwością i skalą partycypacji rządowej. Wśród partii aktywnych na forum parlamentarnym oczywiście wymienić trzeba Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unię Pracy, Socjaldemokrację Polską, które nie tylko podkreślają własny lewicowy profil ideowy, tak też są postrzegane przez elektorat. Dodać należy, że konkurencyjne formacje i związani z nimi dziennikarze określają te partie (z wyłączeniem Unii Pracy) jako podmioty postkomunistyczne, budzące nieufność, głównie z powodu genezy i przywództwa kojarzonego jeszcze z zaangażowaniem z czasów PRL po stronie ówczesnych elit władzy. Geneza Unii Pracy nie budzi wątpliwości. Oryginalnym było łączenie osób o różnych trajektoriach losów oraz uznanie za niesprzeczne wartości nawiązujących do solidarnościowego etosu, zarazem lewicowych, socjaldemokratycznych w znaczeniu charakterystycznym dla rodziny tych partii politycznych w Europie. Towarzyszyło powstaniu tej partii uznanie, że inne formacje solidarnościowe opierają się wyłącznie na poczuciu kombatanckiej wspólnoty, nie łączy ich nic poza ewentualnie rodowodem (Modzelewski 1993: 12).

Konfiguracje partii, uzupełniane przez inne podmioty, stowarzyszenia lub partie o innej genezie i odmiennym ideowym charakterze, rzutowały na zawarcie koalicji w różnych wyborach, takich jak chronologicznie: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Lewica i Demokraci, Europa Plus, SLD Razem czy Zjednoczona Lewica. Umiejętność wytworzenia szerokiej i syntetyzującej wspólne cele koalicji rzutowała, przynajmniej do pewnego czasu, na prawdopodobieństwo uzyskania mandatów parlamentarnych.

Bez względu na to, czy oceny dotyczyć będą ideowo-programowej tożsamości partii lewicowych, czy skutków działań rządów z udziałem głównej partii tego nurtu, czyli SLD, często kwestionowany jest jej charakter, przypisywana socjalliberalna orientacja. Liberalnych predylekcji dowodzi eksponowanie idei wolności, odnoszonej nie tylko do rynku, także do modelu państwa (Godlewski 2002: 165), inertny stosunek do zmian ustrojowych czy daleko bardziej detalicznych, których jednak efektem byłoby niwelowanie nierówności, brak inicjatyw zapobiegających ich powstawaniu.

Do pozaparlamentarnej lewicy w różnych okresach można było zaklasyfikować podmioty takie, jak: Polska Partia Pracy, Polska Lewica, Racja Polskiej Lewicy, Unia Lewicy III RP, Komunistyczna Partia Polski, Polska Partia Socjalistyczna, Demokratyczna Partia Lewicy, Nowa Lewica (Tomczak 2010: 308). Mniej wyraziście identyfikowały się z lewicą partie emeryckie, kobieca czy ekologiczne, inną jeszcze kwestią pozostawały identyfikacje podmiotów mających w nazwie faktycznie lewicowe wartości, jak np. Godność i Praca. Z kolei grupy ultralewicowe były efemeryczne, aktywizowały niewielką liczbę osób, mimo wyrazistej ideologii żadne ze środowisk tego typu nie miało potencjału do rozwinięcia silnego ruchu politycznego (Malendowicz 2006: 46).

Nie mniej ważne są stowarzyszenia, fundacje, inicjatywy o mniej formalnym charakterze, których animatorzy deklarują lewicowość, akcentują którykolwiek z przypisywanych lewicy atrybutów, rzecz jasna atrybutów pozytywnych, traktowanych w kategoriach wartości (np. egalitaryzm, sprawiedliwość społeczna, równouprawnienie, emancypacja, świeckie państwo, zrównoważony rozwój). Istnieją wśród nich organizacje o długich tradycjach oraz rejestrowane w drugiej dekadzie XXI wieku, organizacje ogólnopolskie i lokalne, o wyprofilowanej działalności lub podejmujące zadania z bardzo szerokiego spectrum, deklarujące wyrażnie lewicowość lub pozwalające ją interpretować na podstawie programowych celów, czasem też pokazujące swój profil ideowy poprzez sylwetkę patrona. Niektóre też są organizacjami afiliowanymi – co najczęściej dotyczy młodzieżówek. Z pewnością lewicowy charakter ma Stowarzyszenie „Kuźnica”, Stowarzyszenie im. Ignacego Daszyńskiego, Stowarzyszenie Ruch Społeczny „Praca – Pokój – Sprawiedliwość”, Stowarzyszenie im. Stanisława Brzozowskiego, Fundacja im. Kazimierza Kelles-Krauza, Fundacja Archiwum Dokumentacji Historii PRL, Fundacja Przestrzeń Dialogu, Fundacja im. Andrzeja Urbańczyka, Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a. Związana z Aleksandrem Kwaśniewskim Fundacja Amicus Europae deklaruje działania na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa, umocnienia wartości demokratycznych, jedności Europy, tolerancji i pokojowego współistnienia itp. Nie ma w jej materiałach jednoznacznej formuły dookreślającej ideową tożsamość. Wymienione tutaj oraz kilkanaście innych mniejszych organizacji pozarządowych realizuje swoje cele w obszarze związanym z popularyzacją myśli politycznej, idei lewicowych, diagnozowaniem problemów społecznych, edukacją na rzecz praw człowieka. Inny rodzaj aktywności będzie się kojarzył przykładowo z Kancelarią Sprawiedliwości Społecznej. Kwalifikowanie podmiotów jako politycznie i w dodatku lewicowo zorientowanych nastrocza niemałe trudności, bo wszak nie mają one monopolu na artykułowane przez siebie wartości, podejmują aktywności różnego rodzaju. Nie jest powiedziane, że twórcy i uczestnicy rozmaitych inicjatyw, np. na rzecz państwa świeckiego, polityki z racjonalnym przesłaniem, zielonej polityki czy otwartości i niedyskryminacji, zgadzaliby się z lewicowym usytuowaniem ich samych, podejmowanych przez nich działań. Dotyczy to również inicjatyw naukowych i samokształceniowych, nawet gdy w orbicie zainteresowań pozostaje marksizm (Stowarzyszenie Marksistów

Polских, łączące kilka działających wcześniej kół – Centrum Badań i Studiów Marksistowskich). Głębsza analiza pozwoliłaby wykazać, że krąg osób współtworzących organizacje deklarujące swoją lewicowość nie jest przesadnie szeroki, rzadkie są działania podejmowane poza obszarem kilku większych miast, większość inicjatyw ogranicza się do przekazu myśli w wąskim gronie odbiorców, ewentualnie publikacji wypowiedzi, co siłą rzeczy może mieć większy rezonans. Replikowanie treści przez media, wyszukiwanie informacji ważnych z tej właśnie perspektywy nie jest niczym szczególnym. Podobnie jak współpraca różnych podmiotów, która i owszem chwalebna, jest jednak często motywowana względami organizacyjnymi i finansowymi. Przegląd KRS pokazuje, że wiele organizacji o lewicowym charakterze zostało wyrejestrowanych, inne są w trakcie zamykania działalności.

Organizacje pozarządowe oraz redakcje czasopism stanowią najczęściej trzon lewicowych środowisk politycznych, których granice są płynne, a relacje z partiami lewicowymi, szczególnie SLD, niekoniecznie nacechowane życzliwością i wsparciem. Na rynku prasowym pojawiają się nowe tytuły, nie jest jednak lewicowych pism przesadnie wiele, część z nich to biuletyny kolejnych mutacji polskich partii socjaldemokratycznych. Marginalny charakter mają redakcje i pisma lewicy radykalnej (np. „Brzask” wydawany przez Związek Komunistów Polskich „Proletariat” czy „Władza Rad” związana z organizacją o podobnej retoryce – Postępową Młodzieżą Polski), nieco większy za sprawą internetowej aktywności wyraziście antykapitalistycznej (marksistowskiej, kojarzonej z trockizmem) Pracowniczej Demokracji. Ponieważ atlerglobalizm można traktować jako stadium finalne radykalnych ruchów lewicowych (Chwedoruk 2008: 277), są to także periodyki tego rodzaju.

Konkurencja, którą można by zgodnie z jednym z podtytułów nazwać „kanonadą narodowego romantyzmu”, kurczące się zastępy czytelników (i aktywnych publicystów), zmusiły wiele redakcji do likwidacji papierowego wydania pisma i przeniesienia dyskusji do Internetu. Już w 2008 roku portali internetowych określających się jako lewicowe było kilkanaście, w tym najstarszy Lewica.pl oraz powiązany z OPZZ socjalizm.org (Machalica 2008: 30–32). Stosunkowo niedawno pojawił się portal [www.socjalizmteraz.pl](http://www.socjalizmteraz.pl). Z innej perspektywy, nie stroniąc od lewicowych deklaracji, wypowiadają się twórcy portali [racjonalista.pl](http://racjonalista.pl) i [kulturaswiecka.pl](http://kulturaswiecka.pl). Sprawdzając współcześnie podane przez Bartosza Machalicę adresy w większości przypadków, poza redakcjami czasopism, były nieaktualne. Powstają nowe portale, strony www, fanpage i profile facebookowe, blogi, powiązane z politycznymi formacjami, stanowiące forum ekspresji osób i grup. W nazwie występuje dookreślenie regionu lub miejscowości, pojawiają się deklaracje typu: „NASZA LEWICA ... marzeń pragnień i ambicji...” Im bardziej nietrwałe, tym bardziej krytyczne wobec istniejących partii, o wyszukanych, mających przyciągać tytułach, np. „Kurica nie ptica, SLD nie lewica” czy „Kawiorowa lewica – najlepsze przepisy”, albo „Sex, Drugs and Walka Klas”. Poprzez nowe media dyfuzja treści odbywa się błyskawicznie.

Lewicowe czasopisma stanowią w bazie Biblioteki Narodowej około 13% czasopism określających się jako polityczne, trudniej odnieść się do owej politycznej orientacji w przypadku czasopism społeczno-politycznych i kulturalnych. Gazetą,

ukazującą się trzy razy w tygodniu, jest „Dziennik Trybuna”, reaktywowany w 2013 roku (w 2009 r. została zlikwidowana „Trybuna”), z przyzwoitym nakładem, za to w permanentnym kryzysie finansowym. Redakcja prowadzi także wersję on-line, otwartą dla obywatelskiego dziennikarstwa – trybuna.eu. Opiniotwórcze ambicje miały w minionym ćwierćwieczu redakcje takich periodyków lewicowych, jak: „Myśl Socjaldemokratyczna”, „Dziś” (1990–2008), „Zdanie”, „Przegląd Socjalistyczny”, „Przegląd”, skupiające publicystów młodszego nieco pokolenia „Krytyka Polityczna”, „Recykling Idei” oraz mniej polityczny, co dobrze opisuje podtytuł, „Ha!art. Postdyscyplinarny magazyn o kulturze współczesnej”.

Ważnym miesięcznikiem, choćby ze względu na szerokość perspektywy postrzegania ruchów lewicowych i prowadzoną działalność translatorską, jest „Le Monde Diplomatique” (polska edycja). Instytut Wydawniczy „Książka i Prasa”, fundacja deklarująca szerzenie idei sprawiedliwości społecznej, wolności słowa i badań naukowych oraz walkę z każdym przejawem dyskryminacji, edytuje poza wymienionym powyżej także dwa półroczniki „Lewą Nogą”, „Rewolucja” oraz nieco inaczej wyprofilowany kwartalnik „Bez Dogmatu”.

Ambitnym naukowym przedsięwzięciem z zakresu filozofii politycznej oraz krytycznych nauk społecznych jest „Praktyka Teoretyczna”. Pominąwszy jednak czasopisma naukowe, stosujące specyficzne kryteria naboru artykułów do druku, lista współpracujących z wymienionymi redakcjami polskich publicystów jest zdecydowanie krótsza niż ich kolegów deklarujących prawicowość.

Współpraca środowisk intelektualnych, naukowych, artystycznych z partiami politycznymi może mieć zinstytucjonalizowany charakter, jeśli te zdecydują się na tworzenie wspierającego je programowo think-tanku. Geneza części takich ośrodków wskazuje, że potencjał ekspercki od razu miał być wykorzystany przez partię. Inne stanowić mogą formę aktywności wcześniej istniejącej grupy, realizację intencji fundatora lub ambicji lidera. Powiązanie tego rodzaju usług eksperckich z działalnością akademicką nie eliminuje politycznych afiliacji, choć stowarzyszenia czy instytuty aspirujące do kreowania diagnoz i ocen polityk publicznych, prognozowania lub projektowania alternatywnych strategii raczej ukrywają swoje afiliacje, traktując je jako wstydlive (Wolf-Powęska 2014: 58). Nawet do pracy polegającej na tworzeniu nowych idei nie da się zaangażować samych idealistów. Konieczność szukania grantów lub sponsora stawia w trudnej sytuacji nawet te think-tanki, które deklarują neutralność, apolityczność, obiektywizm. Partie, często wyłącznie dla medialnego poklasku lubią powoływać się na zobiektywizowane, oparte na badaniach analizy lub prognozy sygnowane znanym nazwiskiem, marką zinstytucjonalizowanego podmiotu. Duża część think-tanków daje się usytuować na osi lewica–prawica. Analizująca dynamikę rozwoju tego rodzaju środowisk Maria Dmochowska pokazała, jak wyraźna jest dysproporcja pomiędzy lewicowym a prawicowym zapleczem intelektualnym i jak ewentualny rozwój środowisk kojarzonych z lewicą był uzależniony od pokoleniowej zmiany. W prowadzonych badaniach 19 instytucji zostało przez nią zakwalifikowanych jako zaplecze lewicowych partii, 48 usytuowano po prawej stronie (Dmochowska 2008: 177). Nowopowstałe centra nie zmieniają znacząco tej proporcji.

Sformalizowanie działań, dla których punktem wyjścia jest debata, nie jest jednak łatwe, stąd wiele inicjatyw finalizuje się kilkoma spotkaniami, konferencją, wydaniem książki lub zeszytu. Animatorami takich działań są często pracownicy fundacji lub dziennikarze zapraszający do dyskusji polityków lub/i przedstawicieli środowiska naukowego. Nierzadko działanie ma charakter kooperacji, bywa, że współfinansującą przedsięwzięcie jest któraś z niemieckich fundacji (think-tanków), związanych z lewicowymi SPD, Die Linke czy Partią Zielonych. Najczęściej asumptem do spotkań tego rodzaju jest kampania wyborcza lub chęć skomentowania wyborczego wyniku. Przykładowo przed wyborami 2011 zespół pracujący pod kierownictwem Janusza Reykowskiego przygotował raport złożony z kilku autorских wypowiedzi, którego tytuł i treści zawierały hasło „perspektywa lewicowa”. Analiza dotyczyła zmieniającej się struktury społecznej, błędów i zaniedbań w polityce społecznej i gospodarczej III Rzeczypospolitej, przyczyn negatywnego wizerunku (Reykowski 2011: 25 i nast.), tożsamości polskiej lewicy. Ważne akcentowane kwestie dotyczyły rozwarstwienia społecznego, konieczności zaangażowania na rzecz emancypacji upośledzonych grup, stanowiących od zawsze rodzaj naturalnej społecznej bazy lewicy, zapaści dyskursu lewicowego i konieczności wznowienia walki o język, media i kulturę oraz o prawo. Dylematy lewicy interpretowane były i przez wskazanie kwadratury koła lewicowych tradycji, i wskazanie sprzecznych, trudnych do pogodzenia wyzwań współczesnych, dezaktualizowania rozliczeń z przeszłością i mitologizowania polskiej prawicowości (Walicki 2011: 136–139). Z kolei spotkania z cyklu „Miary lewicy”, organizowane po wyborach parlamentarnych 2011 roku przez Fundację Przestrzenie Dialogu, miały na celu pobudzenie dyskusji nad efektami dotychczasowej polityki przy okazji analizy wyniku wyborczego. Punktem wyjścia była konstatacja, że dotychczasowe formacje stanowią „lewicę na niby”, deficyt lewicy nie jest jednak trwały, musi nastąpić rewizja wartości, idei i sposobów ich prezentowania, aby była możliwa „lewica na serio”. Wcześniej nieco (przy okazji wyborów z 2007 roku) reprezentanci młodszej generacji coraz wyraźniej i krytyczniej formułowali opinię o braku lewicy, nieudolności partii postkomunistycznych do przeciwstawienia własnego dyskursu (z reżimem i efektem prawdy i wiedzy) dyskursowi neoliberalnemu, akceptacji jego konserwatywnej korekty (Sowa 2007: 135 i nast., Majmurek 2009: 144). W podsumowaniu wyniku wyborów parlamentarnych z 2015 roku, nie pierwszy skądinąd raz, postawiono pytanie „Dokąd zmierza lewica?”.

Istnienie środowisk, grup, mediów lewicowych nie potwierdza wyraźnie tezy o zanikaniu lewicy. Jak bardzo zmalało zainteresowanie lewicową myślą polityczną (nietożsame z analizą praktyki związanej z politykami publicznymi) pokazuje przegląd artykułów naukowych, politologicznych, obejmujących współczesną myśl polityczną. Najczęstsze poruszane tematy, według bibliografii publikowanej w „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, to: myśl narodowa; narodowo-ludowa; narodowa i narodowo-katolicka; nacjonalistyczna; narodowa i nacjonalistyczna; nacjonalizm chłopski; liberalizm socjalny i komunitaryzm; unionizm; liberalizm chrześcijański, komunitaryzm, neoliberalizm; konserwatyzm; odrodzony

polski konserwatyzm; katolicka nauka społeczna; idee liberalne, liberalizm; libertarianizm; integryzm; populizm; chrześcijańskie myślenie; agraryzm; neoagraryzm. Pojedyncze artykuły dotyczą syndykalizmu; idei solidarności (z dookreśleniem, że PiS); radykalizmu (bez ukierunkowania). Zwraca uwagę brak artykułów o socjaldemokracji i jej myśli politycznej, programowej, dowolnych koncepcjach, za to znaleźć można badaczy „twórczego antykomunizmu”. Zainteresowania społeczno-gospodarcze wykazują autorzy artykułów, w tytułach których pojawia się pojęcie czy syntezywana kwestia taka, jak tożsamość europejska; dylemat jednostka czy wspólnota; mniejszości narodowe; idea sprawiedliwości społecznej; wychowanie społeczne (obóz narodowy); ład społeczno-gospodarczy (ugrupowania liberalne); problematyka agrarna; gospodarka (programy ugrupowań liberalnych); programy gospodarcze; polityka rolna; równouprawnienie kobiet (SLD); rola kobiety (LPR); interregionalizm, wielokulturowość; pluralizm, dialog, tolerancja (w nauce społecznej Kościoła); idea praw człowieka; wolność słowa; mit Wszechpolaka. Pozornie tylko przedmiotem zainteresowań są kwestie ważne z lewicowego punktu widzenia. Zdecydowanie wyraźniej akcentowano idee liberalne, konserwatywne i narodowe. Nieco inaczej wygląda analogiczna proporcja, korzystniej, gdy przedmiotem badań są partie polityczne.

Partie, stowarzyszenia i fundacje, środowiska polityczne, w centrum których usytuowane są redakcje, to wyłącznie metaforyczna „mapa”, w pewnym tylko stopniu, niekoniecznie reprezentatywnie, odnosząca się do równie metaforycznego „terytorium”, tu rozumianego jako preferencje wyborców. Wyniki wyborów do Sejmu od przełomowej w tym względzie kadencji 2001–2005, mogą służyć do ilustrowania atrofii, jeśli za lewicowe uznamy tylko te podmioty, które nie wahają się przed takim definiowaniem własnej tożsamości ideowej (cyt. wyniki za: [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl)). W 2001 roku wynik ten wynosił 41,14% ważnie oddanych głosów (SLD-UP oraz KW PPS); w 2005 – 15,2% (SLD i Socjaldemokracja Polska). Poparcie 14,14% elektoratu z 2007 roku jest już mniej jednoznaczne z racji tego, iż sumować trzeba głosy oddane na koalicję Lewica i Demokraci (SLD, SDPL, PD, UP) oraz Polską Partię Pracy. W kolejnych wyborach łącznie poparcie partii lewicy (SLD, PPP) wyniosło 8,79%, co pozwoliło SLD (8,24%) wprowadzić do Sejmu tylko 27 posłów. Uwzględniwszy, że tylko w młodym elektoracie, licznie wówczas popierającym Ruch Palikota, 21% badanych deklarowało poglądy lewicowe i centrolewicowe (6% – zdecydowanie lewicowe, 15% – umiarkowanie lewicowe) (Marzęcki 2013: 39), wyborców identyfikujących się z lewicą było więcej. Ruch Palikota, warto zaznaczyć, uzyskał wówczas 10,02% ważnie oddanych głosów. Wybory z 2015 roku stanowią mogą przykład dwóch strategii – koalicyjnej w przypadku Zjednoczonej Lewicy i dywersyfikacyjnej (rozproszenie, urozmaicenie, nowatorstwo) kojarzonej z alternatywną ofertą programową i personalną Partii Razem. Kooperacja zróżnicowanych podmiotów, tj. SLD, PPS, UP, TR i PZ, przyniosła wynik sytuujący kandydatów poza parlamentem (7,55%). Dla Partii Razem uzyskane 3,62% głosów mogło mieć inne, skądinąd projektowane przez liderów tej grupy znaczenie. Dowodzić miało różnej niż postkomunistyczna proveniencji, innych, nieskażonych oportunistycznym celów, odmiennej

wizji programowej (nieskażonej neoliberalizmem). Lewicowy projekt, cokolwiek by zawierał i jakkolwiek by się nie nazywał, zyskał poparcia wśród młodzieży. Tylko niecałe 9,6% z najmłodszej grupy głosujących (uczniowie i studenci) poparło w tych wyborach partię lewicową (Sondaż late poll IPSOS dla telewizji TVN 24, TVP i Polsat).

Regres lewicy odnosi się w równej mierze do partii, identyfikowanych w ten sposób środowisk, jak do idei, wartości, związanych z nimi sposobów przekonywania, samego słownictwa i retoryki. Pomiarom i skalowaniem orientacji politycznych zajmują się wyspecjalizowane ośrodki. Narzędzia wykorzystywane przez International Social Survey Programme (ISSP), European Values Survey (EVS), Eurobarometr i inne zawierają wskaźniki postaw odnoszące się do modelu teoretyczno-doktrynalnego, warto jednak zauważyć, że zawarte w nich klasyfikacje i skale nie zawsze są akceptowane przez same partie. Charakterystyczne jest to, że w Polsce i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej odsetek osób niezdolnych do określenia swojej postawy na skali lewica–prawica jest większy niż w państwach, z małymi wyjątkami, o skonsolidowanej demokracji i sięga 20% (Mair 2010: 262). Identyfikacje cech lewicy i prawicy w ogóle, bez parametryzowania własnej orientacji, nie sprawia badanym większych trudności. Gdy respondenci dokonują samookreślenia lewicowego, rzutuje to na jeszcze trafniejsze rozpoznawanie cech doktrynalnych lewicy. Dodatkowym, ciekawym aspektem jest to, że mieszkańcy Polski wschodniej trafniej określają lewicę w wymiarze ideologicznym, zaś mieszkańcy zachodniej większą uwagę zwracają na wymiar gospodarczy. Identyfikacje różnicuje poza regionem także miejsce zamieszkania oraz wykształcenie, tym mniejsza lewicowość im większe miasto i wyższe wykształcenie (Godlewski 2008: 166–169).

Ideologiczne identyfikacje nie są spójne z preferencjami politycznymi, deklarowanym, a następnie realizowanym poparciem partii w wyborach. Nie jest zatem dziwne, że w gronie deklarujących w wyborach parlamentarnych z 2015 roku oddanie głosu na koalicję lewicową było 71% osób określających się jako lewicowe. Podobną orientację deklarowało 8% potencjalnego elektoratu partii Prawo i Sprawiedliwość, 21% elektoratu Platformy Obywatelskiej, 15% popierających Komitet Kukiz'15 i 26% popierających KW Nowoczesna Ryszarda Petru. Zjawisko to jest znamienne, kurczenie się czy zanikanie lewicy jest wobec powyższego swoistego rodzaju mistyfikacją. Ma znaczenie, gdy przyjrzymy się zmiennym generacyjnym, młodzież niechętnie popierała partie lewicowe, duży odsetek najstarszych wyborców skupiał się jednak wokół Zjednoczonej Lewicy (Badora 2015).

### **Tezy o przejawach i przyczynach „zanikania lewicy”**

Zjawisko kurczenia się lewicowych inicjatyw, czy byłyby to same partie, czy powiązane z nimi lub niezależne od nich środowiska, obserwowalne w polskim elektoracie przesunięcia politycznych orientacji na prawo, powiązać można z kryzysem lewicowego dyskursu. Zmiany można charakteryzować inaczej – poprzez pokazanie hegemonii dyskursu neoliberalnego, wydawałoby się nieagresywnego,

decydującego jednak o rozumieniu zjawisk gospodarczych, ładu międzynarodowego, o wizerunku większości instytucji publicznych, o urządzaniu (zasadach funkcjonowania państw i rynków, rządomyślności) oraz pokazanie hegemonii dyskursu narodowo-katolickiego i konserwatywnego, nieco bardziej słyszalnego, propagującego treści ideowe w wyraźniej zinstytucjonalizowanej formie (Kościół katolicki i związane z nim media). Kryzys lewicy to redukcja czy wręcz wycofanie z dyskursu pojęć pozwalających rozumieć, definiować i interpretować rzeczywistość polityczną z perspektywy, podkreśle performatywność, nazywanej lewicową. Można go kolokwialnie nazwać uwiędnięciem lewicowych idei oraz atrofią instytucji kojarzonych z państwem opiekuńczym i instytucji działających pod takim właśnie, lewicowym, sztandarem. Przykłady terminów wycofanych niejako z obiegu (kapitalizm, klasa, wyzysk, dominacja), zastępującej ich nowomowy (globalizacja, elastyczność, zatrudnialność itp.) oraz omówienie „dyskursów-przykrywek” zaprezentowano w pracach francuskich socjologów (Bourdieu, Wacquant 2010, Bihr 2008). Analogicznie – jak w przypadku tematów podejmowanych przez badaczy myśli politycznej – można przeanalizować, ile w mediach publicznych poświęca się miejsca na takie kwestie, jak praca, warunki pracy, relacje pracodawca – pracownik, prawa pracownicze i społeczne, przestrzeganie praw obywatelskich i konsumenckich, co i jak publicyści piszą o problemach grup wykluczonych, o kwestiach zabezpieczenia społecznego, nierównościach w skali globalnej i na rodzimym gruncie. Sprawą zaś o kardynalnym znaczeniu będzie wyrugowanie skojarzenia tych spraw z lewicowością. Zastanawiający się nad kondycją lewicy intelektualiści kwestie języka traktują bardzo poważnie. „Język, w którym nie da się sformułować krytyki kapitalizmu, nie jest językiem lewicy: przynajmniej lewicy kapitalistycznego społeczeństwa” (Bauman 1998: 9).

W wypowiedziach, których autorzy zastanawiają się nad stanem lewicy w Polsce i formułują oceny procesów transformacji z lat 1989–2015, daje się wyróżnić tezy o adaptacji, wyparciu, zafałszowaniu, przechwytywaniu, dywersyfikacji.

Adaptacja jest procesem pozwalającym przetrwać organizmom w każdym środowisku, dostosować się. Mimo nieużywania tego terminu wprost pokazywano, jak przebiegał proces przesterowania polskiej gospodarki, wcześniej opartej na centralnym planowaniu, w system europejski, kapitalistyczny, stanowiący część systemu globalnego, a następnie jak formacje lewicowe akceptowały ten stan rzeczy. Tym, co analizowane poglądy łączy, jest wyrażane zdziwienie, że proces ten przebiegał bez hamujących protestów. Jeśli takie się zdarzały, nie autoryzowała ich lewica. Solidarnościowe elity, legitymujące plan Balcerowicza i samą zmianę, potrafiły radykalnie zmienić optykę związaną z postrzeganiem i wartościowaniem społecznych problemów. Z elit związkowych, w domyśle akceptujących lewicowe wartości, przekształciły się w liberalne (Modzelewski 1993: 10–11, Kowalik 2011: 14).

O kondycji lewicy nie decyduje wyłącznie zmiana o charakterze gospodarczym, choć ona stanowi mechanizm wymuszonego dostosowania. Według Zygmunta Baumana, próbującego zinterpretować zjawisko w globalnej skali, przyczyny były co najmniej cztery. Pierwotnym czynnikiem było wyrugowanie z politycznej sceny

partii i doktryny, która stanowiła przez lata punkt odniesienia czyli komunizmu. Dalsze przyczyny lokuje autor w metaforycznie przedstawianym „rozwodzie «mocy» z «polityką»”, przemianach funkcji tradycyjnych instytucji politycznych, wręcz „impotencji państwa, kurczenia się możliwości organów państwowych”. Wspomina także o „kryzysie agencji” polegającym na braku organu zdolnego do agregacji i artikulacji interesów zbiorowych, do uruchomienia masowego ruchu. Kolejną, najważniejszą, jest rezygnacja, nie tylko lewicy, z wytworzenia modelu lepszego społeczeństwa (Bauman 2012: 14–17).

Upadek realnego socjalizmu to jednocześnie upadek takich kojarzonych z socjalizmem dobrodziejstw jak powszechny dostęp do pracy (brak bezrobocia) czy zastąpienie gospodarczej oligarchii demokracją. W lewicowej polityce bezwzględnie i zawsze muszą liczyć się działania zwiększające równość szans, powodujące zmniejszenie nierówności dochodów oraz poszerzenie sfery wolności (Kowalik 2009: 13).

Chcąc skupić się na językowych formach wyrażania wartości lewicowych, konstruowaniu przesłanek do istnienia tożsamości opartych na rewaloryzowanym, niemniej istniejącym katalogu problemów czy zhierarchizowanych sposobach oceny skutków urządzenia świata według neoliberalnych zasad nie ma potrzeby opisu strategii wszystkich partii usytuowanych po tej stronie polskiej sceny politycznej. Znamionem jest kwalifikowanie Sojuszu Lewicy Demokratycznej, któremu, mimo deklarowanej lewicowości, takiej tożsamości często odmawiają krytycy. Partia, która współtworzyła po 1989 roku kilka rządów, z której szeregów wywodzili się premierzy oraz Prezydent RP, legitymizowała w tego typu interpretacjach porządek liberalny. Zamiast łagodzić społeczne skutki reform gospodarczych politycy tej formacji „zajęli się przymierzaniem cudzych piórek i usuwaniem wszelkich rysów lewicowości z własnego oblicza” (Bauman 1998: 7). Z tych szeregów „wywodzili się «najzapeleńsi» (jak na neofitów przystało) kapłani kultu Rynku Wszechwiedzącego i kulturowego kredo, że każdy sobie rzepkę skrobie i niech skarżą się na siebie ci, co się ostrego noża nie dorobili” (Bauman 1998: 8). Cytowane sformułowania, warto podkreślić, są pochodną podsumowania pierwszej kadencji rządów koalicji z udziałem SLD, kolejne rządy przyczyniły się do utrwalenia tego typu ocen.

Poglądem dającym się identyfikować u interesujących mnie w tym miejscu polskich intelektualistów jest pierwotne (ostatnia dekada XX wieku) zaprzeczenie istotności podziału na prawicę i lewicę odniesionego do polskich partii. Rozważano konflikty determinowane przez czynniki inne niż bieda–bogactwo, nowe, właściwe tylko tej części Europy podziały socjopolityczne. Współcześnie podział według osi lewica–prawica nie jest kwestionowany, choć traktowany jako symplifikacja pozwalająca rozróżniać, analizować idee przeszłe i współczesne, wartości, środowiska, usytuowane w stolicach salony, publicystów i aktywistów. Zastrzeżenie odnosi się do polskich partii, bez wyjątku akceptujących pewien porządek ekonomiczny, co najwyżej kontestujących osiągnięcia konkurencji, wypominających rywalom, bez względu na profil ideowy formacji, społeczne skutki wdrażanych przez nie projektów. Partie w tej optyce różnią się retoryką, rodzajem wykorzystywanej do legitymacji własnych środowisk polityki historycznej, stosunkiem do kwestii obyczajowych.

Wyrażnie krytyczny jest wobec polskiej lewicy współczesnej Zygmunt Bauman. Zarzuty dotyczą zgody na taki rodzaj gospodarczego ładu, jaki przyjęto po 1989 roku, braku pozytywnego programu, redukcji ambicji do hasła „my zrobimy to lepiej” (Bauman 2009: 184–185), nierealności lub niezdolności do działania tworzonych przez lewicę „tęczowych koalicji” (Bauman 2012: 19).

Punktem odniesienia jest kapitalizm, formacja bezkonkurencyjna, dominująca, wszechogarniająca, potrafiąca także dostosowywać się do istniejących warunków. Komentarze interesujących mnie autorów często zawierają przypomnienie – wygrana tego rodzaju systemu nie powoduje, że zniknęły jego mankamenty. Wśród cech charakteryzujących kapitalizm każdej epoki są takie, które odnoszą się do mechanizmów działania rynku, ale także i takie, które charakteryzują ludzi (właścicieli, producentów, menadżerów, konsumentów). Kapitalizm jest formacją „bez skrupułów”, „pozbawioną hamulców”, przyczyną „powiększającej się polaryzacji”, relacje społeczne oddaje metafora używana przez Anthony Giddensa – miażdżenia ludzi przez koła powozu, pod który sami się rzucają (Bauman 1998: 10). Innym aspektem kapitalizmu jest marnotrawstwo zasobów, obniżenie jakości towarów przy wzroście cen, a w stosunkach międzyludzkich znieczulica moralna (Bauman 2010: 173). Najbardziej zwracającą uwagę cechą jest chciwość. Opis tego rodzaju namiętności, w ogóle jej postrzeganie, jest charakterystyczne dla lewicowej wrażliwości i krytycyzmu. Brak krytyki stanowi z punktu widzenia społeczeństwa istotny mankament (Kowalik 2009, 2011: *passim*).

Drugą tezę jest teza o wyparciu, które samo w sobie jest psychologicznym mechanizmem obronnym, rozumianym w tym kontekście jako zbiorowe wycofanie z dyskursu, szereg zaniechań, nieumiejętność prezentowania starych, ważnych dla lewicy celów, przekształcania ich zgodnie z bieżącą gospodarczą i polityczną sytuacją. Zapomnienia dotyczą tradycji, bez względu na ich zróżnicowanie, tych najważniejszych: kojarzących lewicę ze światem pracy, z dezalienacją procesu pracy, upodmiotowieniem, wolnością (rozumianą nie tylko przez pryzmat indywidualnych uprawnień, także jako niezależność od ograniczających, bezosobowych sił), równością, działaniem więziotwórczym, edukacyjnym i emancypacyjnym. W badanych wypowiedziach często pokazywane jest złudzenie proklamowanego przez Francisa Fukuyamę „końca historii” i konsekwentnie akcentowane zapotrzebowanie na lewicowy „reflektor sprawiedliwości i równości”, lewicowe uwrażliwienie na krzywdę (Bauman 1998: 9). Socjalizm stanowił w tej optyce alternatywę, wywoływał konieczność samoograniczania kapitalizmu, tworzył pewnego rodzaju granice. Zdaniem Zygmunta Baumana: „Trudno wyobrazić sobie dzisiejszą cywilizację bez wkładu wniesionego właśnie przez utopię socjalistyczną, która do znudzenia przypominała, że istnieje coś takiego jak sprawiedliwość społeczna czy równość praw ludzkich” (Bauman 2010).

Wyparcie obejmuje kilka podmiotów i odniesień. Po pierwsze lewica, owszem pokomunistyczna, ale cały czas podkreślająca taką tożsamość oraz tak identyfikowana, nie umiała obronić tej części swojej historii, która miała pozytywne aspekty, by wspomnieć inicjatywy związane z budową polskiego przemysłu, wykształceniem

ogromnej części kwalifikowanych robotników i inżynierów, wprowadzeniem powszechnej edukacji, opieki zdrowotnej, zabezpieczenia społecznego obejmującego wszystkie grupy, nie wyłączając indywidualnych rolników itp. Niebagatelne znaczenie związane jest z defensywą, a właściwie wręcz przegraną walki o docenienie niektórych przynajmniej aspektów polityki prowadzonej w PRL, zgodą na zsyntezowany, uproszczony i zmitologizowany obraz całego okresu, bez niuansowania pokazującego procesy liberalizacji po 1956 roku czy pozwalającego właściwie oceniać poziom legitymacji udzielanej ówczesnym władzom. Jednak nawet tych kilku autorów, których wypowiedzi stały się przedmiotem analizy, będzie się różnić między sobą w ocenie tradycji przedwojennych ruchów lewicowych oraz ocenie Polski Ludowej. Ich biograficzne opowieści lub namysł nad rolą inteligencji jest skądinąd tłem do podsumowań, czynione jest to jednak z ogromnym namysłem i wazaniem każdego słowa.

Drugi rodzaj wyparcia oznacza, że lewica pozwoliła odejść i sama odeszła od charakterystycznego dla siebie języka. Znaczenie ma zgoda na uproszczenie, prymitywną propagandową symplifikację, pozwalającą, jak wielokrotnie napominał Andrzej Walicki, utożsamiać „PRL z ‘komunizmem’, a członków PZPR z ‘komunistami’, akceptując absurdalny termin ‘postkomunizm’ (jak możliwy był ‘postkomunizm’, skoro ‘realny socjalizm’ był świadomym zdystansowaniem się od scenariusza ‘budowania komunizmu’), godząc się nawet na używanie w odniesieniu do PRL terminu ‘komunistyczny totalitaryzm’ w uchwałach sejmowych” (Walicki 2011: 136–137). W tym aspekcie wyparcie nie jest tym samym co brak rozliczenia z przeszłością, indywidualnego i formacyjnego, przeciwnie to brak cierpliwości w tłumaczeniu celów i walorów państwa opiekuńczego, socjaldemokratycznej polityki, także w współczesnych realiach oraz zgoda na demontaż wielu instytucji potrzebnych społeczeństwu, odsuwanych jednak do lamusa, wyszydzanych przez prześmiewców z gatunku Janusza Korwin-Mikkego. Trzecim aspektem wyparcia jest, przy zmianie podmiotu, zrzeczenie się lewicowych ideałów przez związkowców z NSZZ „Solidarność”. Relatywnie często i z goryczą wypowiadali się o tym Karol Modzelewski czy Tadeusz Kowalik, uczestnicy wielu ruchów opozycyjnych przed 1989 rokiem i umiarkowanie aktywni w polityce późniejszej, krytyczni wobec planu Balcerowicza, przewidujący i recenzujący jego skutki. „Solidarność” lat 80. przedstawiana jest jako ruch lewicowy, egalitarny, wspólnotowy, ukierunkowany na samorządność i partycypację. Dostrzegalne jest rozczerwanie przebiegiem procesów kształtujących charakter tego ruchu, pierwotnie nieoktrojowanego i masowego, w miarę upływu czasu spolaryzowanego, spolityzowanego, porzucającego idee samorządności pracowniczej oraz Samorządnej Rzeczypospolitej (Modzelewski 2006; Modzelewski 2013: *passim*). Czwarty rodzaj wyparcia przynoszą pojawiające się w kilku wypowiedziach twierdzenia o porzuceniu swoich ideałów przez lewicę w ogóle – otwierające, o czym za chwilę, możliwość ich przechwycenia.

Znikanie lewicy to nic innego jak redukcja czy wręcz wycofanie pojęć pozwalających rozumieć, definiować i interpretować rzeczywistość polityczną. Rezygnacja jest po trosze owym wspomnianym wyżej wyparciem. Zaniechanie polegające na

uznaniu, że dotychczasowy repertuar pojęciowy jest *pasé*, był w gruncie rzeczy zgodą na takie ramy dyskursu, jakie narzucone zostały w publicystyce epatującej wartościami doktryn dalekich od lewicy. Jeśli w użyciu pozostaje termin typu „akumulacja pierwotna”, to po spodziewamy się, że autor relacjonuje jakieś przeszłe okoliczności lub referuje zagraniczne opracowania (neomarksistowskie). Przywoływać to pojęcie będą częściej (wyjątkiem są starsze już publikacje T. Kowalika) przedstawiciele młodszej generacji, przykładowo Jan Sowa, Edwin Bendyk, Bartosz Kuźniarz.

W wymiarze indywidualnym wyparcie jest koherentne z dystansowaniem się od poglądów lewicowych rozumianych jako radykalne, polegające na akceptacji komunistycznej doktryny i praktyki. Nie ma to nic wspólnego z unikiem, którego celem byłaby próba zatarcia jakichś biograficznych okoliczności z przeszłości. Lewicowość warta wsparcia definiowana jest poprzez wrażliwość oraz zdolność do tworzenia wspólnoty (Bauman 1998: 8); ocena polityki z lewicowej perspektywy jest akceptacją wolności (uzyskanej), lecz z konkluzją braku charakterystycznego dla tych formacji braterstwa (Modzelewski 2013: 375 i nast.). Przykładem byłoby tu zaprzeczenie Andrzeja Walickiego, który będąc beneficjentem licznych wyróżnień i nagród przyznawanych przez środowiska lewicowe, deklarując poglądy zgodne z europejskim czy wręcz światowym kanonem wartości lewicowych, nie chce być określany jako działacz lewicy. Samookreślenie ma łączyć dwa ideowe porządki, a wybitny znawca myśli politycznej przedstawia się jako lewicowy liberał (Walicki 2010: 426).

Lewicową wrażliwość przywódców i rządów wywodzących się z partii, później koalicji socjaldemokratycznej najwyraźniej i w najbardziej konsekwentny sposób krytykował Tadeusz Kowalik. Opinię taką wyrażał na różne sposoby. Między innymi na marginesie lektur, zwracając uwagę na zapomniane, a za życia prekursorskie badania Michała Kaleckiego, zachęcając do czytania opracowań Włodzimierza Brusa i Kazimierza Łaskiego, wpierv zmagających się (przypadek Brusa) z złą reformowania systemu socjalistycznego, następnie, wspólnie, z równie ponurą złą korygowania dróg przejścia do prywatnej gospodarki rynkowej (Kowalik 2009: 112–113; 2011: 12). Odwoływanie się do tych nazwisk, przypomnianie sylwetek innych jeszcze ekonomistów, nawet wywodzących się z konkurencyjnych szkół, służyć miało perswazji na rzecz reform wdrażanych tak, by na pierwszym planie była jednostka ludzka, cała zbiorowość (Kowalik 2008: 19–48). Reformy, których kosztem jest obniżenie poziomu życia oraz nierówności polaryzujące społeczeństwo, nie powinny być – zdaniem ekonomisty – legitymizowane przez ludzi lewicy.

Teza kolejna o zafałszowaniu dotyczy kreowanych intencjonalnie lub bezwiednie (naiwnie, choć w dobrej wierze) ideologicznych treści zniekształcających obraz procesów gospodarczych, dane dotyczące kondycji społeczeństwa, co umożliwia kształtowanie poprzez projekty i programy takiego stanu rzeczy, który problemów nie pozwala rozwiązać, przeciwnie, lawinowo je mnoży. Istnienie poglądów tego rodzaju jest oczywiste, a rolą intelektualisty jest je demistyfikować. Pomocnym jest odwołanie do wiedzy fachowej, publikacji najnowszych i światowej klasyki filozofii politycznej, nauk humanistycznych i społecznych oraz do wspomnień pozwalających operować paralełą lub antynomią. Analiza różnego typu wypowiedzi (wywiady,

autobiografie, publicystyka) pozwala dostrzec wzajemne wpływy, relacjonowanie publikacji kolegów umożliwia wzmacnianie własnej argumentacji.

Zafałszowanym – w świetle tych poglądów – jest początek polskiej transformacji, niedoceniany zaś obraz społecznych jej rezultatów. Dodać należy – skutków negatywnych, które działać powinny jak koło zamachowe dla lewicy, której sensem istnienia jest zwalczanie nierówności dochodów, obrona wykluczonych. Taki obraz lewicy przywołuje w licznych swoich publikacjach Zygmunt Bauman przypominając właściwe każdej epoce pojawienie się „ludzi zbędnych”, specyfikując zasady konstytuujące tego typu formacje, wśród nich wspólnotową odpowiedzialność z losy wszystkich swoich członków, cytując metaforę Stanisława Ossowskiego, że siłę mostu bada się przez nośność najsłabszego przęsła. W tym ostatnim przypadku podkreśla, że nie można jakości społeczeństwa sprowadzać do wzrostu PKB, decydujące jest „sytuacja życiowa najsłabszego jej sektora” (Bauman 2012: 20).

Istniejący ład, według Tadeusza Kowalika, był rezultatem wspólnego działania partii zaliczanych do postsolidarnościowego i postkomunistycznego nurtu. Skutki transformacji, polityki gospodarczej i społecznej szczególnie dotkliwe wiążą się z ograniczeniem zakresu państwa opiekuńczego, z bezrobociem, wyjątkowo wysokim wśród młodzieży, niskim zabezpieczeniem społecznym, ograniczonymi prawami do zasiłków (przy niskich wartościach tychże), wysokim, w porównaniu nawet z innymi państwami Europy Środkowej, zakresem ubóstwa. Nierówności dochodów to podstawowy widoczny rezultat transformacji, szczególnie spadek dotyczył dochodów rolników. Bezpośrednio z polityką kolejnych rządów, bez względu na ich charakter, wiąże się spadek budownictwa mieszkaniowego. Wśród zjawisk negatywnych, dających się obserwować, T. Kowalik wymieniał także stosunki pracy, anachroniczne, niemal XIX-wieczne, pogłębiające alienację, podobnie jak inne procesy wiążące się z zglobalizowaną gospodarką i neoliberalnym uzasadnieniem dominacji określonego rodzaju procesów produkcji (Kowalik 2003: 192–193). Skrajnie zmitologizowana wyobraźnia społeczno-ekonomiczna decydentów czy elit politycznych przyczyniła się do wyboru algorytmu zmian. Jej składnikami według T. Kowalika były przekonania, że gospodarki realnego socjalizmu cechował egalitaryzm (a był on fikcją, ideologicznym konstruktem), że potrzebne jest przyspieszenie powstawania prywatnego kapitału (co oznaczało ukrytą akceptację transferu zasobów od biednych do bogatych). Rynek w tych wyobrażeniach miał umożliwić wyrównanie szans, dawać szanse lepszym (tego, że mechanizm nie będzie działał sprawiedliwie, nie uwzględniano). Fałszywym było także przekonanie o nadmiernym udziale wydatków państwa na cele socjalne, przekraczającym podobne wskaźniki państw o podobnym poziomie rozwoju, stąd należy dążyć do ich ograniczenia. Najbardziej zmistyfikowano kwestie przebiegu transformacji, przedstawiając decyzje o „szokowej operacji” jako jedyną możliwość, uzasadniając na różne sposoby konieczność wyrzeczeń (Kowalik 2011: 20–14). Bałamutną jest nie tylko teza o bezalternatywności planu Balcerowicza, ale o wymuszeniu takiego a nie innego przebiegu zmian przez międzynarodowe instytucje finansowe. Starając się zobrazować dylematy osób podejmujących decyzje (lub właśnie ich brak) przywoływane są

podobne wypowiedzi polskich i, dla wzmocnienia przekazu, zagranicznych recenzentów przemian (Kowalik 2011: 17, Modzelewski 2013: 388).

Zafałszowane są nie tylko interpretacje, także różne nadzieje, np. że da się w kapitalizm inkorporować mechanizm samoograniczeń lub że upośledzeni, słabsi są zdolni do konsolidacji. Ostatecznie zafałszowaną jest reprezentacja różnych, podanych marginalizacji grup przez lewicę oraz lewicowość niektórych polityków (zwłaszcza gdy za ich udziałem dokonywały się zmiany niekorzystne dla kurczącej się klasy robotniczej, ludzi słabiej sytuowanych).

Trudno powiedzieć, że atakowane, raczej wypominane, są zaniechania, zgody, udzielane przez polityków lewicowych w różnych momentach polskiego transformacyjnego ćwierćwiecza. Pytanie o powinności lewicy znajduje odpowiedź *implicite*, gdy przy okazji przedstawiania pułapek zaangażowania właściwych dla powojennego okresu, mowa o możliwych, uniwersalnych, pułapkach ideologicznego myślenia, a także o zobowiązaniach inteligencji, powinności burzenia fałszywych wyobrażeń, torowania drogi prawdzie (Hirszowicz 2001: 255). Odpowiedzi formułowane były także z przywołaniem personalistów: „Co powinna była robić lewica? Być lewicą. Mówić głośno tak jak Aleksander Małachowski, Karol Modzelewski, Ryszard Bugaj, nieco później (i do wejścia w skład Rady Polityki Pieniężnej) Wiesława Ziółkowska, przed-rządowy Marek Pol. I działać w tym duchu” (Musztarda przed...).

Interpretacje procesów zanikania lewicy zawierają także tezę o przechwytywaniu. Może ono obejmować ogół lub niektóre z haseł, celów programowych, wartości charakterystycznych dla ruchów i partii o tym profilu ideowym. Termin przechwytywanie ma tu znaczenie podobne do przypisywanego mu przez Guy'a Deborda. Jest to przeciwieństwo cytowania, powoływania się na autorytet, przejście oderwane od kontekstu związanego z epoką, z konkretnym stanowiskiem (Debord 2006: 138). W analizowanym dyskursie oznacza, że lewica w dużym stopniu została pozbawiona tych elementów, które decydowały o jej tożsamości w XIX i XX wieku. Kto inny, symbolicznie to wyrażając, macha współcześnie lewicowym sztandarem, nazywając go w dodatku zupełnie inaczej. Oczywiście żaden rodzaj ruchu czy formacji nie może mieć monopolu na interpretację świata, formułowanie diagnoz i projektów zmiany. O wywołującej upokorzenie nędzy, o konieczności wyzwolenia ludzi z ucisku, edukacyjnej emancypacji, walce z dyskryminacją pisano chociażby w papieskich encyklikach. Wiele istotnych dla lewicy haseł programowych zrealizowały albo przejęły przez inne formacje (libertarialne, komunitarianie) lub ruchy (np. feministyczne, pacyfistyczne, alterglobalistyczne, oburzonych). Niektóre z haseł (jak ośmiogodzinny dzień pracy) stały się kompletnie niezrozumiałe, zarówno w kręgach, które o pracy mogą tylko pomarzyć, jak w korporacjach, gdzie związane z organizacją pracy mechanizmy awansu zmuszają do eskalacji wysiłku. Słowa i przypisywane im znaki wartości uległy odwróceniu np. „Prawa człowieka» zaczęto nazywać «roszczeniami», «świadczenia» stały się udzielanymi na zasadzie dobroczynności «zasiłkami», «obrońca ludu» stał się wyrażeniem ironicznym” (Walicki 2016: 28).

Ważny rodzaj „przechwycenia” polega na paradoksie występującym w sytuacji, gdy lewica stanowi partię władzy. Dla formacji tego rodzaju charakterystyczną

będzie retoryka walki, nie do utrzymania, gdy uzasadnić trzeba decyzje podejmowane często wbrew interesom potencjalnego elektoratu. Przegrana, ustąpienie pola, jest pochodną niczym nieuwarunkowanej niemocy; można było krzyczeć głośniej, wyraźniej troszczyć się o wszystkie grupy słabsze i gorzej reprezentowane, po prostu o własną bazę społeczną. Lewica utraciła impet oznaczający progresję, przechwyceniu uległa nie tylko wspomniana retoryka walki, ale samo pragnienie i obietnica zmiany. Z lewicowej perspektywy zawsze zmiana powinna być konieczna, tak rozumowali lewicowi utopiści, wizjonerzy szklanych domów, niekoniecznie komuniści obsadzający się w roli strażników już zmienionego. Przewrotność tego przechwycenia jest kolejnym wytrąceniem wszelkich argumentów, logika współczesnego świata polega bowiem na tym, że nie trzeba nic zmieniać. Właściwie trzeba, tylko intencje i sprawstwo lewicy nie mają najmniejszego znaczenia, zmiana jest bowiem wmontowana w system, skoro elastyczność jest jednym z jego wymogów (*flexibility*). Kontrola procesów pracy nie jest domeną rządów, które w coraz mniejszym stopniu to potrafią, co nie umniejsza ich deklaratywnej pasji. Zmiana i elastyczność to podstawowe hasła determinujące procesy socjalizacji młodego pokolenia, państwo opiekuńcze czy socjalne z sumą uzyskanych w pochodzie pokoleń uprawnień czy gwarancji może być postrzegane jako coś abstrakcyjnego, bezwartościowego, jeśli skojarzyć rozwiązanie z komunistycznym wdrożeniem.

Lewica, jak pisze Zygmunt Bauman, musi się wymyśleć na nowo, przegrała bowiem wojnę kulturową (Bauman 2013). Przy czym jej stare problemy pozostają nadal aktualne. Andrzej Walicki jako takie wymienia problem społeczny, związany z pogłębianiem nierówności i erozją bezpieczeństwa, oraz obyczajowy, którego istotą jest obrona wolności indywidualnej przed „naporem sztucznie reanimowanego tradycjonalizmu” (Walicki 2013: 423). Przyjęcie tak różnych perspektyw może rzutować na zróżnicowanie, dywersyfikację, nurtów lewicy.

## Podsumowanie

Analiza dyskursu pozwala dostrzec w retoryce omówionych wypowiedzi celowe zaniechania. Autorzy nie stosują terminów kojarzących się z neoliberalną nowomową. Są dużo bardziej uwrażliwieni społecznie, dbający o humanistyczny wydźwięk prezentowanej argumentacji, czego nie można traktować tylko jako kokieterii. Jednym z powodów do refleksji staje się pragmatyczna orientacja działań we współczesnym świecie, niekwestionowana, choć w tle wyraźnie wybija się, może nie potępienie, lecz dezaprobata dla ignorowania społecznych skutków działań, skutków, które dotyczyć będą przyszłości, dobra publicznego, sytuacji wspólnoty i jednostek ludzkich. Szeroka perspektywa oceny polityki dziejącej się tu i teraz (beż użycia terminu polityki publicznej) oraz zainteresowania naukowe wymuszają przypomnienie o procesach globalizacyjnych, umieszczanie ocen wydarzeń krajowych w kontekście europejskim, cywilizacyjnym, związanym z ponadnarodowymi właściwościami rynków oraz na tle szerokiego spectrum partii i ruchów politycznych. Trudno zidentyfikować obecność marksowskich specyficznych terminów,

choć trudno byłoby bez niektórych się obejść. Stąd zwracają uwagę pojęcia takie, jak kapitalizm, stosunki pracy, wyzysk, może nieprzywoływane bezpośrednio pojęcie alienacji, ale częste odwoływanie się do podmiotowości.

Językowa wrażliwość, docenienie, że pojęcia determinują myślenie, zauważalne jest w omówieniach programów europejskich partii socjaldemokratycznych, recenzjach publikacji, których przedmiotem była „trzecia droga”. Przykładem może tu służyć przytaczany przez Tadeusza Kowalika katalog tez, haseł stanowiących jednocześnie wartości zmienionych, odnowionych wizji socjaldemokratycznych. Nawet jeśli to tylko polemika z Anthony Giddensem, referowanie programowych dyskusji toczących się na forum brytyjskim, francuskim czy niemieckim, podkreślenie obejmuje takie kwestie, jak równość, ochrona słabych, wolność rozumianą jako autonomia, korelację praw i obowiązków, autorytet powiązany z demokracją, kosmopolityczny pluralizm i wymieniany przez wspomnianego socjologa filozoficzny konserwatyzm (Kowalik 2001: 128)

W analizowanych publikacjach nietrudno zauważyć następującą optykę: jeśli obserwować trend przez włoskiego intelektualistę nazwany *Goodbye Mr Socialism*, polegający na degradacji, kompromitacji pomysłu na system alternatywny dla kapitalizmu, po 1989 roku lewicowe projekty zostały pogrążone przez kolejne zaniechania (Negri 2008). Najistotniejszym jest przyjęcie, iż motywacyjna wartość utopii topnieje w konfrontacji z realnym urządzaniem państwa, globalną gospodarką, wszechpotężnym rynkiem. O stopniowym zanikaniu lewicy decydują przeobrażenia relacji społecznych, w tym warunkowanych pracą, zmianą jej charakteru, także jej deficytem. Relacje odwróciły się, współcześnie to nie pracodawcy szukają pracowników, a pracownicy towarów, lecz pracownicy usiłują znaleźć pracę, a towary szukają nabywców (Bauman 2009: 136). Paradoksem jest także to, że to nie klasa robotnicza zmieniła czy zniszczyła kapitalizm, ale kapitalizm, przy wprowadzeniu nowoczesnych technologii eliminujący organizację pracy charakterystyczną dla fordyzmu, uszczuplił tę klasę. Wspólnotę pracowniczą zmienił w zbiór jednostek niepotrafiących współpracować, niedostrzegających takiej potrzeby.

Zanikanie, dekompozycja, rozbięcie polskiej lewicy związane jest z kurczeniem się zasięgu oddziaływania partii socjaldemokratycznych, środowiska politycznego identyfikującego się z tą stroną sceny politycznej oraz idei. Polska nie jest pod tym względem wyjątkowa, odosobniona, podobne procesy obserwowane są w innych państwach europejskich. Incydentalnie następuje reaktywacja polegająca na przyciągnięciu zainteresowania dla wygranej wyborczej. Jednak lista problemów emocjonujących społeczeństwo wykracza poza listę typową dla lewicy. Zainteresowanie problematyką imigrancką, następnie uchodźczą, jest w stanie zastąpić zainteresowanie problemami najistotniejszymi z punktu widzenia egzystencji i kondycji społeczeństwa, także tej jego części, która w pokoleniowym marszu inicjuje swój udział na rynku pracy i rynku konsumenckim.

## Bibliografia

- Badora Barbara. 2015. „Kim są wyborcy, czyli społeczno-demograficzne portrety największych potencjalnych elektoratów”. *Komunikat z Badań* nr 5258. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Bauman Zygmunt. 1998. O zadaniach lewicy. W *Problem główny współczesnej lewicy*. 7–10. Warszawa: Instytut Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza.
- Bauman Zygmunt. 2008. „Czy przyszłość ma swoją lewicę?” *Mysł Socjaldemokratyczna* 1–2 (18): 7–16.
- Bauman Zygmunt. 2010. „Niechybnie czeka nas rewolucja, choć nie wiadomo, kiedy ona nastąpi”. *Dziennik Bałtycki* 10.12 (2010). Za <http://www.dziennikbaltycki.pl/artykul/343789,zygmunt-bauman-niechybnie-czeka-nas-rewolucja-choc-nie-wiadomo-kiedy-ona-nastapi,id,t.html>.
- Bauman Zygmunt. 2012. „Czy przyszłość ma lewicę?” *Zdanie* 3–4: 14–21.
- Bauman Zygmunt. 2013. „Nieśmiertelność nadziei”. *Krytyka Polityczna. Dziennik Opinii*. 28.06. Za: <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20130628/bauman-cisnienie-utopii>
- Bihl Alain. 2008. *Nowomowa neoliberalna: retoryka kapitalistycznego fetyszyzmu*, Agata Łukomska (przeł.). Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.
- Bourdieu Pierre, Loïc Wacquant. 2010. „Nowomowa neoliberalna”. *Recykling Idei. Pismo Społecznie Zaangażowane* 02.06. Za: <http://recyklingidei.pl>.
- Chwedoruk Rafał. 2008. Idee w społecznej próżni – fenomen rewitalizacji idei skrajnej lewicy w Polsce XX wieku. W *Kontynuacje i nowatorstwo w świecie współczesnych idei*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.
- Debord Guy. 2006. *Społeczeństwo spektaklu oraz rozważania o społeczeństwie spektaklu*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Dmochowska Maria. 2008. „Intelektualne zaplecze polityczne lewicy i prawicy w Polsce po 1989 roku: wstępna diagnoza”. *Studia Polityczne* 21 (2008): 169–196.
- Drozda Łukasz. 2015. *Lewactwo. Historia dyskursu o polskiej lewicy radykalnej*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.
- Godlewski Tadeusz. 2002. Socjalliberalizm Sojuszu Lewicy Demokratycznej. W *Polacy – Polska – Europa. Interpretacje idei politycznych*, Tadeusz Godlewski i Wojciech Jurkiewicz (red.), 161–167. Bydgoszcz: Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej.
- Godlewski Tadeusz. 2007. Lewica w polskim systemie partyjnym. W *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*, Krzysztof Kowalczyk i Łukasz Tomczak (red.) 70–79. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Godlewski Tomasz. 2008. *Lewica i prawica w świadomości społeczeństwa polskiego*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Negri Antonio. 2008. *Goodbye Mr Socialism*. Krzysztof Żaboklicki (przeł.). Warszawa: W.A.B.
- Hirszowicz Maria. 1998. *Spory o przyszłość*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Kazin Michael. 2011. *Amerykańscy marzyciele. Jak lewica zmieniła Amerykę*, Michał Sutowski (przeł.). Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Kochan Jerzy. 2013. *Socjalizm*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Kowalik Tadeusz. 1998. Wobec globalizacji nierówności. W *Problem główny współczesnej lewicy* 20–28. Warszawa: Instytut Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza.
- Kowalik Tadeusz. 2003. Trzecią drogą do centrum. Wzloty i upadki socjaldemokracji europejskiej i polskiej. W *W poszukiwaniu innych światów*. Piotr Żuk (red.). 163–196. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kowalik Tadeusz. 2008. W kierunku realnych utopii. W *Spotkania z utopią w XXI wieku*. Piotr Żuk (red.) 19–48. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Kowalik Tadeusz. 2009. [www.polskatransformacja.pl](http://www.polskatransformacja.pl). Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
- Kowalik Tadeusz. 2011. Animal spirits w transformacji polskiej. W *Węzeł polski. Bariery rozwoju z perspektywy ekonomicznej i psychologicznej*. Paweł Kozłowski (red.). 11–26. Warszawa: Instytut Nauk Ekonomicznych PAN. Instytut Psychologii PAN.
- Kuroń Jacek, Jacek Żakowski. 1997. *Siedmiolatka czyli kto ukradł Polskę*. Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.
- Ładyka Jerzy. 2010. *O kulturowej tożsamości lewicy w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Machalica Bartosz. 2008. „Lewica w sieci”. *Przegląd* 23: 30–32.
- Mair Peter. 2010. Orientacje prawicowe i lewicowe. Tomasz Płudowski (przeł.). W *Zachowania polityczne*. Russel J. Dalton, Hans-Dieter Klingemann (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Majmurek Jakub. 2009. Ideologie polskiej transformacji. W *Stracone szanse? Bilans transformacji 1989–2009*. Jakub Majmurek, Piotr Szumilewicz: 119–145. Warszawa: Difin SA.
- Malendowicz Paweł. 2006. Ultralewica a współczesność. Idee, programy, praktyka. Piła: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile.
- Materska Sosnowska Anna. 2006. *Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej – dostosowanie syndykatu władzy do zasad demokracji parlamentarnej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Modzelewski Karol. 1993. *Dokąd od komunizmu?* Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”.
- Modzelewski Karol. 2003. *Życiodajny impuls chuligaństwa*. Kraków: Universitas.
- Modzelewski Karol. 2013. *Zajeżdżimy kobyłę historii. Wyznania poobijanego jeźdźcy*. Warszawa: Wydawnictwo Iskry.
- Musztarda przed obiadem. Z Tadeuszem Kowalikiem rozmawiają Edward Chudziński, Paweł Kozłowski, Filip Ratkowski. 2004. *Zdanie* 3–4; za: <http://www.pte.pl/pliki/2/21/Kowalik%20T.%20-%20Musztarda%20przed%20obiadem.pdf>.
- Nowak Leszek. 2001. Chichot heglowski czyli marksizm i liberalizm w polityce polskiej. W *Człowiek, rynek, sprawiedliwość: szkice*. Mieczysław Kabaj [et al.]. 63–65. Warszawa: Towarzystwo Wydawnicze i Literackie.
- Ost David. 2007. *Kłęska „Solidarności”. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, Hanna Jankowska (przeł.). Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
- Rorty Richard. 2010. *Spełnianie obietnicy naszego kraju: myśl lewicowa w dwudziestowiecznej Ameryce*, Andrzej Karalus i Andrzej Szahaj (przeł.). Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

- Rytualny chaos. Studium dyskursu publicznego. 2010. M. Czyżewski, S. Kowalski, A. Piotrowski (red.). Kraków: Areus.
- Sieklucki Dominik. 2006. *Partie lewicy i centrolewicy w polskim systemie partyjnym*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Słabek Henryk. 2009. *O społecznej historii Polski 1945–1989*. Warszawa: Wydawnictwo Książka i Wiedza.
- Szyszkowska Maria. 2004. *Lewicowość w XXI wieku*. Warszawa: TCHu Dom Wydawniczy.
- Teixeira Ruy and Joel Rogers. 2008. *America's Forgotten Majority: Why the White Working Class Still Matters*, Nowy Jork: Basic Books.
- Teixeira Ruy. 1998. Znikający wyborca w Ameryce, Jacek Zychowicz (przeł.). W *Władza i społeczeństwo 2*. Jerzy Szczupaczyński (wybór i oprac.). 277–284. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Tomczak Łukasz. 1997. *Polskie partie socjaldemokratyczne w latach 1990–1997*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Tomczak Łukasz. 2010. Pozaparlamentarne partie polskiej lewicy. Struktury, programy, strategie działania. W *Polska scena polityczna. Środowiska – komunikacja polityczna strategie*. Katarzyna Sobolewska-Myślik, Agnieszka Hess, Krzysztof Kowalczyk (red.). 308–317. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie.
- Tomczak Łukasz. 2012. *Lewicowe partie polityczne w Polsce: programy, organizacja, strategie*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Walicki Andrzej. 2010. *Idee i ludzie. Próba autobiografii*. Warszawa: Instytut Historii Nauki Polskiej Akademii Nauk.
- Walicki Andrzej. 2011. Walka o język, kulturę, prawo. W *Projekt dla Polski. Perspektywa lewicowa*. Janusz Reykowski (red.). 136–139. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Walicki Andrzej. 2013. *Od projektu komunistycznego do neoliberalnej utopii*. Kraków: Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas.
- Walicki Andrzej. 2016. „Stare zadania dla nowej lewicy”. *Przegląd 3* (2016). 26–30.
- Wolf-Powęska Anna. 2014. „Nauka i polityka trudne partnerstwo”. *Przegląd Zachodni 3* (2014): 39–62.
- Ziemski Andrzej. 2009. *My socjaliści. 60 lat później*. Warszawa: Wydawnictwo Kto jest Kim.
- Zniewolony umysł 2. Neoliberalizm i jego krytyka. 2007. Ewa Majewska, Janek Sowa (red.). Kraków: Korporacja Ha!art.
- Żakowski Jacek. 2009. Lewicowość, lewica, polityka. W *Partie i zmiany granic polityki*. Piotr Kosiewski (red.). 11–17. Warszawa: Fundacja im. Batorego.

## The case of *disappearing Left* in Poland

### Abstract

The article is an example of a discourse analysis dedicated to the decreasing relevance of the left-wing politics in Poland. In the course of the article author, first, reconstructs explanatory factors behind the phenomenon of the „disappearing left in Poland” that has been proposed by several authors since the 90s. In the second step, author applies this framework to the

field of parliamentary politics, political discourses as well as to wider political context (i.e. media). The explanatory factors has been classified into five groups: adaptation (adjusting the left to the neoliberal order), denial (unsuccessful defense of leftist values and tradition), misrepresentation (consent of the political elites of the left to changing political affiliation of the trade unions that folated towards the conservative right), capture (exploitation of the crucial elements of the doctrine like „welfare state” by the national- Catholic milieus), incoherence (different ideological priorities of the „young” and „old” activists of the Left) and eventually linked with the „vanishing voter” situation in Poland.

**Key words:** political discourse, discourse analysis, Polish political scene, Left-wing politics, political parties

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XV (2015)

ISSN 2081-3333

*Jacek K. Sokołowski*

Centrum Badań Ilościowych nad Polityką

Uniwersytet Jagielloński

## Od sojuszu do skrajnej wrogości.

## Ewolucja zachowań parlamentarnych Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości w latach 2001–2013

### Struktura konkurencji parlamentarnej jako element systemu partyjnego

Sposób, w jaki partie funkcjonują w parlamencie, a przede wszystkim ich zdolność do powoływania odpowiedzialnego politycznie rządu stanowi jeden z podstawowych elementów składających się na opis systemu partyjnego w danym kraju. Jak zauważyli niemal pół wieku temu dwaj klasyczni dziś autorzy, powstanie partii będących w stanie wyłonić odpowiedzialny rząd jest jednym z kluczowych wyzwań stojących przed krajami przechodzącymi proces demokratyzacji (Palombara La, Weiner 1996). W modelu idealnym partie podczas kampanii wyborczych prezentują spójne propozycje programowe, które następnie – w razie zwycięstwa wyborczego – są implementowane przez rząd wyłoniony przez pochodzącą z wyborów większość parlamentarną. Opisy dysfunkcyjnych systemów partyjnych pokazują, że zaburzenia w mechanizmie reprezentacji dotyczą zwykle jednego (lub kilku) z tych kluczowych elementów i polegają na braku trwałych, opartych na programie więzi pomiędzy partią a elektoratem, niemożności wyłonienia stabilnej większości rządowej bądź niemożności prowadzenia przez rząd spójnej polityki.

Polska scena partyjna wykazuje cechy systemu niedojrzałego, znajdującego się dopiero na wstępnym etapie rozwoju: więzi partii z wyborcami są nadal chwiejne i oparte raczej na podstawach charyzmatycznych niż programowych, a rywalizacja wyborcza opiera się raczej na emocjach niż na konkurencji merytorycznej (co wynika z niestabilności uczestnictwa wyborczego i związanej z nią koniecznością każdorazowej mobilizacji nowych grup elektoratu dla uzyskania przewagi wyborczej) (por. nt. kolejnych wyborów: Markowski 2006, Markowski 2008, Sokołowski 2012; nt. niskiej lojalności wyborów w Polsce zob: Alberski 2010: 23–37, Cybulska 2011; nt. niedojrzałości polskiego systemu partyjnego zob. w szcz. Millard 2009). Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że na przestrzeni ostatniej dekady zaznacza się tendencja do pewnej stabilizacji i instytucjonalizacji – zarówno aktorów (partii), jak i relacji pomiędzy nimi (por.: Gwiazda 2009, zob. zwłaszcza Szczerbiak 2012). W szczególności, dwie ostatnie kadencje przyniosły okres stabilnych rządów koalicyjnych oraz w 2011 zwycięstwo wyborcze partii rządzącej. Konkurencja

pomiędzy dwiema głównymi partiami (PO i PiS) wydaje się być zjawiskiem utrwalonym, przynajmniej w wymiarze rywalizacji wyborczej (Gwiazda 2009, Szczerbiak 2012, Markowski 2006). Jednocześnie natura tej konkurencji w szerszym wymiarze – funkcjonowania w parlamencie oraz relacji z elektoratem – nie została jak dotąd kompleksowo zbadana i jak się wydaje, podlega ciągłej ewolucji.

Niniejsze opracowanie prezentuje analizę ewolucji tożsamości obydwu ugrupowań od wyborów 2005 r. Analiza uwzględnia kreowanie więzi z elektoratem oraz wybrane wzorce i reguły rządzące zachowaniem aktorów na arenie parlamentarnej (por. Carey, Reynolds 2007: 256). Strukturę konkurencji partyjnej w parlamencie charakteryzuje się najczęściej poprzez trzy elementy:

- liczbę i spójność ugrupowań parlamentarnych,
- trwałość koalicji rządowych i przewidywalność ich składu,
- wzorce międzypartyjnych konfliktów i sojuszy w głosowaniach.

Liczba partii reprezentowanych w Sejmie zmniejszyła się znacząco na przestrzeni ostatnich 13 lat i jest od VI kadencji względnie stała. O ile bowiem liczba partii zdobywających mandaty w kolejnych wyborach od 2007 r. zmienia się nieznacznie (cztery partie w 2007, pięć partii w 2011), o tyle na skutek późniejszych rozłamów zarówno na koniec VI kadencji, jak i obecnie łączna liczba klubów i kół wynosi 6<sup>1</sup>. Co istotne, spójność wszystkich partii (klubów parlamentarnych) wzrasta z kadencji na kadencję, dając podstawy do traktowania polskich partii politycznych jako względnie jednolitych aktorów (por. Słomczyński, Poznański, Harańczyk i in. 2008: 201–236). Obydwa te zjawiska wskazują na stopniową konsolidację systemu partyjnego, choć o jego wciąż dużej labilności świadczy pojawienie się nowych podmiotów – w wyborach parlamentarnych 2011 r. Twojego Ruchu, a w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2014 r. – Kongresu Nowej Prawicy.

Pomimo ograniczenia liczby aktorów parlamentarnych, wyłanianie przez nich większości koalicyjnej i trwałość polskich rządów to zjawisko wymykające się – jak na razie – jednoznacznej ocenie. Po kolejnych od 2001 r. wyborach każdorazowo formowała się wprawdzie większość powołująca rząd, jednakże należy zwrócić uwagę, iż:

- poza VI i VII kadencją tylko dwukrotnie doszło do utworzenia formalnej koalicji, o dość ograniczonej stabilności (koalicja SLD-PSL w latach 2001–2003 – 17 miesięcy, koalicja PiS-SO-LPR w latach 2006–2007 – 15 miesięcy);
- w IV i V kadencji występowały rządy tworzone *de facto* przez jedną partię, których powołanie nie zostało poprzedzone zawarciem formalnej umowy koalicyjnej; uzyskiwały one wotum zaufania na skutek doraźnego sojuszu z innymi ugrupowaniami, nie dysponowały jednakże stabilnym poparciem dla swoich inicjatyw ustawodawczych (rząd Leszka Millera od 2003 r., rząd Kazimierza Marcinkiewicza, rząd Marka Belki).

W latach 2001–2007 łączny czas trwania rządów opartych na formalnej koalicji wynosił zatem 32 miesiące, podczas gdy łączny czas trwania rządów *de*

---

<sup>1</sup> Co świadczy o wyraźnej tendencji spadkowej, jeszcze na koniec V kadencji klubów i kół było 8, zaś na koniec kadencji IV – 15.

*facto* mniejszościowych wyniósł 41 miesięcy (31 w IV kadencji i 10 w V kadencji). Trwająca nieprzerwanie od 2007 r. koalicja PO-PSL (a więc w chwili pisania niniejszego tekstu już 80 miesięcy) może świadczyć o stabilizacji również tego aspektu systemu partyjnego, nie należy jednak zapominać, że jest ona na tle dotychczasowej praktyki rządów koalicyjnych zjawiskiem unikalnym. Dla zaistnienia trwałych wzorców konkurencji parlamentarnej konieczne byłoby, aby podobnie skuteczną koalicję stworzyło – w razie wyborczego zwycięstwa – Prawo i Sprawiedliwość, to zaś wydaje się w tej chwili niezbyt prawdopodobne. Jednocześnie współpraca ludowców z Platformą, choć spójna w wymiarze sojuszu parlamentarnego, daleka jest od stabilności w wymiarze personalnym. Zmiany na stanowiskach ministerialnych następowały w obydwu rządach Donalda Tuska z częstotliwością zbliżoną do wymiany ministrów w wyniku kryzysów koalicyjnych w poprzednich rządach i w jakimś stopniu odzwierciedlały zapewne napięcia wewnątrzpartyjne. Stąd też trudno uznać, że system partyjny wytworzył już definitywne mechanizmy służące powoływaniu rządu większościowego (por. przekrojowo nt. stabilności rządów w Europie Środkowo-Wschodniej: Grotz, Weber 2012: No. 4).

Właśnie w kontekście braku takich mechanizmów szczególnego znaczenia nabiera ostatni z aspektów struktury konkurencji parlamentarnej, czyli wzorce konfliktów i sojuszy w głosowaniach sejmowych. Analiza zbieżności w stanowiskach zajętych przez ugrupowania parlamentarne podczas głosowań pozwala na ustalenie faktycznej roli odgrywanej przez nie w toku działań Sejmu. Jest to szczególnie ważne wobec faktu, że brak stabilnych wzorców, determinujących powstawanie koalicji i wyłanianie większości rządowej zacierza czytelny podział na opozycję i koalicję rządzącą. Jak wskazano powyżej, ponad połowa okresu 2001–2007 przypadła na okres rządów zmuszonych mobilizować „szable sejmowe” doraźnie, przed każdym ważnym głosowaniem i zawiązywać sojusze *ad hoc*, co sprawiło, że każde z ugrupowań reprezentowanych w Sejmie – choćby tylko na chwilę – członkiem koalicji popierającej rząd. Do tej pory nie próbowano zbadać, czy struktura poparcia rządów mniejszościowych przejawiała jakieś elementy stałe i jakie były wzorce takich konfliktów i sojuszy, nie analizowano ich również w kontekście rządów koalicyjnych. (Nie były one jak dotąd przedmiotem szczegółowych badań w odniesieniu do polskich partii politycznych, za wyjątkiem: Sokołowski, Poznański 2008: 281–294).

Jednocześnie wyjątkowa stabilność koalicji rządowej w dwóch ostatnich kadencjach nasuwa przypuszczenie, że wzorce zachowań dotyczące głosowania przez kluby mogły ulec poważnej zmianie. W szczególności interesujące jest sprawdzenie, czy ewolucji podlegały sposoby działania dwóch głównych partii, będących od 2005 r. hegemonami polskiej sceny politycznej.

## PiS i PO: ewolucja tożsamości

### Partie IV Rzeczypospolitej

Zarówno PiS jak i PO powstały jako partie odwołujące się do dziedzictwa „Solidarności”, bazując na ugrupowaniach wchodzących w skład Akcji Wyborczej „Solidarność”, która po nieudanej kampanii prezydenckiej jej lidera – uległa w szybkim tempie rozkładowi na przełomie lat 2000 i 2001. Korzystając ze struktur wcześniej istniejących partii (PiS – Porozumienia Centrum i Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, PO – Unii Wolności), oba nowe ugrupowania przejęły również ich postsolidarnościowy elektorat, wykazujący początkowo znaczną zdolność do przepływów pomiędzy nimi. W początkowym okresie istnienia partia Donalda Tuska silnie akcentowała gospodarczy liberalizm i potrzebę reform instytucjonalnych (m.in. wprowadzenie okręgów jednomandatowych w wyborach do Sejmu), zaś Prawo i Sprawiedliwość osią swojego przekazu uczyniło potrzebę walki z przestępczością i wzrost poczucia bezpieczeństwa. Po wejściu do Sejmu IV kadencji obie partie zbliżyła do siebie opozycyjność wobec rządzącego SLD, choć następowało to stopniowo. W wyborach samorządowych 2002 r. PiS i PO startowały częściowo tworząc wspólne listy. Na fali oburzenia społecznego, wywołanego tzw. aferą Rywina oraz innych skandali obciążających ugrupowanie postkomunistów, połączył je „program IV Rzeczypospolitej”, rozumiany ówczesznie jako odnowa moralno-instytucjonalna państwa<sup>2</sup>, w szczególności poprzez walkę z korupcją, przecięcie patologicznych powiązań na styku polityki i gospodarki oraz przyspieszenie i radykalizowanie lustracji i wzmocnienie roli Instytutu Pamięci Narodowej – w owym czasie jeden z najważniejszych tematów debaty publicznej. Jednocześnie zauważalne pozostawały różnice w podejściu do integracji europejskiej oraz spraw gospodarczych (zob. Paszkiewicz 2000: 77 i 116).

Wybory parlamentarne 2005 roku zmieniły układ sił politycznych, spychając partię postkomunistyczną do poziomu ok. 10-procentowego poparcia i zapewniając dominację dwóm partiom postsolidarnościowym. Tym samym wyczerpał się paradygmat „podziału postkomunistycznego”, zdefiniowanego przez M. Grabowską (2004) jako zasadniczej osi ogniskującej preferencje elektoratu (por. Gwiazda 2009). Dla PiS i PO, niedawnych sojuszników, a w powszechnym odbiorze naturalnych koalicjantów, oznaczało to konieczność wykreowania nowych, odróżniających je tożsamości, w sytuacji gdy ich potencjalne elektoraty pokrywały się mniej więcej w połowie (Markowski 2006: 817 i 819). Pierwszym krokiem w tym kierunku było podniesione przez PiS w końcówce kampanii wyborczej 2005 r. hasło „Polski solidarnej” i przeciwstawienie jej „Polsce liberalnej” (reprezentowanej przez Platformę)

---

<sup>2</sup> W tym znaczeniu pojęcia „IV Rzeczypospolita” użył po raz pierwszy politolog i publicysta Rafał Matyja w artykule *Obóz IV Rzeczypospolitej* w czasopiśmie „Deбата” w 1998 r. Jako hasło polityczne, kojarzone z programem Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości pojęcie to zaczęło funkcjonować od 2003 r., kiedy użył go w artykule prasowym socjolog i publicysta (późniejszy poseł PO) Paweł Śpiewak (zob. Śpiewak: 2003; por. też Dudek 2013: 530).

(Dudek 2013: 539, Markowski 2006: 819)<sup>3</sup>. Te – wygodne dla obu partii – etykiety nie mogły jednak całkowicie przysłonić popularności bliskiego wyborcom obydwu ugrupowań „programu IV Rzeczypospolitej”, który pozostawał – przynajmniej w warstwie deklaracji – ich programem wspólnym. U progu V kadencji PiS i PO znalazły się zatem w sytuacji paradoksalnej: chcąc zachować dalszy odrębny byt polityczny, musiały odróżniać się od siebie i antagonizować swoje elektoraty, jednocześnie jednak nie rezygnując ze wspólnego programu naprawy państwa, przynajmniej tak długo, jak długo zachowywał on popularność<sup>4</sup>.

Zamiast oczekiwanej przez wielu wyborców współpracy, pomiędzy dwiema partiami rozpoczął się więc konflikt. Narastał on jednak stopniowo i początkowo głównie w kwestiach personalnych oraz w warstwie werbalnej. Kluczowe projekty ustaw przygotowane przez rząd PiS jako realizacja „programu IV Rzeczypospolitej” zostały poparte przez PO (rozwiązanie Wojskowych Służb Informacyjnych, powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, pierwsza wersja ustawy lustracyjnej). Dopóki hasło „IV RP” zachowywało swoją atrakcyjność, Platforma nie mogła pozwolić sobie na otwartą kontestację polityki Prawa i Sprawiedliwości w tym zakresie. Na jej korzyść działała jednak okoliczność, że – wobec niezawarcia koalicji PO-PiS – partia braci Kaczyńskich skazana było na wsparcie ugrupowań populistycznych i o wątpliwej reputacji, co pozwalało poddać w wątpliwość ideę „odnowy moralnej”. Konflikty między koalicjantami i będące ich owocem kolejne skandale pozwalały Platformie zająć wygodną pozycję krytyka rządu *en tout*, bez przedstawiania konkretnych propozycji programowych.

### Przesunięcie semantyczne

Zdecydowana polaryzacja stanowisk obu partii oraz ich elektoratów nastąpiła od jesieni 2006 r. wraz z wybuchem „afery taśmowej” oraz na tle kampanii wyborczej w wyborach samorządowych (Dudek 2013: 560 i n.). Kolejny rok przyniósł serię skandali<sup>5</sup> oraz konfliktów zarówno w obrębie koalicji rządzącej, jak i w partii

---

<sup>3</sup> Obaj autorzy podkreślają, że wzrost napięcia pomiędzy PiS i PO spowodowany był dwoma czynnikami od nich niezależnymi: ustaleniem terminu wyborów parlamentarnych na jesień 2005, ale przed I turą wyborów prezydenckich (co zwiększało szanse postkomunistycznego kandydata na prezydenta Włodzimierza Cimoszewicza), a następnie nieoczekiwaną rezygnacją tegoż kandydata z udziału w wyborach w samej końcówce kampanii.

<sup>4</sup> Markowski zwraca jednak uwagę, że rezygnacja W. Cimoszewicza pozwoliło Platformie przejąć część elektoratu partii postkomunistycznej, otwierając dla PO drogę stopniowego „przesuwania się w lewo”. Ten czynnik mógł mieć decydujące znaczenie dla późniejszej decyzji kierownictwa partii, by nie wchodzić w koalicję w PiS i czekać na samoczynne „wypalenie się” rewolucyjnej atmosfery roku wyborczego (Markowski 2006).

<sup>5</sup> Największy wpływ na negatywny wizerunek PiS i jego populistycznych koalicjantów miały niewątpliwie „seksafera”, dotycząca molestowania współpracowniczek przez polityków Samoobrony, samobójstwo Barbary Blidy, polityk SLD uwikłanej w sprawę tzw. mafii węglowej, oraz „afery gruntowa”, w której głównym podejrzanym miał być Andrzej Lepper – przewodniczący koalicyjnej Samoobrony (por. Dudek 2013: 578–590).

PiS<sup>6</sup>. Ich ilość, przebieg oraz wydźwięk medialny postawiły pod znakiem zapytania zdolność i kwalifikacje Prawa i Sprawiedliwości do dokonania naprawy państwa, ale zarazem skompromitowały „program IV Rzeczypospolitej” jako taki. Pojęcie to zaskakująco szybko nabrało znaczenia negatywnego, prześmiewczo utożsamionego z karykaturalną „walką z układem”, symbolizowaną przez niekompetentnego ministra sprawiedliwości w rządzie PiS Zbigniewa Ziobrę. To w dużej mierze dzięki jego chybionym posunięciom dla znacznej części wyborców „program IV RP” z polityki uzdrawiania instytucji stał się jej odwrotnością: synonimem niejasnych rozgrywek z udziałem służb specjalnych i instrumentalnego traktowania śledztw przez polityków czy wręcz – w skrajnych interpretacjach – symbolem zamachu na demokrację. Duży wpływ na to „przesunięcie semantyczne” miał z pewnością fakt, że w okresie rządów PiS nie wyjaśniono żadnej z prawdziwych afer, które tak bulwersowały społeczeństwo u schyłku rządów SLD, natomiast większość skandali, jakie ujawniła działalność nowo powołanej służby antykorupcyjnej, dotyczyło polityków koalicji rządzącej lub osób mało znaczących<sup>7</sup>.

Pozwoliło to Platformie definitywnie porzucić jakąkolwiek identyfikację z hasłem „IV RP”, a nawet – wobec nowego, negatywnego znaczenia, jakiego nabrało to pojęcie – zająć pozycję głównego kontestatora polityki, którą hasło to miało pierwotnie reprezentować. Ułatwiło to obu partiom strategię komunikacyjną w kampanii wyborczej 2007 r., której głównymi tematami stała się gospodarka, polityka zagraniczna i właśnie „walka z układem” – przedstawiana jednak przez obie partie

---

<sup>6</sup> Konflikt pomiędzy ministrem sprawiedliwości (Z. Ziobrą) a ministrem spraw wewnętrznych (L. Dornem), zakończony dymisją tego ostatniego, rozłam w PiS na tle próby naruszenia „kompromisu aborcyjnego” przez grupę posłów pod wodzą marszałka Sejmu M. Jurka, powtórna dymisja Andrzeja Leppera w związku z „aferą gruntową”, ponowna dymisja ministra spraw wewnętrznych, J. Kaczmarka – następcy Dorna (por. Dudek 2013: 584–590).

<sup>7</sup> Szczególne znaczenie miały tu trzy skandale. Podczas „sprawy doktora G.” Centralne Biuro Antykorupcyjne – służba powołana do zwalczania korupcji na szczytach władzy – zajmowała się błahym w gruncie rzeczy postępowaniem wobec przyjmującego łapówki lekarza, co Ministerstwo Sprawiedliwości starało się przedstawić jako niebywały sukces, sztucznie rozdmuchując zakres zarzucanych podejrzanemu czynów (m.in. Z. Ziobro podczas specjalnie zwołanej konferencji prasowej sugerował w niewybrednych słowach, że zatrzymany lekarz dopuszczał się zabójstw na pacjentach). Ogromną kompromitacją okazało się również postępowanie w sprawie domniemanej korupcji A. Leppera, ministra i wicepremiera w rządzie PiS („afera gruntowa”), podczas którego główny podejrzany został – z dużym prawdopodobieństwem – ostrzeżony o prowadzonej przeciw niemu tajnej operacji przez ministra spraw wewnętrznych, J. Kaczmarka, który – po szybkim zdymisjonowaniu – stał się nagle jednym z głównych krytyków i oskarżycieli rządu. Wielu Polaków odebrało tę sekwencję wydarzeń jako dowód na to, że „układ” tropiony przez PiS w istocie został przez tę właśnie partię stworzony (skoro politycy PiS jako negatywnych bohaterów afery przedstawiać musieli własnych ex-ministrów). Swoistym „gwoździem do trumny” walki z korupcją (a zarazem polityki informacyjnej rządu) stała się „sprawa Sawickiej”, w której CBA zdobyło dowody ewidentnej korupcji posłanki PO, jednakże sposób ich przedstawienia (konferencja prasowa w toku kampanii wyborczej) odebrany został jako wykorzystywanie służb w walce politycznej i jawne nadużycie (por. Dudek 2013: 582, 587–588, 597).

całkowicie przeciwnie (por. Dudek 2013: 595–597, Markowski 2008: 1057). Osią przekazu Prawa i Sprawiedliwości stała obrona „programu IV RP”, przedstawianego jako postulat słuszny i potrzebny (przy czym Platforma zakwalifikowana została do zwolenników „układu” i „obsadzona” w roli negatywnego bohatera, jakiego w kampanii 2005 r. odgrywali postkomuniści). PO wyśmiewała ten przekaz wykorzystując opisane wyżej „przesunięcie semantyczne” i koncentrowała się na akcentach ekonomicznych („Polska zasługuje na cud gospodarczy”). Uwagę bacznych obserwatorów kampanii zwróciło jednak, że partia Donalda Tuska nie kreowała w niej tym razem wizerunku partii liberalnej, poprzestając na ogólnikowych postulatach odbiurokratyzowania gospodarki i jednocześnie hojnie szafując obietnicami pod adresem pracowników sektora publicznego (zob.: Markowski 2008). Mimo pozorów walki merytorycznej, jesienią 2007 r. tożsamość obydwu ugrupowań w dużej mierze definiowana była poprzez opozycję do głównego przeciwnika, nie poprzez postulaty programowe.

### **Wzajemna delegitymizacja i „podział posmoleński”**

Wybory parlamentarne 2007 r. znacząco „uporządkowały” polski krajobraz partyjny, w którym absolutną dominację uzyskały PiS i PO, zdobywając odpowiednio 32,11% i 41,5% wszystkich głosów. Głównym źródłem znacznego wzrostu poparcia, jakie zanotowały zarówno PiS, jak i Platforma w 2007 r.<sup>8</sup>, byli wyborcy nowo zmobilizowani, których udział w głosach zdobytych przez każdą z tych partii wynosił blisko 40%<sup>9</sup>. W kontekście kreowania tożsamości partyjnej na korzyść PiS działał fakt, że Platforma przejęła znaczną część dawnych wyborców postkomunistycznej lewicy<sup>10</sup>, odrywając się od wizerunku partii konserwatywnej. Wobec jednoczesnej eliminacji ugrupowań radykalno-populistycznych (Samoobrona i LPR), których wyborcy zasilili głównie elektorat PiS<sup>11</sup>, ta ostatnia uzyskiwała monopol po prawej stronie sceny politycznej, stając się partią konserwatywną światopoglądowo, lecz o wyraźnym obliczu prospołecznym. Natomiast skala sukcesu wyborczego Platformy utrudniała tej ostatniej kształtowanie spójnej tożsamości: po wyborach 2007 r. PO stała się partią, której elektorat obejmował zarówno rozczarowanych wyborców SLD, konserwatywnych i liberalnych wyborców pozyskanych jeszcze w 2005 r. jak i część przejętego elektoratu PiS<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> W liczbach bezwzględnych na PO padło w 2007 r. 6.700.000 głosów (wzrost o 3.900.000) a na PiS 5.180.000 (wzrost o 2.000.000) i w obu przypadkach było to – jak dotąd – rekordowe wyniki obu partii.

<sup>9</sup> Dokładnie 35,9% w przypadku PiS i 37,5% w przypadku PO (por. Markowski 2008: 1060).

<sup>10</sup> Ok. 800.000 głosów, co stanowiło 12% głosów uzyskanych przez PO (Markowski 2008).

<sup>11</sup> Łącznie ok. 770.000, co stanowiło 15% głosujących na tę partię w 2007 r. (Markowski 2008).

<sup>12</sup> Platforma w wyborach 2007 r. przyciągnęła do siebie również ponad 480.000 głosów wyborców, którzy w 2005 r. poparli PiS. Przepływ w przeciwnym kierunku był znikomy, gdyż na PiS „przerzuciło” swoje głosy tylko 117.000 wyborców PO z 2005 r. (Markowski 2008).

W tej sytuacji Platforma po objęciu rządów unikała jednoznacznych deklaracji ideowych, starając się też nie podejmować niepopularnych projektów w sferze polityki publicznej. Sprzyjała temu zarówno sytuacja gospodarcza jak i ewidentna życzliwość mediów (Sokołowski 2012: 462), które ukuły nawet – w zamyśle przychylny – termin „polityka ciepłej wody w kranie” na określenie specyficznie bezideowej modernizacji, która stała się w tym okresie programem partii rządzącej<sup>13</sup>. Strategia ta, w połączeniu ze zręczną polityką personalną, okazała się skuteczna, gdyż przez długi czas poparcie dla rządów Donalda Tuska utrzymywało się na rekordowo wysokim poziomie (por. Sokołowski 2012: 461, Szczerbiak 2012: 6), co potwierdziły wyniki wyborów – zarówno europejskich w 2009<sup>14</sup>, jak i parlamentarnych w 2011 r. Te ostatnie zostały wygrane – po raz pierwszy w historii Polski po 1989 r. – przez partię rządzącą z wynikiem 39%, co stanowiło stosunkowo niewielki spadek poparcia<sup>15</sup>.

Rywalizacja z Prawem i Sprawiedliwością w pierwszej kadencji Donalda Tuska rozgrywała się głównie na płaszczyźnie burzliwie przebiegającej kohabitacji rządu z prezydentem Lechem Kaczyńskim. Niewątpliwie tożsamościowy charakter miały dwie odmienne koncepcje polityki zagranicznej sformułowane w tym okresie, a mianowicie „polityka jagiellońska” jako część programu prezydenta (i co za tym idzie również PiS) oraz negująca ją „proeuropejskość” Platformy<sup>16</sup>. Jednakże integracja elektoratów obydwu partii tylko w małym stopniu odbywała się wokół kwestii programowych; liderzy PiS i PO starali się raczej oddziaływać na wyborców poprzez kreowanie silnych emocji negatywnych w odniesieniu do konkurenta politycznego. W tym okresie nastąpiło też zauważalne „upartyjnienie” mediów: każdy ważniejszy tytuł prasowy bądź nadawcę, można było zakwalifikować jako sympatyka jednego lub drugiego obozu politycznego, przy czym zdecydowana większość ośrodków medialnych sprzyjała Platformie Obywatelskiej (por. Sokołowski 2012: 463, zob. zwłaszcza Krzeziński, Krajewski, Mazowiecki et al. 2011 oraz „Kampania...” 2011). Ponieważ przekaz medialny także nacechowany był (po obu stronach) dużym ładunkiem emocji, szybko doprowadziło to do sytuacji, w której oba ugrupowania nie tyle krytkowały swoje posunięcia polityczne, lecz wręcz zaczęły kwestionować wzajemnie prawo przeciwnika do uczestnictwa w systemie politycznym i debacie publicznej<sup>17</sup>. Czynnikiem eskalującym napięcie stanowiła okoliczność, że spór pomiędzy

<sup>13</sup> Pojęcia tego użył po raz pierwszy Robert Krasowski, ówczesny redaktor naczelny wysokonakładowej gazety „Dziennik”, zob. tegoż *Dwudziestolecie ciepłej wody w kranie*, „Dziennik” 18.10.2008.

<sup>14</sup> Wygranych przez Platformę z wynikiem niemal 44,5%.

<sup>15</sup> W liczbach bezwzględnych było to jednak ok. miliona głosów mniej niż w 2007 r., co wynikało zarówno z niższej frekwencji w wyborach 2011, jak i pojawienia się na scenie politycznej Ruchu Palikota.

<sup>16</sup> Identyfikowana ze stanowiskiem ministra spraw zagranicznych, R. Sikorskiego, wyrażonym w głośnym artykule *Lekcje historii, modernizacja i integracja*, „Gazeta Wyborcza” 29.08.2009.

<sup>17</sup> Silny antyelitarny ton pojawił się w języku liderów Prawa i Sprawiedliwości już w okresie współtworzenia przez tę partię rządu (m.in. „wyształciuchy”, „łże-elita”, „front

PiS i PO – co do zasady programowy – o założenia i kierunki polityki zagranicznej był zarazem sporem instytucjonalno-personalnym o dopuszczalny zakres udziału prezydenta w kształtowaniu polityki rządu. Dążenie Lecha Kaczyńskiego do wywierania wpływu na politykę zagraniczną spotykało się często z gwałtowną reakcją polityków Platformy<sup>18</sup>, co w połączeniu z nieprzychylną postawą mediów wobec prezydenta prowadziło do zjawiska określanego przez niektórych obserwatorów polityki jako „przemysł pogardy”<sup>19</sup>: kreowanie wizerunku ośmieszającego i dezawuującego prezydenta, a pośrednio – również partii, z której pochodził. Zjawisko to w dłuższej perspektywie czasowej wywołało u wyborców PiS powstanie syndromu oblężonej twierdzy i głęboką nieufność wobec mediów, oskarżanych przez zwolenników tej partii o brak obiektywizmu i współuczestnictwo w „układzie”.

Śmierć Lecha Kaczyńskiego w katastrofie lotniczej w Smoleńsku oraz nieudolność rządu w wyjaśnieniu jej przyczyn odegrały znaczącą rolę w kształtowaniu się nowego podziału socjopolitycznego w Polsce. Szok, jaki wywołała śmierć prezydenta<sup>20</sup>, znalazł ujście z jednej strony we wzmacnieniu syndromu oblężonej twierdzy u jego zwolenników, a z drugiej – w swoistym „syndromie wyparcia” obserwowanym u Platformy Obywatelskiej i jej wyborców. Ten ostatni opisać można jako postawę niechęci do wszystkiego co związane z katastrofą, zwłaszcza działań na rzecz wyjaśnienia jej okoliczności i na rzecz upamiętnienia jej ofiar. Emocje te – niechęć i poczucie zagrożenia – po raz kolejny podsycone zostały przez media i doprowadziły do wykreowania podziału o charakterze już nie politycznym, ale kulturowym. Obejmuje on polityków, wyborców, dziennikarzy i liderów opinii i zastępuje kwestię stosunku do komunistycznej przeszłości (na czym opierał się wcześniejszy „podział postkomunistyczny” (por. Grabowska 2004) kwestią stosunku do katastrofy smoleńskiej. Podział ten – podobnie jak „podział postkomunistyczny” – ma charakter wykluczający, opiera się bowiem nie tylko na odmiennej ocenie faktów i ich znaczenia, ale też uznaniu (bądź nie) istnienia samych faktów. Podobnie też jak w okresie „podziału postkomunistycznego” przedstawiciele obydwu stron odma-

---

obrony przestępców”), co miało niewątpliwie związek z przejmowaniem elektoratu partii populistycznych – por. Stanley 2014. Początkowo wypowiedzi te skierowane były pod adresem bliżej nieokreślonych „postkomunistycznych elit”, jednakże od co najmniej 2007 r. Platforma Obywatelska zaczęła być przez PiS postrzegana jako główny polityczny przedstawiciel tychże elit.

<sup>18</sup> Przykładem takiej sytuacji może być próba uniemożliwienia Lechowi Kaczyńskiemu przez Kancelarię Premiera wzięcia udziału w spotkaniu Rady Europejskiej w październiku 2008 r., kiedy to Donald Tusk wygłosił słynne zdanie: „Powiem brutalnie. Nie potrzebuję pana prezydenta” (zob. „Gazeta Wyborcza” 15.10.2008 oraz Zagner 2008).

<sup>19</sup> Terminu tego użył po raz pierwszy w 2010 r. P. Zaremba (2010) w artykule pod tym samym tytułem; por. też Kublik, Czuchnowski 2013. Zjawisko doczekało się też dość rzetelnego, choć nie wolnego od emocji udokumentowania w formie monografii (zob. Kmiecik: 2012).

<sup>20</sup> Której okoliczności dla wielu osób miały wymiar metafizyczno-symboliczny, wywołując skojarzenia zarówno ze zbrodnią popełnioną przez NKWD na polskich oficerach w 1940 r., jak i z niewyjaśnioną do dziś katastrofą lotniczą w Gibraltarze w 1943 r., w której zginął ówczesny premier emigracyjnego rządu polskiego.

wiają sobie legitymizacji do uczestnictwa w polityce, pomimo że *de facto* skazani są na współistnienie.

Powstanie „podziału posmoleńskiego”<sup>21</sup> zakończyło – jak na razie – ewolucję programową PiS i PO. Powstała w ten sposób tożsamość obu ugrupowań jest oparta przede wszystkim na emocjach, nie na programie politycznym, co potwierdził w dużej mierze przebieg kampanii wyborczej w 2011 r. W drugiej kadencji Donalda Tuska Platforma pozostała partią obrony *status quo* a PiS – partią kontestacji, choć bez wyraźnie zarysowanego programu zmian.

## PiS i PO: Ewolucja zachowań parlamentarnych

Dla analizy stanowisk zajętych przez obie partie w głosowaniach parlamentarnych posłużyłem się wskaźnikiem zbieżności stanowisk, rozumianym jako procent głosowań, w których kluby zajęły takie samo stanowisko. Za zajęcie stanowiska uważana jest sytuacja, w której ponad 50% głosujących członków klubu zagłosowało identycznie; nie ma znaczenia czy spójność klubu w danym głosowaniu była niska czy wysoka – dla uznania, że „klub miał stanowisko”, wystarcza, aby istniała w jego obrębie bezwzględna większość.

### Zbieżność stanowisk we wszystkich kategoriach głosowań

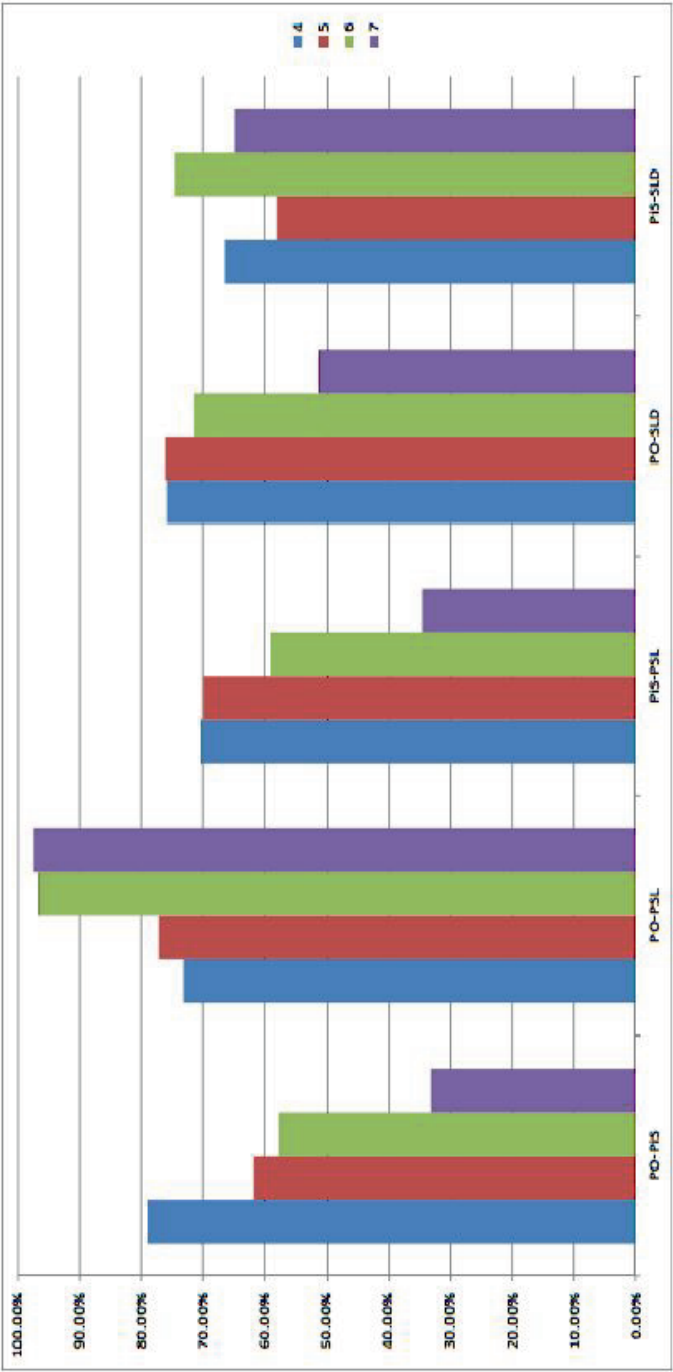
Wykres 1 obrazuje stopień zbieżności w głosowaniach parlamentarnych pomiędzy klubami PO i PiS wzajemnie oraz pomiędzy każdym z nich a SLD i PSL w kolejnych kadencjach. Pod uwagę wzięto wszystkie głosowania, również te, w których Sejm głosował jednomyślnie.

Zbieżność pomiędzy PiS i PO w kadencji IV jest wysoka (blisko 80% identycznych stanowisk w głosowaniach), co zgadza się z oczekiwaniami intuicyjnymi: obydwie partie znajdowały się w opozycji do rządu Leszka Millera (a następnie Marka Belki) i do pewnego stopnia posiadały wspólne postulaty programowe. Jednocześnie zwraca uwagę generalnie niewielka konfrontacyjność klubów w IV kadencji: PO zajęło stanowisko identyczne jak SLD w 75% głosowań, zaś zbieżność PiS-SLD wynosiła 65%.

Zarówno w V jak i w VI kadencji PiS i PO zajmowały takie same stanowiska w ok. 60% głosowań – ich sytuacja wydaje się być porównywalna i również zgodna z oczekiwaniami: w tym okresie przestała już istnieć wspólnota interesów łącząca je w IV kadencji, a jednocześnie wymieniały się rolami partii opozycyjnej i partii rządzącej. Ich zbieżność zmalała w stosunku do okresu 2001–2005, gdyż stały się głównymi konkurentami w walce o władzę, pomimo to jednak zajmowały takie same stanowiska w ponad połowie przypadków poddanych pod głosowanie. Ten fenomen opozycji głosującej zgodnie z partią rządzącą w co drugim głosowaniu można by tłumaczyć konsensualnym charakterem sposobu stanowienia prawa w Polsce,

---

<sup>21</sup> Podział ten nie doczekał się jak dotąd rzetelnego opracowania naukowego, por. jednak obszerną wypowiedź A. Dudka w wywiadzie udzielonym „Krytyce Politycznej” (Michalski 2013).



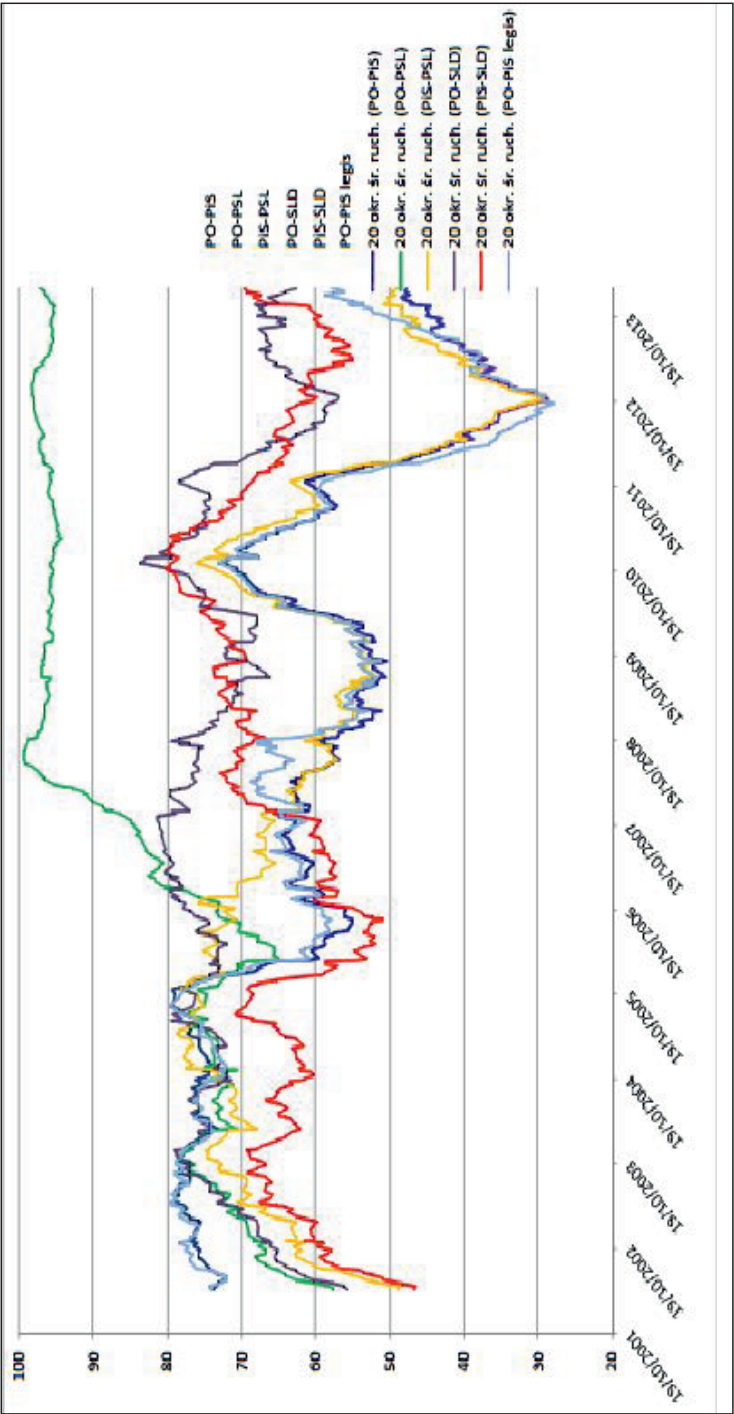
Wykres 1

gdzie w toku procesu legislacyjnego dla partii opozycyjnej zwykle bardziej opłacalne jest dążenie do wprowadzenia do koalicyjnego projektu ustawy własnych poprawek i następnie poparcie go, niż kontestowanie całości projektu (por. Sokołowski, Poznański 2008: 236–280). Tak wysoka zbieżność wynikać też może z dużej ilości ustawodawstwa implementującego dyrektywy unijne (i tym w szczególności można wytłumaczyć wysoką zbieżność tak PiS jak i PO z SLD w kadencji IV, która charakteryzowała się „taśmową” implementacją ustawodawstwa unijnego).

Wytłumaczenia te jednak zawodzą, gdy spojrzymy na zbieżność stanowisk PiS-PO w kadencji VII. Widać tu drastyczny spadek: stanowiska obydwu klubów były zbieżne już tylko w niewiele ponad 30% przypadków. Jest to zarazem najniższa wartość zbieżności, biorąc pod uwagę wszystkie kluby we wszystkich kadencjach. Druga „najbardziej opozycyjna” partia – SLD w VII kadencji – popierała w niej stanowisko PO w ponad 50% głosowań. Wynik ten sugeruje, że okresem kluczowym we wzajemnych relacjach PO-PiS były lata 2010–2011, co może sugerować, że „podział posmoleński” jest faktem i że przenosi się na zachowania parlamentarne.

Znaczenie zmiany, jaka zaszła pomiędzy VI a VII kadencją, wyraźniej ukazuje wykres 2, prezentujący dynamikę zmian zbieżności podczas kolejnych posiedzeń Sejmu. Obrazuje on zmiany zbieżności w czasie, poprzez obliczenie średniej ruchomej z każdych kolejnych 20 posiedzeń Sejmu uszeregowanych chronologicznie.

Również ten wykres potwierdza, że pomiędzy 2010 a 2011 rokiem doszło do istotnej zmiany w zachowaniach partii opozycyjnych wobec partii rządzących. Widać wyraźnie, że w latach 2001–2007 (a więc w okresie niezbyt stabilnych rządów koalicyjnych) relacja pomiędzy partią rządzącą a partiami opozycyjnymi była znacznie bardziej konsensualna, gdyż procent zbieżnych głosowań dla wszystkich partii zawierał się w przedziale 60–80%. Tendencję tę zaburza jedynie wrogość pomiędzy PiS a SLD w latach 2005–2007 (zbieżność tych partii spada wówczas do poziomu ok 50%). VI kadencja Sejmu najwyraźniej uruchamia zwiększoną gotowość do kontestacji u głównej partii opozycyjnej, której zbieżność z PO spada do przedziału 50–60%, podnosi się przejściowo w okresie 2009–2010 do poziomu 60–70% (a więc poziomu przeciętnego dla lat wcześniejszych), by następnie od VII kadencji spaść radykalnie do 30%, z lekkim trendem wzrostowym w latach 2012–2013 (50% w 2013 r.). Spadek zbieżności PiS-PO w latach 2011–2012 pokrywa się niemal idealnie ze spadkiem zbieżności PiS-PSL, co wskazuje z jednej strony, że główna partia opozycyjna kontestowała politykę całej koalicji, a z drugiej – że koalicja ta była zgodna (co potwierdza z kolei wykres zbieżności PO-PSL, pozostający od 2007 r. na poziomie ok 95%). Odrębne potraktowanie głosowań legislacyjnych (jasnoniebieska linia, oznaczona *PO-PiS legis*) pokazuje, że zbieżność w głosowaniach ustawodawczych była wyższa niż średnia we wszystkich głosowaniach – głosując nad projektami ustaw (zarówno poprawkami, jak i całością projektów) PO i PiS w 2013 r. ponownie osiągnęły poziom zbieżności 50%.



Wykres 2

### Zbieżność stanowisk w poszczególnych kategoriach głosowań

Dokładniejszą analizę relacji parlamentarnej pomiędzy Platformą Obywatelską a Prawem i Sprawiedliwością umożliwia rozbieżność głosowań na poszczególne kategorie (wykres 3 pokazuje wyłącznie zbieżności PO-PiS, nie uwzględnia innych klubów).

Jak się okazuje, najmniejsze różnice w stanowiskach obydwu partii wywołują głosowania w kwestiach personalnych, związanych z obsadą stanowisk<sup>22</sup> (kategoria *Person*, zbieżność PiS-PO wynosi w niej 70 lub więcej procent), zaś największy rozdźwięk pomiędzy ugrupowaniami wywołują głosowania zaliczane do funkcji kontrolnej Sejmu (w tym wotum nieufności, kategoria *Kontrol*)<sup>23</sup>. One też najwyraźniej pokazują opozycyjny sojusz PO-PiS w IV kadencji, kiedy to zbieżność w tej kategorii wynosiła ponad 75%. Od narodzin rywalizacji Tusk-Kaczyński zbieżność w głosowaniach kontrolnych spada do ok. 5% i utrzymuje się na takim poziomie przez trzy kolejne kadencje.

Głosowania legislacyjne – ze względu na odmienną funkcję, jaką spełniają na poszczególnych etapach procedury ustawodawczej – podzielone zostały na 3 odrębne podkategorie: głosowania za przyjęciem całości ustawy w III czytaniu (*LegUstaw*), głosowania nad poprawkami, w tym senackimi (*Popraw*) oraz pozostałe głosowania legislacyjne (*Leg*), obejmujące wszystkie inne przypadki głosowań dotyczących

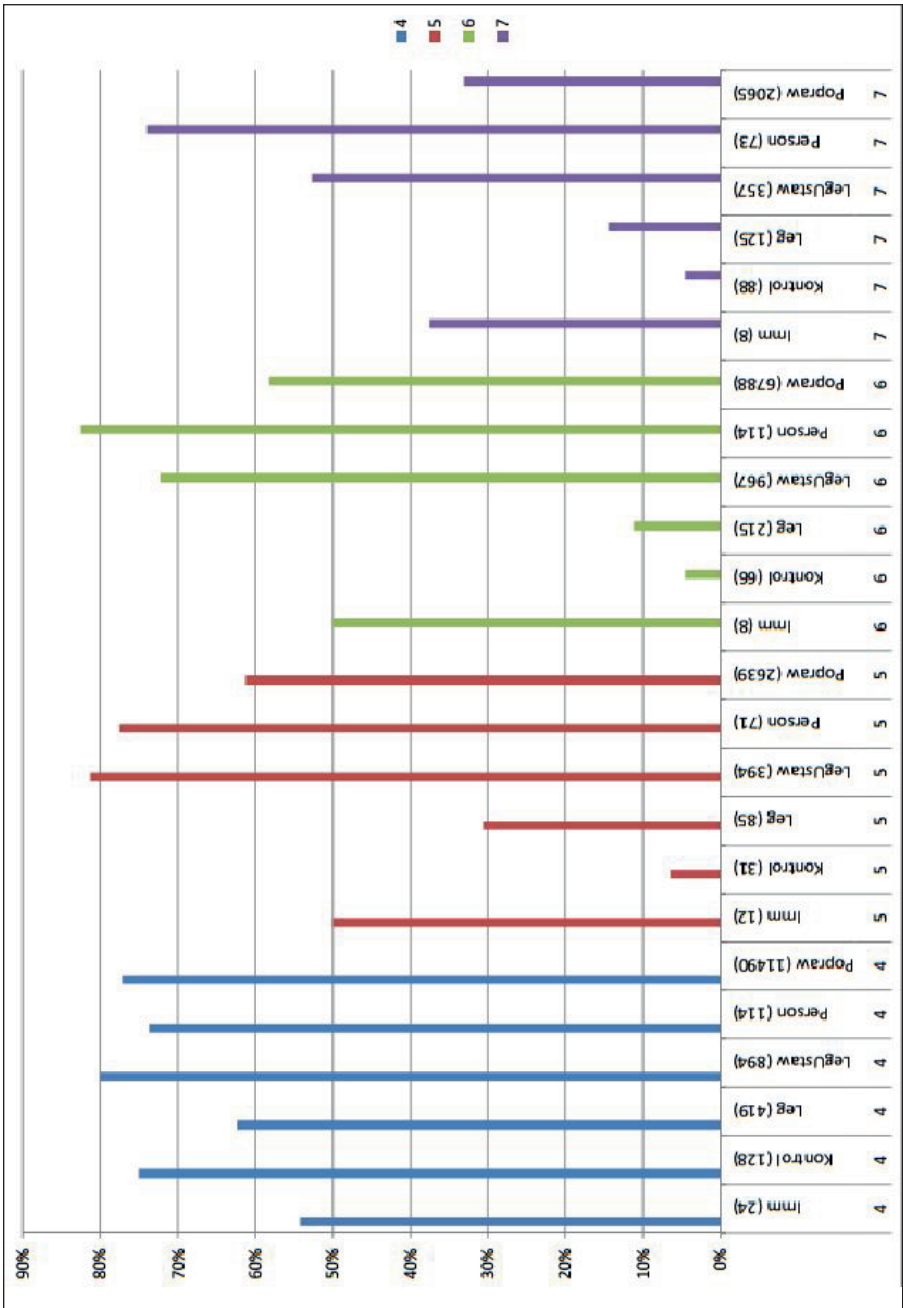
---

<sup>22</sup> Kategoria ta obejmuje głosowania, co do których posłowie ustalają zazwyczaj stanowisko w uprzednich negocjacjach, co tłumaczy wysoką zbieżność. Chodzi tu o następujące głosowania:

- nad wnioskiem o odwołanie ze stanowiska,
- nad przyjęciem sprawozdania KRRiT,
- nad wyborem komisji śledczej,
- nad wyborem komisji,
- nad wyborem zgodnie z listą kandydatów,
- kreacyjne (obsada organów państwowych),
- nad wyborem oskarżycieli w postępowaniu przed Trybunałem Stanu,
- nad wyborem uzupełniającym do składu komisji,
- nad wyborem wicemarszałka Sejmu,
- nad zmianą marszałka,
- nad zmianą wicemarszałka,
- nad zmianą w składzie komisji.

<sup>23</sup> W skład tej kategorii wchodzi głosowania:

- nad przyjęciem sprawozdania z wykonania budżetu państwa,
- nad przyjęciem informacji w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach UE,
- nad uznaniem odpowiedzi na interpelację,
- nad pociągnięciem do odpowiedzialności konstytucyjnej,
- nad wnioskiem o odrzucenie dokumentu,
- nad wnioskiem o odrzucenie informacji,
- nad przyjęciem informacji,
- nad wnioskiem o wotum nieufności,
- nad wnioskiem o wotum zaufania.



Wykres 3

projektów ustawodawczych<sup>24</sup>. Analiza tak podzielonych głosowań ustawodawczych potwierdza, że odchodzenie od „programu IV Rzeczypospolitej” przez Platformę odbywało się stopniowo: zbieżności w głosowaniach nad przyjęciem ustawy w III czytaniu są w V kadencji nawet nieco wyższe niż w IV i pozostają na poziomie 80%, co oznacza że główna partia opozycyjna co do zasady popierała program partii rządzącej (!). Zbieżność w głosowaniach w III czytaniu spada dopiero od 2007 r. do 70% w kadencji VI, a następnie do 50% w VII.

Różnice nieco innego rodzaju w podejściu do polityki ustawodawczej pomiędzy obydwoma partiami widać w głosowaniach dotyczących poprawek: 75% w kadencji IV, ok. 60% w kadencjach V i VI i zaledwie 33% w kadencji VII. Różnice te odczytać można jako przejaw transakcyjnego charakteru polityki legislacyjnej, dostrzeżonego już we wcześniejszych badaniach nad procesem legislacyjnym (por. Sokołowski, Poznański 2008: 288): ceną za poparcie ustawy w III czytaniu przez ugrupowania niewchodzące w skład koalicji rządowej jest zaakceptowanie przez tę ostatnią zaproponowanych przez opozycję poprawek. Wydaje się, że właśnie tak traktowały proces ustawodawczy PO i PiS w latach 2005–2011. Wyrażna zmiana następuje po raz kolejny w kadencji VII i jest skorelowana ze spadkiem zbieżności w głosowaniach w III czytaniu (można więc założyć, że odrzucanie poprawek opozycyjnego PiS przez PO skutkowało spadkiem poparcia przez partię opozycyjną dla całości projektów ustaw).

Odmienny charakter mają zmiany w kategorii pozostałych głosowań legislacyjnych (*Leg*). Występuje w nich umiarkowana zbieżność (62%) w IV kadencji (co świadczy o relatywnie dużych różnicach w stosunku obu partii do tych głosowań, gdyż ogólny poziom zbieżności dla nich wynosił w tej kadencji blisko 80%); w następnej, V kadencji poziom zbieżności gwałtownie spada (31%), a w kolejnych obniża się jeszcze bardziej, wynosząc odpowiednio 11 i 14% w VI i VII kadencji. Rozdźwięk pomiędzy PiS i PO w tej kategorii głosowań oraz V kadencji najniższy (po głosowaniach kontrolnych) poziom zbieżności wynika z faktu, że są to zwykle głosowania służące do zademonstrowania swojego stanowiska w jakiejś nośnej medialnie kwestii: weto prezydenckie i senackie świadczy o dużym konflikcie politycznym wokół projektu, zaś złożenie przez klub parlamentarny wniosku o odrzucenie całości ustawy jest pewnego rodzaju demonstracją, służącą komunikacji z elektoratem (Sokołowski, Poznański 2008: 284 i 291).

Dodatkowo w analizie uwzględniono głosowania związane z immunitetem poselskim (formalnie rzecz biorąc, są to cztery odrębne wnioski, lecz wszystkie związane z możliwością pociągnięcia posła do odpowiedzialności – karnej lub

---

<sup>24</sup> W skład tej kategorii weszły następujące rodzaje głosowań:  
nad uchwałą w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie,  
nad ponownym uchwaleniem ustawy (odrzuconiem weta prezydenckiego),  
nad przyjęciem wniosku komisji o odrzucenie projektu ustawy,  
nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu,  
nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy w trzecim czytaniu,  
nad odrzuconiem weta Senatu.

cywilnej)<sup>25</sup>. Wydaje się, że w tej kategorii spraw posłowie powinni być bardziej skłonni do głosowania niezależnie od partyjnych podziałów; tymczasem ta grupa głosowań okazuje się być najmniej zbieżna nawet w IV kadencji (54%), z tendencją spadkową – najpierw umiarkowaną w kadencjach V i VI (po 50%), następnie z wyraźnym spadkiem – 38% w VII kadencji.

## Zakończenie

Polski system partyjny znajduje się zaledwie w początkowej fazie swojego kształtowania. Jednym z istotniejszych aspektów tej ewolucji jest opozycja PiS – PO, dwóch największych partii na polskiej scenie politycznej. O ile sam fakt ich dominacji nie ulega zmianie od dziewięciu lat i wydaje się być zjawiskiem utrwalonym, o tyle nadal labilny charakter wykazuje zarówno więź tych partii z ich elektoratami, jak i sposób ich zachowania na arenie parlamentarnej.

Analiza sposobu zachowania klubów Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości w Sejmie IV, V, VI i VII kadencji prowadzi do wniosku, że zasadnicza zmiana w ich wzajemnej relacji nie dokonała się wraz ze zdobyciem przewagi nad pozostałymi konkurentami w systemie partyjnym (tj. w latach 2005–2007), lecz o cztery lata później. Przedstawione dane pozwalają przyjąć, że do roku 2010 w polskim parlamencie funkcjonował model opozycji konsensualnej, zgadzającej się w wielu wypadkach z propozycjami partii rządzącej. Taki sposób zachowania daje się zaobserwować zarówno w kadencji IV (gdy partią rządzącą było SLD) jak i w kadencjach V–VI (kiedy rolami partii rządzącej i opozycyjnej wymieniały się PiS i PO). Model ten zostaje na przełomie kadencji VI i VII zastąpiony modelem „twardej” opozycji, głosującej konsekwentnie przeciw projektom legislacyjnym koalicji. Nie sposób w tej chwili przesądzić, czy zjawisko to będzie miało charakter trwały, prowadząc do wyraźnego zróżnicowania propozycji programowych obydwu głównych polskich partii (zwłaszcza że w okresie 2012–2013 pojawia się tendencja odwrotna, świadcząca być może o powrocie do konsensualności). Wskazać jednak należy, że pojawienie się wyraźnego rozdzwisku w zachowaniach legislacyjnych skorelowane jest z okresem wcześniejszej długiej stabilności rządów koalicyjnych oraz ze wzrostem spójności klubów poselskich. Może to wskazywać na stopniowe tworzenie się trwałego wzorca konkurencji parlamentarnej i świadczyłoby o postępującej stabilizacji systemu partyjnego.

Pozaparlamentarne przyczyny zaobserwowanej zmiany, w szczególności ewolucja relacji każdej z partii z jej elektoratem, wymagają dogłębnego zbadania. Jednakże nie sposób oprzeć się wrażeniu, że nowy wzorzec zachowań parlamentarnych pozostaje w związku z pojawieniem się nowego podziału socjo-politycznego, za jaki część badaczy uważa tzw. „podział posmoleński”.

---

<sup>25</sup> Są to wnioski o: wyrażenie zgody na tymczasowe aresztowanie posła, o uchylenie immunitetu w sprawie cywilnej, o uchylenie immunitetu w sprawie karnej oraz o wyrażenie zgody na zatrzymanie posła

## Bibliografia

- Alberski R. 2010. *Proces zmiany lojalności wyborczej w Polsce w latach 2005–2009. W Preferencje polityczne 2009. Postawy – identyfikacje – zachowania*, A. Turska-Kawa, W. Wojtasik (red.). Katowice.
- Carey J., A. Reynolds. 2007. „Parties and Accountable Government in New Democracies”, *Party Politics* 13 (2).
- Cybulska A. 2011. *Wierność wyborcza – przepływy między elektoratami partyjnymi z roku 2007 i 2011*, Centrum Badań Opinii Społecznej, BS/151/2011, Warszawa. [www.cbos.com](http://www.cbos.com).
- Dudek A. 2013. *Historia polityczna Polski 1989–2012*. Kraków.
- Grabowska M. 2004. *Podział postkomunistyczny: społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*. Warszawa.
- Grotz F., T. Weber. 2012. „Party Systems and Government Stability in Central and Eastern Europe”, *World Politics* 64 (4).
- Gwiazda A. 2009. „Poland’s Quasi-Institutionalized Party System: The Importance of Elites and Institutions”, *Perspectives on European Politics and Society* 10 (3).
- Kmiecik S. 2012. *Przemysł pogardy*. Warszawa.
- Krasowski R. 2008. „Dwudziestolecie ciepłej wody w kranie”, *Dziennik*. 18.10.2008.
- Krzemiński I., A. Krajewski, W. Mazowiecki et al. 2011. Raport z monitoringu głównych serwisów informacyjnych TVP oraz stacji komercyjnych w czasie kampanii wyborczej do parlamentu 2011 roku, Fundacja Batorego, Warszawa. Dostęp 14 lipca 2014 roku. [http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/masz\\_glos\\_masz\\_wybor](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/masz_glos_masz_wybor).
- Kublik A., W. Czuchnowski. 2013. „Przemysł pogardy”, *Gazeta Wyborcza*. 6.04.2013.
- Markowski R. 2006. „The Polish Elections of 2005: Pure Chaos or a Restructuring of the Party System?”, *West European Politics* 29 (4).
- Markowski R. 2008. „The 2007 Polish Parliamentary Election: Some Structuring, Still a Lot of Chaos”, *West European Politics* 31 (5).
- Michalski C., A. Dudek. 2013. „Toksyne i szanse «podziału posmołenskiego»”, *Krytyka Polityczna – Dziennik Opinii*. Dostęp 14 lipca 2014 roku. <http://www.krytyka-polityczna.pl/artykuly/opinie/20130411/dudek-toksyne-i-szanse-podzialu-posmolenskigo>.
- Millard F. 2009. „Poland: Parties without a Party System, 1991–2008”, *Politics & Policy* 37 (4).
- Palombara La J. M. Weiner. 1996. *Political Parties and Political Development*, Princeton.
- Paszkiewicz K. A. 2000. *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*. Wrocław.
- Sikorski R. 2009. „Lekcje historii, modernizacja i integracja”, *Gazeta Wyborcza*. 29.08.2009.
- Słomczyński W., P. Poznański, G. Harańczyk et al. 2008. Spójność polskich ugrupowań parlamentarnych. W *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, J. K. Sokołowski, P. Poznański (red.). Kraków.
- Sokołowski J. K., P. Poznański. 2008. Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej. W *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, J. K. Sokołowski, P. Poznański (red.). Kraków.
- Sokołowski J. K., P. Poznański. 2008. Konflikty i sojusze w głosowaniach plenarnych. W *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, J. K. Sokołowski, P. Poznański (red.). Kraków.

- Sokołowski J. K. 2012. „The 2011 Elections In Poland: Defining A New Cleavage”, *Representation* 48 (4).
- Stanley B. 2014. Defenders of the Cross: Populist Politics and Religion in Post-Communist Poland. W *Saving the People: How Populists Hijack Religion*, O. Roy, N. Mazouki, D. McDonnell (eds.). New York.
- Szczerbiak A. 2012. *Poland (mainly) chooses stability and continuity: The October 2011 Polish parliamentary election*, University of Sussex, SEI Working Paper 129.
- Śpiewak P. 2003. „Koniec złudzeń”, *Rzeczpospolita*. 23.01.2003.
- Zagner A. 2008. „Spór premiera i prezydenta o szczyt UE”, *Polityka*. 13.10.2008.
- Zaremba P. 2010. „Przemysł pogardy”, *Rzeczpospolita*. 6.05.2010.

Kampania wyborcza 2011 do Sejmu i Senatu RP w programach telewizji publicznej – TVP 1, TVP 2, TVP Info oraz stacji komercyjnych – Polsat, Polsat News, TVN, TVN 24, Departament Mediów Publicznych Biura KRRiT, Warszawa 2011. Dostęp 14 lipca 2014 roku. [https://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/komunikaty/kp2012/sprostowania/raport\\_kampanii\\_2011.pdf](https://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/kp2012/sprostowania/raport_kampanii_2011.pdf); [www.krrit.gov.pl](http://www.krrit.gov.pl).

### **From alliance to extreme hostility. Evolution of parliamentary behavior of Platforma Obywatelska and Prawo i Sprawiedliwość in the period 2001–2013**

#### **Abstract**

The main purpose of the article was to analyze the evolution of parliamentary behavior of Platforma Obywatelska (Civic Platform) and Prawo i Sprawiedliwość (Law and Justice) in the years 2001–2013. The present paper explains the development of identity of both parties since the election of 2005. The analysis takes into account creating bond with the voters, as well as selected models and rules governing the behavior of politicians. The data presented show that up until 2010 Polish government opposition was of consensual type, i.e. the opposition agreed with the governing party in many cases. At the turn of sixth and seventh term of office was substituted with “hard” opposition, who consistently voted against proposed bills of the coalition. However, it needs to be stressed that a clear dissonance in legislative behavior is correlated with the previously long term of stability of coalition governments, as well as with the increase in coherence of parliamentary clubs. This may be an indicator of the forming of a permanent model of parliamentary rivalry and of an increase in stability of the political system.

**Key words:** political parties, political opposition, parliamentary behavior, Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XV (2015)

ISSN 2081–3333

**Dariusz Stolicki**

Centrum Badań Ilościowych nad Polityką

Uniwersytet Jagielloński

## Wewnątrzpartyjne konflikty w głosowaniach sejmowych w PO i PiS w latach 2001–2014

Większość badań, opracowań i analiz poświęconych polskiej scenie politycznej traktuje partie polityczne i ich reprezentacje parlamentarne jako twory – przynajmniej od strony zewnętrznej – monolityczne, w których konflikty wewnątrzpartyjne nie ujawniają się na forach rywalizacji międzypartyjnej. Podobne założenie odzwierciedlają akty normatywne, przede wszystkim regulaminy Sejmu („Uchwała Sejmu...” 1992) i Senatu („Uchwała Senatu...” 1990). Jest ono założeniem racjonalnym zarówno z perspektywy normatywnej – jeżeli partie mają zasadnicze znaczenie w transmisji preferencji między elektoratem a rządem, to wyborcy muszą być w stanie traktować je jako ciała działające zbiorowo (Katz 1986: 40, Laver, Shepsle 1996: 24–25; szerzej problematykę związku między teoretycznym modelem rządów partii a dyscypliną partyjną poruszają: Bowler, Farrell, Katz (red.) 1999) – jak i empirycznej: dotychczasowe badania pokazują, iż główne partie parlamentarne osiągają rzeczywiście bardzo wysoką spójność i w ponad połowie głosowań są jednomyślne (zob. m.in. Słomczyński, Poznański, Harańczyk, Sokołowski 2008: 201–236). Niemniej jednak od czasu do czasu w każdym klubie parlamentarnym zdarzają się głosowania, w których ujawniają się rozbieżności wewnętrzne. Celem poniższego artykułu jest analiza takich przypadków w dwóch największych ugrupowaniach na współczesnej polskiej scenie politycznej, tj. w Platformie Obywatelskiej oraz Prawie i Sprawiedliwości.

Kryterium rozróżnienia głosowań konfliktowych i niekonfliktowych, które będzie wykorzystywane w tym artykule, jest poziom spójności (*unity*) klubu parlamentarnego partii. Mianem spójności ugrupowania w nauce określa się obserwowaną zgodność zachowań jego członków<sup>1</sup> – w tym przypadku zgodność głosów oddawanych przez posłów należących do klubu parlamentarnego – bez względu na to, czy wynika ona ze zgodności preferencji, czy też z wymuszonej dyscypliny (zob.

---

<sup>1</sup> Takie pojęcie spójności wprowadza i definiuje E. Ozbudun, aczkolwiek używa on określenia *cohesion*, a nie *unity* (Ozbudun 1970). Większość współczesnych autorów przyjęła jednak termin *unity*, *cohesion* rezerwując dla szczególnej formy spójności, jaka wynika ze zgodności preferencji (Zob. Hazan 2003: 1–11.)

np. Sieberer 2006: 151). Ponieważ definicja ta ma charakter czysto behawioralny i nie wymaga badania subiektywnych motywacji członków ugrupowania działających w określony sposób, jest ona łatwa do operacjonalizacji i stosowania w badaniach ilościowych.

Dotychczasowe badania nad spójnością ugrupowań parlamentarnych koncentrowały się na trzech grupach czynników wpływających na spójność: instytucjonalnych (system wyborczy, system rządów, rozwiązania proceduralne i regulaminowe) (zob. np. Carey 2007: 92–107, Owens 2004: 21–26, Sieberer 2006), wewnątrzpartyjnych (mechanizmy dyscypliny partyjnej, typ przywództwa, spójność ideologiczna, wewnętrzny podział pracy) (zob. m.in. Andeweg, Thomassen 2011: 655–672, Owens 2004: 26–27, Depauw 2003: 130–146) oraz – w mniejszym stopniu – indywidualnych (wyjaśniających zachowania poszczególnych deputowanych, a tylko pośrednio ugrupowania jako całości) (zob. np.: Tavits 2009: 793–815, Becher, Sieberer 2008: 293–304).

Niniejszy artykuł odnosi się – aczkolwiek tylko w ograniczonym zakresie – do hipotez formułowanych w cytowanych opracowaniach, ale koncentruje się na innym aspekcie problemu. Jego celem jest wskazanie, w jakich kategoriach głosowań najczęściej występuje zjawisko załamania się spójności partii, a także próba wprowadzenia bardziej ogólnej kategoryzacji przyczyn tego zjawiska. Dotychczas tego typu badania dla Sejmu nie były podejmowane. Traktuje problem przede wszystkim w sposób opisowy. Nie jest więc celem autora kompleksowe wyjaśnienie zjawiska głosowań niespójnych w polskich partiach parlamentarnych. Wynika to z faktu, iż satysfakcjonujące badanie przyczyn omawianego zjawiska nie jest możliwe w oderwaniu od szerszego problemu wskazania czynników kształtujących spójność ugrupowań w ogólności, który jednak znacznie wykracza poza zakres tematyki artykułu. Celem autora jest usystematyzowanie zebranych faktów i próba wyprowadzenia z nich – na drodze indukcji – pewnych bardziej ogólnych prawidłowości. Autor jest świadomy wszystkich problemów związanych z indukcją reguł jako metodą wnioskowania naukowego (zob. ogólnie Popper: 1989), ale eksploracyjny charakter prowadzonych badań uzasadnia jej zastosowanie w tym przypadku (w kwestii stosowania wnioskowania indukcyjnego w badaniach eksploracyjnych, zob. m.in. Stebbins 2001: 24–28).

Oczywiście oznacza to, iż wskazane prawidłowości należy traktować wyłącznie jako hipotezy, wymagające dopiero koroboracji.

### **Spójność PO i PiS w latach 2001–2014 – ujęcie zbiorcze**

Przedmiotem badania są wszystkie głosowania parlamentarne od początku IV kadencji Sejmu (19.10.2001 r.) do końca 71. posiedzenia Sejmu VII kadencji (11.07.2014 r.), z wyjątkiem dwóch bardzo nielicznych grup: głosowań przeprowadzanych w trybie wyboru z listy (jak np. wybór marszałka Sejmu), których co do zasady nie da się sprowadzić do klasycznego trójwartościowego wyboru: za – przeciw – wstrzymanie się (przez co nie można do ich analizy zastosować tych samych

wskaźników spójności), oraz głosowań, które odbywały się techniką liczenia głosów przez sekretarzy (mają one miejsce wyłącznie w przypadku awarii systemu głosowania elektronicznego i nie rejestruje się dla nich imiennych wyników głosowania)<sup>2</sup>. Po eliminacji wymienionych grup zbiór danych liczy 29 050 głosowań (z czego ponad 45% przypada na IV kadencję, a więc lata 2001–2005). Zaznaczyć też trzeba, że 3668 głosowań z tej liczby to głosowania, w których cały Sejm był jednomyślny, a więc trudno mówić o istnieniu jakiegokolwiek konfliktu politycznego. Podkreślić wypada, iż zbiór danych jest wyjątkowo liczny jak na badania nad spójnością, a to w związku z faktem, iż w Sejmie nie istnieje typowy dla parlamentów zachodnich podział na głosowania rejestrowane (*roll call votes*) i zwykłe (Owens 2004: 15–16, Middlebrook 2003: 42–67). Praktycznie wszystkie głosowania przeprowadzane są przy użyciu systemu elektronicznego, który automatycznie rejestruje imienne wyniki (niezbędne dla analizy spójności)<sup>3</sup>.

Wykorzystywany w niniejszym artykule wskaźnik spójności to *agreement index* zaproponowany w 2004 r. przez brytyjskiego badacza Simona Hixa (Hix 2004: 194–223). Wyraża się on następującym wzorem:

$$AI = \frac{\max(y, n, a) - \frac{1}{2}(y + n + a - \max(y, n, a))}{y + n + a},$$

gdzie  $y$ ,  $n$  i  $a$  to odpowiednio liczby głosujących za, głosujących przeciw i wstrzymujących się członków ugrupowania. Wskaźnik ten jest uogólnioną wersją pierwszego liczbowego wskaźnika spójności, zaproponowanego w 1925 r. przez Stuarta Rice'a (Rice 1925: 60–72, zob. szerzej Rice 1928: rozdz. XV), jednak w przeciwieństwie do niego uwzględnia również głosy wstrzymujące się. Ma on szereg pożądanych właściwości matematycznych, które istotnie ułatwiają posługiwanie się nim: przyjmuje wyłącznie wartości rzeczywiste w zamkniętym przedziale od 0 (ugrupowanie podzielone na trzy równe frakcje) do 1 (jednomyślność), a ponadto zależy liniowo od liczby członków głosujących niezgodnie ze stanowiskiem większości ( $d$ ), zgodnie ze wzorem

$$AI = 1 - \frac{3}{2} d$$

(Słomczyński et al. 2008: 204)<sup>4</sup>. Za wyborem omawianego wskaźnika przemawia również powszechność jego stosowania we współczesnych badaniach spójno-

<sup>2</sup> Zob. art. 188 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

<sup>3</sup> Utrudnia to porównania z krajami zachodnimi, w których zwykle rejestrowana jest jedynie niewielka część wszystkich głosowań, która nie jest reprezentatywna dla reszty, gdyż dotyczy kwestii o szczególnej wadze politycznej. Zob. m.in. Carrubba, Gabel, Murrah, Clough et al. 2006: 691 oraz Hug 2010: 225. Jak już 1970 r. zauważył E. Ozbudun (Ozbudun 1970: 308), rejestracja wszystkich głosowań zawyża obserwowany poziom spójności w porównaniu z parlamentami, w których rejestrowane są tylko wybrane głosowania.

<sup>4</sup> Przytoczeni autorzy wskazują również na najistotniejsze niedoskonałości metodologiczne zastosowanego wskaźnika, m.in. nie do końca odpowiadające rzeczywistości równorzędne traktowanie wszystkich trzech wyborów (w praktyce głosowanie przeciw wnioskowi popieranemu przez większość klubu – lub *vice versa* – jest o wiele poważniejszym wyłomem

ści, a w szczególności jego wykorzystanie w dotychczas publikowanych wynikach badań spójności dla Polski (zob. Słomczyński, Poznański, Harańczyk, Sokołowski 2008: *passim*).

Stosując zdefiniowany powyżej wskaźnik do pomiaru średniej spójności PO i PiS-u w okresie od 2001 r.<sup>5</sup>, uzyskujemy następujące wyniki:

Tabela 1. Spójność PO i PiS w latach 2001–2014

| kadencja       | partie rządzące      | głosowań | PO      |                   |                            | PiS     |                   |               |
|----------------|----------------------|----------|---------|-------------------|----------------------------|---------|-------------------|---------------|
|                |                      |          | średnia | odchyl. standard. | liczba posłów <sup>6</sup> | średnia | odchyl. standard. | liczba posłów |
| IV (2001–2005) | SLD, UP, PSL         | 13 535   | 0.956   | 0.108             | 65                         | 0.966   | 0.094             | 43            |
| V (2005–2007)  | PiS, LPR, Samoobrona | 3 412    | 0.968   | 0.083             | 133                        | 0.989   | 0.045             | 155           |
| VI (2007–2011) | PO, PSL              | 8 403    | 0.993   | 0.027             | 209                        | 0.983   | 0.056             | 166           |
| VII (od 2011)  | PO, PSL              | 3 700    | 0.992   | 0.046             | 207                        | 0.983   | 0.056             | 138           |

Bardzo wysokie średnie wartości indeksu *AI* i równocześnie z tym niewielkie odchylenia standardowe pokazują, że obie największe partie parlamentarne są silnie spójne: w VII kadencji Sejmu, liczba wewnątrzpartyjnych „buntowników” w przeciętnym głosowaniu wynosi 1.10 w PO i 1.56 w PiS – a więc są to zwykle pojedyncze przypadki (można zastanawiać się, w jakim stopniu wynikają one z pomyłek przy głosowaniu, np. naciśnięcia nieprawidłowego przycisku – przy ponad 1.7 mln indywidualnych aktów głosowania w samej VII kadencji takie sytuacje muszą się zdarzać, aczkolwiek oczywiście nie sposób wiarygodnie zbadać, jak często). Podkreślić jednak przy tym należy, iż takie bardzo wysokie poziomy spójności są normą w parlamentach europejskich (zob. m.in. Martin, Depauw 2009: 103–120, tabela 6.1.).

Wysoka spójność klubów parlamentarnych jest przede wszystkim wynikiem znacznej liczby głosowań, w których kluby te są całkowicie jednomyślnie. Dla PO wahała się ona od 59% w kadencji V po 80% w VII, zaś dla PiS utrzymywała się w okolicach 70% ( $\pm 1.5\%$ ), z wyjątkiem VI kadencji, kiedy to PiS był jednomyślny tylko w 65% głosowań. Z kolei liczba głosowań silnie niespójnych ( $AI \leq 0.7$ ) jest dla obu ugrupowań zdecydowanie niższa: dla PO jest to od 8 głosowań (0.10%) w VI kadencji i 18 (0.49%) w VII kadencji do 476 (3.52%) w IV kadencji, zaś dla PiS – od 16

---

w spójności ugrupowania, niż samo wstrzymanie się od głosu) oraz efekt sztucznej inflacji spójności małych ugrupowań (Słomczyński et al. 2008: 208–209).

<sup>5</sup> Klub PiS istniał już w III kadencji Sejmu, ale jedynie przez trzy miesiące (od lipca do września 2001 r.) i liczył zaledwie 18 posłów. Ponadto nie grupował on posłów wybranych z list PiS, ale był typowym klubem rozłamowym, utworzonym przez parlamentarzystów, którzy opuścili inne ugrupowania (głównie ulegający szybkiej dekompozycji AWS oraz niewielki ROP). Różnice te powodują, iż pomiary spójności PiS dla III kadencji nie są porównywalne z danymi dla kolejnych kadencji, kiedy PiS był już partią przynajmniej częściowo zinstytucjonalizowaną.

<sup>6</sup> W oparciu o dane z początku kadencji.

(0.47%) w V kadencji do 369 (2.73%) w IV kadencji. Właśnie szczegółowa analiza tej grupy głosowań jest głównym przedmiotem niniejszego artykułu.

Tabela 2. Głosowania jednomyślne i niespójne w PO i PiS w poszczególnych kadencjach

| kadencja       | głosowań | PO            |       |             |      | PiS           |       |             |      |
|----------------|----------|---------------|-------|-------------|------|---------------|-------|-------------|------|
|                |          | jednomyślnych |       | niespójnych |      | jednomyślnych |       | niespójnych |      |
|                |          | liczba        | %     | liczba      | %    | liczba        | %     | liczba      | %    |
| IV (2001–2005) | 13 535   | 8 874         | 65.58 | 476         | 3.52 | 9 678         | 71.51 | 369         | 2.73 |
| V (2005–2007)  | 3 412    | 1 998         | 58.94 | 64          | 1.89 | 2 393         | 70.13 | 16          | 0.47 |
| VI (2007–2011) | 8 403    | 6 210         | 73.90 | 8           | 0.10 | 5 433         | 64.88 | 81          | 0.97 |
| VII (od 2011)  | 3 700    | 2 963         | 80.08 | 18          | 0.49 | 2 546         | 69.77 | 35          | 0.96 |

Pierwszy wniosek, jaki nasuwa się na podstawie powyższych danych, to znaczący wzrost spójności obu ugrupowań pomiędzy IV a V kadencją Sejmu. 85% silnie niespójnych głosowań w PO i 73% w PiS miało miejsce w latach 2001–2005. W kolejnych latach różnice były już zdecydowanie mniejsze, niemniej jednak test statystycznej istotności par Wilcoxona z poprawkami Bonferroniego (Ślomoński, Poznański, Harańczyk, Sokołowski 2008: 219) wskazuje, że wciąż były one istotne – z jednym wyjątkiem: różnicy między liczbą głosowań niespójnych w VI i VII kadencji dla Prawa i Sprawiedliwości. Widać więc, że efekt spadku spójności, który dotknął po 2011 r. PO, ominął główną partię opozycyjną. Może mieć to związek z konfliktami wewnętrznymi w Platformie, jakie miały miejsce w VII kadencji, a doprowadziły m.in. do opuszczenia partii przez Jarosława Gowina i małą grupę związanych z nim posłów (podczas gdy wewnątrzpartyjna opozycja w PiS dokonała secesji jeszcze przed pierwszym posiedzeniem Sejmu, od początku kadencji działając jako odrębny klub Solidarnej Polski, a więc akurat ten konflikt wewnętrzny nie przełożył się na spadek spójności klubu PiS).

Wskazać można na szereg wysuwanych w badaniach nad spójnością hipotez, które mogą wyjaśniać wspomniane powyżej zjawisko. Po pierwsze, przyjmuje się, iż spójność partii zazwyczaj wzrasta wraz z instytucjonalizacją systemu partyjnego oraz poszczególnych partii (Thames 2005: 282–303, Thames 2007: 456–477). Po drugie, wskazuje się, iż spójność ugrupowań zależy od ich rozmiaru, przy czym duże ugrupowania są bardziej spójne (Sieberer 2006: 166–169)<sup>7</sup>. Po trzecie wreszcie, zwykle wyższą spójność mają kluby należące do koalicji rządowej (Carey 2007: 103–105, por. Sieberer 2006: 165–169, Martin, Depauw 2009: 111), gdyż w ich przypadku brak spójności może przesądzić o wyniku głosowania (negatywnym dla rządu) (Davidson-Smith 2006: 25–26), a ponadto mają one więcej środków służących zapewnieniu dyscypliny, dzięki wynikającym z udziału we władzy możliwości dystrybuowania profitów politycznych (jak choćby stanowisk rządowych i parlamentarnych czy możliwości wywierania wpływu na politykę ustawodawczą) (Carey 2002: 23).

<sup>7</sup> Efekt ten występuje pomimo tego, że – jak zauważa Desposato (Desposato 2005: 731–744) – indeks Rice’a i jego modyfikacje zwykle zawiązują spójność małych ugrupowań.

## Różnice w spójności w zależności od typu głosowania

Przytoczone wyżej hipotezy tłumaczą (aczkolwiek tylko częściowo) różnice w zbiorczych liczbach głosowań niespójnych między PO i PiS oraz między kolejnymi kadencjami Sejmu, ale nie przybliżają nas do odpowiedzi na zasadnicze pytanie: w których głosowaniach powstają i ujawniają się wewnątrzpartyjne konflikty. Ze względu na znaczną wciąż liczbę takich głosowań (zwłaszcza w latach 2001–2005) nie ma możliwości jakościowego przeanalizowania każdego przypadku w ramach tego artykułu, ale można podjąć próbę ich pogrupowania według typu i materii głosowania.

Typ głosowania określić można na podstawie dwóch elementów zbioru danych: tytuł punktu porządku obrad, do którego dane głosowanie było przyporządkowane, oraz krótki opis tematu głosowania przypisany przez sekretarzy Sejmu, pozwalający na rozróżnienie głosowań powiązanych z tym samym punktem porządku obrad. Zaproponowana poniżej kategoryzacja opiera się przede wszystkim na pierwszej z tych informacji. Podstawą dla niej jest klasyczna kategoryzacja funkcji parlamentu na legislacyjne, kreacyjne i kontrolne. Zgodnie z nią wyróżnione zostały głosowania ustawodawcze (powiązane z rozpatrywaniem projektów ustaw, stanowisk Senatu do uchwalonych ustaw, wniosków Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy oraz wniosków o usunięcie niezgodności z Konstytucją w ustawie skierowanej przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego), personalne (dotyczące powoływania i odwoływania osób pełniących wysokie stanowiska państwowe obsadzone przez Sejm, jak np. sędziów TK, członków Trybunału Stanu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowej Rady Sądownictwa czy Rady Polityki Pieniężnej, Prezesa NBP, Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich etc., ale także wyboru i zmian w składach osobowych komisji sejmowych) oraz kontrolne – wnioski o wyrażenie wotum zaufania i wotum nieufności Radzie Ministrów, wnioski o wotum nieufności dla ministra oraz głosowania nad absolutorium z wykonania budżetu. Jako odrębna kategoria zostały wydzielone głosowania kontrolne o mniejszym znaczeniu, jak np. w sprawie przyjęcia informacji rządu lub ministra czy uchwalenia rządowego dokumentu programowego. Następną grupą są głosowania w sprawach wewnętrznych Sejmu, rozdzielone na wnioski formalne (wymienione w art. 184 regulaminu Sejmu), głosowania w sprawach organizacyjnych (np. powołanie komisji, ustalenie liczby członków komisji i Prezydium Sejmu czy zmiany w porządku obrad) oraz głosowania nad zmianami regulaminu Sejmu. Kolejne grupy to głosowania uchwalodawcze, również rozdzielone na uchwały ceremonialne (np. rocznicowe czy ustanawiające rok danej postaci), uchwały dotyczące kierunków polityki państwa i rządu oraz uchwały dotyczące spraw europejskich – np. trybu ratyfikacji traktatów unijnych, stanowiska negocyjacyjnego rządu, informacji o udziale RP w pracach Unii Europejskiej czy zastosowania mechanizmu wczesnego ostrzegania przewidzianego protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (zob. Protokół [nr 2] w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012: 206). Następnie wyróżnić należy głosowania

nad uchycieniem immunitetu poselskiego (w tym nad wyrażeniem zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła) oraz głosowania nad pociągnięciem do odpowiedzialności konstytucyjnej. Ponieważ obie te grupy głosowań są zbyt małe, by analizować je odrębnie, zostały one połączone. Przemawia za tym podobny charakter decyzji, jakie są w nich podejmowane: zgoda na pociągnięcie do odpowiedzialności prawnej posła lub innej osoby pełniącej wysoką funkcję państwową. Wreszcie pozostaje ostatnia grupa „innych” głosowań, obejmująca m.in. głosowania nad sprawozdaniami z działalności KRRiT, informacjami o zamiarze przedłożenia umowy międzynarodowej do ratyfikacji z pominięciem zgody Sejmu oraz wnioskami o przeprowadzenie referendum lub skrócenie kadencji Sejmu.

Liczba głosowań niespójnych PiS i PO w przedstawionych powyżej kategoriach na tle liczby wszystkich głosowań w tych kategoriach przedstawia się następująco:

Tabela 3. Głosowania niespójne w PiS i PO według kategorii – z rozbiem na kadencje

|                            | PiS                    |                      |                      |                      | PO                    |                      |                     |                     |
|----------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| kadencja                   | IV                     | V                    | VI                   | VII                  | IV                    | V                    | VI                  | VII                 |
| ustawodawcze               | 313 / 12302<br>(2.54%) | 15 / 3128<br>(0.48%) | 65 / 7924<br>(0.83%) | 26 / 2830<br>(0.92%) | 381 / 12302<br>(3.1%) | 52 / 3128<br>(1.66%) | 6 / 7924<br>(0.08%) | 9 / 2877<br>(0.31%) |
| formalne i proceduralne    | 19 / 558<br>(3.41%)    | 0 / 68<br>(0%)       | 5 / 92<br>(5.43%)    | 6 / 528<br>(1.14%)   | 24 / 558<br>(4.3%)    | 4 / 68<br>(5.88%)    | 2 / 92<br>(2.17%)   | 3 / 529<br>(0.57%)  |
| personalne                 | 6 / 125<br>(4.72%)     | 0 / 94<br>(0%)       | 2 / 142<br>(0%)      | 1 / 88<br>(1.14%)    | 14 / 125<br>(11.2%)   | 1 / 94<br>(1.06%)    | 0 / 142<br>(0%)     | 2 / 90<br>(2.22%)   |
| informacje rządowe         | 0 / 88<br>(0%)         | 0 / 21<br>(0%)       | 0 / 43<br>(0%)       | 1 / 71<br>(1.41%)    | 11 / 88<br>(12.50%)   | 0 / 21<br>(0%)       | 0 / 43<br>(0%)      | 0 / 71<br>(0%)      |
| uchwałodawcze ceremonialne | 6 / 64<br>(9.38%)      | 0 / 22<br>(0%)       | 2 / 40<br>(5%)       | 0 / 48<br>(0%)       | 4 / 64<br>(6.25%)     | 1 / 22<br>(4.55%)    | 0 / 40<br>(0%)      | 0 / 48<br>(0%)      |
| uchwałodawcze europejskie  | 2 / 82<br>(2.44%)      | 0 / 13<br>(0%)       | 6 / 26<br>(23.07%)   | 0 / 23<br>(0%)       | 9 / 82<br>(10.98%)    | 0 / 13<br>(0%)       | 0 / 26<br>(0%)      | 0 / 23<br>(0%)      |
| regulaminowe               | 5 / 60<br>(8.33%)      | 0 / 7<br>(0%)        | 0 / 61<br>(0%)       | 0 / 9<br>(0%)        | 0 / 60 (0%)           | 1 / 7<br>(14.29%)    | 0 / 61<br>(0%)      | 0 / 9<br>(0%)       |
| kontrolne                  | 0 / 80<br>(0%)         | 0 / 12<br>(0%)       | 0 / 20<br>(0%)       | 0 / 15<br>(0%)       | 1 / 80<br>(1.25%)     | 0 / 12<br>(0%)       | 0 / 20<br>(0%)      | 0 / 15<br>(0%)      |
| organizacyjne              | 2 / 49<br>(4.26%)      | 0 / 18<br>(0%)       | 0 / 35<br>(0%)       | 0 / 8<br>(0%)        | 4 / 49<br>(8.16%)     | 1 / 18<br>(5.56%)    | 0 / 35<br>(0%)      | 0 / 8<br>(0%)       |
| uchwałodawcze polityczne   | 1 / 62<br>(1.61%)      | 0 / 7<br>(0%)        | 0 / 2<br>(0%)        | 0 / 5<br>(0%)        | 6 / 62<br>(9.68%)     | 0 / 7<br>(0%)        | 0 / 2<br>(0%)       | 0 / 5<br>(0%)       |
| immunitety                 | 1 / 28<br>(3.57%)      | 1 / 13<br>(7.69%)    | 0 / 8<br>(0%)        | 0 / 12<br>(0%)       | 4 / 28<br>(14.29%)    | 2 / 13<br>(15.38%)   | 0 / 8<br>(0%)       | 3 / 12<br>(25%)     |
| inne                       | 1 / 37<br>(2.70%)      | 0 / 9<br>(0%)        | 0 / 10<br>(0%)       | 0 / 13<br>(0%)       | 3 / 37<br>(8.11%)     | 0 / 9<br>(0%)        | 0 / 10<br>(0%)      | 0 / 13<br>(0%)      |

Tabela 4. Głosowania niespójne w PO i PiS według kategorii – łącznie

| łącznie                    | PiS                 | PO                  |
|----------------------------|---------------------|---------------------|
| ustawodawcze               | 419 / 26184 (1.60%) | 448 / 26231 (1.71%) |
| formalne i proceduralne    | 30 / 1246 (2.41%)   | 33 / 1247 (2.65%)   |
| personalne                 | 9 / 449 (2.00%)     | 17 / 451 (3.77%)    |
| informacje rządowe         | 1 / 223 (0.45%)     | 11 / 223 (4.93%)    |
| uchwałodawcze ceremonialne | 8 / 174 (4.60%)     | 5 / 174 (2.87%)     |
| uchwałodawcze europejskie  | 8 / 144 (5.56%)     | 9 / 144 (6.25%)     |
| regulaminowe               | 5 / 137 (3.65%)     | 1 / 137 (0.73%)     |
| kontrolne                  | 0 / 127 (0.00%)     | 1 / 127 (0.79%)     |
| organizacyjne              | 2 / 110 (1.82%)     | 5 / 110 (4.55%)     |
| uchwałodawcze polityczne   | 1 / 76 (1.32%)      | 6 / 76 (7.89%)      |
| immunitety                 | 2 / 61 (3.28%)      | 9 / 61 (14.75%)     |
| inne                       | 1 / 69 (1.45%)      | 3 / 69 (4.35%)      |

Jak można zauważyć, w każdej kadencji wśród głosowań niespójnych dominują kwestie ustawodawcze (86.4% wszystkich głosowań niespójnych w PiS i 81.8% w PO), ale wiąże się to ze znaczną przewagą tych ostatnich w ogólnej liczbie głosowań: co kadencję blisko 90% wszystkich głosowań ma charakter ustawodawczy (nawet w VII kadencji, gdzie udział ten jest najmniejszy, wynosi on prawie 78%). Z kolei głosowania niespójne stanowią jedynie niewielki procent wszystkich ustawodawczych (łącznie 1.6% w PiS i 1.71% w PO). Również w kategorii kwestii formalnych głosowań niespójnych jest dosyć dużo (30 w PiS i 33 w PO), ale ich udział w całości tych kategorii jest stosunkowo nieznaczny (odpowiednio 2.41% i 2.65%).

### Głosowania niespójne w sprawach nieustawodawczych

Znacząca różnica między dwoma badanymi partiami pojawia się przy głosowaniach personalnych. Prawo i Sprawiedliwość było niespójne jedynie w 9 spośród 449 głosowań tej kategorii, w których uczestniczyli członkowie tej partii (a więc w blisko 2%), przy czym 6 z nich miało miejsce w IV kadencji. Z kolei w Platformie Obywatelskiej załamania spójności wystąpiły aż w 17 z 451 głosowań w sprawach personalnych (w 3.77%), z czego znów znacząca większość (14) miała miejsce w latach 2001–2005. Liczby te są zbyt małe, by analizować je przy pomocy narzędzi statystycznych, ale umożliwiają za to rozpatrzenie każdego przypadku w ujęciu jakościowym.

W PiS najwięcej kontrowersji personalnych budziły sprawy związane z obsadą komisji i innych stanowisk sejmowych: wybór składu osobowego Komisji ds. Służb Specjalnych w 2001 r.<sup>8</sup>, kandydatura poseł Barbary Błońskiej-Fajfrowskiej (Unia

<sup>8</sup> IV kadencja, 1. posiedzenie, 18. głosowanie (23.10.2001 r.). 19 posłów PiS głosowało przeciw liście członków komisji zaproponowanej przez Prezydium Sejmu (druk nr 11), 22 posłów wstrzymało się od głosu, a jedynie Krzysztof Jurgiel był za. Kwestia ta była wówczas

Pracy) do Komisji Etyki Poselskiej w lutym 2002 r.<sup>9</sup>, uchwała o zmianach w składach osobowych komisji sejmowych z kwietnia 2002 r.<sup>10</sup>, powołanie posła Arkadiusza Kaszni (SLD) na sekretarza Sejmu w 2003 r.<sup>11</sup> oraz kolejna uchwała o zmianach w składach komisji z sierpnia 2004 r.<sup>12</sup>, wybór uzupełniający posła Janusza Krasonia (SLD) do składu tzw. komisji naciskowej w lutym 2011 r.<sup>13</sup> oraz wybór do tej samej komisji poseł Agnieszki Hanajczyk (PO) na miejsce posła Roberta Węgrzyna (niezrzeszony, uprzednio PO)<sup>14</sup>. Ponadto wyraźna niespójność wystąpiła w PiS w głosowaniach nad powołaniem prof. Andrzeja Rzeplińskiego na Rzecznika Praw Obywatelskich w czerwcu 2005 r.<sup>15</sup> oraz nad wyborem prof. Leona Kieresa na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w lipcu 2012 r.<sup>16</sup>

---

kontrowersyjna, gdyż na skutek zmniejszenia składu komisji do pięciu osób był w niej tylko jeden przedstawiciel opozycji – Zbigniew Wasserman z PiS.

<sup>9</sup> IV kadencja, 15. posiedzenie, 9. głosowanie (27.02.2002 r.). 20 posłów PiS głosowało za, 18 przeciw, zaś 5 się wstrzymało. Przeciwno kandydaturze poseł Błońskiej-Fajfrowskiej była również Liga Polskich Rodzin (jednomyslnie). Stenogram nie ujawnia wprost przyczyn tej sytuacji, ale pewnie światło na sprawę może rzucić poprzedzające głosowanie poseł G. Szumskiej (LPR) o poparcie kandydatki dla prawnej regulacji konkubinatu.

<sup>10</sup> IV kadencja, 18. posiedzenie, 40. głosowanie (5.04.2002 r.). Projekt uchwały, zawarty w druku nr 356, przewidywał głównie przetarasowania wśród przedstawicieli SLD w komisjach, ale przy okazji pozbawiał posła Ludwika Dorna miejsca w Komisji Gospodarki. 19 posłów PiS głosowało za, 15 przeciw, zaś 4 się wstrzymało. Sam poseł Dorn nie był obecny na głosowaniu.

<sup>11</sup> IV kadencja, 47. posiedzenie, 102. głosowanie (24.04.2003 r.). Poseł Kasznia zastąpił posła Wojciecha Olejniczaka (również SLD). 19 posłów PiS głosowało za, zaś 20 wstrzymało się od głosu. Ponieważ przedłożony przez Prezydium projekt zmian w składzie sekretarzy Sejmu nie był przedmiotem debaty, nie da się ustalić, z czego wynikała różnica zdań w klubie PiS.

<sup>12</sup> IV kadencja, 82. posiedzenie, 109. głosowanie (27.08.2004 r.). Projekt uchwały, zawarty w druku nr 3200, dokonywał licznych zmian w składach komisji, dotyczących głównie posłów SLD, ale też SdPL, PSL, PiS i niezrzeszonych. 24 posłów PiS wstrzymało się od głosu, 13 było przeciw, zaś jedynie dwóch (Artur Zawisza i Zbigniew Ziobro) głosowało za uchwałą. Wszystkie pozostałe kluby (z wyjątkiem LPR) poparły projekt.

<sup>13</sup> VI kadencja, 85. posiedzenie, 53. głosowanie (25.02.2011 r.). 95 posłów PiS głosowało za, zaś 41 (w tym prezes Jarosław Kaczyński) wstrzymało się od głosu. Stenogram nie pozwala określić, czy posłowie wstrzymujący się od głosu kierowali się obiekcjami wobec kandydata, czy wobec działalności samej komisji.

<sup>14</sup> VI kadencja, 94. posiedzenie, 100. głosowanie (9.06.2011 r.). 61 posłów głosowało za, zaś 74 się wstrzymało.

<sup>15</sup> IV kadencja, 105. posiedzenie, 4. głosowanie (17.06.2005 r.). 27 posłów PiS wstrzymało się od głosu, 14 było przeciw, zaś jedynie trzech (Jarosław Kaczyński, Kazimierz Marcinkiewicz i Mariusz Kamiński) poparło rekomendowanego przez PO kandydata. W omawianym głosowaniu kandydatura prof. Rzeplińskiego nie uzyskała wymaganej większości bezwzględnej (zadecydowały o tym głównie głosy klubu SLD). Została ona ponownie zgłoszona na kolejnym posiedzeniu w lipcu 2005 r. i tym razem zaakceptowana przez Sejm (przy sprzeciwie PiS), ale ostatecznie odrzucona przez Senat.

<sup>16</sup> VII kadencja, 18. posiedzenie, 23. głosowanie (13.07.2012 r.). 80 posłów PiS poparło zgłoszoną przez PO kandydaturę, 41 wstrzymało się od głosu, zaś poseł Włodzimierz Bernacki głosował przeciw.

Również w Platformie Obywatelskiej najwięcej wewnątrzklubowych sporów dotyczyło obsady stanowisk komisyjnych, szczególnie zaś zmian w składzie komisji śledczej ds. afery Rywina (aż 6 głosowań niespójnych)<sup>17</sup>. W IV kadencji podziały w PO ujawniały się również przy zmianach w składzie Komisji ds. Służb Specjalnych<sup>18</sup>, Komisji Etyki Poselskiej<sup>19</sup> oraz tzw. komisji orlenowskiej<sup>20</sup> oraz przy wyborze składu Komisji ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (24 posłów PO było wówczas za, 3 przeciw, zaś 11 się wstrzymało)<sup>21</sup>. Brak spójności PO pokazała również w głosowaniach nad wnioskiem LPR o odwołanie marszałka Marka Borowskiego w czerwcu 2002 r.<sup>22</sup>, nad powołaniem posła Arkadiusza Kaszni (SLD) na sekretarza Sejmu w 2003 r. (zob. *supra* przypis 11) i nad wyborem Wandy Nowickiej (Ruch Palikota) na wicemarszałka Sejmu w 2011 r.<sup>23</sup> Spośród głosowań nad obsadą innych stanowisk państwowych w Platformie Obywatelskiej wystąpiły tylko trzy głosowania niespójne: nad kandydaturami byłego dyrektora TVP Polonia Krzysztofa Nowaka do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>24</sup>, prof. Teresy Liszcz

---

<sup>17</sup> Były to głosowania ws. wyboru do składu komisji posłów: Renaty Beger (Samoobrona) (28.02.2003 r., 26 posłów PO było przeciw, zaś 21 się wstrzymało), Anity Błochowiak (SLD, za Ryszarda Kalisza) (28.02.2003 r., 29 posłów przeciw, 18 się wstrzymało), Stanisława Gudzwoskiego (LPR, za Bogdana Kopczyńskiego, usuniętego z klubu LPR w lutym 2003 r.) (28.03.2003 r., 30 posłów PO było za, 11 przeciw, a 13 się wstrzymało) oraz Roberta Strąka (LPR, również za Bogdana Kopczyńskiego, którego nie udało się odwołać poprzednim razem) (trzy głosowania – 11.04, 24.04 oraz 9.05.2003 r.).

<sup>18</sup> Wybór posła Mariana Marczewskiego na miejsce Andrzeja Brachmańskiego (obydwaj SLD) (24. posiedzenie, 134. głosowanie, 21.06.2002 r. – 22 posłów PO było za, 14 przeciw, 8 się wstrzymało) oraz wybór posła Roberta Strąka (LPR) za Antoniego Macierewicza (Ruch Katolicko-Narodowy, wcześniej LPR) (59. posiedzenie, 69. głosowanie, 14.10.2003 r. – 31 posłów PO było za, 6 przeciw, zaś 8 się wstrzymało).

<sup>19</sup> Wspomniany już *casus* kandydatury poseł Błońskiej-Fajfrowskiej, zob. *supra* przypis 22.

<sup>20</sup> 81. posiedzenie, 23. głosowanie (30.06.2004 r.). 40 posłów PO się wstrzymało, zaś 11 było przeciw kandydaturze Janusza Lisaka (PLD) na miejsce Zbigniewa Witaszka (niezrzeszony, wcześniej Samoobrona i PLD).

<sup>21</sup> 100. posiedzenie, 53. głosowanie (15.04.2005 r.).

<sup>22</sup> IV kadencja, 24. posiedzenie, 5. głosowanie (20.06.2002 r.). 37 posłów PO było przeciw, zaś 12 wstrzymało się od głosu.

<sup>23</sup> VII kadencja, 1. posiedzenie, 7. głosowanie (8.11.2011 r.). 117 posłów PO głosowało za, 20 przeciw, zaś 65 wstrzymało się od głosu. Na skutek tego kandydatka nie uzyskała wymaganej dla wyboru większości bezwzględnej, ale jeszcze tego samego dnia została wybrana w głosowaniu uzupełniającym po zarządzeniu dyscypliny w klubie PO.

<sup>24</sup> IV kadencja, 50. posiedzenie, 152. głosowanie (12.06.2003 r.). Zgłoszonego przez PiS kandydata poparło czterech posłów PO (Jan Rokita, Cezary Grabarczyk, Sławomir Rybicki oraz Elżbieta Łukacijewska), 29 było przeciw, zaś 10 (w tym Donald Tusk) wstrzymało się od głosu.

na sędzie Trybunału Konstytucyjnego<sup>25</sup> oraz prof. Karola Karskiego na wiceprezesa Trybunału Stanu<sup>26</sup>.

Podsumowując, należy w pierwszej kolejności zauważyć, iż spośród spraw personalnych najwięcej wewnątrzklubowych rozbieżności w obu badanych partiach wywoływały kwestie dotyczące obsady stanowisk sejmowych. W większości przypadków stanowiska te należały do grupy funkcji rozdzielanych pomiędzy kluby na zasadzie parytetu (jak miejsca w komisjach i stanowiska wicemarszałków), więc źródła kontrowersji należy dopatrywać się nie w afiliacji partyjnej kandydatów, ale w ich cechach indywidualnych. Należy jednak przy tym wskazać, iż (z wyjątkiem dwóch niespójnych głosowań w PiS) badane kluby dzieliły się jedynie przy obsadzie komisji cieszących się szczególnym statusem regulaminowym (komisji śledczych, Komisji ds. Służb Specjalnych oraz Komisji Etyki Poselskiej), a przy okazji najbardziej eksponowanych w mediach.

Jak można oczekiwać, głosowania bezpośrednio związane z odpowiedzialnością polityczną rządu i jego członków – a więc głosowania nad wyrażeniem wotum zaufania lub wotum nieufności Radzie Ministrów oraz nad wotum nieufności w stosunku do indywidualnych ministrów – należą do najbardziej spójnych. Głosowania te mają przecież kluczowe znaczenie dla określenia stosunku ugrupowania do rządu i jego przynależności do koalicji lub opozycji. W PiS jest to jedyna kategoria, w której przez wszystkie cztery badane kadencje nie było ani jednego głosowania niespójnego. W PO miało miejsce jedno niespójne głosowanie kontrolne – nad wnioskiem o wotum nieufności wobec ministra spraw wewnętrznych i administracji Krzysztofa Janika (9.04.2003 r.)<sup>27</sup>, kiedy to 19 posłów PO poparło wniosek klubu Samoobrony, 6 posłów było przeciw, zaś 26 wstrzymało się od głosu.

Jak już wspomniano, odrębnie od głosowań nad wotum zaufania i wotum nieufności potraktowano znacznie liczniejszą grupę mniej znaczących głosowań, które również związane są z wypełnianiem przez Sejm funkcji kontrolnej – np. nad przyjęciem lub odrzuceniem rządowych lub ministerialnych informacji i raportów czy nad uchwaleniem przedkładanych przez rząd strategii rozwojowych, programów wieloletnich i innych dokumentów programowych. Również i w tej kategorii głosowań bardzo wysoką spójność prezentuje PiS: jedynym wyjątkiem jest tutaj głosowanie z 2.03.2012 r. nad wnioskiem o odrzucenie informacji rządu o realizacji Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015<sup>28</sup>, gdzie 99 posłów PiS było za, 32 przeciw, a jeden się wstrzymał, ale w tym wypadku wydaje się, iż niespójność wynikała

---

<sup>25</sup> V kadencja, 29. posiedzenie, 77. głosowanie (8.12.2006 r.). Kandydatkę PiS poparło 58 posłów PO, 38 było przeciw, zaś 2 się wstrzymało.

<sup>26</sup> VII kadencja, 1. posiedzenie, 16. głosowanie (17.11.2011 r.). 25 posłów PO (m.in. Jarosław Gowin) głosowało za zgłoszoną przez PiS kandydaturą, 59 było przeciw, zaś 101 się wstrzymało. Kandydat nie uzyskał wymaganej większości bezwzględnej i nie został wybrany.

<sup>27</sup> IV kadencja, 45. posiedzenie, 11. głosowanie.

<sup>28</sup> VII kadencja, 9. posiedzenie, 30. głosowanie.

z pomyłki<sup>29</sup>. Zdecydowanie częściej, gdyż 11 razy, niespójne głosowania nad informacjami rządowymi występowały w PO (aczkolwiek wszystkie te przypadki miały miejsce w IV kadencji). W 2002 r. były to głosowania nad Strategią Gospodarczą Rządu<sup>30</sup> oraz nad informacją ministra spraw zagranicznych W. Cimoszewicza o kierunkach polityki zagranicznej rządu<sup>31</sup>, w 2003 – nad uznaniem odpowiedzi na interpelację ws. modernizacji polskich sił zbrojnych przy udziale krajowego przemysłu zbrojeniowego<sup>32</sup>, nad informacją MSWiA ws. działań Policji wobec blokujących drogi<sup>33</sup>, informacjami rządowymi ws. przyszłości sektora energetycznego<sup>34</sup> oraz sytuacji społeczno-ekonomicznej bezrobotnych<sup>35</sup> i informacją prezesa Rady Ministrów na temat zaginięcia zboża z rezerw Agencji Rynku Rolnego<sup>36</sup> oraz nad raportem z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2002 r.<sup>37</sup>, zaś w 2004 r. – nad informacją ministra spraw wewnętrznych i administracji Ryszarda Kalisza ws. szeregu kontrowersyjnych interwencji policyjnych<sup>38</sup> oraz nad

---

<sup>29</sup> Głosowanie miało się odbyć nad odrzuceniem informacji Rady Ministrów, ale prowadząca obrady marszałek Ewa Kopacz zamiast tego zapowiedziała głosowanie nad przyjęciem informacji do wiadomości, co mogło wywołać zdezorientowanie części posłów. Na wniosek szefa klubu PO Rafała Grupińskiego Sejm zdecydował o reasumpcji głosowania i w ponownym głosowaniu (nr 32) wszystkie kluby były już spójne. Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 9. posiedzenia Sejmu RP w dniu 2 marca 2012 r.*, Warszawa 2012, s. 364.

<sup>30</sup> IV kadencja, 15. posiedzenie, 12. głosowanie (28.02.2002 r.). 30 posłów głosowało za odrzuceniem dokumentu, 4 przeciw, a 17 się wstrzymało.

<sup>31</sup> IV kadencja, 16. posiedzenie, 11. głosowanie (14.03.2002 r.). W głosowaniu nad wnioskiem o odrzucenie informacji poparł go tylko jeden poseł – Tadeusz Maćkała, 40 było przeciw, a 13 wstrzymało się od głosu.

<sup>32</sup> IV kadencja, 40. posiedzenie, 42. głosowanie (23.01.2003 r.). 29 posłów PO było za przyjęciem odpowiedzi ministra obrony narodowej J. Szmajdzińskiego na interpelację posła Zdzisława Jankowskiego (Samoobrona), przeciwnego zdania było 12 posłów (m.in. Jan Rokita, Zbigniew Chlebowski i Bogdan Klich), zaś 4 się wstrzymało od głosu.

<sup>33</sup> IV kadencja, 42. posiedzenie, 4. głosowanie (26.02.2003 r.). 8 posłów PO było za odrzuceniem informacji ministra, 26 posłów przeciw, zaś 17 wstrzymało się od głosu.

<sup>34</sup> IV kadencja, 43. posiedzenie, 28. głosowanie (12.03.2003 r.). Za odrzuceniem informacji rządu było 23 posłów (w tym prawie całe kierownictwo klubu), za jej przyjęciem – 20 posłów, a 9 się wstrzymało.

<sup>35</sup> IV kadencja, 44. posiedzenie, 3. głosowanie (26.03.2003 r.). Większość klubu (43 posłów) była za przyjęciem informacji, 2 posłów (Tadeusz Maćkała i Elżbieta Radziszewska) głosowała za jej odrzuceniem, z 9 się wstrzymało. Na kolejnym posiedzeniu Sejm postanowił o reasumpcji tego głosowania (głosowanie 3., 8.04), po czym ponownie odrzucił wniosek o odrzucenie informacji (głosowanie 5. w tym samym dniu). Również w obu tych dodatkowych głosowaniach klub PO był niespójny.

<sup>36</sup> IV kadencja, 50. posiedzenie, 157. głosowanie (13.06.2003 r.). Większość klubu (41 posłów) było za przyjęciem informacji premiera, ale 12 posłów się wstrzymało.

<sup>37</sup> IV kadencja, 64. posiedzenie, 1. głosowanie (16.12.2003 r.). Za odrzuceniem raportu głosowało 22 posłów, zaś przeciw – 24.

<sup>38</sup> IV kadencja, 75. posiedzenie, 8. głosowanie (14.05.2004 r.). 31 posłów było przeciw odrzuceniu informacji, 21 – za, zaś Paweł Graś się wstrzymał.

sprawozdaniem o stanie mienia Skarbu Państwa na koniec 2002 r.<sup>39</sup> Przytoczone głosowania nie dotyczą jednej materii, ale wydaje się, że można zaproponować następującą interpretację przedstawionych faktów: PO usiłowała wykreować się na umiarkowaną czy nawet konstruktywną opozycję, dystansując się od części inicjatyw antyrządowych (zwłaszcza bardziej populistycznych wniosków zgłaszanych przez Samoobronę i LPR), ale głosowanie w obronie rządu budziło kontrowersje części członków klubu. PiS, który pozycjonował się jako bardziej wyraźna opozycja, nie spotykał się z podobnymi problemami.

Następną grupą głosowań wymagającą analizy są głosowania uchwałodawcze. Jak już wspomniano, ze względu na znaczące różnice w ich tematyce zostały one podzielone na podkategorie: głosowań w sprawach ceremonialnych (głównie upamiętnienia rocznic, wydarzeń i postaci historycznych), politycznych (uchwał wzywających rząd do przyjęcia określonej polityki lub popierających bądź krytykujących takową politykę) i organizacyjnych (np. powołania lub liczebności komisji sejmowych). Jako osobne kategorie wyróżniono także głosowania nad zmianami Regulaminu Sejmu oraz głosowania w kwestiach związanych z problematyką integracji europejskiej, poczynając od procesu ratyfikacji traktatów, a kończąc na uchwałach wyrażających stanowisko Sejmu w sprawach dotyczących polityki europejskiej.

Wśród głosowań w sprawach ceremonialnych głosowania niespójne częściściej miały miejsce w PIS (8 na 174 przypadki, a więc 4.6%) niż w PO (5 przypadków, 2.87%). W obu partiach najczęściej zdarzały się one w IV kadencji. W PO dotyczyły one wówczas uchwały ws. rocznicy urodzin i śmierci K. I. Gałczyńskiego (druk nr 1200)<sup>40</sup>, uchwały o dostępie opinii publicznej do relacji z obrad Sejmu<sup>41</sup>, wniosku o skrócenie dyskusji nad uchwałą o roku Gombrowicza<sup>42</sup> oraz poprawki do uchwały potępiającej naruszanie praw mniejszości polskiej na Białorusi<sup>43</sup>, zaś w PiS – trzech wniosków mniejszości do uchwały ws. uczczenia 300-lecia Uniwersytetu

---

<sup>39</sup> IV kadencja, 81. posiedzenie, 20. głosowanie (30.07.2004 r.). Za odrzuceniem raportu było 37 posłów, przeciw – 11, a Andrzej Markowiak się wstrzymał.

<sup>40</sup> IV kadencja, 40. posiedzenie, 57. głosowanie (24.01.2003 r.). Za przyjęciem uchwały było 34 posłów, podczas gdy 16 wstrzymało się od głosu.

<sup>41</sup> IV kadencja, 42. posiedzenie, 3. głosowanie (26.02.2003 r.). Za odrzuceniem wniesionego przez PiS i LPR projektu uchwały (druk nr 740), która wzywałaby KRRiT do zapewnienia transmisji obrad Sejmu w telewizji publicznej w każdym dniu posiedzenia do godziny 18:00, było 4 posłów PO, za dalszym procedowaniem projektu – 20 posłów, zaś 27 wstrzymało się od głosu.

<sup>42</sup> IV kadencja, 53. posiedzenie, 171. głosowanie (25.07.2003 r.). Za ograniczeniem wystąpień w dyskusji w II czytaniu projektu uchwały było 41 posłów PO, przeciw – 6, zaś 5 się wstrzymało.

<sup>43</sup> IV kadencja, 108. posiedzenie, 279. głosowanie (28.07.2005 r.). Poprawkę klubu LPR, wzywającą rząd do postawienia sprawy naruszania praw mniejszości polskiej na Białorusi na forum ONZ, poparło 22 posłów PO, zaś 20 się wstrzymało (poprawka została przyjęta, a klub PO był jedynym, który nie poparł jej znaczną większością).

Wrocławskiego<sup>44</sup> oraz uchwały ogłaszającej rok Gombrowicza<sup>45</sup>. W kolejnych kadencjach niespójne głosowania ceremonialne należały już do rzadkości: w PO było to tylko głosowanie nad uchwałą ws. ustanowienia dnia 1 czerwca dniem bez alkoholu<sup>46</sup>, zaś w PiS – głosowania nad uchwałą ws. roku Czesława Miłosza<sup>47</sup> oraz nad poprawką do uchwały z okazji 20-lecia powstania rządu Tadeusza Mazowieckiego<sup>48</sup>.

W przypadku głosowań uchwałodawczych dotyczących kwestii polityki publicznej różnice zdań w PiS ujawniały się niezwykle rzadko (jedynym przypadkiem było głosowanie z 2004 r. nad komisyjnym projektem uchwały w sprawie założeń prywatyzacji Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych<sup>49</sup>). W PO natomiast niespójnych było 6 na 76 głosowań z tej kategorii, przy czym wszystkie miały miejsce w 4. kadencji. Dotyczyły one: rezolucji ws. powołania Krajowej Spółki Cukrowej<sup>50</sup>, uchwały ws. interwencji Policji wobec protestujących w Warszawie i Ożarowie Mazowieckim<sup>51</sup>, rezolucji ws. pomocy poakcesyjnej dla rolników<sup>52</sup> oraz uchwały wyrażającej zgodę na wprowadzenie do obrotu publicznego należącego do Skarbu

---

<sup>44</sup> IV kadencja, 30. posiedzenie, głosowania 112., 113. i 114. (27.09.2002 r.). Wniośki mniejszości, zgłoszone podczas prac w komisji przez posła Anotniego Stryńskiego (LPR) miały podkreślić brak ciągłości historycznej utworzonego po II wojnie światowej Uniwersytetu i wcześniejszych instytucji: Akademii Leopoldyńskiej i Uniwersytetu Fryderyka Wilhelma, poprzez zmianę tytułu uchwały, skreślenie sformułowania mówiącego o związanych z uczelnią niemieckich noblistach oraz usunięcie akapitu przywołującego „dziedzictwo kulturowe i intelektualne krajów oraz narodów Europy” związanych z historią Uniwersytetu.

<sup>45</sup> IV kadencja, 30. posiedzenie, 172. głosowanie (25.07.2003 r.). Uchwałę poparło 5 posłów PiS (J. Kaczyński, M. Kuchciński, A. Lipiński, K. Marcinkiewicz i Z. Wassermann), 15 było przeciwnych, a 11 wstrzymało się od głosu. PiS był również niespójnych w dwóch wcześniejszych głosowaniach – nad odrzuceniem uchwały w I czytaniu oraz nad skróceniem dyskusji.

<sup>46</sup> V kadencja, 18. posiedzenie, 25. głosowanie (24.05.2006 r.). Większość klubu – 67 posłów – była za, 3 przeciw, a 21 wstrzymało się od głosu.

<sup>47</sup> VI kadencja, 75. posiedzenie, 24. głosowanie (8.10.2010 r.). Uchwałę poparła znaczna większość klubu PiS – 113 posłów, 21 wstrzymało się, a 11 było przeciw.

<sup>48</sup> VI kadencja, 49. posiedzenie, 7. głosowanie (10.09.2009 r.). Za poprawką do uzgodnionego przez kluby PO, PSL i Lewicy tekstu uchwały głosowało 31 posłów PiS, 111 było przeciw, zaś trzech wstrzymało się od głosu.

<sup>49</sup> IV kadencja, 88. posiedzenie, 99. głosowanie (5.11.2004 r.). 18 posłów PiS głosowało za uchwałą popierającą prywatyzację WSiP na drodze oferty publicznej, zaś 23 (w tym kierownictwo klubu) było przeciw.

<sup>50</sup> IV kadencja, 14. posiedzenie, 122. głosowanie (15.02.2002 r.). Większość klubu PO (27 posłów) głosowała przeciwko projektowi, ale 7 posłów go poparło, a 6 wstrzymało się od głosu. PO była jedynym klubem głosującym przeciwko komisijnemu projektowi rezolucji.

<sup>51</sup> IV kadencja, 38. posiedzenie, 127. głosowanie (18.12.2002 r.). 35 posłów PO poparło uchwałę w brzmieniu proponowanym przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych, 12 wstrzymało się od głosu, a Jan Rokita i Andrzej Gałuszewski byli przeciw.

<sup>52</sup> IV kadencja, 73. posiedzenie, 146. głosowanie (16.04.2004 r.). Za odrzuceniem projektu rezolucji wniesionej przez klub PiS głosowało 16 posłów PO (w tym większość kierownictwa klubu), przeciw było 29.

Państwa pakietu 30% akcji PKO BP<sup>53</sup>. Jak się wydaje, częściowo działały tutaj mechanizmy zbliżone do tych zauważalnych przy głosowaniach nad informacjami rządowymi, zaś częściowo ujawniały się wewnętrzne różnice programowe, dotyczące zasad przeprowadzania prywatyzacji i roli Skarbu Państwa w gospodarce.

W kategorii głosowań uchwałodawczych dotyczących organizacji Sejmu i podległych mu organów niespójnych było stosunkowo niewiele (2 w PiS i 5 w PO). Rozbieżności w Prawie i Sprawiedliwości wywołała poprawka PO do uchwały wyrażającej zgodę na powołanie pełnomocników terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich, zwiększająca ich liczbę<sup>54</sup>, oraz poprawki do uchwały o powołaniu komisji śledczej ds. prywatyzacji PZU, rozszerzające zakres prac komisji na zbadanie nieprawidłowości w nadzorze ministra skarbu nad PZU<sup>55</sup>. W Platformie natomiast kontrowersje budziły podejmowane na początku IV kadencji uchwały ws. ustalenia rozmiaru (a zatem również parytetów klubowych) Komisji Spraw Zagranicznych<sup>56</sup> oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu<sup>57</sup>, projekt uchwały o powołaniu komisji śledczej ds. prywatyzacji majątku państwowego<sup>58</sup>, uchwała o powołaniu pełnomocnika terenowego RPO we Wrocławiu<sup>59</sup> oraz (już w V kadencji) uchwała ws. ustalenia liczby członków Komisji ds. Służb Specjalnych<sup>60</sup>. Przypadków tych nie wyjaśnia żadna jedna reguła: część z nich dotyczyła układu sił partyjnych w komisjach, część taktycznych decyzji politycznych (powoływanie komisji śledczych), a część spraw z pozoru zupełnie rutynowych (pełnomocnicy terenowi RPO).

---

<sup>53</sup> IV kadencja, 84. posiedzenie, głosowania: 8. (nad wnioskiem o natychmiastowe przejście do drugiego czytania projektu uchwały), 46. (nad poprawką poseł Aldony Michalak wymagającą, by pakiet był sprzedawany wyłącznie inwestorom krajowym) oraz 47. (nad całością projektu uchwały wraz z przyjętą poprawką) (wszystkie 24.09.2004 r.). Szczególnie niespójne było ostatnie głosowanie, w którym 18 posłów PO opowiedziało się za odrzuceniem uchwały w brzmieniu zmienionym przez Sejm, 9 – za jej przyjęciem, a 14 wstrzymało się od głosu.

<sup>54</sup> IV kadencja, 82. posiedzenie, 36. głosowanie (27.08.2004 r.). Za powołaniem dodatkowych pełnomocników było 2 posłów (Wojciech Jasiński i Adam Lipiński), przeciw – 8, zaś większość klubu PiS wstrzymała się od głosu.

<sup>55</sup> IV kadencja, 95. posiedzenie, 56. głosowanie (7.01.2005 r.). 31 posłów PiS głosowało za odrzuceniem poprawki, 11 – za jej przyjęciem.

<sup>56</sup> IV kadencja, 1. posiedzenie, 19. głosowanie (23.10.2001 r.). Za wnioskiem Prezydium Sejmu o ustalenie Komisji Spraw Zagranicznych jako komisji średniej było 12 posłów PO, przeciw było 33, zaś 12 się wstrzymało.

<sup>57</sup> IV kadencja, 1. posiedzenie, 20. głosowanie (23.10.2001 r.). 25 posłów głosowało za, 22 przeciw, a 11 wstrzymało się od głosu.

<sup>58</sup> IV kadencja, 43. posiedzenie, 29. głosowanie (12.03.2003 r.). 15 posłów PO poparło wniosek o odrzucenie projektu uchwały autorstwa klubu PiS, 29 było przeciw, a 8 wstrzymało się od głosu.

<sup>59</sup> IV kadencja, 104. posiedzenie, 50. głosowanie (3.06.2005 r.). Większość klubu (40 posłów) głosowała za, 13 się wstrzymało, zaś Tomasz Szczypiński był przeciw.

<sup>60</sup> IV kadencja, 1. posiedzenie, 10. głosowanie (23.10.2001 r.). Za ustaleniem liczebności komisji na 9 posłów opowiedziało się 70 posłów PO, przeciw było 19, zaś 40 wstrzymało się od głosu.

Spośród głosowań ws. zmian w regulaminie Sejmu w PO niespójne było tylko jedno na 137. Dotyczyło ono projektu (druk nr 1531) wprowadzenia wymogu większości kwalifikowanej w głosowaniach nad wnioskami mniejszości do projektów ustaw o zmianie konstytucji<sup>61</sup>. W PiS natomiast rozbieżności ujawniały się przy szeregu projektów zmian w regulaminie procedowanych w IV kadencji Sejmu: zwiększenia Komisji ds. Służb Specjalnych z 7 do 9 posłów (druk nr 21)<sup>62</sup>, wprowadzenia drugiego wiceprzewodniczącego w rzeczowej komisji (poprawka 4 do druku nr 134)<sup>63</sup>, pakietu zmian w procedurze ustawodawczej, m.in. wzmacniających pozycję Komisji Ustawodawczej i umożliwiających komisjom rozpatrującym projekt po drugim czytaniu przedstawienie poprawionego sprawozdania w formie tekstu jednolitego (druk nr 134)<sup>64</sup>, trybu wnoszenia zastrzeżeń do kandydatur na członków Komisji Etyki Poselskiej (4. wniosek mniejszości do druku nr 348)<sup>65</sup> oraz zmiany nazwy Komisji ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn na Komisję ds. Kobiet (poprawki PSL do druku nr 2784)<sup>66</sup>.

Co interesujące, do głosowań wywołujących największe kontrowersje zarówno wewnątrz PiS, jak i wewnątrz PO, należą te dotyczące polityki europejskiej. W PO niespójne było 9 z ogólnej liczby 144 głosowań w tej materii (6.25%). Pięć z nich dotyczyło poprawek<sup>67</sup> do przyjętej 11.04.2003 r. (a więc niedługo przed referendum akcesyjnym) uchwały ws. „nienaruszalności suwerennych kompetencji państwa w dziedzinie moralności i kultury”<sup>68</sup>, z których część miała charakter redakcyjny, zaś część miała na celu zobowiązanie rządu do wynegocjowania dodatkowego protokołu do traktatu akcesyjnego<sup>69</sup>, zaś cztery – przedłożonego przez LPR projektu

<sup>61</sup> V kadencja, 38. posiedzenie, 11. głosowanie (29.03.2007 r.). 68 posłów PO wstrzymało się od głosu, 48 było przeciw, zaś jedna posłanka – Danuta Jazłowiecka – za. Klub PO był jedynym głosującym przeciw przedłożonemu przez Prezydium Sejmu projektowi uchwały.

<sup>62</sup> IV kadencja, 2. posiedzenie, 5. głosowanie (26.10.2001 r.). 17 posłów głosowało za, 2 przeciw, a 22 wstrzymało się.

<sup>63</sup> IV kadencja, 13. posiedzenie, 5. głosowanie (14.02.2002 r.). 16 posłów PiS poparło poprawkę, 26 było przeciw.

<sup>64</sup> IV kadencja, 13. posiedzenie, 9. głosowanie (14.02.2002 r.). Większość PiS (33 posłów) głosowało za, przy 9 głosach wstrzymujących się.

<sup>65</sup> IV kadencja, 21. posiedzenie, 83. głosowanie (8.05.2002 r.). 10 posłów PiS głosowało za, zaś 31 – przeciw.

<sup>66</sup> IV kadencja, 99. posiedzenie, 34. głosowanie (11.03.2005 r.). Za poprawkami głosowało 32 posłów PiS, przeciw – 11.

<sup>67</sup> IV kadencja, 45. posiedzenie, głosowania: 163. (nad 3. wnioskiem mniejszości, autorstwa posła Antoniego Stryjewskiego (RKN)), 164. (nad 4. wnioskiem mniejszości, autorstwa posła Mariusza Grabowskiego (Porozumienie Polskie)), 165. (nad poprawką klubu PiS), 166. (nad poprawką posła Marka Jurka) oraz 167. (nad 2. wnioskiem mniejszości, autorstwa posła Artura Zawiszy (PiS)). Tekst wniosków mniejszości zawarty jest w sprawozdaniu Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Europejskiej (druk nr 1422), tekst poprawek – w sprawozdaniu stenograficznym z obrad plenarnych.

<sup>68</sup> M.P. z 2003 r., nr 19, poz. 290, druk sejmowy nr 1172.

<sup>69</sup> Jak wynika ze sprawozdań z obrad komisji i debaty sejmowej, inspiracją dla autorów poprawek był protokół 7. do traktatu akcesyjnego, dotyczący zakazu aborcji na Malcie. Zob. Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2004, s. 947.

uchwały wzywającej rząd „do obrony pozycji Polski przeciwko zmianom zaproponowanym przez Konwent Europejski”<sup>70</sup> (z czego trzy były głosowaniami nad poprawkami<sup>71</sup>, zaś czwarte – nad ostatecznym tekstem uchwały<sup>72</sup>). W PiS liczba niespójnych głosowań w sprawach europejskich jest minimalnie mniejsza (8 na 144, a więc 5.56%), ale jedynie dwa z nich przypadły w IV kadencji: głosowanie nad poprawką do uchwały ws. zarządzenia referendum akcesyjnego, zgodnie z którą referendum miałoby być jednodniowe (a nie – jak ostatecznie postanowił Sejm – dwudniowe) i odbyć się dopiero po rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z konstytucją zmian w ustawie o referendum krajowym<sup>73</sup> oraz głosowanie nad wnioskiem mniejszości do uchwały ws. realizacji przez rząd postanowień traktatu akcesyjnego dotyczących dofinansowania z budżetu państwa dopłat bezpośrednich dla rolników, który wymagałby od rządu wyrównania pełnej wysokości dopłat od 2007 r.<sup>74</sup> Natomiast aż sześć głosowań niespójnych z omawianej kategorii miało miejsce w VI kadencji Sejmu i dotyczyło ratyfikacji traktatu lizbońskiego. Szczególnie głębokie rozbieżności w PiS ujawniły się przy uchwale nad trybem ratyfikacji traktatu (przez parlament, a nie w referendum)<sup>75</sup>. W głosowaniu nad uchwałą towarzyszącą wyrażeniu zgody na ratyfikację spójność klubu PiS była już wyższa, aczkolwiek wciąż znacząco poniżej średniej (0.57)<sup>76</sup>, ale w kluczowym głosowaniu nad samą ustawą wyrażającą rzeczoną zgodę klub PiS znowu był głęboko podzielony (*AI* równe 0.35)<sup>77</sup>. Jak pokazują przytoczone głosowania, obie główne partie

---

<sup>70</sup> Druk sejmowy nr 1711, rozpatrywany na 58. posiedzeniu Sejmu IV kadencji (2.10.2003 r.).

<sup>71</sup> Głosowanie 32. (poprawka wzywająca rząd do wynegocjowania na konferencji międzyrządowej zachowania systemu głosów ważonych w Radzie w formie ustalonej w traktacie nicejskim z 2001 r.), 34. (poprawka wzywająca rząd do niepodpisywania traktatu konstytucyjnego w związku z zaproponowaną zmianą zasad głosowania w Radzie) oraz 35. (poprawka popierająca wprowadzenie formuły *invocatio Dei* w preambule traktatu konstytucyjnego).

<sup>72</sup> Głosowanie 37. Ostatecznie większość klubu PO (37 posłów) głosowała przeciw, 12 posłów wstrzymało się od głosu, jedynie Tadeusz Maćkała był za przyjęciem uchwały.

<sup>73</sup> Wniosek ten poparło 2 posłów PiS (Marek Muszyński i Marian Piłka), 16 było przeciw, zaś 19 wstrzymało się od głosu (IV kadencja, 46. posiedzenie, 13. głosowanie, 17.04.2003 r.).

<sup>74</sup> IV kadencja, 48. posiedzenie, 10. głosowanie (8.05.2003 r.). Za wnioskiem posłów LPR głosowało 8 posłów PiS, przeciw – 31.

<sup>75</sup> Za uchwałą głosowało 89 posłów PiS, przeciw – 55, zaś jedynie 5 wstrzymało się od głosu, co daje spójność na poziomie 0.40 (VI kadencja, 9. posiedzenie, 3. głosowanie, 28.02.2008 r.). Jeszcze bardziej niespójny był klub PiS we wcześniejszym głosowaniu nad przejściem do drugiego czytania omawianej uchwały – 6 posłów było za, 64 przeciw, a 77 wstrzymało się, a więc indeks spójności wyniósł jedynie 0.29. Było to najmniej spójne głosowanie nieustawodawcze w PiS od czasu wyborów w 2005 r.

<sup>76</sup> Za głosowało 112 posłów, przeciw – 5, zaś 40 się wstrzymało (VI kadencja, 12. posiedzenie, 3. głosowanie, 1.04.2008 r.). Również to głosowanie było poprzedzone dwoma mało spójnymi głosowaniami proceduralnymi, ws. niezwłocznego przejścia do drugiego czytania oraz ws. ograniczenia wystąpień przedstawicieli klubów w drugim czytaniu do trzech minut.

<sup>77</sup> Za głosowało 89 posłów PiS, przeciw – 56, zaś 12 wstrzymało się od głosu (VI kadencja, 12. posiedzenie, 4. głosowanie).

polityczne miały początkowo trudność z określeniem jednoznacznego stanowiska wobec problemów integracji europejskiej, a zwłaszcza wobec kwestii reformy instytucjonalnej. Szczególnie długo rozbieżności te utrzymywały się w PiS – jeszcze przy ratyfikacji traktatu lizbońskiego – ale wydaje się, iż pozostawanie w opozycji pozwoliło kierownictwu tej partii na tolerowanie wewnętrznych różnic (co pokazuje brak dyscypliny partyjnej w głosowaniach nad ratyfikacją traktatu), zapewne motywowane obawą przed zrażeniem albo bardziej eurosceptycznej, albo bardziej prointegracyjnej części elektoratu partii.

Bardzo interesujące są również niespójne głosowania w najmniejszej z przedstawionych powyżej kategorii – wniosków o uchylenie immunitetu poselskiego oraz postępowań w przedmiocie pociągnięcia osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe do odpowiedzialności konstytucyjnej. W przypadku immunitetów poselskich PiS zazwyczaj zachowywał bardzo wysoką spójność i wskazać można tylko na jeden wyjątek – głosowanie z maja 2006 r. ws. uchylenia immunitetu posła Jana Rokity (PO)<sup>78</sup>.

Dużo więcej różnic zdań dotyczących immunitetów poselskich ujawniało się w klubie Platformy Obywatelskiej – było to 7 na 54 głosowań (12.96%). W 2004 r. niespójne były głosowania w sprawie wyrażenia zgody na zatrzymanie posła Zbigniewa Nowaka<sup>79</sup> oraz uchylenia immunitetu posła Jana Rokity<sup>80</sup> (w sprawie karnej z oskarżenia Grzegorza Wieczarzaka). W 2007 r. podobna sytuacja wystąpiła w głosowaniach nad uchyleniem immunitetów posłowi Wojciechowi Wierzejskiemu (LPR, sprawa karna z oskarżenia prywatnego o publicznie zniesławienie)<sup>81</sup> oraz posłance Małgorzacie Ostrowskiej (SLD, oskarżona o korupcję)<sup>82</sup>. Wreszcie w VII kadencji Sejmu głębokie niespójności w klubie PO wystąpiły w kwestii uchylenia immunitetu w trzech przypadkach: posła Piotra Chmielowskiego (Ruch Palikota, sprawa cywilna)<sup>83</sup>, Zbigniewa Babalskiego (PiS, sprawa karna z oskarżenia prywatnego)<sup>84</sup>

---

<sup>78</sup> V kadencja, 17. posiedzenie, 52. głosowanie (12.05.2006 r.). Wniosek oskarżyciela prywatnego Grzegorza Wieczarzaka poparło 98 posłów PiS, przeciw było 28, zaś 6 wstrzymało się od głosu.

<sup>79</sup> IV kadencja, 80. posiedzenie, 20. głosowanie (22.07.2004 r.). 38 posłów PO było za, 13 wstrzymało się od głosu, zaś Konstanty Miodowicz głosował przeciw.

<sup>80</sup> IV kadencja, 93. posiedzenie, 43. głosowanie (16.12.2004 r.). Za głosowało 43 posłów PO (w tym sam Jan Rokita), przeciw – trzech, 9 wstrzymało się od głosu.

<sup>81</sup> V kadencja, 37. posiedzenie, 13. głosowanie (15.03.2007 r.). Większość klubu PO głosowała za odrzuceniem wniosku (zgodnie z rekomendacją komisji), 23 posłów wstrzymało się od głosu, 8 było za uchyleniem immunitetu.

<sup>82</sup> V kadencja, 38. posiedzenie, 62. głosowanie (30.03.2007 r.). Przeciw wnioskowi Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie (sygn. akt Ap II Ds. 5/04/S) głosowało 53 posłów PO, 62 wstrzymało się od głosu.

<sup>83</sup> VII kadencja, 21. posiedzenie, 34. głosowanie (14.09.2012 r.). Za uchyleniem immunitetu było 83 posłów PO, przeciw – 55, wstrzymało się 50.

<sup>84</sup> VII kadencja, 41. posiedzenie, 31. głosowanie (24.05.2013 r.). Za uchyleniem immunitetu głosowało 31 posłów PO, przeciw – 81, wstrzymało się 80.

oraz Zbigniewa Dolaty (PiS, również sprawa karna z oskarżenia prywatnego)<sup>85</sup>. Warto zwrócić uwagę na dwa istotne fakty dotyczące omawianych przypadków: po pierwsze, znaczna większość z nich dotyczyła zarzutów zniesławienia (z art. 212 kodeksu karnego lub z powództwa cywilnego) odnoszących się do publicznych wypowiedzi posła. Po drugie, brak spójności w przytoczonych głosowaniach jest w znacznym stopniu pozorny: ponieważ o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej Sejm rozstrzyga bezwzględną większością ustawowej liczby posłów<sup>86</sup>, konsekwencje wstrzymania się od głosu są identyczne, jak głosowania przeciw uchyleniu immunitetu. Jeżeli uwzględni się to w obliczeniach indeksu spójności (dodając głosy wstrzymujące się i głosy przeciwnie), okaże się, iż spośród przytoczonych siedmiu głosowań faktycznie niespójne były tylko trzy: w sprawie zatrzymania posła Nowaka, uchylenia immunitetu Jana Rokity i uchylenia immunitetu posła Chmielowskiego.

Znaczny udział procentowy głosowań niespójnych występuje też w kategorii głosowań związanych z procedurą egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej (jest to odpowiednio 12.5% w PiS i 25% w PO), ale jest to artefakt matematyczny wynikający z bardzo małej ogólnej liczby głosowań dotyczących tej materii: od 2001 r. było ich tylko 8. Tak naprawdę wewnątrzklubowe rozbieżności ujawniały się więc w pojedynczych przypadkach: w PO w sprawie byłego ministra skarbu Emila Wąsacza (oskarżonego o niedopełnienie obowiązków w postępowaniach prywatyzacyjnych m.in. TP S.A., PZU i Domów Towarowych Centrum)<sup>87</sup>, zaś w PiS w sprawie byłego ministra sprawiedliwości Leszka Kubickiego, oskarżonego o nieuprawnione ujawnienie Józefowi Oleksu akt ze śledztwa ws. tzw. afery Olina<sup>88</sup>.

Pozostałe nieustawodawcze głosowania niespójne w obu badanych klubach dotyczyły już przypadków zbyt rzadkich, by poddać się kategoryzacji (warto zauważyć, iż wszystkie one miały miejsce w IV kadencji). W PO były to dwa głosowania nad poprawkami do uchwały ws. przyjęcia sprawozdania KRRiT za 2002 rok, które rzywały Krajową Radę do prowadzenia skuteczniejszego nadzoru nad polityką

---

<sup>85</sup> VII kadencja, 58. posiedzenie, 12. głosowanie (10.01.2014 r.). Większość klubu PO (115 posłów) było przeciwnych uchyleniu immunitetu, 22 było za, 52 wstrzymało się od głosu.

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2011 Nr 7, poz. 29 z późniejszymi zmianami), art. 7c, ust. 6. Podobny wymóg dotyczy również wyrażenia zgody na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie posła. Tamże, art. 10, ust. 7.

<sup>87</sup> PO była w tej sprawie niespójna zarówno w głosowaniu nad pociągnięciem byłego ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej (IV kadencja, 108. posiedzenie, 12. głosowanie), jak i nad wyborem oskarżycieli reprezentujących Sejm przed Trybunałem Stanu (to samo posiedzenie, 13. głosowanie). Za wnioskiem Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej głosowało 31 posłów PO, przeciw – 8, również 8 wstrzymało się od głosu. Kandydatów na oskarżycieli poparło 34 posłów PO, wstrzymało się 10.

<sup>88</sup> IV kadencja, 26. posiedzenie, 117. głosowanie. Było to – co ciekawe – najmniej spójne głosowanie w PiS od 2001 r.: za wnioskiem o pociągnięcie byłego ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej głosowało 12 posłów, przeciw było 14, a wstrzymało się od głosu 11 (a więc indeks spójności wyniósł zaledwie 0.07).

programową nadawców w obszarze zapobiegania treściom nieodpowiednim dla dzieci<sup>89</sup> oraz głosowanie z marca 2003 r. nad odrzuceniem w pierwszym czytaniu wniosku o skrócenie kadencji Sejmu<sup>90</sup>. W PiS natomiast do tej grupy należało jedynie głosowanie z listopada 2002 r. nad wnioskiem o przeprowadzenie referendum ws. sprzedaży ziemi cudzoziemcom<sup>91</sup>.

Podsumowując całość głosowań niespójnych z wyłączeniem kwestii ustawodawczych i wniosków formalnych należy wskazać na szereg widocznych prawidłowości. Po pierwsze, w obu partiach najliczniejszą grupę w ramach omawianej kategorii stanowią głosowania w kwestiach personalnych: w PO jest to blisko 40% wszystkich interesujących nas głosowań, w PiS – nieco ponad 33%. W Platformie drugą bardzo liczną grupą są głosowania dotyczące szeroko rozumianej taktyki politycznej: powoływania i układu sił w komisjach czy stosunku do polityki rządu w konkretnych przypadkach (25%). Mniej więcej w takiej samej liczbie głosowań podziały w PO miały wyraźne tło przekonaniowe – czy to różnice zdań dotyczące pożądanego kształtu procesów integracyjnych w Europie, kwestii światopoglądowych czy (najrzadziej) programowych (zwłaszcza kształtu prywatyzacji). Wreszcie pozostaje kilka głosowań, w których przyczyna rozbieżności w PO nie jest do końca jasna – np. przy nowelizacji regulaminu Sejmu z 2007 r.<sup>92</sup>

W PiS natomiast poza kwestiami personalnymi podziały dotyczyły prawie wyłącznie kwestii przekonaniowych – albo w obszarze polityki historycznej (przykładem są tu przypadki uchwał ws. roku Gombrowicza, roku Miłosza, rocznicy utworzenia rządu Mazowieckiego czy rocznicy 300-lecia Uniwersytetu Wrocławskiego), albo w kwestii integracji europejskiej (przede wszystkim sprawa traktatu lizbońskiego, ale też głosowania nad terminem referendum akcesyjnego oraz przeprowadzeniem referendum ws. sprzedaży ziemi cudzoziemcom, co było przecież ściśle związane z negocjacjami akcesyjnymi). Z kategorii tych wymykają się właściwie wyłącznie głosowania nad zmianami regulaminowymi w IV kadencji oraz omawiany już *casus* głosowania nad informacją rządu o realizacji Strategii Rozwoju Kraju, w którym można bezpiecznie założyć, że przyczyną niespójności była pomyłka marszałek Sejmu i zdezorientowanie części posłów<sup>93</sup>.

Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy uwzględni się tylko okres od wyborów z 2005 r., kiedy to PiS i PO stały się największymi partiami parlamentarnymi. W Platformie miało wówczas miejsce 11 nieustawodawczych głosowań niespójnych

---

<sup>89</sup> IV kadencja, 50. posiedzenie, głosowania 55. i 57. (12.06.2003 r.). Pierwszą z rozpatrywanych poprawek poparło 31 posłów PO przy 11 głosach wstrzymujących się, natomiast za drugą głosowało jedynie 13 posłów, 2 się wstrzymało, a 32 było przeciw.

<sup>90</sup> IV kadencja, 43. posiedzenie, 47. głosowanie (13.03.2003 r.). 11 posłów PO głosowało za wnioskiem o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu, 40 było przeciw, 3 się wstrzymało.

<sup>91</sup> IV kadencja, 34. posiedzenie, 5. głosowanie (13.10.2002 r.). Za przeprowadzeniem referendum w tej kwestii było 16 posłów PiS, zaś 24 wstrzymało się od głosu.

<sup>92</sup> Zob. *supra*, przypis 61.

<sup>93</sup> Zob. *supra*, przypis 29.

(wciąż wyłączając głosowania nad wnioskami formalnymi) i tylko trzy z nich nie dotyczyły bezpośrednio spraw personalnych: ustalenie liczby członków Komisji ds. Służb Specjalnych w 2005 r., ustanowienie 1 czerwca dniem bez alkoholu oraz nowelizacja regulaminu Sejmu dotycząca wniosków mniejszości do ustaw nowelizujących Konstytucję RP (wszystkie w V kadencji Sejmu). W PiS od 2005 r. wystąpiło 12 nieustawodawczych głosowań niespójnych, z czego blisko połowa dotyczyła traktatu lizbońskiego, dalsze cztery – spraw personalnych, wreszcie dwie – polityki historycznej. Jeżeli dla obu partii uwzględni się wyłącznie okresy, kiedy były one u władzy, to pozostaną wyłącznie głosowania personalne. Można wysunąć dwie hipotezy tłumaczące to zjawisko. Jedna, nawiązująca do perspektywy behawioralnej, wskazywałaby na fakt, iż kwestie personalne (zwłaszcza dotyczące posłów) mają charakter najbardziej zindywidualizowany, wiążąc się zwykle z osobistymi sympatiami i antypatiami oraz silnie oddziałując na emocje posłów. Druga hipoteza, odwołująca się do perspektywy racjonalnego wyboru, wskazywałaby, iż głosowania personalne mają zazwyczaj mniejsze znaczenie dla stabilności rządu niż ustawodawcze czy kontrolne, szczególnie jeżeli dotyczą one posłów i kandydatów opozycji.

## Głosowania niespójne w sprawach ustawodawczych

W przypadku głosowań ustawodawczych zastosowanie metody *case studies* nie jest już możliwe, gdyż jest ich po prostu za dużo: 420 przypadków w PiS i 448 w PO. Możliwa jednak za to jest ich analiza ilościowa, która pozwala na udzielenie wstępnej odpowiedzi na dwa pytania: w jakich typach głosowań ustawodawczych najczęściej występują przypadki niespójności (w pierwszym czytaniu, w głosowaniach nad poprawkami czy też w głosowaniach nad ostatecznymi wersjami projektów) oraz jakich obszarów polityki publicznej one dotyczą.

Zestawienie typów niespójnych głosowań ustawodawczych w poszczególnych kadencjach Sejmu dla PiS przedstawia się następująco:

Tabela 5. Niespójne głosowania ustawodawcze w PiS – według typu

| kadencja                           | IV  | V  | VI | VII | zbiorczo | procent |
|------------------------------------|-----|----|----|-----|----------|---------|
| całość projektu ustawy             | 19  |    | 12 | 2   | 33       | 7.86    |
| poprawki                           | 179 | 8  | 25 | 16  | 228      | 54.29   |
| poprawki Senatu                    | 74  | 3  | 16 | 5   | 98       | 23.33   |
| wnioski mniejszości                | 17  | 2  | 9  |     | 28       | 6.67    |
| wnioski o odrzucenie w 1. czytaniu | 8   |    | 2  |     | 10       | 2.38    |
| wnioski o odrzucenie w 2. czytaniu |     |    |    | 2   | 2        | 0.48    |
| wnioski o odrzucenie w 3. czytaniu | 7   |    |    |     | 7        | 1.67    |
| skierowanie do komisji             | 3   | 1  | 1  |     | 5        | 1.19    |
| odrzućenie weta prezydenckiego     | 1   |    |    |     | 1        | 0.24    |
| inne proceduralne                  | 5   | 1  | 1  | 1   | 8        | 1.90    |
| łącznie                            | 313 | 15 | 66 | 26  | 420      | 100     |

Dla PO analogiczne zestawienie wygląda natomiast następująco:

Tabela 6. niespójne głosowania ustawodawcze w PO – według typu

| kadencja                           | IV  | V  | VI | VII | zbiorczo | procent |
|------------------------------------|-----|----|----|-----|----------|---------|
| całość projektu ustawy             | 20  | 7  |    |     | 27       | 6.03    |
| poprawki                           | 228 | 25 | 1  | 1   | 255      | 56.92   |
| poprawki Senatu                    | 78  | 15 | 3  | 1   | 97       | 21.65   |
| wnioski mniejszości                | 26  | 4  |    |     | 30       | 6.70    |
| wnioski o odrzucenie w 1. czytaniu | 7   | 1  | 2  | 6   | 16       | 3.57    |
| wnioski o odrzucenie w 2. czytaniu | 1   |    |    |     | 1        | 0.22    |
| wnioski o odrzucenie w 3. czytaniu | 4   |    |    |     | 4        | 0.89    |
| skierowanie do komisji             | 9   |    |    |     | 9        | 2.01    |
| odrzućcenie weta Senatu            | 1   |    |    |     | 1        | 0.22    |
| inne proceduralne                  | 7   |    |    | 1   | 8        | 1.79    |
| łącznie                            | 381 | 52 | 6  | 9   | 448      | 100     |

Można zauważyć, iż dla klubów znacząca większość niespójnych głosowań ustawodawczych dotyczy poprawek (w tym poprawek Senatu i wniosków mniejszości) – jest to ok. 84%, a więc pięć szóstych całości. Wyraźnie rzadsze są niespójne głosowania nad całością projektów ustaw oraz nad wnioskami o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu. Pozostałe niespójne głosowania ustawodawcze to przypadki marginalne. Podkreślić także należy, iż w kadencjach, w których badane ugrupowania były partiami rządzącymi, nie zdarzały się w nich żadne głosowania niespójne dotyczące całości projektów ustaw, a jedynie pojedyncze głosowania nad poprawkami (dużo częstsze w PiS – 13 w ciągu zaledwie dwuletniej V kadencji<sup>94</sup> – niż w PO, gdzie były tylko cztery takie głosowania w VI kadencji<sup>95</sup> i dwa w VII kadencji<sup>96</sup>) oraz (tylko w PO) stosunkowo licznie niespójne głosowania nad odrzuceniem projektu w pierwszym czytaniu. To drugie zjawisko jest stosunkowo łatwe do wytłumaczenia – wszystkie przypadki niespójnych głosowań ws. odrzucenia projektu w pierwszym czytaniu dotyczyły kwestii budzących ostre

<sup>94</sup> Dwie poprawki do ustawy budżetowej na 2006 rok, poprawka do ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, poprawka Senatu do ustawy o biopaliwach, dwie poprawki do budżetu na 2007 rok, poprawka do prezydenckiego projektu ustawy lustracyjnej, poprawka do nowelizacji prawa o ruchu drogowym, dwie poprawki do projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty, dwie poprawki do projektu zmiany Konstytucji oraz poprawka do ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

<sup>95</sup> Poprawka Senatu do rządowego projektu ustawy o numerze alarmowym „112” (druk nr 56), poprawka posła G. Dolniaka (PO) do rządowego projektu ustawy o systemie automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (druk nr 925), poprawka Senatu do ustawy o zadaniach publicznych w zakresie usług medialnych (druk nr 1847) oraz poprawka Senatu do ustawy o zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (druk nr 1407).

<sup>96</sup> Poprawka Senatu do nowelizacji prawa prasowego (druk nr 1128) dotycząca miejsca i formy publikowania sprostowań oraz poprawka klubu PSL do tzw. ustawy deregulacyjnej (druk nr 806) dotycząca zawodu geodety (zob. *infra*, przypis 100).

kontrowersje światopoglądowe (ustawa antyaborcyjna, regulacja zapłodnienia *in vitro* oraz regulacja związków partnerskich) i za ich odrzuceniem głosowała grupa bardziej konserwatywnych posłów PO, natomiast to pierwsze zjawisko jest bardziej złożone. Rozbieżności w klubie PiS dotyczyły głównie (ale nie wyłącznie) poprawek zgłaszanych przez posłów PO. Część z nich dotyczyła kwestii budzących głośnie kontrowersje publiczne (np. zakres ujawniania dokumentów byłej SB dotyczących stanu zdrowia i życia seksualnego inwigilowanych osób publicznych, całoroczny obowiązek używania świateł mijania w ruchu drogowym, wprowadzenie jednolitych strojów szkolnych czy konstytucyjne rozszerzenie zakazu aborcji), w których kierownictwo klubu zapewne nie chciało lub nie było w stanie narzucić posłom jednolitego stanowiska. PO uniknęła niespójnych głosowań nad poprawkami dotyczącymi równie kontrowersyjnych zagadnień (pomimo, że takich nie brakowało również po 2007 r.), co, jak się wydaje, należy uznać za przejaw większej skuteczności władz klubu w egzekwowaniu dyscypliny.

Przechodząc do analizy niespójnych głosowań legislacyjnych pod kątem materii rozpatrywanego projektu, rozpocząć należy od przedstawienia kryterium kategoryzacji. Zdefiniowano 22 kategorie tematyczne, z czego 19 odpowiada właściwości materialnej stałych komisji sejmowych<sup>97</sup>, jedna odpowiada właściwości Komisji Nadzwyczajnej ds. Zmian w Kodyfikacjach (która, pomimo swojego nadzwyczajnego charakteru, funkcjonuje *de facto* na zasadach komisji stałej), kolejna obejmuje projekty zmian Konstytucji (rozpatrywane w Sejmie przez powoływane *ad hoc* komisje nadzwyczajne) i wreszcie ostatnia obejmuje pozostałe projekty, w tym te, dla których tematyki nie da się określić w oparciu o ścieżkę ustawodawczą. Kryterium zaliczania poszczególnych projektów do przedstawionych kategorii było skierowanie projektu do komisji odpowiadającej danej kategorii (lub do komisji nadzwyczajnej zajmującej się problematyką będącą wycinkiem danej kategorii tematycznej).

Rozkład niespójnych głosowań ustawodawczych pomiędzy poszczególne kategorie przedstawia się następująco:

Tabela 7. Niespójne głosowania ustawodawcze w PiS – według materii projektu

| kadencja                       | Prawo i Sprawiedliwość |   |    |     |          | udział niespójnych w ogólnej liczbie |
|--------------------------------|------------------------|---|----|-----|----------|--------------------------------------|
|                                | IV                     | V | VI | VII | zbiorczo |                                      |
| finanse publiczne              | 119                    | 6 | 20 | 14  | 159      | 2.32%                                |
| zdrowie                        | 27                     | 0 | 18 | 0   | 45       | 2.54%                                |
| gospodarka i przedsiębiorczość | 29                     | 5 | 4  | 3   | 41       | 1.19%                                |
| integracja europejska          | 37                     | 0 | 0  | 0   | 37       | 1.92%                                |

<sup>97</sup> Spośród 27 obecnie istniejących stałych komisji sejmowych przy definiowaniu kategorii pominięto komisje istniejące jedynie przez część badanego okresu, tj. Administracji i Cyfryzacji (do 2011 r. kwestie te należały do właściwości Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych) oraz Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii (wcześniej we właściwości Komisji Gospodarki), a także komisje, które jedynie w marginalnym stopniu zajmują się ustawodawstwem (Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich, Komisję ds. Kontroli Państwowej, Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Komisję Etyki Poselskiej, Komisję Łączności z Polakami za Granicą oraz Komisję Mniejszości Narodowych i Etnicznych).

|                                   |    |   |    |   |    |        |
|-----------------------------------|----|---|----|---|----|--------|
| samorząd                          | 30 | 0 | 4  | 3 | 37 | 1.54%  |
| administracja i sprawy wewnętrzne | 27 | 0 | 5  | 2 | 34 | 1.45%  |
| edukacja i nauka                  | 26 | 0 | 2  | 1 | 29 | 1.96%  |
| ochrona środowiska                | 21 | 0 | 4  | 1 | 26 | 2.24%  |
| polityka społeczna i rodzinna     | 14 | 0 | 8  | 1 | 23 | 1.26%  |
| infrastruktura                    | 16 | 1 | 4  | 0 | 21 | 0.86%  |
| rolnictwo                         | 8  | 1 | 2  | 0 | 11 | 1.05%  |
| sprawiedliwość i prawa człowieka  | 7  | 1 | 3  | 0 | 11 | 0.85%  |
| kultura                           | 9  | 0 | 1  | 0 | 10 | 1.46%  |
| ogólne (Komisja Ustawodawcza)     | 11 | 0 | 0  | 0 | 11 | 0.77%  |
| zmiany w kodyfikacjach            | 7  | 0 | 2  | 0 | 9  | 1.11%  |
| obrona                            | 6  | 0 | 3  | 0 | 9  | 1.69%  |
| skarb państwa                     | 4  | 1 | 0  | 0 | 5  | 1.09%  |
| kultura fizyczna i sport          | 3  | 0 | 1  | 0 | 4  | 1.49%  |
| służby specjalne                  | 2  | 1 | 1  | 0 | 4  | 0.97%  |
| zmiany Konstytucji                | 0  | 3 | 0  | 0 | 3  | 21.43% |
| sprawy zagraniczne                | 1  | 0 | 1  | 0 | 2  | 0.47%  |
| inne / nieokreślone               | 25 | 1 | 14 | 3 | 43 | 2.24%  |

| Platforma Obywatelska             |     |    |    |     |          |                                      |
|-----------------------------------|-----|----|----|-----|----------|--------------------------------------|
| kadencja                          | IV  | V  | VI | VII | zbiorczo | udział niespójnych w ogólnej liczbie |
| finanse publiczne                 | 141 | 20 | 0  | 0   | 161      | 2.34%                                |
| gospodarka i przedsiębiorczość    | 45  | 9  | 0  | 1   | 55       | 1.59%                                |
| integracja europejska             | 48  | 0  | 0  | 0   | 48       | 2.51%                                |
| zdrowie                           | 37  | 1  | 3  | 1   | 42       | 2.36%                                |
| samorząd                          | 38  | 1  | 0  | 0   | 39       | 1.62%                                |
| infrastruktura                    | 23  | 7  | 2  | 0   | 32       | 1.31%                                |
| polityka społeczna i rodzinna     | 22  | 4  | 2  | 1   | 29       | 1.58%                                |
| edukacja i nauka                  | 23  | 1  | 0  | 0   | 24       | 1.62%                                |
| rolnictwo                         | 20  | 2  | 0  | 1   | 23       | 2.19%                                |
| administracja i sprawy wewnętrzne | 19  | 2  | 2  | 0   | 23       | 0.98%                                |
| kultura                           | 19  | 0  | 1  | 1   | 21       | 3.07%                                |
| ogólne (Komisja Ustawodawcza)     | 18  | 0  | 0  | 0   | 18       | 1.25%                                |
| kultura fizyczna i sport          | 12  | 3  | 0  | 0   | 15       | 5.60%                                |
| ochrona środowiska                | 14  | 0  | 0  | 0   | 14       | 1.21%                                |
| sprawiedliwość i prawa człowieka  | 12  | 1  | 1  | 0   | 14       | 1.08%                                |
| skarb państwa                     | 8   | 0  | 0  | 0   | 8        | 1.75%                                |
| obrona                            | 5   | 1  | 0  | 0   | 6        | 1.12%                                |
| zmiany Konstytucji                | 0   | 6  | 0  | 0   | 6        | 54.55%                               |
| zmiany w kodyfikacjach            | 5   | 0  | 0  | 0   | 5        | 0.62%                                |
| służby specjalne                  | 3   | 1  | 0  | 0   | 4        | 0.97%                                |
| sprawy zagraniczne                | 2   | 2  | 0  | 0   | 4        | 0.95%                                |
| inne / nieokreślone               | 2   | 1  | 0  | 5   | 8        | 2.08%                                |

Jak widać, w PiS głosowania niespójne rozkładają się w przybliżeniu po równo pomiędzy kategorie (wyjątkiem są projekty zmian konstytucyjnych<sup>98</sup>), przy czym najczęściej (zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i procentowo) jest ich w kategoriach finansów publicznych i polityki zdrowotnej<sup>99</sup>, a najmniej – polityki zagranicznej. W PO rozbieżności są większe: najczęstsze głosowania niespójne (znów z wyjątkiem zmian konstytucyjnych) pojawiają się w kategoriach polityki sportowej (5.6%) i kulturalnej (3.07%) oraz integracji europejskiej (2.51%), a najrzadsze – w sprawach zmian w kodyfikacjach (0.62%). Najwięcej głosowań niespójnych w PO było natomiast znów w kategorii finansów publicznych, a następnie polityki gospodarczej.

Szczególnie interesujący wydaje się być fakt, iż zarówno w PiS, jak i w PO w każdej kadencji, w której dany klub pozostaje w opozycji, najczęściej głosowań niespójnych dotyczy kategorii finansów publicznych. Bliższa analiza pokazuje, iż w obu ugrupowaniach ponad połowa głosowań niespójnych z tej kategorii (87 na 159 w PiS, 111 na 161 w PO) dotyczyła ustaw budżetowych, zaś analiza treści poprawek, których dotyczyły rzeczne głosowania, pokazuje, iż większość z nich miała służyć promocji interesów lokalnych (np. przez dofinansowanie inwestycji samorządowych) lub branżowych. Jak się wydaje, można tutaj dostrzec następującą prawidłowość: ugrupowania opozycyjne, zdając sobie sprawę, że i tak ich głosy nie wystarczą dla skutecznego przeprowadzenia wymienionych poprawek, rezygnowały z dyscypliny partyjnej, co pozwalało posłom na demonstracyjne głosowanie zgodnie z interesami swojego regionu lub branży i następnie wykorzystywanie tego faktu w rywalizacji politycznej. Podobnych przypadków nie spotyka się w ugrupowaniach koalicyjnych, gdyż w nich podobne głosowania miały już jak najbardziej realne konsekwencje dla budżetu, a więc władze klubów nie mogły sobie na takie ryzyko pozwolić.

## Korelacja między niespójnymi głosowaniami w PO i PiS

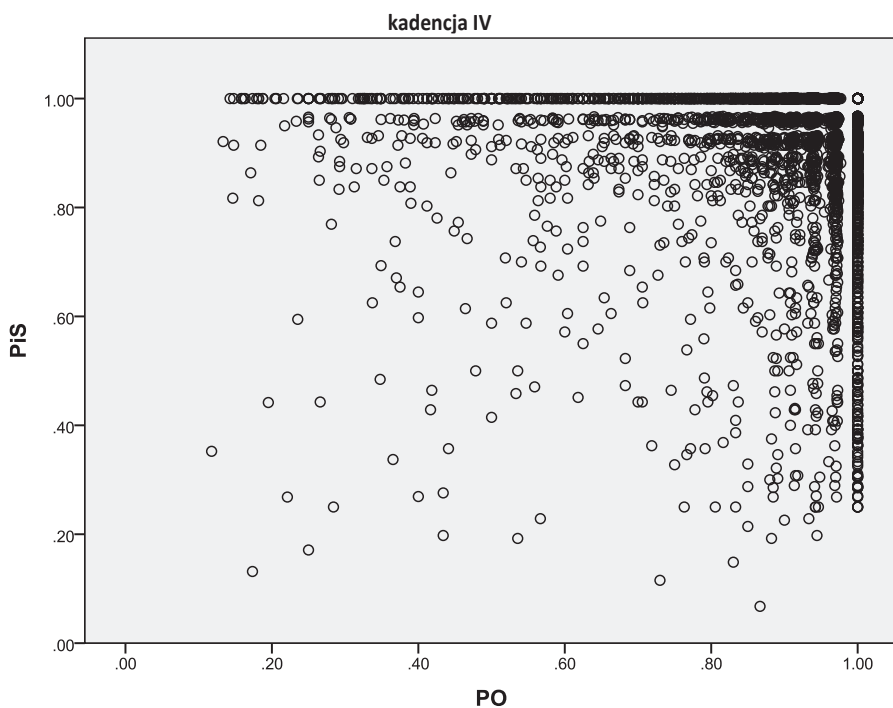
Trzeci i ostatni wątek badawczy podejmowany w ramach niniejszego artykułu dotyczy korelacji między niespójnością głosowań w obu badanych ugrupowaniach. Odpowiada on na pytanie o częstotliwość występowania sytuacji, gdy zarówno PiS, jak i PO głosują niespójnie, co może (aczkolwiek oczywiście nie musi) świadczyć o ujawnianiu się podziałów politycznych w parlamencie przecinających podziały klubowe.

Graficzna reprezentacja relacji rozkładów spójności PiS i PO w poszczególnych kadencjach przedstawia się następująco:

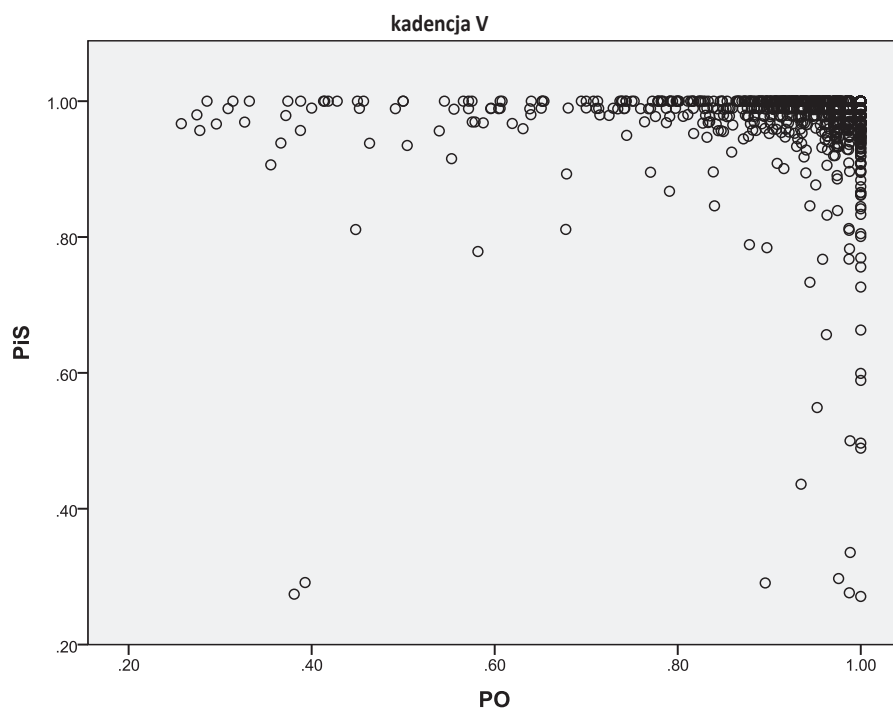
---

<sup>98</sup> Spośród głosowań nad projektami zmian konstytucyjnych w omawianym okresie, 7 na 14 głosowań dotyczyło kontrowersyjnej kwestii konstytucyjnego rozszerzenia zakazu aborcji, która ostatecznie doprowadziła w V kadencji do rozłamu w PiS i odejścia z partii ówczesnego marszałka Sejmu Marka Jurka.

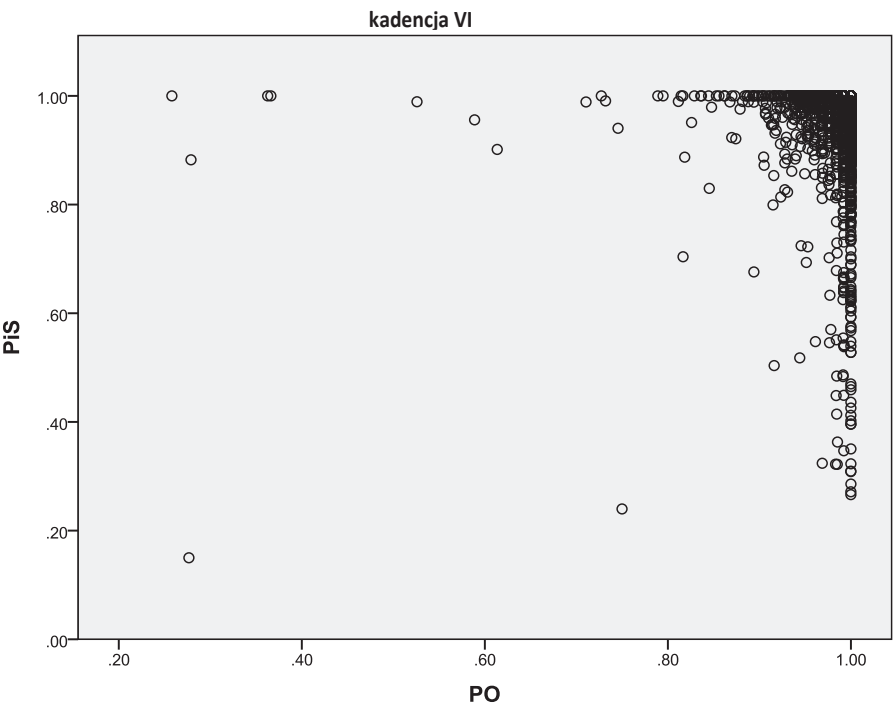
<sup>99</sup> Z czego prawie jedna trzecia – 14 głosowań – dotyczyło komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych z 2008 r.



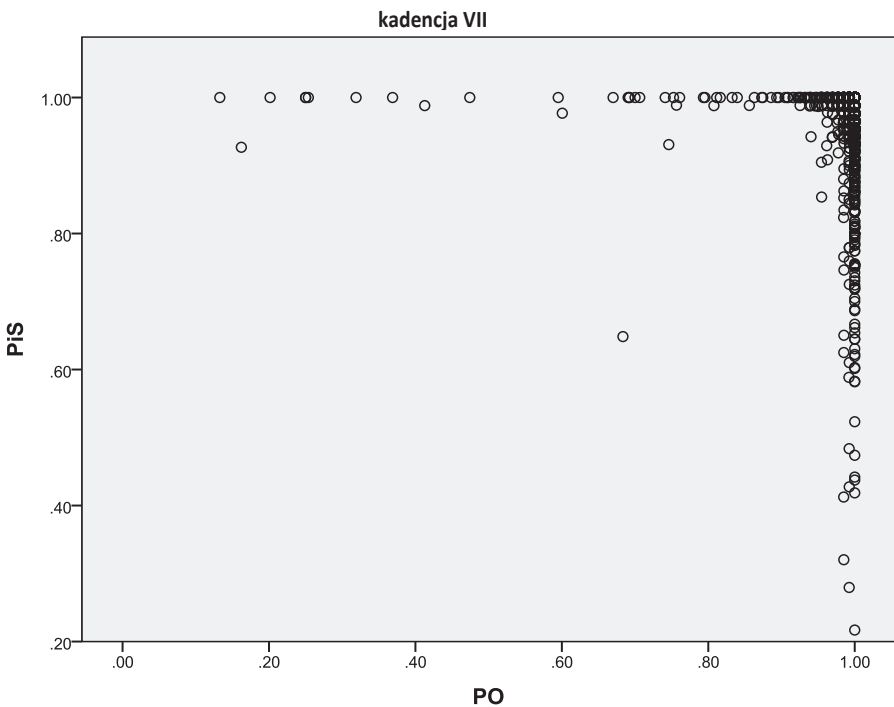
Wykres 1. Głosowania niespójne w PiS i PO – IV kadencja



Wykres 2. Głosowania niespójne w PiS i PO – V kadencja



Wykres 3. Głosowania niespójne w PiS i PO – VI kadencja



Wykres 4. Głosowania niespójne w PiS i PO – VII kadencja

Wykresy 1 i 2 ilustrują trend zmniejszania się liczby głosowań niespójnych w obu partiach wraz z ich politycznym oddalaniem się od siebie (które, jak pokazują badania nad zbieżnością głosowań PiS i PO, postępuje z kadencji na kadencję, szczególnie skokowo wraz z początkiem V i VII kadencji). Jest to zgodne z oczekiwaniami teoretycznymi: w partiach bliskich sobie politycznie (zarówno programowo, jak i taktycznie) te same kwestie będą budzić rozbieżności w głosowaniach, ale wraz ze wzrostem liczby różnic między dwoma ugrupowaniami efekt ten powinien zanikać. Tak więc o ile w IV kadencji polityczna bliskość PiS i PO oznaczała, że kwestie dzielące posłów PiS często dzieliły również klub PO, to w VII kadencji silna polaryzacja konfliktu politycznego spowodowała, że tylko w jednym głosowaniu odnotowano przypadek niespójności obu głównych ugrupowań<sup>100</sup>. Poza tym kwestie personalne i polityczne wywołujące rozbieżności w PiS spotykały się z jednoznacznym stanowiskiem PO i *vice versa* – głosowania silnie dzielące Platformę (np. kwestie światopoglądowe) dla PiS były okazją do zademonstrowania jedności.

## Zakończenie

Jakkolwiek głosowania niespójne w dwóch największych ugrupowaniach na polskiej scenie politycznej należą do rzadkości, to jednak można zaobserwować szereg prawidłowości dotyczących ich występowania, potencjalnie pozwalających na formułowanie bardziej ogólnych hipotez pod kątem dalszych badań w tym obszarze. W obu badanych partiach liczba głosowań niespójnych największa była w IV kadencji Sejmu, gdy były one ugrupowaniami nowymi na scenie politycznej, wciąż jeszcze słabo zinstytucjonalizowanymi i mającymi stosunkowo niewielką reprezentację w Sejmie. Od 2005 r., kiedy na zmianę PiS i PO były głównymi ugrupowaniami rządzącymi i opozycyjnymi, ich wewnętrzne konflikty ujawniają się w głosowaniach plenarnych znacznie rzadziej. Najmniejsze liczby głosowań niespójnych obserwowane są w ugrupowaniu tworzącym rząd w danej kadencji, co zgodne jest z oczekiwaniami teoretycznymi.

Analizując tematykę głosowań niespójnych wskazać należy, iż stosunkowo najczęściej występują one w kwestiach personalnych – dotyczących obsady stanowisk sejmowych i państwowych oraz osobistej odpowiedzialności posłów (uchylenie immunitetu) i osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe (odpowiedzialność konstytucyjna). Wysoka częstotliwość głosowań niespójnych obserwowana jest też w kwestiach światopoglądowych (zarówno w przypadku projektów ustawodawczych i konstytucyjnych, jak i przy uchwałach czysto ceremonialnych,

---

<sup>100</sup> Przypadek ten (posiedzenie 38., głosowanie 95., 19.04.2013 r.) dotyczył poprawek 21. i 22. do rządowego projektu ustawy deregulacyjnej (druk nr 806), zgłoszonych przez klub PSL. Dotyczyły one uprawnień zawodowych absolwentów geodezji na uczelniach spełniających określone wymogi. Sytuacja ta była o tyle nietypowa, iż jest to jedno z zaledwie dwóch głosowań od 2001 r., w którym niespójne były aż trzy z czterech głównych ugrupowań sejmowych (PO, PiS i SLD), a także Sejm jako całość. Drugi taki przypadek dotyczył wniosku o przerwę podczas debaty budżetowej w 2002 r. i – jak się wydaje – nie miał charakteru politycznego.

np. z zakresu polityki historycznej), a także w sprawach związanych z integracją europejską (aczkolwiek w tym obszarze PO od 2005 r. prezentuje już jednolitą linię, natomiast PiS – co pokazała kwestia ratyfikacji traktatu z Lizbony – wciąż jest podzielony). Podkreślić należy, iż relatywnie wysoki poziom niespójności w tych dwóch obszarach nie powinien zaskakiwać, gdyż podobne prawidłowości zaobserwowano również w innych parlamentach europejskich (zob. np. Skjæveland 2001: 35:56).

Szczególna prawidłowość, widoczna jedynie w partiach opozycyjnych, dotyczy stosunkowo częstych przypadków niespójności przy głosowaniach nad poprawkami budżetowymi dotyczącymi interesów lokalnych lub branżowych. Jak się wydaje, wynikają one ze świadomej polityki władz klubowych, pozwalających posłom na głosowanie zgodnie z interesami lokalnymi lub branżowymi (co pozwala skuteczniej rywalizować o poparcie wyborców) w sprawach, w których i tak jest ono pozbawione realnych konsekwencji, gdyż o powodzeniu lub niepowodzeniu danych poprawek rozstrzygają głosy koalicji, a nie opozycji.

Interesujące prawidłowości ujawniają się również przy badaniu korelacji między występowaniem głosowań niespójnych w PiS i PO: w miarę politycznego oddalania się od siebie omawianych ugrupowań (potwierzonego np. przez badania zbieżności) znacząco spadała liczba głosowań, w których oba kluby były niespójne równocześnie. Stwarza to obiecujący punkt wyjścia do dalszych badań nad tym, czy analiza korelacji przypadków niespójności może stać się kolejną metodą pomiaru odległości ideologicznej między partiami.

## Bibliografia

- Andeweg R. B., J. Thomassen. 2011. „Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament”, *Party Politics* 17 (5).
- Becher M., U. Sieberer. 2008. Discipline, Electoral Rules and Defection in the Bundestag, 1983–94”, *German Politics* 17 (3).
- Bowler S., D. M. Farrell, R. S. Katz (eds.). 1999. *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, OH.
- Carey J. M., 2007. „Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting”, *American Journal of Political Science* 51 (1).
- Carey J. M., *Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting*, Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, 28.08.2002 [dostęp 1.09.2014] <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.6.4615&rep=rep1&type=pdf>.
- Carrubba C. J., M. Gabel, L. Murrah, R. Clough, E. Montgomery, R. Schambach. 2006. „Off the Record: Unrecorded Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Vote Analysis”, *British Journal of Political Science* 36 (4).
- Davidson-Schmich L. K. 2006. „The Origins of Party Discipline: Evidence from Eastern Germany”, *German Politics & Society* 24 (2).
- Depauw S. 2003. „Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s”, *Journal of Legislative Studies* 9 (4).

- Desposato S. W. 2005. „Correcting for Small Group Inflation of Roll-Call Cohesion Scores”, *British Journal of Political Science* 35 (4).
- Hazan R. Y. 2003. „Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation”, *Journal of Legislative Studies* 9 (4).
- Hix S. 2004. „Electoral Institutions and Legislative Behavior. Explaining Voting Defection in the European Parliament”, *World Politics* 56.
- Hug S. 2010. „Selection Effects in Roll Call Votes”, *British Journal of Political Science* 40 (1).
- Katz R. S. 1986. Party Government: A Rationalistic Conception. W *Visions and Realities of Party Government*, G. Francis Castles, R. Wildenmann (eds.). Berlin.
- Laver M., K. A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge–New York.
- Martin S., S. Depauw. 2009. Legislative Party Discipline and Cohesion in Comparative Perspective. W *Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies*, D. Giannetti, K. Benoit (eds.). London.
- Middlebrook J. 2003. „Les méthodes de vote au sein des parlements”, *Informations constitutionnelles et parlementaires* 53 (186).
- Owens J. E. 2004. „Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts”, *Journal of Legislative Studies* 9 (4).
- Ozbudun E. 1970. *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*. Beverly Hills, CA.
- Popper K. R. 1989. *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge* (1963). London–New York.
- Rice S. A. 1928. *Quantitative Methods in Politics*. New York.
- Rice S. A. 1925. „The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement”, *Political Science Quarterly* 40 (1).
- Sieberer U. 2006. „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis”, *Journal of Legislative Studies* 12 (2).
- Skjæveland A. 2001. „Party Cohesion in the Danish Parliament”, *Journal of Legislative Studies* 7 (2).
- Słomczyński W., P. Poznański, G. Harańczyk, J. K. Sokołowski. 2008. Spójność polskich ugrupowań parlamentarnych. W *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, J. K. Sokołowski, P. Poznański (red.). Kraków.
- Stebbins R. A. 2001. *Exploratory Research in the Social Sciences*, Thousand Oaks, CA.
- Tavits M. 2009. „The Making of Mavericks: Local Loyalties and Party Defection”, *Comparative Political Studies* 42 (6).
- Thames F. C. 2005. „A House Divided: Party Strength and the Mandate Divide in Hungary, Russia, and Ukraine”, *Comparative Political Studies* 38 (3).
- Thames F. C. 2007. „Discipline and Party Institutionalization in Post-Soviet Legislatures”, *Party Politics* 13 (4).
- Uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu, tekst jednolity M.P. z 2012 r. poz. 32.
- Uchwała Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, tekst jednolity M.P. z 2014 r. poz. 529.

## Conflicts within PO and PiS in parliamentary votings in the period 2001–2014

### Abstract

The aim of the article was to analyze the inconsistent votings from the period 2001–2014, that is those votings which revealed inner conflicts or disharmonies in the two biggest Polish political parties – Platforma Obywatelska (Civic Platform) and Prawo i Sprawiedliwość (Law and Justice). The notion has never been analyzed before, therefore the research presented was of exploratory nature. Inconsistent votings were analyzed according to categories (legislative, personal, control, supervisory, resolution-making, etc.) and, in the case of votings on lawmaking bills, also according to the matter of a proposed bill. Inconsistent votings other than lawmaking were analyzed through a simplified case study in order to determine the reason for the lack of consistency. The most important results of the analysis were the significant drop in the number of inconsistent votings after 2005 both in PO and PiS; the clear division into the governing party and the opposition (however, inconsistency within the former is less common; and the most vital areas of inconsistency. Said areas include personal and ideological issues, European affairs (in PO up until the fourth term of office, whereas in PiS mainly due to ratification of the Treaty of Lisbon), as well as budget amendments (yet only in opposition parties). The analysis of correlation of inconsistencies within PiS and PO shows that the more those parties grow apart politically, the less often there is dissonance within them occurring at the same time.

**Key words:** political parties, voting, opposition

**Mateusz T. Jamro**

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

**Radostaw Sławomirski**

Uniwersytet Jagielloński

## **Prawo i Sprawiedliwość i Liga Polskich Rodzin we wspólnocie rządzenia 2005–2007. Obraz prasowy koalicji na podstawie analizy materiałów prasowych w dzienniku „Rzeczpospolita”**

Rządy w systemach parlamentarnych mają to do siebie, iż raczej rzadko tworzone są przez jedną partię. Specyfika polska polega na tym, że większość rządów powstałych po 1989 r. miała charakter koalicyjny<sup>1</sup>. Cecha ta jest pokłosiem przyjętych rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz dominującej w Polsce kultury politycznej (Antoszewski, Herbut 1997: 51).

Celem tego szkicu jest przedstawienie funkcjonowania Prawa i Sprawiedliwości (PiS) i Ligi Polskich Rodzin (LPR) w praktyce rządzenia, czyli w okresie koalicji rządowej, utworzonej także z Samoobroną RP. Dotychczas w literaturze przedmiotu nie ukazał się artykuł, który zawierałby takową analizę. Dlatego autorzy postanowili opierając się na tekstach publikowanych na łamach dziennika „Rzeczpospolita” odtworzyć relacje, jakie panowały pomiędzy Prawem i Sprawiedliwością a Ligą Polskich Rodzin w okresie, gdy partie te tworzyły koalicję rządową. Szczególna uwaga została zwrócona na płaszczyzny konfliktu oraz porozumienia. Kluczowe pytania dla analizy powyższych rządów są następujące: jak postrzegali się wzajemnie Roman Giertych i Jarosław Kaczyński, dlaczego koalicja PiS–LPR była zdominowana przez konflikty, jakie były główne przyczyny oraz obszary konfliktów politycznych?

Na wstępie warto przypomnieć, że koalicję gabinetową tworzy się po to, by móc uzyskać większość parlamentarną, a tym samym swobodnie realizować jeden z podstawowych celów politycznych – rządzenie i sprawowanie władzy.

Kaare Strom definiuje koalicję gabinetową, jako układ parlamentarnych partii politycznych, które:

- osiągnęły porozumienie co do konieczności realizacji wspólnego celu lub kilku odrębnych celów,

---

<sup>1</sup> Na osiemnaście gabinetów w latach 1991–2013 trzynaście miało charakter rządów koalicyjnych, trzy były rządami jednopartyjnymi, dwa natomiast to rządy tymczasowe. Aż siedem rządów było rządami mniejszościowymi, z czego cztery to rządy koalicyjne (zob. np. Koziarska 2013: 47–62).

- zdecydowały się na użycie pozostających w ich dyspozycji zasobów politycznych dla realizacji wspólnego celu,
- stworzyły mniej lub bardziej zinstytucjonalizowany układ powiązań, umożliwiając m.in. wzajemne komunikowanie, szybki obieg informacji i w konsekwencji optymalizację procesu podejmowania decyzji w układzie kooperacji międzypartyjnej; wszystkie te działania zostają podjęte dla zagwarantowania realizacji wspólnego celu programowego,
- uzgodniły zasady i sposób rozdziału zysków politycznych, w tym np. stanowisk ministerialnych, w procesie realizacji celu programowego (Sokół, Żmigrodzki 2008: 177).

Wymienione przez Kaare Stromą elementy definicyjne koalicji stanowią zbiór założeń, które mogą przesądzić o jej trwałości. Warunkiem wstępnym zawarcia koalicji jest możliwość uzgodnienia jednego lub kilku celów wspólnych, które wyznaczają oś wzajemnego porozumienia i charakter współpracy. Innymi słowy o wyborze koalicjanta decyduje głównie jego potencjał koalicyjny, czyli zdolność nawiązywania kompromisów, a przez to realizacji wspólnego programu politycznego. Nie bez znaczenia pozostaje siła partii, czyli to jest liczba posiadanych przez nią mandatów parlamentarnych. Wreszcie rzecz ideologicznie najważniejsza – wspólny rodowód polityczny i zbieżność programowa.

Podstawę koalicji gabinetowej stanowi umowa koalicyjna, a więc dokument określający podział stanowisk w rządzie oraz porozumienie co do najważniejszych działań i decyzji politycznych. Grzegorz Rydlewski podkreślił, że umowa koalicyjna powinna także określać wspólną politykę kadrową, mechanizm przyjmowania rozstrzygnięć politycznych oraz zakres swobody partnerów (Rydlewski 2000: 66). Dwa ostatnie elementy wydają się szczególnie istotne wtedy, gdy o wyborze koalicjanta decyduje nie tyle zbieżność ideowa, co pragmatyzm polityczny wspierany chęcią sprawowania i utrzymania zdobytej w wyniku elekcji parlamentarnej władzy.

Bez względu na to, jak bardzo zbieżni ideowo i jak bardzo nastawieni na pragmatyzm byliby partnerzy koalicyjni, prędzej czy później zawsze dochodzi do napięć i sporów. Obecność konfliktu może więc być w odniesieniu do koalicji założeniem apriorycznym. Warto więc zastanowić się, jakie są możliwości rozwiązywania politycznych sporów.

Podstawowym instrumentem usuwania napięć wewnątrz koalicji jest:

- stopień zgodności z systemem wartości legitymizujący działalność rządu,
- stopień społecznej użyteczności podejmowanych decyzji,
- zdolność tworzenia i skutecznego realizowania polityki,
- przewyżczanie napięć i utrzymanie stabilności systemu (Rydlewski 2000: 88–89).

Wybory parlamentarne, które odbyły się 25 września 2005 r., cechowały się bardzo niską frekwencją, wynoszącą zaledwie 40,57%. Elekcję wygrało Prawo i Sprawiedliwość otrzymując 27% głosów. Na drugim miejscu znalazła się Platforma Obywatelska zdobywając 24,14%. Poza PO i PiS w ławach parlamentarnych zasiedli jeszcze przedstawiciele Samoobrony RP, LPR, SLD, PSL (Dudek 2012: 535).

Przed wyborami parlamentarnymi mówiło się o koalicji PO-PiS. Inicjatywa w zakresie tworzenia rządu zgodnie ze zwyczajem parlamentarnym należy do partii, która uzyskuje najlepszy wynik w wyborach. Przyjęło się, że to szef zwycięskiej partii podejmował próbę utworzenia większościowej koalicji, a sam zostawał premierem. Tym razem stało się jednak inaczej. 27 września prezes PiS Jarosław Kaczyński wskazał Kazimierza Marcinkiewicza jako kandydata partii na premiera. Rozmowy koalicyjne pomiędzy PO i PiS przebiegały w cieniu kampanii prezydenckiej, w której kandydowali m.in. kandydaci obu partii: Donald Tusk (PO) i Lech Kaczyński (PiS). Potrzeba prowadzenia kampanii prezydenckiej przez oba rywalizujące stronnictwa stanowiła główną przeszkodę uniemożliwiającą powołanie koalicji dwóch partii, o których wspólnych rządach spekulowano już przed wyborami z 2005 roku. Ostatecznie szanse na stworzenie koalicji PO-PiS przekreślił wybór marszałka Sejmu. Został nim kandydat PiS Marek Jurek, który uzyskał poparcie Samoobrony RP i LPR. Platforma Obywatelska na to stanowisko typowała Bronisława Komorowskiego. Poparcie udzielone M. Jurkowi przez Samoobronę RP i LPR było zapowiedzią współpracy powyższych partii na forum parlamentarnym z PiS.

31 października prezydent Aleksander Kwaśniewski powołał rząd Kazimierza Marcinkiewicza. Był to gabinet mniejszościowy złożony z członków PiS i bezpartyjnych ekspertów. Wraz z powołaniem rządu dwie partie opozycyjne LPR i Samoobrona zapowiedziały, że poprą politykę rządu, ale nie wejdą w koalicję. 9 listopada podczas wspólnej konferencji prasowej Roman Giertych publicznie ogłosił, że jego partia poprze na forum parlamentarnym działania rządu. W rezultacie 10 listopada rząd Kazimierza Marcinkiewicza uzyskał wotum zaufania (Dudek 2012: 548).

W polskiej rzeczywistości politycznej nie da się rządzić, uprawiać skutecznej polityki bez posiadania odpowiedniej większości w Sejmie. Arytmetyka była dla rządu Marcinkiewicza bezlitosna. Wymownym tego przykładem są losy ustawy o tzw. becikowym. Dodatek dla matek za urodzenie dziecka stał się punktem sporu pomiędzy PiS a LPR. Partia rządząca chciała wprowadzić socjalne becikowe tylko dla najbiedniejszych matek. LPR wręcz przeciwnie – postulowało, aby becikowe jako jednorazowe świadczenie otrzymywały wszystkie matki. Ustawa o becikowym była pierwszą przegraną PiS w Sejmie. Pokazała, iż konieczne jest uzyskanie bardziej stabilnej większości. Rozwiązaniem, jakie zastosował premier, była propozycja zawarcia paktu stabilizacyjnego, który pozwoliłby na przyjęcie najpilniejszych ustaw. Pakt miał być rozwiązaniem opierającym się na kompromisie programowym. Do rozmów zostały zaproszone wszystkie partie z wyjątkiem SLD (Gędek 2008: 447).

Z propozycją zawarcia paktu stabilizacyjnego wystąpił Jarosław Kaczyński 27 stycznia 2006 r. W tym samym czasie dzięki poparciu LPR i Samoobrony RP prze głosowano w Sejmie niekonstytucyjne zmiany w ustawie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zmniejszono liczbę jej członków z 9 do 6. Nowelizacja była pretekstem do przeprowadzenia zmian w Radzie. Ich celem było upolitycznienie mediów. Losy ustawy o KRRiT pokazały partię gotową do podjęcia rozmów programowych z PiS pod warunkiem, iż będą odnosić doraźne korzyści. PiS, Samoobrona RP i LPR zawarły tzw. pakt stabilizacyjny 2 lutego 2006 r. Podpisanie paktu oznaczało *de facto*

zawiązanie koalicji parlamentarnej. Okazało się to jednak rozwiązaniem nieskutecznym. Nie gwarantowało bowiem stabilnej większości w Sejmie. Podczas poszczególnych głosowań nagle dochodziło do sporów nawet w kwestiach uzgodnionych w pakcie.

Przykre doświadczenia paktu sprawiły, że Roman Giertych nie widział szans na jakąkolwiek dalszą współpracę parlamentarną. Bardzo wyraźnie oddają to stanowisko następujące słowa: „od naszego przejścia do opozycji nie ma odwrotu. Koniec i kropka. A komu się to nie podoba to do widzenia” (Majda 2006: 4).

Nieskuteczność paktu stabilizacyjnego wynikała ze sposobu, w jaki PiS traktowało LPR i Samoobronę RP. PiS nie potrafiło zbudować zaufania pomiędzy potencjalnymi sojusznikami. Nie traktowało też ich po partnersku. Wzajemne relacje przypominały raczej system feudalny, w którym PiS chciało całkowicie podporządkować sobie pozostałe partie, nie pozostawiając im najmniejszego marginesu swobody. Przymusowa współpraca opierała się natomiast na ciągłych groźbach rozwiązania Sejmu. Nie były one jednak traktowane poważnie. Za ich lekceważeniem przemawiała parlamentarna arytmetyka oraz niska zdolność koalicyjna PiS. K. Bosak (LPR) zwracał uwagę, że „największa partia Prawo i Sprawiedliwość straszy inne ugrupowania nowymi wyborami. Oni mówią o wyborach, ale my nie wierzymy, że to realne, bo potrzebują naszego głosu w parlamencie. Oni mają za mało głosów, by do wyborów doprowadzić” (Śmiłowicz 2006: 4).

Jarosław Kaczyński wiedział, że bez większości opartej na koalicji gabinetowej nie można dalej rządzić. Aby uzasadnić rekonstrukcję niższej izby, 6 kwietnia 2006 r. rząd Marcinkiewicza złożył wniosek o samorozwiązanie Sejmu. Pomimo iż wniosek nie uzyskał wystarczającej większości, J. Kaczyński uzyskał pretekst, by rozpocząć na nowo rozmowy koalicyjne bez oglądania się na rosnące niezadowolenie wyborców.

Temat ten podjęła „Rzeczpospolita” w artykule pt. *PiS przeprasza się z LPR*. Jak wynika z artykułu, to PiS wyszedł z inicjatywą stworzenia koalicji. LPR żywiła obawy co do intencji tej koalicji. Jak stwierdził jeden z posłów tej partii: „obawiamy się, że próbują nam Dobrosza i jeszcze kilku wyciągnąć” (Majda 2006: 4). Jednak równocześnie zauważył, że droga do koalicji nie była zamknięta. Natomiast warunkiem jej zawarcia był realny wpływ na współrządzenie mniejszego koalicjanta w postaci tek ministerialnych: „Jeśli daliby nam poważną propozycję, to nawet możemy wejść do tego rządu” (Majda 2006: 4).

Rozmowy o utworzeniu koalicji z LPR od samego początku były trudne. Jarosław Kaczyński nieustannie sondował możliwość utworzenia koalicji z PSL. Uważał, że partia Waldemara Pawlaka byłaby lepszym partnerem, łatwiejszym do negocjacji. Dodatkową przeszkodą były dla J. Kaczyńskiego wygórowane żądania wstępne stawiane przez R. Giertycha. Mówił: „Aby Liga weszła do koalicji rządowej, należałoby zmienić premiera i program rządu. Dla LPR nie do zaakceptowania jest program gospodarzy prezentowany przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza i minister finansów Zytę Gilowską. Jeżeli rząd zapewni, że będzie renegocjacja traktatu akcesyjnego, że nie wchodzimy do strefy euro, że nie będzie podwyżek cen gazu

i prądu, że zrobimy reformę służby zdrowia, jesteście gotowi rozmawiać” („Reakcje polityków...” 2005: 4).

Pomimo tak trudnych do przyjęcia żądań podjęte rozmowy koalicyjne zakończyły się sukcesem. 5 maja Lech Kaczyński powołał nowych członków rządu. Szef LPR otrzymał stanowisko wicepremiera i ministra edukacji. Bliski współpracownik, zaufany człowiek R. Giertycha – Rafał Wiechecki stanął na czele nowo utworzonego ministerstwa gospodarki morskiej. Przyznane resorty ewidentnie wskazują na wolę marginalizacji koalicjantów w rządzie. Była to typowa koalicja przetargu (Sobolewska-Myślik 2010: 131–152).

Weekendowe wydanie dziennika „Rzeczpospolita” z dnia 6–7 maja 2006 roku poświęciła temu wydarzeniu wiele miejsca. Na pierwszej stronie gazety znajdujemy artykuł pt. *Teraz Lepper i Giertych*, w którym autor – Piotr Śmiłowicz – zwraca uwagę, że „po ośmiu miesiącach od wyborów powstała większościowa koalicja [...] LPR w ostatniej chwili dołączyła do koalicji” (Śmiłowicz 2006: 1). Jak możemy przeczytać o kuluarach tych rozmów: „Z Giertychem partia Kaczyńskich oficjalnie nie chciała rozmawiać. PiS obwinięło go za rozpad paktu stabilizacyjnego. W rzeczywistości od kilku dni między liderami PiS a Giertychem toczyły się poufne rozmowy” (Śmiłowicz 2006: 1).

W tym miejscu wypada zadać pytanie, co tak naprawdę skłoniło lidera LPR do wejścia do rządu. Na pewno nie małą rolę odegrało przyznanie mu teki wicepremiera oraz ministra edukacji narodowej. Oczywiście nie była to jedyna teka, jaka na skutek koalicji przypadła LPR. Píše o tym „Rzeczpospolita” z 6 maja 2006 w artykule pod znaczącym tytułem: *Biorą po kilkanaście stołków*, który odnosi się do obydwu koalicjantów PiS. 11 maja 2006 roku „Rzeczpospolita” napisała o przygotowanych zmianach, w ramach których fotel wiceministra edukacji miał przypaść Mirosławowi Orzechowskiemu z LPR.

Konflikt uwidaczniał się już do samego początku istnienia koalicji. Do jej zawiązania doszło w wyniku buntu w LPR. Bogusław Kowalski i Anna Sobecka bez zgody kierownictwa partii rozpoczęli w imieniu LPR prowadzić rozmowy koalicyjne z PiS. Toczyły się one w tajemnicy przed R. Giertychem (Majda 2006: 3). Do secesjonistów przyłączyli się oponenci Giertycha i utworzyli w Sejmie Narodowe Koło Parlamentarne. Widząc realne zagrożenie rozpadu partii, Roman Giertych nie miał wyjścia (Śmiłowicz 2006: 5). Przystąpił do rozmów koalicyjnych żądając dla siebie stanowiska ministra edukacji narodowej i wicepremiera (Dudek 2012: 559). Utworzona koalicja dysponowała bezwzględną większością w Sejmie posiadając 238 mandatów. Większościowa koalicja PiS-Samoobrona RP-LPR powstała, jak zostało już wspomniane, dopiero po ośmiu miesiącach od wyborów. Wejście LPR do koalicji było przedstawiane na łamach prasy jako wydarzenie zaskakujące. Nikt się nie spodziewał, że Roman Giertych zmieni swoją opinię na temat PiS. Postulaty Giertycha odnośnie stanowisk ministerialnych były oceniane jako zbyt ambitne.

PiS konieczność zawiązania koalicji tłumaczyło „sytuacją bez wyjścia”, w której zadecydowała czysta arytmetyka. Z kolei Marek Kotlinowski z LPR konieczność

wejścia swej partii do koalicji tłumaczył poczuciem odpowiedzialności za losy państwa i potrzebą stabilizacji (Śmiłowicz 2006: 4).

Warto zastanowić się, co poza obawą, iż nie uda się powtórzyć uzyskanego wyniku wyborczego oraz utrzymać spójności partii, motywowało do zawiązania koalicji? Należy pamiętać, iż PiS było partią konserwatywną, antykomunistyczną, wywodzącą się z Solidarności. Liga Polskich Rodzin była prawicową, narodowo-katolicką partią odrzucającą PRL, ale krytyczną wobec Solidarności (Hall 2011: 384). Chłodną ocenę porównawczą tych partii dała niemiecka prasa cytowana na łamach „Rzeczpospolitej”. Możemy w niej przeczytać: „Obie partie traktują uwolnienie Polski od wpływu komunistów za jedno ze swych głównych zadań. Ich stosunek do Unii Europejskiej jest chłodny, a nawet wrogi [...]. Na pierwszy plan partie te wysuwają wartości patriotyczne” (cyt. za: „Populiści i skrajna...”: 4). LPR z PiS łączyła autentyczna niechęć do III RP oraz przekonanie, że szanse, jakie otrzymała Polska po 1989 roku, zostały zmarnowane. Obie partie postulowały przebudowę struktur państwa. Kolejnym spoiwem był stosunek do Unii Europejskiej. Zarówno PiS, jak i LPR postulowały politykę twardej ręki w stosunku do UE. Uważały, że dotychczasowa polityka zagraniczna prowadzona była „na kolanach” i ten stan należało zmienić.

Zawiązanie koalicji, która dysponowała bezwzględną większością w Sejmie, pozwoliło PiS przeforsować kilka ważnych projektów, które miały stanowić podwaliny pod budowę kluczowego w retoryce prezesa PiS projektu IV RP. 9 czerwca 2006 r. została przyjęta ustawa o CBA<sup>2</sup>. Na czele biura stanął Mariusz Kamiński. Następnie Sejm przyjął ustawę o likwidacji WSI i powołaniu Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego (Dudek 2012: 560).

Atmosfera, w jakiej koalicja została zawarta, była niekorzystna. Wewnętrzne napięcia oraz brak zaufania jeszcze bardziej pogłębiał jej społeczny odbiór. W szczególności ciężkiej sytuacji znalazł się wicepremier i minister edukacji Roman Giertych. W miastach miały miejsce manifestacje przeciwko niemu. Związana z Federacją Anarchistyczną „Inicjatywa Uczniowska” zainicjowała akcję „Giertych musi odejść”. Pod formalnym wnioskiem o odwołanie ministra zebrano 137 tys. podpisów. Odbywały się marsze protestacyjne z hasłami: „początek roku – koniec Giertycha” („Początek roku...”: 2006). Bardzo krytycznie o nowym wicepremierze wypowiadał się także ambasador Izraela w Warszawie Dawid Peleg. Jego negatywny stosunek wynikał z powiązań Ligi z Młodzieżą Wszechpolską, oskarżaną o antysemityzm (Małkiewicz 2006: 78). Najbardziej kontrowersyjne i wzbudzające silne emocje działania podejmowane przez nowego kierownika resortu edukacji, to zmiany w zestawie lektur, mundurki, program „zero tolerancji dla przemocy w szkole”, edukacja patriotyczna, podwyżki dla nauczycieli – ogłoszone bez konsultacji z Ministerstwem Finansów, ocena z religii wliczana do średniej, obowiązkowa matura z matematyki, która weszła w życie za jego urzędowania, jednak ustanowiona była jeszcze przez jego poprzednika, oraz amnestia maturalna czy wystąpienie R. Giertycha

---

<sup>2</sup> Warto podkreślić, iż za powołaniem biura głosowali także przedstawiciele Platformy Obywatelskiej.

w Heidelbergu. To ostatnie doprowadziło do ostrego sporu pomiędzy Giertychem a Kaczyńskim. Podczas spotkania Ministrów Edukacji UE w Heidelbergu Giertych namawiał do zakazu aborcji oraz do przeciwstawiania się propagowaniu homoseksualizmu w szkołach na terenie całej Unii Europejskiej. Wygłoszone przez niego przemówienie było bardzo ostre. Jarosław Kaczyński miał pretensje, że nie zostało ono wcześniej uzgodnione na posiedzeniu Rady Ministrów. Reprimendę koalicjanta Giertych skomentował następująco: „Gdybyśmy z premierem mieli jedno zdanie we wszystkich sprawach, to stworzylibyśmy jedną partię” (Gardynik, Waszkiewicz 2007: 3).

Wchodząc do koalicji LPR liczyła na uzyskanie intratnych stanowisk z nadania politycznego. Dzięki temu mogła zwiększyć swoje wpływy i łatwiej utrzymać dyscyplinę w partii. Od samego początku wiadomo było, iż resorty siłowe pozostają jedynie w sferze marzeń koalicjantów. Dla PiS stanowiły one bowiem gwarancję powodzenia budowy IV RP.

Wraz z utworzeniem koalicji rozpoczęła się także rywalizacja o posady polityczne. Zmiana na stanowisku prezesa TVP (Jana Dworaka zastąpił Bronisław Wildstein) była pierwszą ku temu okazją. Sam premier Kazimierz Marcinkiewicz nie ukrywał swojej niechęci do koalicjantów. Z upływem czasu wykazywał się coraz większą samodzielnością na stanowisku premiera. Co więcej, cieszył się dużą popularnością, znacznie przewyższającą notowania prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego. 10 lipca Jarosław Kaczyński otrzymał od prezydenta Lecha Kaczyńskiego nominację na stanowisko premiera (Dudek 2012: 562). Pretekstem do odwołania Marcinkiewicza było powierzenie Pawłowi Wojciechowskiemu stanowiska ministra finansów w miejsce Zyty Gilowskiej bez konsultacji z braćmi Kaczyńskimi.

Odwołanie K. Marcinkiewicza z funkcji premiera i nominacja J. Kaczyńskiego stały się dla LPR okazją, by wymusić zmiany w rządzie. Szczególną antypatią w szeregach narodowców darzony był Antoni Macierewicz, którego J. Kaczyński wskazał jako kandydata na ministra odpowiedzialnego za reorganizację Służby Kontrwywiadu Wojskowego (Majda 2006: 3). Samo objęcie teki premiera przez J. Kaczyńskiego było oceniane dość neutralnie. Miała miejsce tradycyjna wymiana uprzejmości. *Exposé* nowego premiera zostało odebrane pozytywnie. R. Giertych stwierdził: „*exposé* premiera było zdecydowane i mocne. Jak na wystąpienie z głowy to wachlarz tematów i systematyka mówcy były nieprawdopodobne” (Majda, Śmiłowicz 2006: 3).

Prowadząc refleksję nad trwaniem koalicji gabinetowej czy parlamentarnej warto zastanowić się, co łączyło koalicjantów, a co dzieliło. Innymi słowy zadać sobie pytanie, jakie były obszary konfliktu, a jakie płaszczyzny porozumienia. Poznanie tych obszarów, motywacji polityków oraz ogólnego klimatu rządzenia pozwala z kolei ocenić trwałość oraz skuteczność danej koalicji.

PiS i LPR były wyjątkowo zgodne w kwestii zmian ordynacji wyborczej samorządu terytorialnego. Wynikało to z kalkulacji bieżących, doraźnych interesów oraz chęci poprawienia własnych wyników wyborczych. Sukcesy w przeprowadzaniu zmian w ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego rozbudziły ambicje

lidera LPR. Giertych postulował zmiany w ordynacji wyborczej do Sejmu. Chciał, aby w tych wyborach także było możliwe blokowanie list. Wydawało się prawdopodobne, że powstanie wspólny blok wyborczy PiS i LPR (Śmiłowicz 2006: 3). Aspiracje Ligi w tym zakresie zostały szybko ostudzone przez koalicjanta: „teraz pomysł LPR nie ma szans. Jeśli jednak Giertych będzie dobrym koalicjantem, za kilka lat możemy to rozpatrzyć” (Śmiłowicz 2006: 3).

Przedstawiony przykład poprawnej współpracy wynikał z czystego koniunkturalizmu. Wprowadzone zmiany były korzystne dla obydwu ugrupowań, współpraca była więc wynikiem zwykłego pragmatyzmu, chłodnej kalkulacji. Tuż po zakończeniu prac nad ordynacją konflikt pomiędzy PiS i LPR powrócił.

Płaszczyzny konfliktów były różne. Dotyczyły kwestii ideowych, gospodarczych, programowych. Bardzo często miały charakter personalny. Oburzenie Kaczyńskiego wywołało powierzenie stanowiska kierowniczego w podległej MEN Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży (Jugendwerk) żonie ministra gospodarki morskiej Rafała Wiecheckiego z LPR. Roman Giertych na zarzut o nepotyzm odpowiedział: „Jeśli ktoś ma odpowiednie kwalifikacje, to nie będę dociekał, czyją jest żoną” (Majda 2006: 7).

Porozumienie było trudne do wypracowania także w odniesieniu do projektów prezydenckich. Nawet gdy zgłaszane projekty były bliskie programom politycznym partii, porozumienie nie zawsze było możliwe. Wymownym przykładem są losy projektu dostosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do europejskiego nakazu aresztowania (ENA) złożonego do Sejmu przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Projekt nie uzyskał poparcia LPR. Jak mówił Marek Kotlinowski: „Chociaż podzielamy większość argumentów zawartych w uzasadnieniu projektu, to szacunek dla konstytucji wymaga, by jej zmiana przebiegała w innej atmosferze, nie pod presją czasu” (Duda 2006: 5). Do silnego sporu doszło także w trakcie prac nad prezydenckim projektem ustawy lustracyjnej. Ostatecznie po groźbie zerwania koalicji i skrócenia kadencji Sejmu „posłowie LPR ustąpili i zrezygnowali z blokowania prezydenckiej nowelizacji ustawy lustracyjnej. Dlaczego? Dla dobra koalicji i lustracji” (Gardynik 2007: 3).

Spore kontrowersje pojawiały się także w odniesieniu do polityki zagranicznej. W pierwszej kolejności dyskutowano sporo o osobie samej minister spraw zagranicznych Annie Fotydz. Poważny spór pojawił się w kwestii wysłania wojsk do Afganistanu, a także dalszej obecności polskiej misji stabilizacyjnej w Iraku. LPR żądała przeprowadzenia referendum ws. dalszego uczestnictwa polskiego kontyngentu wojskowego w Iraku. Wniosek ten był krytykowany przez PiS i oceniany jako populistyczny sposób na to, by móc zaistnieć w mediach („Niech Polacy zdecydują...” 2005: 3). Bardzo trafnie charakter relacji pomiędzy PiS a LPR skomentował Marek Jurek „jeśli partie mają bez przerwy odrębne stanowiska, to trudno mówić o współpracy koalicyjnej” (Śmiłowicz 2006: 1).

Przytoczona na początku pracy definicja koalicji gabinetowej wskazywała na pewne elementy, które stanowią przesłanki do jej trwałości. Były to porozumienie, co do realizacji wspólnego celu, wypracowanie instytucjonalnych powiązań

umożliwiających wzajemne komunikowanie się, sposób rozdzielania zysków politycznych, w tym zwłaszcza stanowisk politycznych. Jak wynika z przeanalizowanego materiału, na żadnej z wymienionych płaszczyzn działania koalicji nie udało się osiągnąć trwałego konsensusu i porozumienia pomiędzy PiS i LPR. Brak porozumienia programowego, brak szacunku i uznania dla partnerów, spory personalne wynikające z braku odpowiedniego podziału zysków politycznych, sprawiły, że koalicja była niestabilna oraz niezdolna do swobodnej realizacji programu politycznego. Można było mówić o programie PiS, określanym jako budowa IV Rzeczypospolitej. Nie był to jednak program, pod którym z czystym sumieniem bez większych wątpliwości mogłaby się podpisać Liga Polskich Rodzin. Koalicja, której działanie zostało poddane analizie w niniejszym szkicu, powstała jako projekt pragmatyczny. Prawie nic poza czystą kalkulacją głosów nie łączyło partnerów politycznych. Zaspokojenie doraźnych potrzeb politycznych okazało się niewystarczające, by zagwarantować trwałość tego układu.

Koalicja PiS-Samoobrona RP-LPR rozpadła się 11 sierpnia 2007 r. Roman Giertych po spotkaniu z premierem Jarosławem Kaczyńskim poinformował, że umowa koalicyjna została zerwana. Tego samego dnia Rada Polityczna PiS podjęła uchwałę o zerwaniu koalicji PiS-Samoobrona-LPR oraz konieczności ogłoszenia przedterminowych wyborów parlamentarnych. W wyniku zaistniałej sytuacji 13 sierpnia prezydent Lech Kaczyński na wniosek premiera zdymisjonował ministrów z LPR i Samoobrony RP.

Podsumowując, można śmiało stwierdzić, że koalicja rządowa PiS-LPR była bardzo burzliwa. Koalicjantów, poza pewnymi partykularnymi interesami, chęcią sprawowania władzy oraz doraźnym pragmatyzmem nic nie łączyło. Liga Polskich Rodzin weszła do koalicji niechętnie i z oporem. Ten brak autentycznej motywacji pozostał widoczny do końca trwania koalicji. Złych relacji w obrębie koalicji nie dało się ukryć. W efekcie spory wewnątrz koalicji zastąpiły normalne w systemie demokratycznym spory pomiędzy rządem a opozycją. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, iż opozycja w sejmie V kadencji miała bardzo komfortową sytuację. Nie musiała bardzo się starać, by obnażyć słabości rządu.

Antypatia i brak zaufania pomiędzy PiS i LPR ujawnione w trakcie trwania koalicji dały o sobie szczególnie znać po jej rozpadzie w wypowiedziach poszczególnych polityków o niedawnych koalicjantach, jednak nie jest to tematem niniejszego artykułu.

## Bibliografia

### Opracowania zwarte

- Antoszewski A., R. Herbut (red.). 1997. *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wrocław.
- Dudek A. 2012. *Historia polityczna Polski 1989–2010*. Kraków.
- Gędek M. 2008. *Oligarchia Polska czyli historia Polski 1989–2006*. Lublin.
- Hall A. 2011. *Osobista historia III Rzeczypospolitej*. Warszawa.

- Koziarska J. 2013. *Wyborcze koszty rządzenia koalicyjnego w Europie Środkowej*. Wrocław.
- Małkiewicz A. 2006. *Rząd Marcinkiewicza*. Wrocław.
- Rydlowski G. 2000. *Rządzenie koalicyjne w Polsce*. Warszawa.
- Sobolewska-Myślik K. 2010. *Partie i systemy partyjne na świecie*. Warszawa.
- Sokół W., M. Żmigrodzki. 2008. *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*. Lublin.

### Artykuły prasowe

- Duda M. 2006. „LPR blokuje ściganie bandytów”, *Rzeczpospolita* 144.
- Gardynik A. 2007. „LPR poprze prezydencką lustrację”, *Rzeczpospolita* 21.
- Gardynik A., B. Waszkielewicz 2007. „Kaczyński zbeształ Giertycha”, *Rzeczpospolita* 55.
- Majda A. 2006. „Liga stawia na rodzinę”, *Rzeczpospolita* 134.
- Majda A. 2006. „Rządzą i chcą dzielić”, *Rzeczpospolita* 166.
- Majda A., P. Śmiłowicz 2006. „Zagranica na marginesie”, *Rzeczpospolita* 168.
- Majda A. 2006. „PiS dobiera sobie partnerów”, *Rzeczpospolita* 86.
- Majda A. 2006. „Trudno, ale trzeba rządzić z Lepperem”, *Rzeczpospolita* 81.
- „Niech Polacy zdecydują o Iraku”. 2005. *Rzeczpospolita* 301.
- „Populiści i skrajna prawica”. 2006. *Rzeczpospolita* 106: 4.
- „Reakcje polityków. Koalicja kosztuje”. 2005. *Rzeczpospolita* 85.
- Śmiłowicz P. 2006. „To tylko gra”, *Rzeczpospolita* 83.
- Śmiłowicz P. 2006. „Potrzebujemy stabilizacji”, *Rzeczpospolita* 105.
- Śmiłowicz P. 2006. „Po co komu ta koalicja?” *Rzeczpospolita* 92.
- Śmiłowicz P. 2006. „Roman Giertych idzie za ciosem” *Rzeczpospolita* 177.
- Śmiłowicz P. 2006. „Wszyscy mówią o wyborach” *Rzeczpospolita* 217.

### PiS and LPR governmental coalition in 200–2007. Media image of the coalition on the basis of analysis of press releases in „Rzeczpospolita”

#### Abstract

The article analyzes the functioning of the PiS – LPR – Samoobrona coalition (Law and Justice – League of Polish Families – Self-Defence of the Republic of Poland coalition). The analysis was limited to just two of those political parties – LPR and PiS. The articles found in a daily „Rzeczpospolita” constitute the main source of data. An attempt at answering the question of why such a formation could not and did not survive, leading to premature dissolution of government is the key notion of the paper. The authors tried to present the environment of conflict and agreement between two right-wing parties – PiS and LPR.

**Key words:** PiS-LPR coalition, political system, politics

## Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XV (2015)

ISSN 2081-3333

CZĘŚĆ II

SPOŁECZEŃSTWO POLSKIE PO 1989 ROKU: PODZIAŁY SPOŁECZNE I SOCJOPOLITYCZNE

**Dariusz Baran**

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Dwa narody – przypadek mniejszości niemieckiej  
na Śląsku Opolskim po 1989 roku****Wstęp**

Mniejszość niemiecka (dalej: MN) jest największą grupą mniejszościową Polski. Według Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) z 2011 roku liczy 147 814 osób. W tym 144 265 osób posiadających obywatelstwo polskie (Raport GUS: Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011). W spisie z 2002 roku niemiecką identyfikację narodowo-etniczną wskazywało 152 897 osób, a więc nieznacznie więcej niż obecnie. Najwięcej osób deklarujących się jako Niemcy mieszka w województwie opolskim (78 595), śląskim (ok. 35 187), warmińsko-mazurskim (4843), dolnośląskim (5032) oraz wielkopolskim (3421). W stosunku do 2002 roku we wszystkich tych województwach notujemy wzrost jej liczebności – na Opolszczyźnie o 438 osób<sup>1</sup>.

Artykuł poświęcony jest sytuacji mniejszości niemieckiej na Śląsku Opolskim od transformacji systemowej 1989 roku po dziś dzień. Autor zwraca uwagę na najważniejsze aspekty jej funkcjonowania: koegzystencję w obrębie województwa, ustawodawstwo krajowe regulujące status mniejszości w Polsce, charakterystykę aktywności politycznej, działalności społecznej, kulturalnej i oświatowej. Kultura i edukacja to dwa fundamentalne obszary, wokół których ogniskują się działania zarówno liderów, jak i członków tej społeczności, a zaliczyć do nich trzeba także obecność polityczną opolskich Niemców. Te typy aktywności będą głównym przedmiotem charakterystyki MN.

Bez wątplenia najważniejszą rolę po 1989 roku odgrywa *Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*. Związane z jej uchwaleniem zapóźnienie jest kwestią zasadniczą, albowiem o prawdziwych regulacjach statusu i praw mniejszości niemieckiej będziemy mogli mówić dopiero 15 lat po przemianach. I choć współcześnie mniejszość niemiecka dysponuje już w praktyce

<sup>1</sup> W tym 144 265 osób posiadających obywatelstwo polskie (Raport GUS: Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011). Dane z charakterystyki społeczno-demograficznej według Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 roku szacowały ich liczbę na około 109 tys. MN, skorygowaną w międzyczasie do 144 236 osób.

najważniejszymi prawami i gwarancjami, o jakie zabiegała, to zaangażowanie społeczne poza strukturami centralnymi i np. czynniki demograficzne wskazują na dość utrudnioną rzeczywistość, w jakiej przyszło dziś mniejszości funkcjonować.

### Struktura ludnościowa mniejszości

W latach powojennych niemieckość była czymś wstydliwym (Nitschke 2011: 19). Dla władz stanowiła zarazem olbrzymi problem, jak też idealne narzędzie politycznej propagandy. Polityka Polski Ludowej, mówiąc najogólniej<sup>2</sup>, krzywdziła autochtonów (bez względu na to, czy identyfikujących się jako Ślązacy czy Niemcy<sup>3</sup>), izolując ich jako odrębną grupę społeczną i stygmatyzując osoby przyznające się do niemieckich korzeni. Szczególnie widoczne było to właśnie na ziemiach opolskich. Dopiero po 1989 roku możliwe stało się ujawnienie „opcji niemieckiej”<sup>4</sup>, albowiem wówczas, jak ocenia Danuta Berlińska, Ślązacy przestali być w Polsce ludnością drugiej kategorii (Berlińska 1998: 19). Oficjalnie stanowią teraz grupę narodową w swojej „małej ojczyźnie”, w ramach której mogą integrować się, a w zasadzie re-integrować, z „większością”. Trudno sobie chyba wyobrazić inny przebieg tego procesu – w 1992 roku MN na Opolszczyźnie stanowiła 26,8% liczby jej mieszkańców. Wskaźnik ten wśród autochtonów (31,2%) sięgał 85,8% (Heffner: 1998: 36). Po 1989 roku wewnątrz mniejszości niemieckiej mamy do czynienia z kilkoma zjawiskami. Pierwsze dotyczy jej samej i odnosi się do budowy nowego, nieobciążonego przeżyciami i doświadczeniami przodków pokolenia (więcej na temat tzw. trzeciego pokolenia: Kotzian 2011: 38–39). Pokolenie to będzie miało znaczący wpływ na kształt późniejszych struktur MN. Drugim zjawiskiem jest integracja społeczna Polaków i Niemców na poziomie lokalnym oraz regionalnym, obejmująca co najmniej pięć płaszczyzn:

- kulturową, związaną ze sposobami i możliwościami organizowania się w ramach małych, najczęściej wiejskich społeczności,
- obyczajową (pielęgnowane tradycje, zwyczaje, celebracja świąt),
- tożsamościową (wyodrębniającą, lecz nie stygmatyzującą autochtonów wśród mieszkańców),
- zawodową (związaną zarówno ze specyfiką zatrudnienia, jak i zdolnościami migracyjnymi),
- demograficzną (odnawiane więzy rodzinne w RFN, początkowo jednorodne małżeństwa, z czasem także mieszane).

---

<sup>2</sup> Nie zajmujemy się tu okresem PRL, lecz sytuacją po 1989 roku, stąd pewne skróty, po rozwinięciu których odsyłam do wskazanej literatury.

<sup>3</sup> Warto przypomnieć, że kwestia tożsamości autochtonów – Niemiec i Ślązak – wciąż ewoluuje. Nie wszyscy opolscy autochtoni identyfikują się z MN, część jednak uważa tę identyfikację za tożsamą. O tożsamości tej pisze np. Bohdan Jałowiecki (2012: 19–24).

<sup>4</sup> Możemy spotkać się z pojęciem „autochtonów o opcji niemieckiej” albo też mówić – jak niektórzy pravicowi politycy – o „ukrytej opcji niemieckiej”.

Zgodnie z danymi NSP z 2011 roku liczba ludności Polski wynosiła 38 511,8 tys., wobec 38 230,1 tys. ze spisu poprzedniego (2002). Ludność miejska stanowi 60,8%, a wiejska – 39,2%. Liczba mieszkańców województwa opolskiego wynosi odpowiednio 1016,2 tys. (1065 tys.), w tym ludność miejska – 532,2 tys. (560,1) oraz wiejska – 484 tys. (504,9). Według danych ze spisu roku 2002 najwięcej obywateli polskich narodowości niemieckiej mieszka w centrum i na wschodzie województwa, w powiatach: strzeleckim (20,62 % mieszkańców), opolskim (19,82%), krapkowickim (18,38%), oleskim (16,82%), prudnickim (14,93%), kędzierzyńsko-kozielskim (13,15%), kluczborskim (9,75%) i opolskim-miejskim (2,46%)<sup>5</sup>. W ostatnim NSP 45 tys. mieszkańców kraju zadeklarowało narodowość niemiecką jako jedyną, a 64 tys. – wraz z polską. Strukturę ludności województwa opolskiego z niepolskim obywatelstwem według kraju pochodzenia w 2011 roku tworzy 37,5% Niemców. Gmin, w których przynajmniej 20% ludności stanowi mniejszość etniczna, jest na samej Opolszczyźnie 28.

Mniejszość niemiecka województwa opolskiego według struktury wieku prezentuje się następująco (Wszystkie dane: GUS, na podstawie NSP 2011. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) dostęp: czerwiec-lipiec 2014):

- 0–19 lat: 14 375 (9,97%),
- 20–29: 20 460 (14,19%),
- 30–49: 49 318 (34,19%),
- 50–69: 32 421 (22,48%),
- powyżej 70 lat: 27 661 (19,18%).

Przyjmując biologiczny przedział wiekowy, w grupie 0–14 lat będzie to 8940 osób (6,20%), 15–64 lata – 100 549 (69,71%), a powyżej 65 roku życia 34 747 (24,09%). Widać z tego, iż najliczniejszą grupę tworzą dziś osoby urodzone w latach 60. XX wieku, wychowywane i dorastające w realiach tworzonej PRL-owskiej „tożsamości narodowej”, bez silnego poczucia odrębności narodowo-etnicznej. Efektem tego jest m.in. najniższy w tej grupie wiekowej poziom znajomości języka niemieckiego i mieszany stopień identyfikacji.

Nie można pominąć faktu, iż formularze spisowe w 2002 i 2011 roku zawierały pytania bezpośrednio o kraj urodzenia, który należało wymienić w oparciu o aktualne dla spisu granice państw. W wynikach z 2011 roku znajdziemy 972,7 tys. (95,7%) stałych mieszkańców województwa opolskiego, którzy jako kraj urodzenia wskazali Polskę. Za granicą urodzenie zadeklarowało 43,0 tys. (4,2%) osób. Dla ok. 500 osób nie ustalono kraju urodzenia (w spisie z 2002 r. było ich 37,8 tys.) i w porównaniu z 2002 rokiem liczba ta zmniejszyła się o prawie 16 tys. (27%). Większość urodzonych za granicą stanowiły osoby urodzone przed 1945 rokiem. 917 tys. osób wyraziło w spisie podwójną tożsamość etniczną.

Ludność Opolszczyzny według rodzaju i kolejności identyfikacji narodowo-etnicznych w 2011 r. kształtowała się następująco: na 1016 tys. mieszkańców

---

<sup>5</sup> Wszystkie dane za: <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszosci/wyniki-narodowego-spis/6991,Charakterystyka-spoeczno-demograficzna-mniejszosci.html#-Niemcy> (dostęp 10.07.2014).

województwa, 822 tys. wskazało identyfikację polską, 60 tys. polską i niepolską, 84 tys. wyłącznie niepolską; nie ustalono jej dla blisko 50 tysięcy osób (<http://opole.stat.gov.pl/rocznik-statystyczny-województwa-opolskiego-2013-857/rocznik-2012-874/ludnosc---dane-wojewodzkie-1023/>) (dostęp 20.06.2014). W spisie złożono 100 tys. deklaracji śląskich – 51 tys., jako identyfikację pierwszą, 49 tys. – drugą; 39 tys. stanowią identyfikacje łączne, śląskie z polskimi oraz ok. 60 tys. deklaracji niemieckich (odpowiednio 38 tys. i blisko 23 tys.; 18 tys. deklaracji występujących łącznie z identyfikacją polską)<sup>6</sup>. Śląska i niemiecka identyfikacja są najliczniejszymi zadeklarowanymi w kraju.

Ostatni spis powszechny pokazał rosnącą liczbę ludności deklarującej właśnie narodowość śląską<sup>7</sup>, co – zdaniem socjologów – jest efektem otwartości społecznej związanej ze sprzyjającym klimatem społeczno-politycznym (Kaczmarek 2012: 2) i możliwością zadeklarowania tejże narodowości w samym spisie, co było niemożliwe w roku 2002. Sama „Śląskość” na długo przed spisem powszechnym stała się tematem politycznych dyskusji (wspomniana „ukryta opcja niemiecka”), co także miało wpływ na samoświadomość spisywanych. Trzeba też przypomnieć, że Ślązacy nadal nie są uwzględnieni w Ustawie o mniejszościach, co nieco hamuje ich szersze dążenia tożsamościowe, uspokaja za to przeciwników wprowadzania takiego typu „separatystycznych” rozwiązań.

Prócz samookreślenia przynależności narodowo-etnicznej, mniejszość wyodrębniana jest także według używanego w domu języka, co stanowi podstawę jej identyfikacji. I tak, w NSP 2011 r. 96 461 osób<sup>8</sup> zadeklarowało używanie w domach języka niemieckiego (45 tys. w miastach i ponad 51,4 na wsiach). Z danych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAC) wynika, że język niemiecki używany jest w domu 33,3 tys. osób deklarujących się jako ludność wyłącznie polska, blisko 21,4 tys. określających siebie jako polska i niepolska oraz niecałych 41,8 tys. – wyłącznie niepolska. Język niemiecki jako język ojczysty zadeklarowało w tym spisie 55 248 osób. Wśród całej zamieszkującej Polskę mniejszości niemieckiej najczęściej w kontraktach domowych języka niemieckiego używa 50 347 osób (wszystkie dane: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – Ludność według języka używanego

<sup>6</sup> Główny Urząd Statystyczny. Raport z wyników województwa opolskiego. NSP Ludności i Mieszkań 2011, Opole 2012. Spis powszechny – wykorzystano trzy metody spisu (Ankieta rachmistrza, spis telefoniczny oraz spis internetowy) i zadano dwa zamiast jednego pytania o przynależność narodową. Pytania brzmiały kolejno: „Jakiej jest Pan/Pani narodowości?” oraz „Z jaką grupą narodową bądź etniczną czuje się Pan/Pani jeszcze związany/a”.

<sup>7</sup> M.in. na stronie Portalu Niemców w Polsce, [www.vdg.pl](http://www.vdg.pl). można przeczytać: „Mniejszość Niemiecka ma powody sądzić, iż metodologia zastosowana w ostatnim spisie nie spełniła całkowicie zadania wiarygodnego oddania obrazu demograficznego Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto należy zwrócić uwagę na zwiększoną ilość deklaracji regionalnych, którą odczytujemy jako zwiększenie się ilości osób w kręgu działalności Mniejszości Niemieckiej, ponieważ deklarowanie przynależności regionalnej, np. «śląskości», odczytujemy jako deklarowanie otwartości na mieszaną kulturę pogranicza, a w ślad za tym otwartość również na kulturę i język niemiecki, który ze względów historycznych jest nieodzownym elementem tych regionów”.

<sup>8</sup> W NSP 2002 było to 196 841 osób.

w domu oraz struktury identyfikacji narodowo-etnicznych. [www.mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl](http://www.mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl).).

### MN w pierwszych latach III RP

Wraz z wejściem Polski na drogę demokratycznych przemian dla „opolskich Niemców” rozpoczął się nowy rozdział, zarówno w relacjach wzajemnych, jak też – nawet przede wszystkim – w stosunkach z ludnością polską. Nie bez znaczenia pozostawał fakt odzyskania podmiotowości przez autochtonów, same zmiany ustrojowe pozytywnie zaś wpływały na proces pełzającej integracji. Proces ów dotyczył integracji wertykalnej – związanej z odrzuceniem przez starsze pokolenie narzuconego mu PRL-owskiego statusu, materialnej – głównie przez pryzmat powiązań z Republiką Federalną Niemiec i przenoszenia tychże na obszar zamieszkania, oraz sąsiedzkiej, o której możemy powiedzieć, że stanowiła próbę budowania lub utrwalania lokalnych więzi.

Jak wspomniano, demokratyczny ustrój sprzyjał nawiązywaniu ścisłych kontaktów z jednoczącym się właśnie państwem niemieckim. W początkowej fazie dotyczyły one przede wszystkim możliwości czasowych wyjazdów do Niemiec w poszukiwaniu pracy: potwierdzone pochodzenie niemieckie dawało możliwość zdobycia niemieckiego paszportu, uzyskania podwójnego obywatelstwa, a to w naturalny sposób sprzyjało migracji na dłuższy czas, także stałej. Związki formalne dotyczyły współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, którego wsparcie finansowe wpłynęło na przyspieszenie tworzenia struktur mniejszości w regionie i stopień ich dalszego rozwoju. Naturalną konsekwencją było też poszerzanie współpracy partnerskiej miast i wsi województwa opolskiego z gminami niemieckimi. Mniejszość niemiecka, jako jedyna w Polsce, od początku postawiła też na aktywne uczestnictwo w życiu politycznym na wszystkich (poza prezydenturą kraju) szczeblach administracji państwowej i samorządowej. Aktywność ta umożliwiła później zwiększenie roli polityków mniejszości w strukturach władzy lokalnej, regionalnej oraz wprowadzenie stałej reprezentacji do polskiego Parlamentu.

„Mała ojczyzna”, czyli *Heimat*, rodziła się w oderwaniu od jednoznacznej identyfikacji Polak – Niemiec – Ślązak, na co wpływ miała jeszcze PRL-owska historia oraz różne stopnie tożsamości – jednoznaczna dla Ślązaków i niejednoznaczna dla Polaków zamieszkujących Śląsk Opolski (Berlińska 1998: 16). W początkowej fazie przemian konieczne było obalanie funkcjonujących w obiegu stereotypów, np. o wrogim nastawieniu Niemców i do Niemców, a także symbiotyczne organizowanie się lokalnych społeczności. W pierwszych latach transformacji po blisko 25% Polaków i Ślązaków miało negatywny stosunek do drugiej grupy etnicznej (Berlińska 1998: 18–19), mimo iż opolscy Ślązacy stali się równoprawnymi członkami społeczności, mającymi wpływ na rozwój i kształt regionu. Realne korzyści wynikające z pragmatycznej dość często współpracy dwu narodów, w tym porozumienia na szczeblach administracyjnych, powoli stawały się trwałym elementem specyficznego krajobrazu Opolszczyzny. Ważnym i widocznym tego sprawdzianem

była np. późniejsza walka o zachowanie województwa w ramach reformy administracyjnej 1999 roku.

Procesem, który po 1989 roku miał wyraźny wpływ na zmiany sytuacji mniejszości, poziomy integracji i aktywności, były migracje. Nie był to problem nowy – od lat 50. XX wieku do jego końca głównie z obszarów wiejskich województwa wyjechało ponad 187 tysięcy osób, z tego w pierwszych latach po przełomie niemal 30 tysięcy, w wyraźnej większości w ramach tzw. emigracji zarobkowej. Według danych ze spisu roku 2011 z województwa opolskiego wyjechało więcej mieszkańców wsi (52,6% ogółu emigrantów), inaczej niż w skali kraju. Wśród najważniejszych przyczyn wyjazdów do Niemiec w spisie 2011 r. wymieniano pracę, na co wskazywało 73,7% ogółu emigrantów (wyższe zarobki za granicą – 35,2% oraz trudności w znalezieniu pracy w kraju – 30,6%); dla 16% ważne były sprawy rodzinne, np. towarzyszenie jej członkom, założenie lub połączenie. Edukację jako cel wymieniło 5,1%. Liczba emigrantów przypadających na 1000 mieszkańców województwa wyniosła 106 osób.

Drugą przyczyną zmniejszania się liczebności opolskich Niemców (bez względu na jej skalę) stało się, tu już podobnie do reszty kraju, starzenie się członków tej społeczności. Proces ten od zawsze obejmował głównie obszary wiejskie lub niewielkie ośrodki miejskie i dziś stanowi czołowy problem, z jakim muszą borykać się zarówno przedstawiciele mniejszości, jak i sami mieszkańcy. Ma to bowiem niebagatelny wpływ na poziom aktywności w regionach i budowanie w obrębie większości swojego *Heimatu*.

Sami politycy upatrują innych przyczyn spadku liczebności mniejszości. Obecny przewodniczący Związku Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce, Bernard Gaida, jest zdania, iż spis ludności „to nie jest konkurs na liczby, a jednym z powodów spadku jest nieskuteczna polityka kulturalna państwa wobec mniejszości” (cyt. za: Kaczmarek 2012: 1). Wymieranie najstarszego pokolenia oraz względnie wysoki wskaźnik migracji czasowej młodzieży (osób będących poza granicami w okresie spisowym), a także problemy z pozyskiwaniem i zaangażowaniem młodych osób pozostają jednak, zdaniem Danuty Berlińskiej, najważniejszymi czynnikami zmian struktury i liczebności opolskiej mniejszości, co winno stać się priorytetowym zadaniem dla jej liderów na najbliższe lata (zob. Kaczmarek 2012: 1)<sup>9</sup>.

Niemal od początku działania przedstawicieli mniejszości ogniskowały się jednak na aspekcie edukacyjnym, organizacyjnym i kulturowym. Elementy te wymagały umocowania w polskim prawodawstwie, to jednak okazało się powstawać nadzwyczaj opornie. Po podpisaniu 17 czerwca 1991 r. *Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*

---

<sup>9</sup> Tymczasem Norbert Rasch, przewodniczący Zarządu Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim, stawia na ciągłą aktywność mniejszości, w tym szkolnictwo mniejszościowe. Rasch z niewiadomych powodów przywołuje stereotypy i podkreśla, że MN definiuje się nie przez jej liczbę, ale tożsamość (za: Kaczmarek 2012: 1).

rozpoczął się etap budowy niemieckich struktur wśród „większości”. Na dokument w pełni regulujący sprawy mniejszości przyszło czekać ponad dekadę.

W art. 20 Traktatu znalazł się taki zapis: „członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej [...], mają prawo indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek próby asymilacji wbrew ich woli” ([www.traktaty.msz.gov.pl](http://www.traktaty.msz.gov.pl).) Gwarancje te otworzyły mieszkańcom Opolszczyzny przyznającym się do niemieckiego pochodzenia drogę do tworzenia własnych instytucji kulturalnych i oświatowych (np. DFK), a także do aktywności medialnej.

Nieco inaczej rzecz miała się po stronie niemieckiej, albowiem tamtejsze prawo nie przyznało Polakom mieszkającym w Niemczech statusu mniejszości narodowej. W przywołanym Traktacie zabrakło terminu „mniejszość polska”, zamiast którego użyto zwrotu „osoby w RFN, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia”. Tymczasem mniejszość polska w Niemczech szacowana jest na ponad 2 mln osób.

## Mniejszość niemiecka w kontekście tworzonych ustaw

Pierwszy projekt ustawy regulującej prawa mniejszości (*Ustawa o prawach osób przynależących do mniejszości narodowych i etnicznych*) zgłosiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka w 1993 roku<sup>10</sup>. Jednym z jej inicjatorów był Jacek Kuroń<sup>11</sup>. Projekt nie został jednak rozpatrzony przez Sejm II kadencji (lata 1993–1997), trafił jedynie do Komisji Mniejszości. Ustawa miała dostosować ustawodawstwo polskie do standardów państw demokratycznych oraz zwiększyć społeczną integrację wewnątrz kraju, jak i poza nim (w tym zapobiegać konfliktom etnicznym). Dalsze prace nad opracowaniem katalogu praw mniejszości trwały jednak zaskakująco długo. Od samego początku uczestniczyli w nich posłowie wywodzący się z mniejszości niemieckiej. W 1998 r. zakończono prace w Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych i skierowano helsińską ustawę do pierwszego czytania, to zaś odbyło się 19 marca 1999 r. Ostatecznie nie zajęli się nią też i posłowie Sejmu III kadencji (lata 1997–2011), kierując w celu ustalenia i doprecyzowania niektórych pojęć do pracy

---

<sup>10</sup> Wcześniej, bo 27 stycznia 1989 r., Komisja ds. Mniejszości Narodowych przy Komitecie Obywatelskim działającym przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie wydała stanowisko pn. „O potrzebach mniejszości narodowych”. [www.dlibra.karta.org.pl](http://www.dlibra.karta.org.pl) (dostęp 12.07.2014).

<sup>11</sup> Na stronie Fundacji czytamy: „Deklaracja, przyjęta 10 grudnia 1992 roku, przedstawia obowiązki krajów Organizacji Narodów Zjednoczonych wobec mniejszości na ich terytoriach, które mają im zapewnić bezpieczne środki lub warunki, by kultywować swój język, kulturę i tradycję i zapobiec wykluczeniu poprzez na przykład wolność prowadzenia stowarzyszeń. Deklaracja ma przeciwdziałać dyskryminacji zakładając, że integracja mniejszości będzie miała pozytywne efekty w społeczeństwie” [www.hfhr.pl](http://www.hfhr.pl) (dostęp 22.07.2014).

w podkomisjach. Prace nad dokumentem wznowił Sejm IV kadencji (2001–2005); co ciekawe, do pierwszego czytania skierowano projekt podobny do poprzedniego.

Dzięki głosom ugrupowań lewicowych projekt ustawy trafił do dalszych prac sejmowych (jesień 2003 r.)<sup>12</sup>. Określał on dość ogólnikowo kwestie związane z podtrzymaniem i rozwojem tożsamości narodowej i etnicznej, językiem regionalnym oraz zadaniami i kompetencjami organów państwowych i samorządowych. Ostatecznie *Ustawę o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* uchwalono dopiero 6 stycznia 2005 r. Art. 1 zakreślił obszary jej obowiązywania: „Ustawa reguluje sprawy związane z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowaniem i rozwojem języka regionalnego, a także sposób realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne oraz określa zadania i kompetencje organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tych spraw” (*Ustawa o mniejszościach narodowych...* [www.mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl](http://www.mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl)). Zamieszczono w niej definicje mniejszości narodowych, etnicznych, określono prawo do używania języka mniejszości w życiu prywatnym i publicznym, dodatkowych nazw miejscowości oraz obiektów fizjograficznych. Ustawa przyniosła dodatkowe uprawnienia i gwarancje dla mniejszości, która w danej gminie stanowi przynajmniej 20% ludności, była też narzędziem wspierania działalności mającej wpływ na ochronę tożsamości kulturowej i gwarancją rozwoju samej mniejszości.

Ustawa o ochronie mniejszości narodowych jest jednym z najdłużej rozpatrywanych dokumentów prawnych III RP (Łodziński 2014; [www.biurose.sejm.gov.pl](http://www.biurose.sejm.gov.pl)). Jednym z kluczowych problemów okazało się zdefiniowanie „mniejszości etnicznej”, choć można założyć, że były też obawy o nadanie praw, które sprzyjały będą narastaniu konfliktu pomiędzy „większością” a „mniejszością”, oraz zdanie, iż ratyfikowane przez Polskę w 2000 roku przepisy Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych (*Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych*, sporządzona w Strasburgu 1 lutego 1995 r., [www.mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl](http://www.mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl)) w zupełności wystarczają, mimo iż także w niej zabrakło definicji „mniejszości”. Zostało to podkreślone w deklaracji interpretacyjnej: „Uwzględniając fakt, że Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych nie zawiera definicji mniejszości narodowej, Rzeczpospolita Polska oświadcza, że przez pojęcie to rozumie mniejszości narodowe zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których członkowie są obywatelami polskimi. Rzeczpospolita Polska będzie realizowała konwencję ramową także w trybie artykułu 18 konwencji, zawierając umowy międzynarodowe, o których mowa w tym artykule, a których celem jest ochrona mniejszości narodowych w Polsce oraz mniejszości lub grup polskich w innych państwach” (Oświadczenie rządowe z dnia 15 października 2001 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., [www.prawo.legeo.pl](http://www.prawo.legeo.pl)).

---

<sup>12</sup> Głosowanie nad projektem odbyło się w lutym 2002 r., jego zapisy miały też uzupełniać konstytucyjne gwarancje dla mniejszości narodowych i etnicznych, w tym np. regulacje dotyczące języka kaszubskiego.

*In minus* polskim prawodawcom należy zaliczyć, iż większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej miała już za sobą proces legislacyjny odnośnie do regulacji statusu mniejszości narodowych i etnicznych. Dla przykładu, Słowenia określiła zasady dotyczące m.in. autonomii kulturowej Węgrów i Włochów już w roku 1994, Czesi<sup>13</sup> ratyfikowali wspomnianą Konwencję Rady Europy w 1997 roku, Węgrzy – w 1995. Zbiór aktów prawnych kodyfikujących organizacyjny, kulturowy, społeczny, polityczny i tożsamościowy obszar funkcjonowania mniejszości w Polsce tworzą dziś<sup>14</sup>:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997, Dz.U. Nr 78, poz. 483 (art. 13, 25, 27, 32, 35, 53, 54, 58),
- Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. Nr 17, poz. 141,
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>15</sup>, Dz.U. 2004 r. Nr 256, poz. 2572 (art. 13),
- Ustawa z 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz.U. 1999 r. Nr 90, poz. 999 (art. 2),
- Ustawa z 29 grudnia 1992 o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2004 r. Nr 253, poz. 2531 (art. 21 i 30),
- Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855),
- Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu RP, z 12 kwietnia 2001, Dz.U. 2001 r. Nr 46, poz. 499 (art. 100, 133 i 134),
- Ustawa z 26 czerwca 1974, Kodeks pracy, Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 (art. 11<sup>3</sup>, 18<sup>3a</sup>, 18<sup>3b</sup>),
- Ustawa z 6 czerwca 1997, Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553 (art. 118, 119, 194–196, 257),
- Ustawa z 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej, Dz.U. Nr 49, poz. 463; z 2005 r. Nr 64, poz. 565 oraz z 2007 r. Nr 42, poz. 273; plus Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z kwietnia i listopada 2007 roku,
- Ustawa z 2 grudnia 1999 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2002r., Dz.U. Nr 1, poz. 1, oraz Ustawa z 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r., Dz.U. Nr 47, poz. 277.

Listę aktów prawnych uzupełnia też, poza już wspomnianymi, Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie rów-

---

<sup>13</sup> Republika Czeska nie ratyfikowała jednak np. Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych, którą podpisała 9 listopada 2000 r. Kraj ten dysponował już, poza Konstytucją, Kartą Podstawowych Praw i Wolności czy np. umowami dwustronnymi, także *Ustawą o prawach członków mniejszości narodowych* (2001 r., z definicją „mniejszości narodowej”).

<sup>14</sup> Przywołane tu zostały artykuły, które w całości lub części odnoszą się do funkcjonowania mniejszości etnicznych i narodowych na terytorium RP, bez wyszczególniania punktów lub paragrafów, które wyłącznie ich dotyczą.

<sup>15</sup> O pozostałych aktach normatywnych regulujących obszar oświaty i kultury więcej w dalszej części tekstu.

nego traktowania oraz ratyfikowana w 2009 roku Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych. Przyjęcie tego ostatniego dokumentu oznaczało ochronę języka niemieckiego jako języka mniejszości i stworzenie pełnych warunków do jego pielęgnowania, w tym nauczania oraz stosowania jako języka wykładowego.

Zakres powyższych regulacji można w zasadzie uznać za komplementarny, albowiem obejmuje podstawowe a zarazem najważniejsze sfery życia, niezbędne dla identyfikacji i podtrzymania tożsamości każdej społeczności, takie jak:

- wolność zachowania i rozwoju języka, w tym prawo do swobodnego posługiwania się językiem mniejszości w życiu prywatnym i publicznie, używania języka mniejszości przed organami gminy, a także możliwość wprowadzania dodatkowych tablic informacyjnych w tym języku,
- prawo do pisowni imion i nazwisk w brzmieniu języka mniejszości,
- wolność zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury, w tym prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych,
- prawo do uczestnictwa przy tworzeniu przepisów dotyczących tożsamości narodowej oraz do tworzenia własnych komitetów wyborczych,
- prawo dostępu do publicznych środków masowego przekazu (programy realizowane dla mediów publicznych i w nich emitowane),
- wolność wykonywania praktyk religijnych, a także prawo do zrzeszania się,
- prawo do swobodnego kontaktu z rodakami zarówno w kraju, jak i za granicą,
- zakaz dyskryminacji oraz działania organizacji szerzących nienawiść rasową i narodowościową.

Można jednak stwierdzić, że duża część społeczności autochtonicznej nie uważa nowych rozwiązań prawnych, uznając, że zmiana podmiotowości tej grupy oraz dany w pierwszych latach przemian ustrojowych zakres wolności i swobód w dostateczny sposób spełnia jej oczekiwania. Nie ma to oczywiście wpływu na kolejne działania legislacyjne odnoszące się do spraw mniejszości, podejmowane przez specjalne podmioty, których zadaniem jest koordynacja nowych, postulowanych rozwiązań prawnych.

Pierwszą stałą komisją sejmową zajmującą się sprawami mniejszości po 1989 roku była Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych, powołana uchwałą Sejmu z 31 lipca 1989 roku. W styczniu 2000 roku przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji powstał Wydział Mniejszości Narodowych i Etnicznych, który od listopada 2011 znalazł się w strukturach nowo powstałego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wraz z Departamentem Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych. W ramach Departamentu działa Zespół do Spraw Kultury Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Bardzo aktywnym podmiotem jest również Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, utworzona na podstawie art. 23 ust. 1 Ustawy o mniejszościach, jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów.

## Aktywność kulturalna i edukacyjna

Aktywność kulturalno-oświatowa mniejszości niemieckiej ogniskuje się na utrzymaniu heterogeniczności społeczności niemieckojęzycznej, integracji wewnętrznej i zewnętrznej oraz działalności edukacyjnej, skierowanej zarówno do młodzieży, jak i nauczycieli. W tym zakresie jest realizacją podstawowych swobód używania języka ojczystego w ramach pielęgnowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju nauki i kultury.

Do organizacji rozwijających działalność kulturalną i edukacyjną Niemców na Śląsku Opolskim należą:

- Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim (TSKN, należy do Związku Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych);
- Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej (Opole);
- Fundacja Rozwoju Śląska oraz Wspierania Inicjatyw Lokalnych;
- Konwersatorium im. Josepha von Eichendorffa;
- Niemieckie Towarzystwo Oświatowe;
- Opolskie Centrum Doskonalenia Nauczycieli;
- Polsko-Niemiecka Biblioteka Centralna imienia Josepha von Eichendorffa;
- Towarzystwo Akademickie Salia Silesia;
- Towarzystwo Dobroczynne Niemców na Śląsku;
- Związek Młodzieży Mniejszości Niemieckiej w RP;
- Związek Studentów Niemieckich Opole.

Instytucją najważniejszą z punktu widzenia organizowania się struktur mniejszości jest powstałe w 1990 roku Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim, którego celem jest „animacja i wspieranie życia kulturalnego mniejszości niemieckiej, rozwój niemieckojęzycznego szkolnictwa w regionie, propagowanie dwujęzyczności mieszkańców regionu, jak również wspieranie instytucji o charakterze społecznym, jak np. Domy Spotkań i świetlice przy DFK, biblioteki, szkoły, przedszkola, szpitale”. Najistotniejszym ogniwem łączącym ludność niemieckojęzyczną są jednak organizacje terenowe, czyli DFK (skrót od *Deutscher Freundschaftskreis* – Niemieckie Koła Przyjaźni). Na początku 2014 roku zarejestrowanych było 330, choć w efekcie wspomnianych zmian demograficznych, procesów migracyjnych, ale też różnego poziomu zaangażowania społeczności, część z nich znajduje się w stanie likwidacji, już nie istnieje bądź połączyła się z innymi kołami<sup>16</sup>. W najlepszych latach do DFK należało ponad 87 tys. osób (rok 1992), dziś liczba ta ledwie przekracza 36 tys.<sup>17</sup>.

Wsparcie finansowe dla projektów niemieckojęzycznych gwarantowane jest z budżetu Generalnego Konsulatu Niemiec we Wrocławiu i Konsulatu Niemiec w Opolu. Ze strony polskiej środki na działalność kulturalną, administracyjną i oświatową zapewniają centralne i samorządowe organy władzy publicznej, a także

<sup>16</sup> Z tego powodu dane na Portalu Niemców w Polsce lub stronach internetowych TSKN bywają niepełne.

<sup>17</sup> Mowa tu o członkach regularnie płacących składki. Dane uzyskane dzięki TSKN.

instytucje wojewódzkie (TSKN, który dysponuje otrzymanymi kwotami), gminy i powiatowe (zarządy) oraz lokalni sponsorzy. Lokalne koła terenowe (DFK) wspomagają swoje budżety składkami członkowskimi, choć ich kwota jest raczej symboliczna (składka średnio 10 zł rocznie od zadeklarowanego członka DFK). Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji od 2006 roku wspiera TSKN finansowo środkami na rozwój i działanie zespołów dziecięcych i młodzieżowych. Fundusze to rozszerzono w 2007 roku o chóry i orkiestry dęte.

W ramach działalności kulturalnej w regionie organizowane są cykliczne imprezy wojewódzkie (np. Dni Kultury Niemieckiej na Śląsku Opolskim), a także o mniejszym zasięgu – gminne lub powiatowe. Opolscy Niemcy spotykają się przy okazji świąt religijnych (Jarmark Wielkanocny i Bożonarodzeniowy, dzień św. Marcina), koncertów, festynów czy gminnych dożynek. Organizowane są także inne wydarzenia – od seminariów i wykładów, wystaw, po konkursy języka niemieckiego dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, konkursy recytatorskie, literackie czy piosenki niemieckiej. Szczególny nacisk kładzie się dziś na szkolenie nauczycieli języka niemieckiego, animatorów oraz kursy języka niemieckiego, a także wyjazdy kolonijne dla dzieci i wycieczki aktywizujące seniorów. W wiejskich i małych miejskich ośrodkach członkowie DFK spotykają się w tzw. domach spotkań (*Kulturhaus* – najczęściej remizy strażackie, domy kultury, świetlice); miejscem pełniącym ważną funkcję integracyjną są także parafie.

Głównym aktem normatywnym regulującym działalność edukacyjno-oświatową mniejszości w Polsce jest Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14 listopada 2007 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. Jest ono uzupełnieniem Rozporządzenia z 3 grudnia 2002 r. (Dz.U. Nr 220, poz. 1853) oraz z 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz.U. Nr 15, poz. 142). Dzięki niemu język niemiecki obecny jest w przedszkolach, szkołach oraz innych placówkach publicznych. Co więcej, owe placówki mogą np. prowadzić naukę geografii państwa, z którego pochodzi dana mniejszość narodowa; edukacja może też objąć lekcje historii czy np. zajęcia artystyczne.

Nauka języka może być dziś prowadzona w oddziałach z językiem nauczania mniejszości narodowej lub etnicznej albo języka regionalnego, z dodatkową nauką tychże, w oddziałach dwujęzycznych lub międzyszkolnych zespołach nauczania języka mniejszości narodowej lub etnicznej albo języka regionalnego. Nauka odbywa się na pisemny wniosek rodziców, prawnych opiekunów lub samych zainteresowanych uczniów. Specjalne oddziały tworzone są tam, gdzie do klasy zgłoszonych zostanie przynajmniej 7 dzieci (w szkole ponadgimnazjalnej – 14). W roku szkolnym 2012/2013 języka niemieckiego w 589 placówkach oświatowych uczyło się blisko 39 tys. uczniów należących do MN<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> MN walczy dziś o możliwość swobodnego tworzenia szkół mniejszościowych. Warto tu wspomnieć o przypadku szkoły podstawowej nr 13 w Koźlu-Rogach, która po likwidacji

Ostatnim elementem otoczenia kulturowego, o którym nie sposób nie wspomnieć, jest aktywność medialna, tj. organizowanie własnych środków przekazu i obecność na antenach radiowych, telewizyjnych oraz łamach prasy programów i tekstów poświęconych mniejszości lub do niej skierowanych. Tworzenie audycji mniejszościowych w radiu i telewizji wynika z zapisów ustawy o radiofonii i telewizji, pozostałe inicjowane są przez osoby bądź podmioty związane z mniejszością. Telewizyjne i radiowe programy dla mediów publicznych realizowane są przez zewnętrzne spółki producenckie, jak opolska Pro Futura, założone i prowadzone przez członków mniejszości.

Jak wygląda realizacja zapisów w praktyce? W 2012 roku w publicznym Radiu Opole<sup>19</sup> wyemitowano 209 godzin audycji w języku niemieckim („Śląskie Aktualności”, ponad półgodzinna audycja 5 razy w tygodniu, oraz „Nasz Heimat”, nadawana 1 lub 2 razy w tygodniu, trwająca ok. 100 minut) („Informacja KRRiT...” 2013)<sup>20</sup>. Dla regionalnego oddziału TVP Opole realizowany jest program „Schlesien Journal” – niecałe 31 godzin w roku, trwający średnio 11 minut. Czas antenowy przewidziany na rok 2013 został w przypadku audycji niemieckojęzycznych skrócony (np. w Radiu Opole do 143 godzin). Z innych opolskich mediów elektronicznych popularne wśród mniejszości jest także kędzierzyńsko-kozielskie Radio Park.

Z mediów drukowanych stale obecnych na Opolszczyźnie wymienić trzeba tygodnik „Wochenblatt” (do 2011 roku „Schlesisches Wochenblatt”), cotygodniowy dodatek do „Nowej Trybuny Opolskiej” „Heimat” oraz jeden z najstarszych, obejmujący swoim zasięgiem gminy na północ od Opola – miesięcznik „Beczka”. Poza nimi na Opolszczyźnie tematy mniejszości niemieckiej goszczą na łamach lokalnych periodyków (m.in. „Tygodnika Krapkowickiego”, „Wiadomości Ozimskich”).

Działalność kulturalna Niemców na Śląsku Opolskim ma przede wszystkim cel identyfikacyjny i tożsamościowy, nie można jednak zapominać o towarzyskim i integracyjnym, a także informacyjnym (w ramach lokalnej społeczności). Wiele spotkań i projektów ma charakter incydentalny, co wskazuje na stopień zaangażowania tej społeczności w organizowanie się. Istotną rolę odgrywają także media i programy dla mniejszości nadające spoza województwa (np. Radio Vanessa z Raciborza). Bez wątplenia jednak pielęgnowanie niemieckiego dziedzictwa kulturowego oraz języka, a także stały kontakt ze współczesną kulturą niemiecką i wymiana w ramach

---

została przekazana stowarzyszeniu zawiązanemu przez mniejszość niemiecką. Decyzja ta wzburzyła część rodziców, których dzieci miałyby uczyć się w szkole o statusie mniejszościowym, z podstawowym językiem niemieckim. Podobna sytuacja miała miejsce w dwujęzycznej szkole stowarzyszeniowej w Gośławicach. O sprawach szeroko informowały opolskie media („Nowa Trybuna Opolska”, Radio Opole).

<sup>19</sup> W Radiu Opole największą popularnością cieszą się programy typu koncert życzeń, po wiadomości autochtoni przełączają się częściej na telewizyjne, satelitarne stacje niemieckie. Cykliczne programy kulturalne i publicystyczne są rzadziej słuchane, głównie z powodu niedoskonałej znajomości języka niemieckiego przez średnie pokolenie.

<sup>20</sup> Informacja KRRiT na XL posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych 02.10.2013, opracowana przez Departament Mediów Publicznych Biura KRRiT, Warszawa 2013. [www.mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl).

wspólnych, międzynarodowych projektów oraz prezentacje własnego dorobku stanowią istotę organizacji i funkcjonowania mniejszości niemieckiej na Opolszczyźnie.

### Aktywność polityczno-społeczna

Podstawą aktywności politycznej MN jest Ordynacja wyborcza, która zwalnia komitety mniejszości narodowych z konieczności przekroczenia pięcioprocentowego progu wyborczego, wymaganego dla innych komitetów. Działacze TSKN organizują komitet wyborczy mniejszości, dzięki czemu ich przedstawiciele każdorazowo startują w wyborach parlamentarnych i samorządowych. Dotąd uzyskali w Sejmie odpowiednio: 7 mandatów w 1991 roku, 4 mandaty w 1993, w wyborach 1997, 2001 i 2005 roku po 2, a w latach 2007 i 2011 jeden mandat. Warto podkreślić, iż przedstawiciele opolskiej mniejszości niemieckiej to jedyni aktywni politycznie działacze reprezentujący niepolskie grupy etniczne i narodowe w kraju. Dzięki temu stali się istotnym ogniwem budowania politycznej, koalicyjnej większości w regionie, a przede wszystkim pośrednikiem w sprawach dotyczących „mniejszości” i „większości”. Nierzadko pełnili także rolę partnera w akcjach społeczno-politycznych, co było szczególnie widoczne podczas walki o pozostawienie województwa opolskiego na nowej mapie administracyjnej Polski w 1999 roku. Mniejszość niemiecka bardzo aktywnie włączała się wówczas w jego obronę, co bez wątpienia dawało jej większą gwarancję zachowania swoistej odrębności w ramach regionu, a jednocześnie stawało po stronie „większości” mieszkańców województwa.

Na skalę społeczno-politycznego uczestnictwa mniejszości wpłynęła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, określająca w art. 15 ust. 2 „zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom zdolność wykonywania zadań publicznych”. Być może istotniejszym był zapis artykułu 35 ust. 2 ustawy zasadniczej, który dawał mniejszościom narodowym prawo do „uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej”. Także art. 16 podpisanej już wówczas przez Polskę Konwencji Ramowej RE o ochronie mniejszości narodowych mówił o tym, że „strony powstrzymają się od stosowania środków zmieniających proporcje narodowościowe ludności w rejonach zamieszkałych przez osoby należące do mniejszości narodowych”.

Zapobieżenie skutkom społeczno-demograficznym, związanym między innymi ze zwiększoną emigracją do Niemiec, groźbą marginalizacji kulturowej i społecznej Ślązaków w ramach innego, powiększonego województwa, a także politycznym (kandydaci do władz samorządowych lub parlamentarnych), kulturowym (mniejsze znaczenie organizacji niemieckich) oraz gospodarczym (wpływ na dofinansowanie z niemieckiego MSZ czy wsparcie w ramach strategii rozwoju dla Śląska Opolskiego), stało się tym samym zadaniem priorytetowym dla wszystkich mieszkańców tej niełatwej do współżycia ojczyzny. Obie strony aktywnie wspierały lokalne i regionalne media: „Nowa Trybuna Opolska” od początku drukowała teksty swoich publicystów, listy czytelników oraz opinie lokalnych polityków o planowanych

zmianach administracyjnych, dziennikarze „Gazety w Opolu”, dodatku do „Gazety Wyborczej”, przeprowadzili zaś referendum, w którym 92% spośród 1250 wypowiedziających się czytelników negatywnie odniosło się o projektu likwidacji województwa. Rezultatem protestów, społecznych konsultacji i publicznych debat było ostateczne utrzymanie województwa w strukturach kraju. Działania te pokazały jedność społeczną oraz ugruntowany już ład, regionalny patriotyzm i integrację.

Jak już wspomniano, *Ustawa o mniejszościach* umożliwia wprowadzenie na terenie gmin dodatkowych tablic zawierających tradycyjne nazwy ulic, miejscowości czy obiektów fizjograficznych w języku mniejszości (a także w języku regionalnym). Dotyczy to gmin, na których obszarze przynależność do mniejszości zadeklarowało w ostatnim spisie ludności ponad 20% obywateli; wymóg ten nie musi być spełniony, gdy decyzje o wprowadzeniu podwójnych nazw podjęła większość w społecznych konsultacjach. Wprowadzono też zastrzeżenie – dodatkowe nazwy nie mogą nawiązywać do tych z lat 1933–1945, nadanych przez władze Trzeciej Rzeszy Niemieckiej lub Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

Realizacja ustawowego zapisu o możliwej dwujęzyczności nazw okazała się przełomowa dla procesów identyfikacji, w wielu bowiem przypadkach spotkała się z oporem większości, przez co nie wprowadzono tychże nazw w niektórych miejscowościach. Sam proces zapoczątkowano w 2006 roku w gminie Radłów. Do 2009 roku do rejestru gmin o dwujęzycznych nazwach wpisano już 25 gmin. W 2011 roku podwójne nazwy widniały na tablicach 317 miejscowości. Do połowy 2014 roku liczba miejscowości z dwujęzycznymi tablicami nazw wynosiła 345, według gmin: Radłów (11), Cisek (14), Leśnica (12), Rudniki (1), Tarnów Opolski (8), Chrzastowice (9), Izbicko (11), Dobrodzień (25), Jemielnica (6), Kolonowskie (4), Krzanowice (5), Ujazd (10), Zębowice (10), Biała (30), Strzeleczy (19), Murów (13), Walce (9), Głogówek (22), Komprachcice (10), Dobrzeń Wielki (9), Łubniany (11), Prószków (15), Gogolin (9), Lasowice Wielkie (13), Bierawa (10), Reńska Wieś (15), Polska Cerekiew (12), Turawa (13).

## Zakończenie

Opolska mniejszość niemiecka po 1989 roku, mimo trwających długo procesów legislacyjnych, zyskała ostatecznie stosunkowo szeroki wachlarz rozwiązań prawnych, umożliwiających jej po latach przymusowej „asymilacji” pielęgnowanie własnej tożsamości, języka, rozwijanie niezbędnej w tym wymiarze kultury i w niej uczestnictwa. MN dysponuje własnymi mediami, instytucjami kulturalnymi, a jej struktury aktywnie współpracują na rzecz lokalnych i regionalnych inicjatyw. Dzięki temu idea „małej ojczyzny” stała się elementem szerszego krajobrazu społecznego.

Dokonując próby podsumowania aktywności mniejszości w pierwszej dekadzie III RP, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na:

- udaną samoorganizację (tworzenie DFK) i polityczną obecność (wybory);
- kwestię podwójnego obywatelstwa jako celu priorytetowego;

- początkowo większą homogenizację, wynikającą z braku zaufania do „większości”, a będącą rezultatem historycznych uprzedzeń;
- oczekiwanie na ustawowe uregulowanie wielu kwestii dotyczących działania mniejszości.

Mniejszość niemiecką w drugiej dekadzie III RP cechowały przede wszystkim:

- większy nacisk na edukację, nauczanie dwujęzyczne;
- regulacje administracyjne odnośnie do używania języka w urzędach czy tablicami dwujęzycznymi;
- zmiany społeczne i pokoleniowe (np. małżeństwa mieszane i postrzeganie własnej tożsamości);
- wyraźny brak wymiany pokoleniowej, widoczny szczególnie w strukturach DFK i organizacji życia społecznego.

W obu dekadach stałym elementem były migracje czasowe oraz redefinicja mniejszości po odchodzeniu osób pokolenia urodzonego przed 1945 rokiem. Do dziś na wielu wsiach żywy pozostaje element ograniczonego zaufania do „większości” oraz unikanie takiej formy aktywności, która wymagałaby większego uzewnętrznienia członków mniejszości. Nadal funkcjonują też obiegowe stereotypy, zarówno po stronie niemieckiej, jak i polskiej, choć samo postrzeganie Niemca i Polaka jako sąsiada znacznie się poprawiło.

Opolszczyzna wciąż jest ojczyzną podzieloną, co najlepiej uwidaczniają dwujęzyczne tablice nazw miejscowości, z zamazanymi często nazwami w języku niemieckim. Ponadto ostatni spis powszechny zmienił sposób deklarowania siebie jako Polaka – Niemca – Ślązaka, przez co wzrósł poziom identyfikacji śląskiej. Także młodzi wydają się coraz częściej wyrażać pogląd o polskości choć spotkamy się z opinią, iż Polska to bardziej kraj zamieszkania, Niemcy zaś – ojczyzna, która lepiej o nich dba. Ciągłe, okresowe wyjazdy młodych do pracy w Niemczech najlepiej tego dowodzą (zob. m.in. Szczepański 2013: 85).

Nie zmienia się charakter mniejszości – to wciąż społeczność w przewadze wiejska, z wykształceniem co najwyżej zawodowym. Zaledwie 9% może wykazać się wykształceniem wyższym, głównie w większych ośrodkach miejskich. Powiększa się też rozdzźwięk pomiędzy „centrum” (Opole, przede wszystkim TSKN) i oczekiwaniami wobec społeczności lokalnych a jej przedstawicielami oraz zwykłymi mieszkańcami, którzy mają realizować idee integracyjne. Tu także powraca kwestia wieku opolskich Niemców – umieralności najstarszego pokolenia i nieangażowania się w kultywowania tradycji przez pokolenia średnie i młodsze.

Danuta Berlińska wskazuje na swoistą „demobilizację” opolskich Niemców (za: Kaczmarek 2012: 1), którzy otrzymali od państwa w zasadzie wszystkie swobody, o jakie przez 25 lat wolnej Polski walczyli: językową, kulturową czy edukacyjną. Zostawia to coraz mniej przestrzeni, w której ich liderzy mogą dziś wyrażać interesy tej grupy mniejszościowej, choć nie zamyka przecież obszarów, w jakich kolejne zmiany mogłyby być adaptowane. Przykładem jest aktywność Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, która w ramach obrad grupy w maju 2014 roku zaaprobowwała m.in. wprowadzenie definicji organizacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz instytucji kulturalnych mających istotne znaczenie dla

kultury mniejszości. Wśród podejmowanych w jej ramach kwestii znalazły się m.in.: rozszerzenie na powiaty możliwości posługiwania się językami mniejszości narodowych i etnicznych oraz językiem regionalnym jako językami pomocniczymi, rozszerzenie zakresu posługiwania się językami pomocniczymi, możliwość obniżenia z 20% do 10% progu, przy którym wspomniane języki mogą być używane jako języki pomocnicze, a w językach tych ustalane dodatkowe nazwy miejscowości, obiektów fizjograficznych czy ulic. Propozycje zmian dotyczyły również możliwości powoływania pełnomocników do spraw mniejszości narodowych i etnicznych (przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów i marszałków województw) oraz modyfikacji trybu powoływania i odwoływania członków Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (m.in. wprowadzenie kadencyjności). Projektowane zmiany miałyby objąć również ustawę o radiofonii i telewizji oraz ustawę o systemie oświaty<sup>21</sup>.

Niewątpliwie za sukces należy uznać stałą, polsko-niemiecką współpracę polityczną. Od pierwszego spotkania w Berlinie w 2010 roku na mocy ustaleń tzw. polsko-niemieckiego „Okrągłego Stołu” (przedstawicieli mniejszości polskiej w Niemczech i niemieckiej w Polsce przy współudziale rządów) powołano zespoły robocze, które zajmują się m.in. kwestiami prawno-historycznymi i sprawami pamięci, nauki języka czy ogólnie wspólnymi projektami. I one wyznaczają dziś kierunki zmian, jakie czekają opolskich Niemców w ich *Heimacie*.

## Bibliografia

- Berlińska D. 1998. Stosunki etniczne na Śląsku Opolskim, *Śląsk Opolski* 29.
- Heffner K. 1998. Struktura przestrzenna regionu Śląska Opolskiego, *Śląsk Opolski* 29.
- Informacja KRRiT na XL posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych 02.10.2013, opracowana przez Departament Mediów Publicznych Biura KRRiT, Warszawa 2013. [www.mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl).
- Jałowiecki B. 2012. Ślązacy o narodzie i tożsamości. W *Być narodem? Ślązacy o Śląsku*. Warszawa.
- Kaczmarek M. 2012. Wyniki spisu powszechnego zaskoczyły mniejszość niemiecką, *Nowa Trybuna Opolska* (dostęp 10.01.2014) [www.nto.pl](http://www.nto.pl).
- Kotzian O. 2011. Przesiedleńcy i ich dzieci. W *Być Niemcem w Polsce. Ludzkie losy w wykładach i we wspomnieniach*. Opole.
- Łódziński S. 2005. Wyrównanie czy uprzywilejowanie? Spory dotyczące projektu ustawy o ochronie mniejszości narodowych (1989–2005) (dostęp 12.07.2014) [www.biuro-sejm.gov.pl](http://www.biuro-sejm.gov.pl).
- Nitschke B. 2011. Exodus Niemców z Polski do RFN. Przyczyny, skala i następstwa. W *Być Niemcem w Polsce. Ludzkie losy w wykładach i we wspomnieniach*, Opole.
- Oświadczenie rządowe z dnia 15 października 2001 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., [www.prawo.lego.pl](http://www.prawo.lego.pl).

---

<sup>21</sup> Więcej: <https://mac.gov.pl/aktualnosci/komisja-wspolna-rzadu-i-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-proponuje-zmiany-w-ustawie-o> (dostęp 29.07.2014).

Raport GUS: Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

Szczepański A. 2013. *Aktywność społeczno-polityczna mniejszości niemieckiej na Śląsku Opolskim po 1989 roku*. Toruń.

*Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*. [www.mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl](http://www.mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl)

*Wyjaśnienia do Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*. [www.mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl](http://www.mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl).

### Strony internetowe

[www.dlibra.karta.org.pl](http://www.dlibra.karta.org.pl)

[www.hfhr.pl](http://www.hfhr.pl)

[www.krrit.gov.pl](http://www.krrit.gov.pl)

[www.mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl)

[www.opole.stat.gov.pl](http://www.opole.stat.gov.pl)

[www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

[www.vdg.pl](http://www.vdg.pl)

## Two nations – German minority in Śląsk Opolski after 1989

### Abstract

The article deals with the condition of German minority in Śląsk Opolski since the political system transformation in 1989 up until today. The author focuses on the most important aspects: coexistence within the voivodeship, legislation aimed at regulating the status of minorities in Poland, the characteristics of political, social, cultural, and educational activity. Culture and education and two pillar areas on which the activity of both the leaders and members of a given minority is built on. The presence of German minority cannot be overlooked. Those above-mentioned types of activity are key issues in characterizing the German minority.

**Key words:** German minority, socio-political organizations, Germans in Opolskie Voivodeship

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XV (2015)

ISSN 2081-3333

**Agata Tasak**

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

## **Autorytet władzy – władza autorytetu.**

### **Autorytety w polskiej przestrzeni publicznej**

#### **Zagadnienia wprowadzające**

Autorytet jest jednym z najciekawszych zjawisk w życiu społecznym. Wskazywany jest jako jeden z najważniejszych czynników kształtowania wielkich zbiorowości, ale też jako ważny element wpływu na pojedynczych ludzi. Jest jednym z najistotniejszych pojęć w refleksjach naukowych, a jednocześnie jednym z najtrudniejszych do badań i jednoznacznego zdefiniowania. Jest zjawiskiem interdyscyplinarnym, a jego funkcje społeczne wciąż budzą kontrowersje<sup>1</sup>.

Współcześnie sporo jest opinii stwierdzających kryzys autorytetów przy jednoczesnym zaznaczeniu, że są one w życiu społecznym czymś cennym – wskazywane są jako czynnik porządkujący i stabilizujący. Z drugiej strony podkreśla się, że tęsknota za uniwersalnym, ogólnospołecznym autorytetem jest szkodliwym i niebezpiecznym mitem. Pojawiają się też głosy negujące potrzebę istnienia autorytetu – zwłaszcza w systemach demokratycznych. W społeczeństwach przenikniętych indywidualizmem i racjonalizmem diametralnie zmienił się stosunek do autorytetów. W czasach eksponowania szeroko zakreślonej wolności człowieka wiele dotychczasowych autorytetów ulega zakwestionowaniu, a przynajmniej zwiększają się wątpliwości co do ich kompetencji i słuszności (por.: Filas 2001, Karwat 2002, Maciejewski 2002).

Inna wątpliwość pojawia się w związku z postrzeganiem autorytetu jako zdolności do definiowania najważniejszych wartości łączących wspólnoty, a więc możliwości i umiejętności określenia dobra wspólnego i sprawności w jego osiąganiu, co oznacza kojarzenie autorytetu z możliwością określenia i zachowania tożsamości grupy. Sceptycy podkreślają, że od kiedy spieramy się o naturę wspólnot – o to, czy mają charakter naturalistyczny, czy konstruktywistyczny – nie ma również zgody na jedną wizję dobra wspólnego i w konsekwencji na wskazanie jednoczącego autorytetu.

---

<sup>1</sup> Wśród wielu opracowań związanych z przedmiotem niniejszych badań warto wymienić: Witkowski 2009, Kowalik 2008, Marcińczyk 1991, Mikołajko 1991, Kowalska 2003, Ziolkowski 2012, Gołębiowski 2002, Wagner 2005.

Niezależnie od tych sporów bezdyskusyjne jest, że od czasów antycznych przyjmujemy istotę rozumienia autorytetu wywodząc go od słów z języka łacińskiego: *auctoritas* – wpływ, znaczenie, powaga; *auctor* – sprawca, twórca, mistrz; *auctorizare* – upoważniać; *auctoritas patrum* – więcej niż rada–mniej niż rozkaz: rada, która nie może być zlekceważona (Marciniczyk 1991: 13). Wskazuje się, że pierwszą definicję autorytetu sformułował Denis Diderot na kartach *Wielkiej encyklopedii francuskiej* w 1751 roku (Wagner 2005: 36). Pierwsze użycie tego terminu w języku polskim wiąże się z niemieckim określeniem *Autorität* tłumaczonym jako *powaga* (Ziółkowski 2012: 21).

## Ustalenia teoretyczne

Ważne w kontekście dalszych rozważań jest podkreślenie, że w historii używania tego pojęcia odnotować należy podwójną jego konotację: retoryczną i prawno-polityczną, w konsekwencji dwie tradycje uznawania autorytetów (Szlachta 2004: 27). Po pierwsze, upatruje się go w osobach, które posiadają pewne szczególne przymioty i postrzegane są jako te o szczególnych kompetencjach, tym samym są one w stanie skutecznie wpłynąć na kształtowanie opinii i postaw osób uznających ich zalety (Szlachta 2004: 27). Autorytet w tym ujęciu, to człowiek budzący zaufanie, cieszący się poważaniem i mający wpływ na zachowania i myślenie innych ludzi. Po drugie, to osoba lub grupa osób, której w związku z zajmowanym wysokim miejscem w hierarchii społecznej podporządkowują się inni, widząc w niej akceptowaną władzę, lub osoba czy grupa w instytucjach, które mają wpływ na opinię społeczną, cieszące się poważaniem, gdyż reprezentują wartości lub treści akceptowane i uznawane przez daną wspólnotę (Szlachta 2004: 27).

W tradycji chrześcijańskiej przyjęto z czasów antycznych przekonanie, że autorytet oznacza zdolność „świadczania o treści rozumnej rzeczywistości, sprawność do prowadzenia ku celowi właściwemu wszystkim ludziom” (Szlachta 2004: 28) oraz działania na rzecz ładu, wspieranie religii i tradycji. Autorytet powinien w tym rozumieniu pełnić funkcje wychowawcze, przewodnika, dobrego pasterza. Później zaczęto podkreślać konieczną akceptację społeczeństwa dla piastunów autorytetu, a od czasów oświecenia pojawiło się przekonanie, że racjonalna jednostka może już samodzielnie decydować o tym, o czym wcześniej autorytet zaświadczał (Szlachta 2004: 31).

W naukach społecznych najkrócej definiuje się autorytet, jako, „zjawisko doniosłego wpływu wywieranego przez osobę lub instytucję na rozwój umysłowości lub stosunki między ludźmi, przyjmującymi uległe twierdzenia podmiotu autorytetu lub normy przezeń ustalone, odczuwającymi respekt i uznającymi jego powagę wynikającą ze zwierzchnictwa lub kompetencji” (Szlachta 2004: 27).

Warto zaznaczyć, że wielość podejść do konceptualizacji pojęcia *autorytet* spowodowało wyróżnienie się licznych jego typów, wśród których do najważniejszych należą: *autorytet epistemiczny*, jako autorytet znawcy, uznanie jego kompetencji, *autorytet deontyczny* – postrzegany jako wypełniający ważne funkcje związane

z sprawowaniem władzy, bez których realizacja ważnych celów jest niemożliwa, *autorytet ikoniczny* – jako uosobienie prawdy i gwarancja dotarcia do niej, *autorytet integralny*, postrzegany jako nosiciel pełni wiedzy i mądrości<sup>2</sup>.

Dla dalszych rozważań w niniejszym opracowaniu ważna jest też typologia, której kryteriami są poziom akceptacji autorytetu i wymiary jego funkcji:

- deklarowany, werbalizowany w rozmowach, przekonaniach i sondażach,
- wyznawany, realnie wskazywany, popierany i akceptowany,
- realizowany, istotnie wpływający na działania innych, posiadający realny wpływ na zachowania innych (Ziółkowski 2012: 41).

Natomiast w ramach wskazywania wymiarów funkcji autorytetu należy wskazać:

- ogólnospołeczny, wprowadzający wartości i normy powszechnie obowiązujące, przyczynia się do trwałości i stabilności danego systemu, jego legitymacji, tym samym spełnia funkcje socjalizacyjno-wychowawczą,
- grupowy, spełnia funkcję przewodnika, przywódcy, arbitra, wskazuje kierunki działań, wybiera wartości ważne dla grup, integruje grupę,
- jednostkowy, oparty na komunikowaniu bezpośrednim, wymianie poglądów oraz zmianie zachowań pojedynczych osób (Ziółkowski 2012: 45).

Nie sposób pisać o autorytetach bez przywołania najistotniejszych koncepcji odnoszących się do ich roli w życiu społecznym. Spośród bardzo licznych całościowych refleksji socjologicznych i politologicznych należy przywołać te, które mogą stać się pomocne przy analizie kondycji autorytetu w Polsce (zob.: Witkowski 2009: 31, Mikołajko 1991: 21).

Autorem jednej z najważniejszych jest Ives R. Simon. Koncepcję *autorytetu* konstruował w oparciu o pojęcie dobra wspólnego. Wskazywał, że dobro wspólne istnieje w sposób obiektywny, jako ważna, znamienna cecha przypisana każdej społeczności. Następnie podkreślał, że pewne jest, iż ludzie w sposób naturalny pragną wspólnej realizacji dobra. Podkreślał jednak, że ludzie mądrzy pragną dobra w sposób świadomy – natomiast „ludzi pozbawionych dobrej woli i rozumu powinno się skłaniać do wspólnego dobra” (Simon 1993: 30). W tym procesie – odkrywania i przekonywania wszystkich ludzi do konkretnych celów, składających się na dobro wspólne – olbrzymią rolę przeznaczał dla ludzi będących autorytetami (Simon 1993: 11). To ludzie posiadający autorytet we wspólnocie, będący w stanie przeniknąć swoją mądrością zakres celów składających się na dobro wspólne i jednocześnie dzięki temu, że są w stanie dobrze te cele określić, są postrzegani przez wspólnotę jako autorytety: „osiągnięcie dobra wspólnego danej społeczności jest możliwe w wyniku zarówno działania samego autorytetu, jak i współdziałaniu autorytetu – tych, którzy go stanowią, z tymi, którzy autorytetowi podlegają” (cyt. za: Węgrzecki 2011: 188). W kontekście analizowanej problematyki nie sposób pominąć opinii Emila Durkheima, który bardzo silnie wiązał autorytet z wychowaniem.

---

<sup>2</sup> Z innych ważnych można wymienić: autorytety idolatryczne, cząstkowe, przejrzyste, wyzwajające, ujarzmiające, wewnętrzne, zewnętrzne. Zob. np.: Ziółkowski 2012: 37–40, Wagner 2005: 62–65.

Autorytet i wychowanie to jego zdaniem główne formy nacisku wspólnot na jednostki, jednak wychowanie jest podstawą powstawania i funkcjonowania autorytetu w społeczeństwie (za: Mikołejko 1991: 28). Tam gdzie nie działa należycie system wychowawczy, czyli nacisk społeczny wpływający na wybór i szacunek wobec określonego katalogu wartości, tam brakuje fundamentu kulturowego do powstania i funkcjonowania autorytetów. Autorytet to „kompleks wewnętrznych skłonności, owoc zaaprobowanego, uwewnętrznionego jako własny «przymusu zewnętrznego» serwującego określony system wartości i wzorów kultury” (cyt. za: Gołębiowski 2002: 205).

Vilfredo Pareto uznawał za naturalną potrzebę autorytetu, za uniwersalną cechę natury człowieka, niezbędną podstawę budowania i trwania społeczeństwa. Autorytet ujawnia się „poprzez uznanie tego, kto ma lub o kim się przypuszcza, że może mieć oznaki wyższości, np. wiedzę, doświadczenie, wiek, czy też pełni wyróżnioną funkcję społeczną, np. eksperta, uczonego, suwerena, kapłana, szarlatana, polityka” (cyt. za: Mikołejko 1991: 21).

Analizując kwestie związane z zjawiskiem autorytetu, nie można też pominąć niezwykle ważnej koncepcji Hannah Arendt, która uczyniła z kategorii autorytetu jedno ze swoich centralnych rozważań. W jej teorii konsekwencją istnienia autorytetów jest hierarchia osób i instytucji. Autorytet, żeby spowodować posłuszeństwo, nie ucieka się ani do perswazji, ani do przemocy. „Hierarchia jest tworzona nie odgórnie, nie przez tego kto został obdarzony autorytetem lub rości sobie do tego pretensję, lecz oddolnie [...]. To ktoś sam lub pewna społeczność z własnej woli, z własnego rozumienia obdarza kogoś lub jakąś instytucję autorytetem. Jest to dar swobodny. [...] podporządkowanie oznacza przekonanie, że warto się autorytetowi poddać, że ten autorytet ma rację, choć nie używa ani perswazji, ani przemocy” (Skarga 2004: 7). Zatem, jak się słusznie wskazuje, najważniejszą cechą i istotą takich stosunków społecznych jest zaufanie.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest próba znalezienia odpowiedzi na następujące pytania: czy mamy w Polsce do czynienia z kryzysem autorytetów w dwóch płaszczyznach: autorytetu władzy i władzy autorytetu? Czy można się zgodzić z stwierdzeniem, że mamy do czynienia współcześnie z głębokim przeformułowaniem istoty autorytetu? Ze zmianą jego znaczenia i funkcji? Co oznacza autorytet władzy we współczesnej Polsce? Czy w systemie demokratycznym autorytety są jeszcze potrzebne? Czy Polacy potrzebują autorytetów? I kogo postrzegają jako autorytet?

## Autorytet władzy

Nie sposób mówić o autorytecie władzy bez przywołania klasycznej koncepcji Maxa Webera, który zakładał, że autorytet władzy jest rozumiany i realizowany jako panowanie – „wiarę w jej prawomocność”, uzasadnionego przekonania, że panujący i ich wola są prawomocni w danym porządku panowania (Weber 1975: 537–539). Zwłaszcza w literaturze anglosaskiej pojęcie *autorytet* – *authority* – jest

przyjmowane jako uprawnomocniona władza, która cieszy się posłuchem w związku z akceptacją określonych reguł i norm (Ziółkowski 2012: 89).

W literaturze polskiej przyjmuje się autorytet polityczny „jako szczególny atrybut jednostki lub grupy sprawującej władzę, który polega na zdolności wpływania na postawy i zachowania społeczne poprzez wzbudzanie szacunku i uznania dla siebie lub swoich decyzji” (Antoszewski 1995: 29). Szczególną formę autorytet polityczny osiąga w systemach demokratycznych – poprzez zwycięstwo w rywalizacyjnych wyborach. Następnie powinien zostać potwierdzony postawami rządzących i rządzonych (Antoszewski 1995: 29). W wielu opracowaniach autorzy poszukując kryteriów polityczności autorytetu stwierdzają problematyczność w jednoznacznym ich wskazaniu. Stwierdza się jednak zawsze, że autorytet polityczny powinien być nieodłącznym atrybutem władzy i jednocześnie środkiem jej działania (Blok 1999: 39).

Ważne jest, że autorytet polityczny we współczesnych systemach demokratycznych opiera się na zaufaniu, porozumieniu, poczuciu wspólnoty. Podstawą podporządkowania jest akceptacja zasad i wartości systemu oraz ludzi władzy, internalizacja treści tych zasad oraz utożsamianie ze źródłem ich powstania, tworzące wspólnie odpowiedni poziom legitymizacji władzy (Ziółkowski 2012: 112, Beetham 1995: 85). Podporządkowanie autorytetowi ma charakter w pełni dobrowolny. Tak więc miarą autorytetu politycznego jest zaufanie – zaufanie jest jednym z czynników stanowiących podstawę powstawania i funkcjonowania autorytetów: „autorytet to nie tylko ten, który wie lepiej, ale przede wszystkim ten, któremu można zaufać” (Ziółkowski 2012: 172).

Trzeba zaznaczyć, że w systemach demokratycznych autorytety polityczne budowane na wzajemnym zaufaniu napotykają swoiste trudności. Związane jest to z specyficzną formą legitymacji autorytetu politycznego najczęściej poprzez mandat wyborczy. Autorytety polityczne działają w sytuacji swobodnej rywalizacji i wysokiej konkurencyjności. Wolność słowa, szybki, dostępny dla każdego przepływ informacji, swoboda krytyki często podważają rangę autorytetów. Równocześnie mamy do czynienia z medialnymi próbami wykreowania autorytetów z mało znaczących postaci (Ziółkowski 2012: 223).

Niebagatelny wpływ na poziom wzajemnego zaufania zarówno w wymiarze horyzontalnym jak i wertykalnym mają procesy związane z globalizacją (Herman, Konopka 2013: 112). O wadze zaufania w stosunkach międzyludzkich i jego wpływie na życie społeczne oraz o widocznych zmianach związanych z przemianami współczesnego świata pisał między innymi Anthony Giddens (Giddens 2007). Zygmunt Bauman opisuje współczesny świat używając określenia „czasy niepewności” (Bauman 2007). Ulrich Beck używa pojęcia „społeczeństwo ryzyka” (Beck 2004). Piotr Sztompka w swojej przenikliwej książce pod znaczącym tytułem *Zaufanie. Fundament społeczeństwa* często używa terminu: „kultura nieufności” (Sztompka 2007).

Uznając, że to zaufanie jest podstawą budowy autorytetu władzy w systemach demokratycznych, trzeba wskazać, jak kształtuje się zaufanie do demokracji,

funkcjonowania demokracji i instytucji systemu demokratycznego oraz do ludzi władzy w Polsce współczesnej<sup>3</sup>.

Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku wśród Polaków przeważa pogląd, że demokracja jest najlepszą formą rządów („Opinie o demokracji” 2014: 2). Zaufanie do demokracji utrzymuje się na stabilnym poziomie, a w stosunku do badań 2013 roku można stwierdzić wzrost postaw popierających demokrację: 68% Polaków uważa, że demokracja jest systemem lepszym od innych form rządów – oznacza to wzrost o 6 punktów. Twierdzenie o przewadze demokracji nad innymi formami rządów jest widoczne we wszystkich badanych grupach społeczno-demograficznych, a zwłaszcza wśród osób z wykształceniem wyższym i mieszkających w większych miastach („Opinie o demokracji” 2014: 2).

Oceny dotyczące funkcjonowania systemu demokratycznego są bardziej krytyczne i różnie się układały. Na podstawie wyników badań w roku 2014 można stwierdzić, że liczba osób zadowolonych z funkcjonowania systemu demokratycznego w Polsce znacznie wzrosła i w pierwszej połowie roku była najwyższa z dotychczasowych – 49%. Zmniejszyła się również grupa osób niezadowolonych z funkcjonowania demokracji – do 41%. Stwierdzono obniżenie poziomu obojętności wobec systemu demokratycznego, a także większy sceptycyzm wobec systemów niedemokratycznych i postaw autorytarnych w polityce („Opinie o demokracji” 2014: 2). Podkreśla się, że oceny funkcjonowania demokracji w Polsce są najlepsze z rejestrowanych przez ośrodki badań opinii publicznej od początku lat dziewięćdziesiątych<sup>4</sup>.

W Polsce odnotowuje się jeden z najniższych stopni zaufania do rządzących. Polacy nie mają zaufania do instytucji państwa odgrywających najważniejsze role w systemie demokracji przedstawicielskiej, takich jak Sejm, Senat czy partie polityczne. Zaufanie do Sejmu i Senatu deklaruje 34%, do rządu 33%, do partii politycznych – 17%. Instytucje państwa cieszące się największym zaufaniem to wojsko 74% i policja – 71%. Krajowym władzom sądowniczym ufa 46%, organom administracji publicznej 40%. Oceny na takim poziomie utrzymują się co najmniej od dekady (Cybulska, Pankowski 2014: 14). Interesującym wyjątkiem była natomiast ocena prezydenta Bronisława Komorowskiego, który cieszył się sporym zaufaniem Polaków i sympatią większości społeczeństwa („Aktualne problemy i wydarzenia” 2014: 4).

Ponadto podkreślano także w badaniach podniesiony poziom dystansowania się Polaków w relacjach z innymi ludźmi („Zaufanie w relacjach...” 2014: 29). Interesujące jest, że Polacy wykazują duże zaufanie w sferze prywatnej – rodzinie ufa 97%, znajomym – 91% – i jest to poziom stabilny od wielu lat – nie znajduje on jednak przełożenia na zaufanie w relacjach z innymi osobami. Od 2012 znacząco wzrósł odsetek osób niemających zaufania do osób spoza najbliższego otoczenia. W Polsce nieufność niezmiennie przeważa nad otwartością i zaufaniem. Tylko 22% uważa, że innym ludziom można ufać („Zaufanie w kontaktach...” 2014: 29). Zaufanie

<sup>3</sup> Analiza w oparciu o badania dostępne w połowie 2014 roku.

<sup>4</sup> Osobną kwestią jest, na ile na te wskazania wpłynęła sytuacja międzynarodowa, a zwłaszcza kryzys ukraiński.

budowane na pozytywnych w przeważającej mierze doświadczeniach zdobytych w bezpośrednich kontaktach jest znacznie wyższe niż tzw. zaufanie uogólnione.

Zaufanie publiczne odgrywa niesłuchanie ważną rolę w systemach politycznych. W systemach demokratycznych, jak to już zostało wskazane, jest podstawą legitymizacji władzy. Jest też warunkiem koniecznym kreacji i istnienia autorytetów politycznych. Tylko w klimacie zaufania autorytety polityczne mogą wypełniać swoje funkcje. Zaufanie w układzie horyzontalnym przekłada się bowiem na zaufanie do ludzi, których postrzega się jako autorytety, a to z kolei przekłada się na zaufanie do przekazywanych przez nich treści. Taki proces może być możliwy w otoczeniu nazywanym „kulturą zaufania” (Ziółkowski 2012: 176). Kultura zaufania ma właściwości podobne do działania na zasadzie „samospełniającego się proroctwa” (Ziółkowski 2012: 176). Kultura nieufności zniechęca do nawiązywania więzi horyzontalnych i wertykalnych, nieufność do autorytetu przekłada się na nieufność do przekazywanych przez nich treści, w efekcie braku dobrowolnego podporządkowania następuje obniżenie poziomu legitymizacji władzy, utrwalenie wzorów negacji władzy, a to z kolei wpływa na uniemożliwienie kreacji i trwania autorytetów (Ziółkowski 2012: 176).

Można zatem stwierdzić, że występujący w Polsce brak zaufania w przestrzeni politycznej i publicznej przekłada się na dostrzegany w pewnych wymiarach kryzys autorytetu władzy, a to z kolei oznacza spadek zaufania do pewnych jego form, a przede wszystkim do określonych osób sprawujących władzę. Trzeba jednak zaznaczyć, że wydaje się to znamienne dla czasów transformacji i szybkich zmian współczesnego świata. Zasadne wydaje się przywołanie w tym miejscu koncepcji trzech modeli autorytetu politycznego w kontekście zmian kulturowych Margaret Mead:

- autorytet polityczny kultury postfiguratywnej charakteryzujący się stałością, stabilnością, powielaniem przeszłości, petryfikacją systemu. Autorytet funkcjonujący w takim otoczeniu, wywodzi się z tradycji i konserwuje stare porządki społeczno-polityczne;
- autorytet polityczny kultury kofiguratywnej funkcjonujący w sytuacji zmian społecznych. Dynamika przemian wymusza na nim innowacyjne zachowania i postawy. Autorytet jest tu postrzegany jako łącznik pomiędzy tradycją a modernizacją, gwarantujący ciągłość wspólnoty, ale też sprzyjający konkurencyjności;
- autorytet polityczny kultury prefiguratywnej – w tej sytuacji wspólnota ukierunkowana jest na przyszłość, tak więc ważna jest innowacyjność, umiejętność projektowania, antycypowania. Od autorytetu oczekuje się, żeby umiał sprawnie i umiejętnie wskazać odpowiednie strategie zapewniające osiągnięcie pożądanych celów. Następuje w tych okolicznościach dewaluacja tradycyjnych autorytetów. Na scenie pozostają wyspecjalizowani doradcy o wąskich kompetencjach (za: Ziółkowski 2012: 201).

Uprawnione wydaje się stwierdzenie, że obecnie w Polsce znajdujemy się pomiędzy modelem drugim i trzecim.

## Władza autorytetu

W ramach drugiej płaszczyzny badań warto poszukać odpowiedzi na pytanie, czy Polacy potrzebują autorytetów i uznają ich władzę, czy ulegają wpływom autorytetów? Czy wskazują, że autorytety są w ich życiu ważne i potrzebne? Wyniki badań dotyczących uznawanych i pożądaných autorytetów są często mało konkluzyjne, ale jednak można na ich podstawie formułować pewne wnioski.

Głoszone przekonania o potrzebie wolności i autonomii w życiu współczesnych Polaków nie oznaczają jednoznacznej negacji potrzeby autorytetów. Według dostępnych badań CBOS – 74% badanych Polaków stwierdziło, że posiadanie w życiu wzorców do naśladowania, autorytetów, jest bardzo ważne – tylko 21% było przeciwnego zdania. 48% Polaków stwierdziło, że „w życiu lepiej uczyć się na własnych błędach”, tyle samo ankietowanych uznało, że „lepiej korzystać z wiedzy i doświadczeń innych” („Wzory i autorytety...” 2009: 134). Na odmienne opinie w tej sprawie wpływa wykształcenie badanych: im wyższe wykształcenie, tym częściej wybierana jest postawa, że warto czerpać z wiedzy i doświadczeń innych. 48% ankietowanych przyznaje, że w jego życiu jest osoba, którą traktuje jako autorytet. 44% twierdzi, że w swoim życiu nie spotkało takich osób. Polacy, którzy stwierdzali, że w ich życiu obecny był autorytet, najczęściej w 52% wymieniali rodziców, 17% wskazało Jana Pawła II. Dalej ankietowani wymieniali dziadków – 6%, współmałżonków – 6%, nauczycieli, profesorów i wychowawców – 5% („Wzory i autorytety...” 2009: 134).

Inne są natomiast wskazania odnośnie do autorytetów życia publicznego. W dostępnym badaniu CBOS, w którym pytano o autorytety życia publicznego, zdecydowana większość badanych – 57% nie wskazała w życiu publicznym osób, które można określić jako autorytety. Tylko 34% przyznała, że ma lub miało taki autorytet. Badani, którzy wskazywali autorytety w życiu publicznym, najczęściej wymieniali Jana Pawła II – 59%, a następnie po 5% za autorytet publiczny uznało Lecha Wałęsę i Józefa Piłsudskiego. Pozostałe osoby wskazywano jeszcze rzadziej („Wzory i autorytety...” 2009: 134).

Szczególnie interesującym przypadkiem autorytetu dla Polaków jest Jan Paweł II. Od wielu lat najczęściej wskazywany jest jako autorytet moralny – dla 94% Polaków – dla 64% bez wątpliwości. Większość Polaków uważa, że można było mu zaufać oraz że był dla nich przewodnikiem duchowym, 62% twierdzi, że miał wpływ na ich życie („Jan Paweł II...” 2012: 44). Według badań CBOS z kwietnia 2014 Jana Pawła II jako wzór godny naśladowania wskazało 92% respondentów, 67% uznało, że jest ważnym autorytetem moralnym, tylko 5% oceniło jego działalność negatywnie („W oczekiwaniu na...” 2014: 51).

Ale inaczej z zachowaniem wskazań Jana Pawła II – na przykład w sferze seksualnej – wciąż zwiększa się liczba osób, które przyznają, że oni sami decydują w tych sprawach. Ale papież pozostaje tzw. autorytetem przykładu. Przywołując typologie wskazane na początku analizy, można stwierdzić, że Jan Paweł II jest na pewno autorytetem deklarowanym przez większość Polaków, ale tylko w części jest autorytetem wyznawanym i dużo rzadziej realizowanym.

Bardzo ciekawe wnioski na temat potrzeby i identyfikacji autorytetów można wyciągnąć z badań młodzieży w Polsce. Janusz Mariański przytaczając wyniki badań z różnych lat udowodnił, że i w tej grupie osoba Jana Pawła II wskazywana jest jako wzór do naśladowania przez większość ankietowanych (Mariański 2011: 355–358). Inne ciekawe badania przeprowadziła Hanna Świda-Ziemba. W swoich pracach dotyczących młodzieży udowodniła, że waga zaufania, zasad moralnych, potrzeba wzorca jest nadal bardzo wysoka. Młodzież jednak nie wskazuje określonych osób, ale pewien katalog wartości, które są dla niej cenne. Wzorami zostają te jednostki, które realizują cenione przez młodzież wartości i zasady (za: Mariański 2001: 398). Nie zawsze to oznacza posłuszeństwo tym wzorcom. Autorytet jest odrzucany, jeżeli jest utożsamiany z pouczeniami i odgórnymi rozkazami – młodzież poszukuje przede wszystkim mądrego przewodnika. Młodzież podkreślając wagę wolności i autonomii w swoim życiu nie odrzuca potrzeby autorytetów – wskazuje natomiast na opór wobec arbitralnie i odgórnie narzuconych nakazów (za: Mariański 2001: 402).

Hanna Świda-Ziemba uznała, że młodzież postrzega samą siebie przez pryzmat tzw. podwójnego lustra. Odbicie w jednym z nich pokazuje prywatność, w której moralność jest bardzo ważna, w drugim widać sferę publiczną, której opis jest następstwem uczestniczenia w świecie widzianym jako nieustanna rywalizacja i walka o indywidualny sukces. W efekcie paradoksalnie młodzież jest świadoma „podwójnej osobowości”: „jedna warstwa to ta prywatna, w której oblicze moralne odgrywa istotne znaczenie, druga to ta publiczna, która stanowi konsekwencję uczestniczenia w świecie o określonym kształcie. Konieczność przystosowania do praw tego świata jest jednym z częstych «usprawiedliwień» w łamaniu norm moralnych” (Świda-Ziemba 2008: 160).

W pracach Iwony Wagner badającej społeczności lokalne również znajdujemy dowody na poszukiwanie przez Polaków osobowości, która mogłaby stać się przykładem, postaci, która mogłaby łączyć i stawać się drogowskazami dalszych działań – choć w ograniczonym zakresie i w określonej przestrzeni (zob. Wagner 2005: 100).

## Zakończenie

Reasumując, należy stwierdzić, że w zglobalizowanym, szybko zmieniającym się świecie przewartościowaniu ulega także zjawisko autorytetu – zwłaszcza postrzeganie jego roli i wpływu na życie jednostek i społeczeństw. Na pewno można wskazać przejawy osłabienia autorytetu w Polsce. Częste są opinie wygłaszane w przestrzeni publicznej kwestionujące potrzebę istnienia autorytetów, zwłaszcza ich użyteczności, czasem wskazywanie wręcz ich szkodliwości, kwestionowanie ich kompetencji merytorycznych i etycznych.

Wśród możliwych przyczyn wymienia się te o zasięgu globalnym: desakralizacja, prywatyzacja religii, dekonstrukcja struktury społecznej, kult indywidualizmu, mediatyzacja polityki, wolność i szybkość przepływu informacji. Są środowiska,

które nadal podkreślają niezastąpioną rolę autorytetów w kształtowaniu społeczeństwa i państwa, a inne wskazują ich szkodliwość. Wśród krytyków znajdujemy ważne i opiniotwórcze postaci<sup>5</sup>. Wielu badaczy podkreśla, że w społeczeństwach, w których ważną wartością jest wolność, nieuniknione są konflikty pomiędzy postawami promującymi tradycję i autorytety a manifestującymi indywidualizm i szeroko zakreśloną wolność (Mariański 2001: 115). Pragnienie wolności i autonomii nie oznacza jednak odrzucenia autorytetów.

Można zgodzić się z twierdzeniem, że zapotrzebowanie na autorytety w XXI wieku nie jest mniejsze niż dawniej, ale w związku z realizacją innej funkcji społecznej – funkcji „mądrego przewodnika” w nowym, skomplikowanym świecie (Wagner 2005: 22). We współczesnym społeczeństwie polskim mamy do czynienia nie tyle z odrzuceniem autorytetów, ile z przededefiniowaniem ich funkcji. Słusznie wskazuje się, że następuje odwrót od „autorytetów-przywódców” na rzecz „autorytetów-przykładów”. Pierwsze jednoznacznie wyznaczały drogę, którą powinno się pójść, „drugie pokazują, jak poruszać się w świecie pełnym wyborów” (Wagner 2005: 22). Nie narzucają sposobu działania, ale podpowiadają różne rozwiązania.

Autorytet taki często nazywany jest autorytetem racjonalnym (Mariański 2001: 396). Nie opiera się na bezrefleksyjnym posłuchu i naśladownictwie, a na racjonalnym wyborze i akceptacji jego dokonań. Tadeusz Sławek opisał współczesny autorytet jako „wielkiego nieobecnego”: „wiemy że jest, ale może pełnić swoją misję tylko wtedy, gdy nie uczestniczy w wirze i zamieszaniu dnia codziennego, lecz jest do tej codzienności przyzywany” (Sławek 2010: 10). Gdy zabiera głos – podpowiada, wyraża opinie, konsultuje – jego zadaniem jest „dawać do zrozumienia”. Nie daje z góry gotowych odpowiedzi, daleki jest od narzucania się – zmusza do myślenia i zachęca do wysiłku. To go odróżnia od innych – autorytet przykładu oddziałuje wpływem swojego przyzwoitego postępowania, które staje się wzorem i przykładem dla innych (Sławek 2010: 10). Autorytet to „ktoś, którego powagę i wpływ społeczność uznaje. To ma być także wzór, wzór rozumnego postępowania, wzór społecznej postawy, a więc strażnik wartości, które jeszcze zachowały wysoka cenę, których przynajmniej część osób chciałaby bronić. Takim autorytetem obdarza się kogoś, kto o tych wartościach stara się przypominać, kto jeszcze nie zwątpił w ich sens” (Skarga 2004: 7).

Podkreśla się, że współcześnie autorytet moralny – to ten, którego wskazuje się jako wzór do naśladowania. Ale to oznacza, jak napisała Barbara Stanosz, że pojęcie autorytetu moralnego musi ulec relatywizacji – nie „ktoś jest autorytetem moralnym”, ale „ktoś dla mnie jest autorytetem moralnym” (Stanosz 2001: 46). To osoba ważna dla samorealizacji, poszukiwania prawdy – przewodnik, katalizator zmian i postaw.

---

<sup>5</sup> Stanisław Brzozowski: „ogłądanie się na «wybawcę» usypia i demobilizuje”, Tomasz Goban Klas: „autorytety właściwe są społeczeństwom plemiennym”, Zbigniew Nęcki: „samo pytanie o autorytety wydaje się być przejawem sieroctwa po okresie zniewolenia myślenia”. Jerzy Szacki: „autorytety muszą być nietrwałe, bo kierujemy się, wybierając je emocjami, a nie rozumem” (Filas 2001: 6).

Autorytety zatem nadal są potrzebne, częściej poszukiwane są w czasach kryzysu. W związku z tym pojawiają się głosy, że należy zachować szczególną ostrożność w przyjmowaniu autorytetów, a przede wszystkim podkreślać wagę i potrzebę najważniejszego autorytetu – autorytetu rozumu (Skarga 2004: 7). Kluczową kwestią powinno być zachowanie przede wszystkim autorytetu prawdy i potrzeba autorytetu nauki i naukowców. Trzeba bowiem na koniec zaznaczyć, że w bardzo wielu wynikach badań powtarza się korelacja pomiędzy wykształceniem a poziomem zaufania, gotowością do współpracy i potrzebą autorytetu.

## Bibliografia

- Aktualne problemy i wydarzenia* 2014. Komunikat z badań CBOS (291). Dostęp 13 lipca 2014 roku. [www.cbos.com](http://www.cbos.com).
- Antoszewski A. 1995. Autorytet polityczny. W A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*. Wrocław.
- Baumann Z. 2007. *Phynne czasy. Życie w epoce niepewności*. Warszawa.
- Beck U. 2004. *Społeczeństwo ryzyka*. Warszawa.
- Beetham D. 1995. Legitymizacja władzy. W *Władza i społeczeństwo*, J. Szczupaczyński (red.). Warszawa.
- Blok Z. 1999. Autorytet polityczny. W W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Encyklopedia politologii*, T. 1, Kraków.
- Cybulska A., K. Pankowski. 2014. *Stosunek do instytucji państwa oraz partii politycznych po 25 latach. W 25 lat wolności – bilans zmian*, M. Grabowska, B. Roguska (red.). Opinie i Diagnozy nr 29. Dostęp 27 listopada 2014 roku. [www.cbos.com](http://www.cbos.com)
- Filas A. 2001. „Autorytety wirusem demokracji”, *Tygodnik Powszechny* 47 (991). Dostęp 24 maja 2014. [www.tygodnikonet.pl](http://www.tygodnikonet.pl).
- Giddens A. 2007. *Nowoczesność i tożsamość*. Warszawa.
- Gołębiowski B. 2002. Autorytet i wychowanie. W *Autorytety polskie*, B. Gołębiowski (red.). Łomża.
- Herman A., D. Konopka. 2013. Zaufanie publiczne w warunkach niekompletnej globalizacji. W *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, J. Zimmerman, P. J. Suwaj (red.). Warszawa.
- Jan Paweł II i jego nauczanie w życiu Polaków, 2012, Komunikat z badań CBOS, BS/44/2012. Dostęp 28 lipca 2014 roku. [www.cbos.com](http://www.cbos.com).
- Karwat M. 2002. O nadużywaniu autorytetu. W *Autorytety Polskie*, B. Gołębiowski (red.). Łomża.
- Kowalik S. 2008. *Autorytety w życiu społecznym*. Bydgoszcz.
- Kowalska D. 2003. *Autorytety i normy*. Łódź.
- Maciejewski S. 2002. Puste słowo autorytet. W *Autorytety polskie*, B. Gołębiowski (red.). Łomża.
- Marcińczyk B. 1991. *Autorytet osobowy; geneza i funkcje regulacyjne*. Katowice.
- Mariański J. 2001. *Kryzys moralny czy transformacja wartości. Studium socjologiczne*. Lublin.
- Mariański J. 2011. *Katolicyzm polski. Ciągłość i zmiana*. Kraków.
- Mikołajko A. 1991. *Poza autorytetem? Społeczeństwo polskie w sytuacji anomii*. Warszawa.

- Opinie o demokracji*, 2014. Komunikat z badań CBOS nr 42/2014. Dostęp 14 sierpnia 2014 roku. [www.cbos.com](http://www.cbos.com).
- Simon Yves R. 1993. *Filozofia rządu demokratycznego*. Kraków.
- Skarga B. 2004. „Co nam po autorytetach”, *Tygodnik Powszechny* nr 7. Dostęp 16 sierpnia 2014 roku. [www.tygodnikonet.pl](http://www.tygodnikonet.pl).
- Sławek T. 2010. „Wielkie łowy”, *Tygodnik Powszechny* 1 (3156). Dostęp 17 sierpnia 2014 roku. [www.tygodnikonet.pl](http://www.tygodnikonet.pl).
- Stanosz B. 2001. „Autorytet”, *Bez Dogmatu* 46. Dostęp 18 sierpnia 2014 roku. [www.racjonalista.pl](http://www.racjonalista.pl).
- Szlachta B. 2004. *Autorytet*. W *Słownik społeczny*, B. Szlachta (red.). Kraków.
- Sztompka P. 2007. *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków.
- Świda-Ziemba H. 2008. *Paradoksy postaw etycznych młodzieży*. W J. Mariański, L. Smyczek, *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*. Kraków.
- W oczekiwaniu na kanonizację Jana Pawła II*, 2014. Komunikat z badań CBOS nr 51. Dostęp 18 listopada 2014 roku. [www.cbos.com.pl](http://www.cbos.com.pl).
- Wagner I. 2005. *Staość czy zmienność autorytetów. Pedagogiczno-społeczne studium funkcjonowania i degradacji autorytetu w zmieniającym się społeczeństwie*. Kraków.
- Weber M. 1975. Trzy czyste typy prawomocnego panowania. W *Elementy teorii socjologicznych*, W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.). Warszawa.
- Węgrzecki J. 2011. *Wpływ, autorytet, dominacja. Teorie władzy i ich struktura*. Warszawa.
- Witkowski L. 2009. *Wyzwania autorytetu*. Kraków.
- Wzory i autorytety Polaków*, 2009. Komunikat z badań CBOS BS/134. Dostęp 15 listopada 2014 roku. [www.cbos.com](http://www.cbos.com).
- Zaufanie w relacjach międzyludzkich*, 2014. Komunikat z badań CBOS nr 29. Dostęp 28 listopada 2014 roku. [www.cbos.com](http://www.cbos.com)
- Ziółkowski J. 2012. *Autorytet polityczny*. Warszawa.

## Authority of power-power of authority. Role models in Polish public sphere

### Abstract

The main object of the analysis was to answer whether contemporary Poland faces a crisis of authority. The notion is considered in two dimensions: authority of power and power of authority. It needs to be determined whether we are experiencing a deep reformulation of the very idea of authority, its meaning and function. Another key issue analyzed was whether role models are still needed and if Poles still need them in a democratic system. On the basis of available research it is possible to conclude that in fact role models are still of importance or even much desired in times of crisis. It is also worth mentioning that the authority of truth and role models of science and its practitioners are particularly worth preserving. The correlation between the level of education and the level of trust, willingness to cooperate and the need for authority is present in numerous studies. The conclusion appears to be obvious: if there is an area, in which the need for revival of authority and the master-apprentice relation is particularly dire, that area would be the authority of truth, knowledge and education.

**Key words:** authority, power, politics

**Radosław Marzęcki**

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

**Rządzeni o rządzących.****Problem alienacji i niereprezentatywności  
polskiej klasy politycznej****Wprowadzenie**

Jednym z ważniejszych problemów, a nawet zagrożeń dla współczesnej demokracji jest postępujący proces depolityzacji społeczeństw. Obywatele, którzy w myśl klasycznej teorii stanowią źródło władzy politycznej, sukcesywnie stają się coraz „słabszą” podstawą polityki (Porębski 2001: 51–52). Zjawisko to jest bardzo wyraźnie widoczne szczególnie w przypadku młodych demokracji, które w praktyce zakończyły proces transformacji w dwóch ważnych wymiarach: politycznym i gospodarczym. W trzecim natomiast – społecznym – odnajdujemy więcej „porażek” niż „sukcesów”. Wydaje się bowiem, że wraz z upływem czasu (czego istotną konsekwencją jest rosnąca rola w życiu społeczeństw państw postkomunistycznych ludzi młodych, urodzonych po 1989 roku) upowszechnieniu i utrwaleniu powinny podlegać nawyki obywatelskiego działania, konstytuujące nową demokratyczną kulturę polityczną. Tymczasem – mimo pozytywnych zmian widocznych w wielu dziedzinach życia społecznego – w polu polityki wciąż dominują postawy odpolitycznienia (alienacji) i apatii<sup>1</sup>.

Tabela 1. Poziom poczucia wpływu Polaków na sprawy kraju w okresie 1992–2013

| Czy ludzie tacy jak Pan (i) mają wpływ na sprawy kraju? |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|---------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                         | 1992 | 1993 | 1997 | 1999 | 2004 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2012 | 2013 |
| W procentach                                            |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Tak                                                     | 7    | 10   | 19   | 11   | 15   | 24   | 30   | 25   | 36   | 30   | 19   |
| Nie                                                     | 91   | 86   | 76   | 87   | 83   | 73   | 65   | 72   | 60   | 68   | 79   |

Źródło: *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Komunikat CBOS, BS/121/2013, <http://www.cbos.pl>

<sup>1</sup> Chodzi tu przede wszystkim o dwa źródła politycznej bierności obywateli. Z jednej strony o czynniki zewnętrzne wobec jednostki, np. słabość oferty politycznej (alienacja), z drugiej o czynniki wewnętrzne, np. brak zainteresowania, wiedzy itp. (apatia).

Mimo że w latach 2008–2012 więcej niż jedna czwarta dorosłych Polaków przyznawała, że posiada poczucie wpływu na sprawy swojego kraju, to w roku 2013 tylko 19% z nich było przekonanych o skuteczności swojego wpływu (tabela 1). Średniookresowe wyniki dla lat 90. XX wieku (średni odsetek odpowiedzi „tak” wyniósł 11,75%) są w sposób oczywisty niższe niż dla pierwszej dekady wieku XXI (23,5%), co świadczy o pewnym postępie w procesie politycznej modernizacji i większego oraz bardziej świadomego uczestnictwa obywateli. Jednak dostrzeżenie tego trendu nie zwalnia od stawiania pytań: o to, czy ten proces przebiega z właściwą dynamiką, czy można było go przyspieszyć? Kto i jak powinien podejmować działania w tym zakresie? Kto jest winny temu, że ćwierć wieku po upadku komunizmu prawie 80% deklaruje brak poczucia skuteczności w sferze politycznej i publicznej? Podstawowym celem niniejszego artykułu jest analiza zjawisk, które stanowią zarówno przyczyny, jak i konsekwencje istnienia szeregu barier komunikacyjnych, ale i utrudniających współdziałanie w relacji władza–społeczeństwo w Polsce po 1989 roku. To one w dużej mierze powiększają dystans dzielący zwykłego obywatela od świata polityki, stymulując społeczne poczucie marginalizacji i przekonanie o „wyobcowaniu się” klasy politycznej (Łabędź 2005: 77). Autor przyjął założenie, że za ten stan odpowiadają przede wszystkim sami politycy. Zajmując bowiem określoną pozycję w społeczeństwie i pośrednio dysponując instrumentami wpływu na postawy obywateli (media masowe) – zwłaszcza w młodych demokracjach – mają do wypełnienia szczególną, socjalizacyjną i kulturotwórczą rolę. To z tych obowiązków – moralnych, intelektualnych i edukacyjnych – mogą i powinni być dzisiaj rozliczani.

### Oligarchizacja demokratycznej władzy

Giovanni Sartori w *Teorii demokracji* zwraca uwagę na ważny dylemat współczesnej demokracji, który sprowadza się do pytania: „Jak to się dzieje, że rządy większości sprowadzają się ostatecznie do rządów mniejszości?” (Sartori 1998: 169). Tak sformułowane, zawiera w sobie sugestię, która – gdy zostanie dostrzeżona przez zwykłego obywatela – stanowi dla niego źródło frustracji. W praktyce jest ono również jednym z częstszych usprawiedliwień deklaracji ludzi o braku politycznej skuteczności. W badaniach jakościowych często padają więc odpowiedzi: *nie głosuję, bo mój głos nic nie znaczy, bo mój głos niewiele zmienia, bo o wszystkim decydują politycy*. Zdaniem Sartoriego dylemat ów można wytłumaczyć na gruncie teorii polityki, posługując się rozróżnieniem pomiędzy *zasadą* oraz *faktycznym władaniem*. Na poziomie rywalizacji parlamentarnej *zasadą* rozstrzygającą spory jest zwykle *zasada większości*. Na poziomie wyborczym – w zależności od modelu ordynacji – decyduje większość lub „największa z mniejszości”. *Faktyczne władanie* to rządzenie przez mniejszość, gdyż elita polityczna ilościowo jest zawsze nieporównanie mniej liczebna od podporządkowanej większości obywateli. Owa asymetryczność relacji władzy, w której rządzący są uprzywilejowani względem rządzonych, często rodzi podejrzliwość obywateli, a także ich uogólniony krytycyzm dotyczący działań

polityków. W potocznym rozumieniu bowiem, co jest bliskie prawdzie, przywilej władzy wiąże się z większymi obowiązkami. Tymczasem, jak twierdzi Janos Kis w książce *Polityka jako problem moralny*, „obywatele państw demokratycznych na ogół mają poczucie, że politycy jako klasa zdradzili ich moralne oczekiwania. Utrata zaufania do polityków dosyć równomiernie rozpościera się na cały demokratyczny świat” (Kis 2013: 6). Jego odbudowa, szczególnie w państwach postkomunistycznych, wydaje się trudna, ponieważ czas, który zyskały elity polityczne tych krajów, został w tym aspekcie w dużej mierze zmarnowany<sup>2</sup>.

W rzeczywistości jednak demokratyczne przywództwo oznacza „rządy polityków”. Jak trafnie przyznaje Joseph Schumpeter, lud – choć z definicji może rządzić – nigdy nie rządzi faktycznie (Schumpeter 1995: 308). To nie obywatele czynią określone kwestie przedmiotem procesów decyzyjnych (poza jednostkowymi przypadkami, jak np. inicjatywa referendalna), to nie oni ostatecznie podejmują decyzje, ale to kwestie są podnoszone, a decyzje podejmowane za nich. Sartori zwraca uwagę, że przedstawicielski model demokracji stanowi swoisty „złoty środek” – rozwiązanie optymalne z punktu widzenia „słabości” bazy informacyjnej współczesnych społeczeństw. Nie wymaga ono wiele od obywatela, co nie oznacza, że nie wymaga nic. U Schumpetera pojawia się dodatkowo przekonanie, że bez względu na przyczyny braku udziału obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych (niechęć i apatia czy bariery strukturalne, prawne, instytucjonalne), najważniejsza staje się kwestia jakości elit, które podnoszą problemy i podejmują decyzje. Wybory winny mieć charakter jakościowy (*selektywna poliarchia* u Sartoriego), jednakże w praktyce nie spełniają tej funkcji. Specyfika polityki, szczególnie w młodych demokracjach, na którą składają się takie cechy, jak: 1) nadmierna agresywność partnerów debat, 2) nieusprawiedliwiony brak szacunku dla oponentów, 3) odwoływanie się do przesądów i nienawiści, 4) demagogia i licytowanie się obietnicami, 5) populizm i teorie spiskowe, w znaczącym stopniu powoduje obniżenie jakości „klasy politycznej”, ale także samej demokracji, ponieważ doprowadza do wycofywania się z polityki osób posiadających kwalifikacje i motywacje (Linz 2005: 392). Chociaż model demokracji wyborczej (przedstawicielskiej) ma na celu usprawnienie funkcjonowania demokracji, to dobrze poinformowani obywatele, zorientowani na wypełnianie ważnych funkcji (np. kontrolnej względem polityków), mogą przyczyniać się do podnoszenia poziomu sprawności i skuteczności systemu politycznego, a w konsekwencji jego szybszej i pełniejszej stabilizacji (Delli Carpini, Keeter 1996: 272, Zaller 1992). Taka perspektywa zakłada jednak, że pomiędzy obywatelem a światem instytucjonalnym (polityki na szczeblu lokalnym i krajowym) zachodzą nieustanne interakcje, sprzężenia zwrotne, które pozwalają jednej i drugiej stronie tej relacji na wzajemną obserwację i branie pod uwagę swoich opinii. Im większy

---

<sup>2</sup> Ta wyrazista teza powinna być wstępem do dyskusji na temat: Na ile polska klasa polityczna (poszczególne elity polityczne) – poprzez swoje zachowania w sferze publicznej – przyczyniła się do upowszechnienia nawyków obywatelskiego działania (m.in. gotowości do współpracy, zaufania, kultury debaty, tolerancji itp.)?

dystans dzieli elity polityczne od społeczeństwa, tym „współrządzenie”<sup>3</sup> jest mniej prawdopodobne. W im większym stopniu rządzenie staje się administrowaniem, tym bardziej – jak uważa Marcin Król w książce *Europa w obliczu końca* – traci ono swój klasycznie demokratyczny charakter (Król 2012). Ten zaś zakładał, że rządzenie powinno być procesem żywego dialogu w relacji władza–obywatele. Taki postulat (wyłaniający się z diagnozy jego braku) pojawia się u wielu teoretyków współczesnej demokracji (Przeworski 1995: 138). Dodatkowo, jak twierdzi Philippe Schmitter, utrwalenie demokracji wymaga nieustannych wysiłków, których celem jest powstrzymywanie i radzenie sobie z szeregiem zagrożeń i problemów. Jednym z nich, należącym do istoty systemu politycznego, jest oligarchizacja demokratycznej władzy (Schmitter 2005).

Schmitter argumentuje, że z biegiem czasu staje się ona w coraz mniejszym stopniu odpowiedzialna przed społeczeństwem, czego przejawem są m.in. zjawiska składające się – zdaniem Charlesa Wrighta Millsa – na proces umasowienia społeczeństwa. Opisany przez niego trend zakłada, że współczesne społeczeństwa zmierzają raczej w kierunku „modelu masowego”, w którym odbiorcy (obywatele) pozostają bierni, brakuje kanałów zwrotnych dla komunikacji politycznej, elita polityczna kontroluje przepływ informacji, a także manipuluje informacjami w sposób instytucjonalny lub nieinstytucjonalny (Mills 1961: 396). W praktyce funkcjonowania demokratycznych państw nie spotykamy tego modelu w czystej postaci, jednakże wielu badaczy – analizując głównie potransformacyjne elity polityczne – zastanawia się, na ile powielają one wzór Millsowskiej elity władzy – „oligarchicznej elity ponad głowami mas”, na ile natomiast wzór pluralistyczny (konsensualny) (Wasilewski 2000: 75 i n.). Jacek Wasilewski w 2000 roku napisał: „Charakterystyka społeczna dyferencjacji polskiej elity i jej integracji normatywnej sugerują, że mało prawdopodobne jest, aby ewoluowała ona w kierunku elity władzy, choć sytuacji takiej nie można wykluczyć” (Wasilewski 2000: 98). Z drugiej strony dostrzegał dwa istotne negatywne symptomy. Po pierwsze, dystans między elitą a masami pogłębia się – „elity stają się do siebie coraz bardziej podobne (w sensie pochodzenia społecznego, wykształcenia, bogactwa, karier zawodowych itp.), czyli się homogenizują, a zarazem stają się coraz mniej podobne do ogółu społeczeństwa” (Wasilewski 2000: 99). Po drugie, wzrasta technokratyzm i pragmatyzm elity (co wzmacnia prymat politycznego marketingu i charakter rywalizacji politycznej) kosztem etosu (Wasilewski 2000: 99). Wasilewski, prezentując szereg dowodów empirycznych, przychylił się jednak do tezy, że obiektywnie można stwierdzić „formowanie się w Polsce elity pluralistycznej” (Wasilewski 2000: 100). Pytanie, które wydaje się zasadne z punktu widzenia problemu rozważanego w niniejszym artykule, dotyczy tego, w jaki sposób ów dystans między elitą a masami postrzegany jest przez samych obywateli. Czy w sensie subiektywnym raczej wzrasta, czy też maleje?

---

<sup>3</sup> Rozumiane jako aktywny proces komunikacji (wymiany opinii, postulatów, zastrzeżeń i obaw) w relacji władza–społeczeństwo.

## Rywalizacja a pamięć o zwykłym obywatelu

Istotą demokracji jest, jak twierdzi Adam Przeworski, „współzawodnictwo otwarte dla wszystkich” (za Wasilewski 2000: 119). Ta cecha również w sposób najbardziej znaczący pozwala odróżnić systemy demokratyczne od niedemokratycznych. Natomiast sama rywalizacyjność bez ugruntowanej w świadomości podmiotów politycznych kultury współzawodnictwa i współpracy skutkuje pojawianiem się bardziej intensywnych a zarazem gwałtownych konfliktów niż te, które występują w ustabilizowanych demokracjach (Mair 1997: 175–198, Sobolewska-Myślik 2010: 129–134, Tismaneanu 2000: 18). Ten problem uwidocznił się w polskiej polityce lat 90. XX wieku, a dodatkowo charakter konfliktu politycznego po 2005 roku oraz później – po katastrofie samolotu prezydenckiego pod Smoleńskiem w roku 2010 – potwierdza powyższą tezę jeszcze silniej (Marzęcki 2013: 28). Na konkurencję, jako cechę definicyjną demokracji, można spoglądać z dwóch perspektyw. W pierwszej widać, że im bardziej konkurencyjny jest rynek polityczny (analogicznie: im mniej zrytualizowany i zamknięty), tym jakość demokracji jest lepsza – większa liczba obywateli znajduje swoją reprezentację, różne poglądy mogą być artykułowane w sferze publicznej, a partie polityczne są bardziej odpowiedzialne przed swoimi wyborcami. W drugiej konkurencja może się stać celem samym w sobie. Sprofesjonalizowana polityka, w której imperatywem jest walka o stanowiska, powoduje, że przywódcy przyjmują krótkookresową (wyborczą) optykę działania, a „działalność ustawodawcza i administracyjna jest tylko produktem ubocznym” (Schumpeter 1995: 357). Konflikt, bez którego trudno wyobrazić sobie demokratyczną politykę, może więc przyjmować destrukcyjną formę, gdzie intencją oponentów jest nie tyle „gra o konkretny wynik”, co raczej walka o „znaczące pomniejszenie zasobów i sił przeciwnika”, a nawet „dążenia do unicestwienia konkurenta politycznego” (Wesołowski 1995: 161–162). Utrwalanie się takich zantagonizowanych relacji pomiędzy głównymi siłami politycznymi w gruncie rzeczy czyni demokrację „zablokowaną”. Sam spór rozgrywany najczęściej w kategoriach moralnych (dobro vs zło) w warstwie politycznej i medialnej ulega rytualizacji, a debata publiczna, która winna być jego efektem, przestaje spełniać swoje informacyjne i socjalizujące funkcje.

Polityka demokratyczna mogłaby być, jak argumentuje Chantal Mouffe, „dynamiczną «agoniczną» publiczną sferą sporu” (Mouffe: 2008: 18). Praktyka ostatnich 25 lat pokazuje jednak, że dominującym modelem jest konflikt antagonistyczny, a więc taki, który orientuje partie ku sobie i powoduje, że komunikują się one w tzw. zwarcu. Niklas Luhmann, opisując uniwersalne relacje w układzie rząd–opozycja, trafnie uwypuklił zjawisko obecne także w polskiej polityce okresu transformacji: „Wiele rozgrywek politycznych toczy się w takim opozycyjnym układzie. Błąd rządu zapisuje się na konto sukcesów opozycji i *vice versa*” (Luhmann 1994: 47). W takiej rywalizacji na plan dalszy schodzą problemy, które wpisują się w tradycyjne pojmowanie logiki politycznego działania: rozwiązywanie ludzkich problemów, proponowanie rozwiązań, promowanie realizacji idei, przywiązywanie do określonych

wartości itd. Polska polityka bardzo intensywnie podlega nie tylko procesom profesjonalizacji<sup>4</sup> (polityka staje się zawodem), ale również mediatyzacji, co powoduje zmianę strategii działania aktorów politycznych. Dzisiaj media i ich zasady funkcjonowania w coraz większym stopniu „kolonizują” politykę (Strömbäck 2008: 240). W logice medialnej liczy się atrakcyjność oraz ekonomiczna opłacalność, a politycy – chcąc uzyskać dostęp do medialnej agendy – muszą zabiegać o przychyłność dziennikarzy (zob. Strömbäck, Nord 2006: 147–164). Sam konflikt (jego antagonistyczna wersja) staje się w tym przypadku bardziej atrakcyjny niż konsens. Ten mechanizm wyjaśnia obecność konfliktowego „stylu uprawiania polityki” na polskiej scenie partyjnej ostatnich lat (Marzęcki 2013). Pytając o jakość młodej demokracji warto zastanowić się nad kwestią – której opis nie jest celem tego artykułu – o co spierają się polskie partie polityczne. Czy większość konfliktów, które rozgrywają się na oczach obywateli, dotyczy ważnych problemów z punktu widzenia ich społecznych czy ekonomicznych interesów? Jaka jest proporcja pomiędzy sporami o interesy a sporami o tożsamość (Ost 2007: 378). Te pierwsze mogą stanowić fundament dla kształtowania postaw agonicznych, gdyż umożliwiają opanowanie antagonizmów i w stopniu znacznie wyższym niż rywalizacja oparta na sprzeczności tożsamości uprawdopodobniają kompromis (Ost 2007: 16–17). W drugich oponent zwykle postrzegany jest jako wróg, ktoś obcy, kto zagraża pewnym wartościom, zatem to on orientuje działania aktora politycznego.

Zwykły obywatel staje się więc obserwatorem, a czasem – mobilizowany przez polityków – uczestnikiem walki politycznej, nie jest zaś częścią publiczności, wobec której elity polityczne mają do wypełnienia „moralną i intelektualną rolę” (Król 1981: 101 i n.), swoisty „obowiązek edukacyjny” (Antoszewski 2000: 11). Wymownym tego dowodem, wskazującym także, jak bardzo „cierpi” racjonalność obywateli, jest porównawcza analiza odpowiedzi respondentów w badaniach realizowanych przez CBOS w 2013 roku. W raportach dotyczących opinii na temat przyczyn katastrofy smoleńskiej odsetek osób, które mają problem z udzieleniem odpowiedzi (deklarują brak wiedzy), niemal nigdy nie przekracza 20%, a w wielu – także szczegółowych sprawach – przyjmuje wartości poniżej 10%. Natomiast w innej kwestii – jakże silnie wpływającej na interesy zwykłego człowieka – objawia się o wiele większa niewiedza. Brak rzetelnej debaty, a w zasadzie nieobecność w debacie publicznej czy politycznej tematu reformy emerytalnej przygotowanej przez rząd w 2013 roku (m.in. wprowadzenie tzw. dobrowolności między ZUS a OFE), spowodował, że na wiele pytań uzyskiwano nienaturalnie wysoki odsetek odpowiedzi „Trudno powiedzieć” (nawet 45%, jak w kwestii oceny skutków zakazu inwestowania przez OFE w polskie obligacje skarbowe). To także problem tego, na ile klasa polityczna jest gotowa do prezentowania w sferze publicznej treści adekwatnych i ważnych z punktu

---

<sup>4</sup> Profesjonalizacja jest w sposób naturalny zjawiskiem, które rodzi pozytywne skutki. Jednakże – podobnie jak w przypadku konkurencji – kiedy celem działalności politycznej staje się utrzymanie się w zawodzie polityka, zaczynamy dostrzegać szereg negatywnych konsekwencji.

widzenia życiowych interesów obywateli. Nawet wówczas, kiedy ci – niedostatecznie poinformowani – nie uświadamiają sobie własnych interesów.

Tabela 2. Poziom niewiedzy Polaków na tematy związane z katastrofą smoleńską oraz reformą emerytalną

| Badana kwestia                                                                                                                                                                       | Odsetek odpowiedzi „Trudno powiedzieć” |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Czy uważa Pan (i), że prezydent Lech Kaczyński mógł ponieść śmierć w wyniku zamachu? (X 2012)                                                                                        | 12%                                    |
| Czy uważa Pan (i), że prezydent Lech Kaczyński mógł ponieść śmierć w wyniku zamachu? (X 2013)                                                                                        | 16%                                    |
| Jak ocenia Pan (i) działania polskiego rządu w sprawie wyjaśnienia przyczyn i okoliczności katastrofy pod Smoleńskiem? (X 2013)                                                      | 8%                                     |
| Czy Pana (i) zdaniem powinno się powołać międzynarodową komisję do wyjaśnienia przyczyn katastrofy prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem, czy też nie ma takiej potrzeby? (X 2013) | 6%                                     |
| Czy Pana (i) zdaniem Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) dobrze czy źle gospodarują powierzonymi im pieniędzmi przyszłych emerytów? (I 2011)                                           | 37%                                    |
| Czy Pana (i) zdaniem, OFE dobrze czy źle gospodarują powierzonymi im pieniędzmi przyszłych emerytów? (VII 2013)                                                                      | 34%                                    |
| Czy Pana (i) zdaniem propozycje rządu idą w dobrym czy też w złym kierunku? (VII 2013)                                                                                               | 22%                                    |
| Rząd zaproponował, aby środki zgromadzone przez ubezpieczonego w OFE przez 10 lat przed wypłatą świadczenia były stopniowo przenoszone do ZUS. Co Pan (i) o tym sądzi? (VII 2013)    | 39%                                    |
| Jak Pan (i) ocenia zakaz inwestowania przez OFE w polskie obligacje skarbowe? (VII 2013)                                                                                             | 45%                                    |
| Czy proponowane przez rząd zmiany w systemie emerytalnym dotyczące działalności OFE będą korzystne czy też niekorzystne dla bieżących finansów państwa? (VII 2013)                   | 40%                                    |
| ... dla ubezpieczonych w OFE? (VII 2013)                                                                                                                                             | 43%                                    |

Źródło: *Opinie na temat przyczyn katastrofy pod Smoleńskiem. Czy konferencja naukowa rozstrzygnęłaby wątpliwości?*, Komunikat CBOS, BS/150/2013; *Opinie o projektowanych zmianach w funkcjonowaniu OFE*, Komunikat CBOS, BS/167/2013, <http://www.cbos.pl>.

## Klasa polityczna w opiniach obywateli

Zaprezentowane w tej części artykułu dane z badań nad opinią publiczną powinny stanowić argumenty w naukowej dyskusji o przeobrażeniach i funkcjonalności potransformacyjnego modelu relacji pomiędzy szeroko rozumianą władzą a społeczeństwem. Trzeba jednak podkreślić, że ukazują one jednostronny (z punktu widzenia obywateli) oraz subiektywny obraz tej relacji. Jako wskaźniki tego zjawiska potraktowano:

- poczucie związku z partiami politycznymi, które z definicji powinny pośredniczyć pomiędzy obywatelem a systemem politycznym,

- subiektywną ocenę oferty politycznej (odpowiedzi na pytanie: czy mamy na kogo głosować?),
- stopień identyfikacji z popieranymi partiami politycznymi,
- opinie o działalności parlamentarzystów,
- opinie o kompetencjach posłów na Sejm RP,
- poczucie zgodności poglądów między obywatelami a ich politycznymi reprezentantami.

W wielu przypadkach uwzględniono kontekst historyczny, zestawiając dane w możliwie długim okresie (1989–2013). Takie ujęcie pozwoliło pogłębić wyciągane wnioski, a także bardziej szczegółowo ocenić kierunek trendów warunkujących przemiany modelu relacji między rządzącymi a rządzonymi.

Niniejsze zestawienie danych stanowi także opis efektów (zamierzonych czy niezamierzonych), jakie elity polityczne osiągnęły w procesie kształtowania kultury politycznej społeczeństwa. Nie jest zaskoczeniem fakt, że z analizy wyłania się obraz obywatela „zdepolityzowanego”, zdystansowanego do polityki, ale również zrezygnowanego i podejmującego decyzje wbrew swoim przekonaniom. W pierwszej kolejności warto zauważyć, że zaledwie jedna czwarta Polaków przyznaje się do odczuwania jakiegokolwiek związku z partiami politycznymi (tabela 3). Wśród nich są zarówno osoby, które opisują swój związek jako „utożsamienie”, jak również takie, które podkreślają słabość tej relacji. Z drugiej strony aż 72% przyznaje, że nie odczuwa żadnego związku z partiami czy stronnictwami politycznymi. Dane z tabeli 3 po raz kolejny ujawniają istnienie tzw. próżni socjologicznej, której istotą jest utożsamianie się ze wspólnotami na poziomie makro (Polska, własny naród) i mikro (rodzina, krąg najbliższych i przyjaciół), natomiast jego deficyt obserwujemy na poziomie pośrednim, tzw. sieci obywatelskiego zaangażowania (organizacje, zrzeszenia, partie). W raporcie CBOS zaznacza się jednocześnie, że takie postawy niekoniecznie są wyrazem politycznej ignorancji: „Polacy nie czują, by istniejące partie polityczne reprezentowały ich interesy czy poglądy. Jednak o ile kiedyś poczucie niedostatku reprezentatywności związane było przede wszystkim z brakiem orientacji, zainteresowania polityką i gorszym wykształceniem respondentów, o tyle teraz poczucie, że nie ma na kogo głosować, silniej towarzyszy ludziom zainteresowanym polityką, posiadającym wyższe wykształcenie” („Jakiej...” 2013).

Tabela 3. Poczucie związku Polaków z poszczególnymi grupami i środowiskami społecznymi

| Jak silny czuje Pan (i) związek z wymienionymi niżej grupami i środowiskami społecznymi? |                                                            |                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
|                                                                                          | Czuję związek (utożsamienie, silny związek, słaby związek) | Nie czuję związku i się nie utożsamiam |
| Rodzina                                                                                  | 99%                                                        | 0%                                     |
| Krąg najbliższych i przyjaciół                                                           | 98%                                                        | 1%                                     |
| Polska                                                                                   | 95%                                                        | 2%                                     |
| Własny naród                                                                             | 95%                                                        | 2%                                     |
| Miejscowość zamieszkania                                                                 | 95%                                                        | 4%                                     |
| Region                                                                                   | 88%                                                        | 10%                                    |

|                                         |     |     |
|-----------------------------------------|-----|-----|
| Europa                                  | 80% | 15% |
| Moja grupa zawodowa                     | 72% | 21% |
| Zakład pracy                            | 64% | 25% |
| Jakaś organizacja lub zrzeszenie        | 27% | 66% |
| Jakaś partia lub stronnictwo polityczne | 25% | 72% |

Źródło: *Co łączy Polaków?*, Komunikat CBOS, BS/168/2013, <http://www.cbos.pl>

UWAGA: W tabeli pominięto dane dla kategorii „Trudno powiedzieć”.

Widać również, że opisane tu postawy w sposób specyficzny wyróżniają społeczeństwo polskie na tle innych społeczeństw europejskich, co ciekawe – także państw postkomunistycznych (tabela 4). Poczucie związku z partiami politycznymi jest o wiele wyższe w Bułgarii czy na Słowacji. Dane Europejskiego Sondażu Społecznego potwierdzają słabe przywiązanie Polaków do partii politycznych. W badaniu z 2012 roku (*Round 6*) 27% respondentów określiło siebie mianem sympatyka jakiegoś ugrupowania, przy czym zaledwie 8% stwierdziło, że ów związek jest „bardzo bliski”.

Tabela 4. Poziom związku z partiami politycznymi w wybranych krajach Europy

| Czy istnieje jakaś partia polityczna, z którą czuje się Pan (i) bardziej związany/-a niż z innymi partiami, jest Pan (i) jej sympatykiem? |     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|
|                                                                                                                                           | Tak | Nie |
| Dania                                                                                                                                     | 71% | 29% |
| Holandia                                                                                                                                  | 61% | 39% |
| Szwajcaria                                                                                                                                | 57% | 43% |
| Belgia                                                                                                                                    | 52% | 48% |
| Bułgaria                                                                                                                                  | 52% | 48% |
| Niemcy                                                                                                                                    | 51% | 49% |
| Wielka Brytania                                                                                                                           | 47% | 53% |
| Słowacja                                                                                                                                  | 43% | 57% |
| Hiszpania                                                                                                                                 | 42% | 58% |
| Portugalia                                                                                                                                | 36% | 64% |
| Czechy                                                                                                                                    | 33% | 67% |
| POLSKA                                                                                                                                    | 27% | 73% |

Źródło: *ESS Round 6 (2012)*.

Na zjawisko powiększania się dystansu między obywatelami a partiami politycznymi można również spojrzeć przyjmując dynamiczną perspektywę (tabela 5). Okazuje się, że w dłuższym okresie (1998–2013) odsetek osób potrafiących wskazać formację, którą uznają za bliską sobie, stale spada. Jeszcze w roku 1998 wynosił on 57%. W kolejnych latach wynosił nieco ponad 30% (poza rokiem 2006), a w roku 2013 osiągnął poziom 25%. Z drugiej strony w analizowanym okresie

dostrzegamy 29% wzrost odsetka odpowiedzi, iż nie ma partii, którą można by uznać za bliską sobie<sup>5</sup>.

Tabela 5. Poczucie związku Polaków z partiami politycznymi w okresie 1998–2013

| Czy wśród polskich partii politycznych jest taka, którą uważa Pan (i)... |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                                          | 1998 | 2003 | 2006 | 2007 | 2008 | 2011 | 2013 |
| Za bliską sobie                                                          | 57%  | 39%  | 45%  | 33%  | 36%  | 36%  | 25%  |
| Nieco bliższą niż inne                                                   | 16%  | 14%  | 14%  | 13%  | 14%  | 64%  | 18%  |
| Nie ma takiej partii                                                     | 27%  | 47%  | 41%  | 54%  | 50%  |      | 56%  |

Źródło: *O postępującej alienacji partii politycznych*, Komunikat CBOS, BS/26/2013, <http://www.cbos.pl>.

Jednym z ważniejszych problemów polskiego systemu partyjnego, jaki sygnalizują Polacy, jest słabość oferty politycznej. Znaczna część społeczeństwa wyraża przekonanie, iż nie ma na kogo głosować. 34% twierdzi, że nie ma obecnie partii, która najlepiej wyraża poglądy, interesy i oczekiwania respondenta („O postępującą...” 2013). Świadczą o tym także odpowiedzi na pytanie „Czy na polskiej scenie politycznej istnieje taka partia, na którą mógł (a)by Pan (i) z pełnym przekonaniem zagłosować w wyborach parlamentarnych czy też nie?” („Jakiej...” 2013). Okazuje się, że 69% badanych twierdzi, że nie ma takiej formacji politycznej. Odmiennego zdania jest 26%. Co należy uznać za istotne, to brak przekonania w wyborze dotyczy także głosujących na konkretne partie. Z danych w tabeli 6 wynika, że w przypadku elektoratów każdego ugrupowania (poza PiS) odsetek osób deklarujących, że na scenie politycznej brakuje partii, na które można oddać głos, z pełnym przekonaniem przekracza 50%.

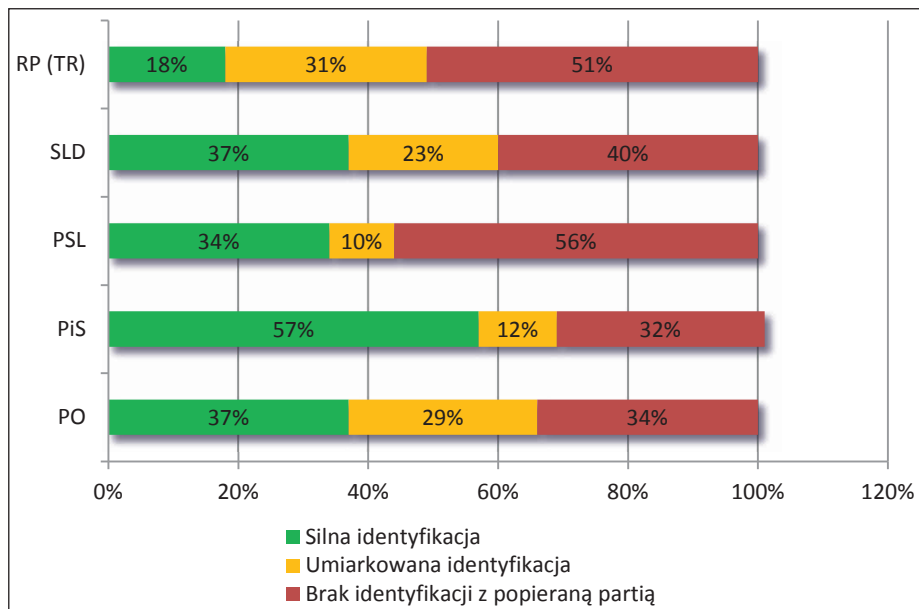
Tabela 6. Poziom przekonania w głosowaniu na konkretne partie polityczne

| Czy na polskiej scenie politycznej istnieje taka partia, na którą mógł (a)by Pan (i) z pełnym przekonaniem zagłosować w wyborach parlamentarnych czy też nie? |     |     |                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-------------------|
| Elektoraty partii                                                                                                                                             | Tak | Nie | Trudno powiedzieć |
| PO                                                                                                                                                            | 38% | 58% | 4%                |
| PSL                                                                                                                                                           | 32% | 66% | 2%                |
| PiS                                                                                                                                                           | 60% | 36% | 4%                |
| SLD                                                                                                                                                           | 40% | 60% | 0%                |
| Pozostałe                                                                                                                                                     | 37% | 58% | 5%                |
| Niezdecydowani                                                                                                                                                | 10% | 80% | 10%               |
| Niegłosujący                                                                                                                                                  | 12% | 83% | 5%                |

Źródło: *Jakiej partii potrzebują Polacy?*, Komunikat CBOS, BS/123/2013, <http://www.cbos.pl>.

<sup>5</sup> Ciekawym dopełnieniem tezy o niereprezentatywności partii politycznej jest fakt, że brak ugrupowania, które można uznać za bliskie, częściej dostrzegają kobiety (64%) niż mężczyźni (48%), zob. *Rządzący i rządzone. Postawy kobiet wobec polityki*, Komunikat CBOS, BS/58/2013, <http://www.cbos.pl>.

Wyborcy głosują często bez przekonania, ale także nie identyfikując się z konkretną partią (wykres 1). Takich osób jest najwięcej w elektoracie Polskiego Stronnictwa Ludowego (56%) i Twojego Ruchu (51%), a najmniej – Prawa i Sprawiedliwości (32%) i Platformy Obywatelskiej (34%).



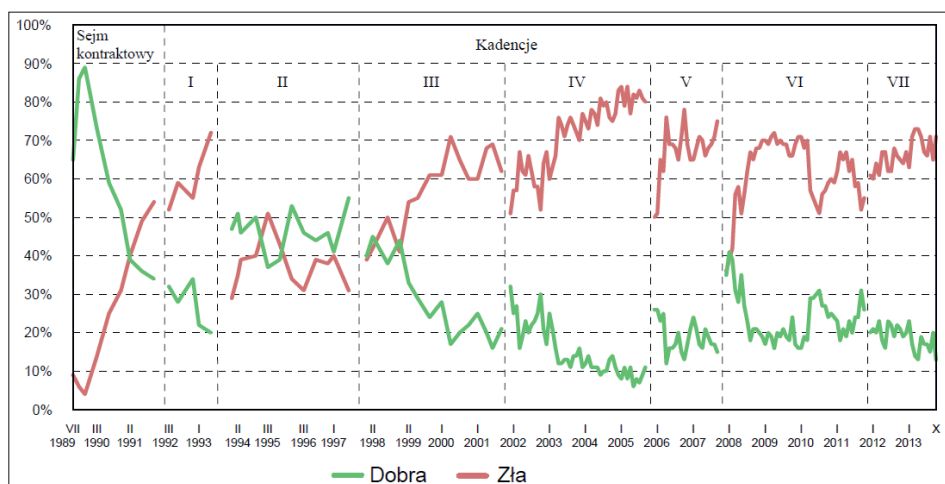
Wykres 1. Stopień identyfikacji z popieraną partią w jej elektoracie

Źródło: *O postępującej alienacji partii politycznych*, Komunikat CBOS, BS/26/2013, <http://www.cbos.pl>.

Zaprezentowana powyżej pierwsza grupa wskaźników dowodzi tezy, że charakter relacji między partiami politycznymi a społeczeństwem jest bardzo luźny. Partie, które z definicji powinny pełnić rolę pośrednika pomiędzy obywatelem a systemem politycznym, postrzegane są jako podmioty, które tej roli właściwie nie podejmują. W opiniach wielu Polaków nie odzwierciedlają ich przekonań, poglądów czy interesów, dlatego też – jeśli obywatele decydują się na udział w życiu politycznym (wybory), to bardzo często czynią to bez przekonania. Druga grupa pokazuje daleko idący krytycyzm respondentów w stosunku do całej klasy politycznej. Dodatkowo ujawniają, że zjawisko to ma charakter procesualny. Na przestrzeni ostatnich 25 lat znacząco przybyło osób niezadowolonych ze sposobu wypełniania swojej roli przez polityków, poziomu ich kompetencji czy rozumienia problemów „zwykłych” obywateli.

Pozytywne opinie o polskim Sejmie przeważały jedynie na początku procesu transformacji (do końca roku 1990) oraz w latach 1996–1997. Od tego momentu na trwałe ustabilizował się trend, w którym złe opinie o Sejmie są wyrażane nawet kilkakrotnie częściej niż opinie przychylne tej instytucji (wykres 2). Charakterystyczne jest również to, że w przypadku każdego „nowego rozdania” Sejm dysponował

swoistym „kredytem zaufania” (różnica między opiniami złymi i dobrymi była mniejsza niż na koniec poprzedniej kadencji), który wraz z upływem czasu ulegał erozji. Wyjątkiem są tutaj dwa okresy – 1997–2001 oraz obecna kadencja rozpoczęta w roku 2011.



Wykres 2. Zmiany opinii o Sejmie (1989–2013)

Źródło: *Sejm VII kadencji po dwóch latach działalności*, Komunikat CBOS, BS/153/2013, <http://www.cbos.pl>.

Te negatywne trendy widoczne są również w innych wymiarach. Dzisiaj (badanie z roku 2013) o wiele rzadziej niż na początku lat 90. XX wieku Polacy uważają, że Sejm jest instytucją obdarzoną autorytetem, że podejmuje trafne decyzje, pracuje we właściwym tempie, zajmuje się sprawami o podstawowym znaczeniu dla kraju. W długim okresie znacząco przybyło osób rozczarowanych sposobem funkcjonowania tej instytucji (tabela 7).

Tabela 7. Opinie Polaków o różnych wymiarach pracy Sejmu

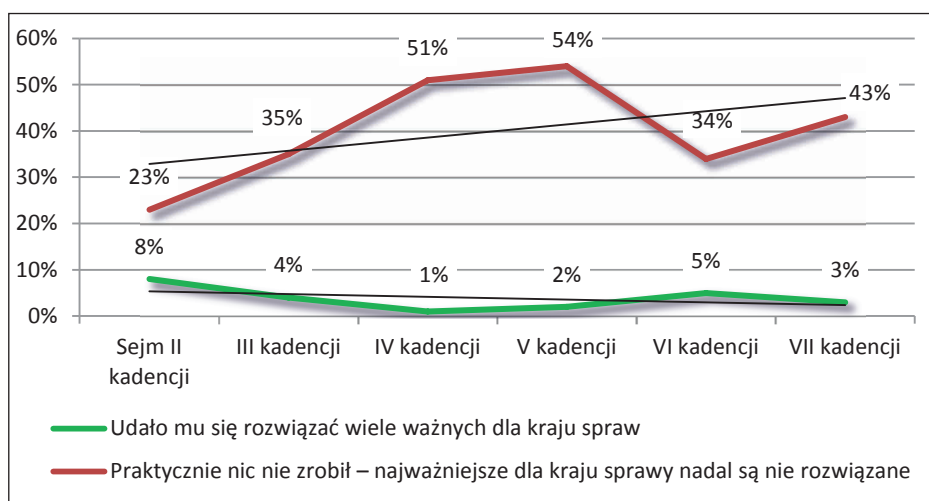
| Czy, Pana (i) zdaniem, obecny/miniony Sejm      |             |              |             |            |             |              |
|-------------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|------------|-------------|--------------|
|                                                 | II kadencji | III kadencji | IV kadencji | V kadencji | VI kadencji | VII kadencji |
| Cieszy/cieszył się dużym autorytetem społecznym | 18          | 8            | 1           | 12         | 13          | 5            |
| Cieszy/cieszył się małym autorytetem społecznym | 63          | 84           | 90          | 77         | 76          | 85           |
| Podejmuje/podejmował trafne decyzje             | 28          | 15           | 4           | 19         | 22          | 10           |
| Podejmuje /podejmował nietrafne decyzje         | 40          | 63           | 72          | 53         | 43          | 65           |
| Pracuje/pracował we właściwym tempie            | 19          | 11           | 4           | 17         | 12          | 7            |

|                                                                         |    |    |    |    |    |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|----|----|----|----|----|
| Pracuje/pracował zbyt opieszale                                         | 60 | 76 | 80 | 66 | 70 | 80 |
| Działa/działał głównie dla dobra Polski                                 | –  | –  | 2  | 20 | 17 | 8  |
| Działa/działał głównie dla dobra partii i polityków                     | –  | –  | 87 | 67 | 67 | 82 |
| Zajmuje/zajmował się na ogół sprawami o podstawowym znaczeniu dla kraju | 29 | 26 | –  | 22 | 26 | 14 |
| Zajmuje/zajmował się na ogół sprawami mało istotnymi                    | 50 | 60 | –  | 60 | 56 | 72 |

Źródło: *Sejm VII kadencji po dwóch latach działalności*, Komunikat CBOS, BS/153/2013, <http://www.cbos.pl>.

UWAGA: W tabeli pominięto dane dla kategorii „Trudno powiedzieć”.

Istotę tego procesu zilustrowano na trzech poniższych wykresach. Pierwszy z nich (wykres 3) prezentuje rozkład opinii Polaków dotyczących ważności spraw, jakimi zajmuje się Sejm. Kolorem czerwonym oznaczono opinie negatywne (Sejm „praktycznie nie zrobił nic – najważniejsze dla kraju sprawy nadal są nie rozwiązane”) na podstawie rezultatów badań CBOS realizowanych na koniec każdej z kadencji. Dodatkowo na wykresie umieszczono linię trendu, która jednoznacznie wskazuje kierunek zmian opinii w tym zakresie.

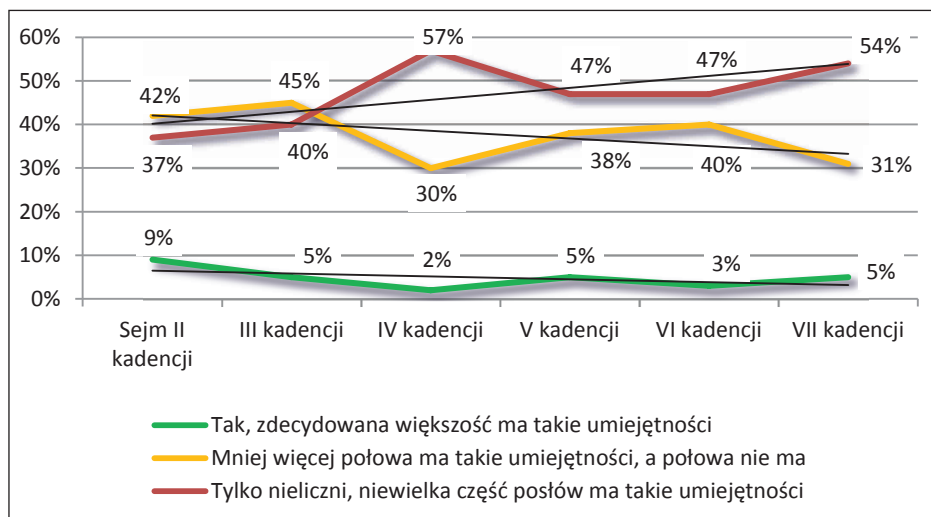


Wykres 3. Opinie o ważności spraw podejmowanych przez Sejm

Źródło: *Sejm VII kadencji po dwóch latach działalności*, Komunikat CBOS, BS/153/2013, <http://www.cbos.pl>.

UWAGA: W tabeli pominięto dane dla kategorii „Dużo zrobił, ale też dużo zaniedbał” oraz „Jego działalność była szkodliwa dla kraju”.

Analogiczne zjawisko obserwujemy w przypadku rozkładu odpowiedzi na pytanie diagnozujące poziom kompetencji posłów<sup>6</sup>. Na przełomie ponad 20 lat wzrasta liczba osób, które oceniają, że tylko nieliczni przedstawiciele posiadają odpowiednie umiejętności. Spada natomiast – choć nieznacznie – odsetek odpowiedzi podkreślających, że większość posłów to ludzie kompetentni.



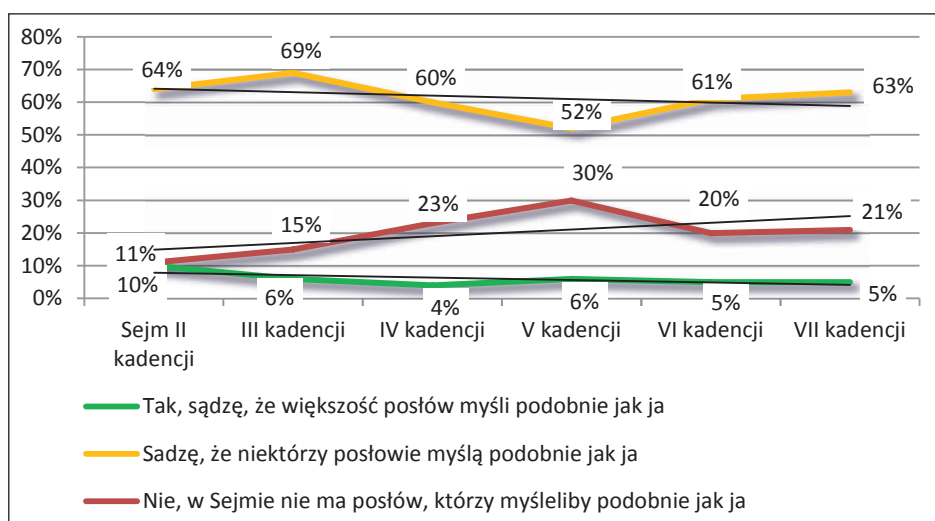
Wykres 4. Opinie o poziomie kompetencji posłów

Źródło: *Sejm VII kadencji po dwóch latach działalności*, Komunikat CBOS, BS/153/2013, <http://www.cbos.pl>.

UWAGA: W tabeli pominięto dane dla kategorii „Trudno powiedzieć”.

Dla uzupełnienia obrazu rządzących w oczach rządzonych, ale również w celu wykazania rzetelności prowadzonej analizy warto odwołać się do trzeciego wskaźnika, który obrazuje podobną tendencję (wykres 5). W okresie Sejmu VII kadencji (21%) niemal dwa razy więcej osób niż w czasie II kadencji (11%) wyraża przekonanie, że w Sejmie brakuje polityków, którzy myśleliby w sposób podobny do „zwykłych” obywateli. Widać zatem bardzo wyraźnie, iż na przestrzeni kolejnych lat spada poczucie reprezentatywności klasy politycznej, a więc taki punkt widzenia, w którym polityk jest postrzegany przez obywatela jako osoba, która zna, rozumie i stara się rozwiązywać jego podstawowe problemy. Dzisiaj o wiele częściej niż na początku okresu transformacji – można to powiedzieć w sposób zdecydowany – elity polityczne są traktowane jako „obce”.

<sup>6</sup> Brzmiało ono następująco: „Jak Pan(i) ocenia, czy posłowie obecnego Sejmu mają umiejętności, kompetencje odpowiednie do tego, by być posłami”.



Wykres 5. Opinie o reprezentatywności posłów

Źródło: *Sejm VII kadencji po dwóch latach działalności*, Komunikat CBOS, BS/153/2013, <http://www.cbos.pl>.

UWAGA: W tabeli pominięto dane dla kategorii „Trudno powiedzieć”.

## Zakończenie

Jednym z najważniejszych problemów młodej polskiej demokracji jest utrwalający się „destrukcyjny” model rywalizacji politycznej, który orientuje partie ku sobie i determinuje ocenę ich skuteczności działań politycznych. Bardziej opłacalne stają się działania nastawione na dyskredytację przeciwnika w bezpośrednim „starcu” niż długookresowe planowanie, którego efektem ma być realizacja pozytywnego planu reform. W efekcie elity polityczne, działając na rzecz własnego politycznego interesu, zapominają o swej społecznej roli – socjalizacyjnej funkcji względem obywateli. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest również proces poszerzania się dystansu pomiędzy klasą polityczną a społeczeństwem, które coraz silniej ulega depolityzacji. Wskaźniki poczucia związku z partiami politycznymi są najniższe w całej Unii Europejskiej, obywatele w większości przyznają, że nie mają na kogo głosować, wyborcy w dużej mierze nie identyfikują się nawet z partią, na którą oddają głos, a posłowie postrzegani są – w różnych wymiarach swojej aktywności – bardzo krytycznie. Wydaje się, że warto silniej zaakcentować udział całej klasy politycznej w utrwalaniu tego negatywnego zjawiska.

## Bibliografia

- Antoszewski A. 2000. *Spółeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji. W Studia z teorii polityki*, A. Czajowski, L. Sobkowiak (red.), t. 3. Wrocław.  
*Co łączy Polaków?*, 2013. Komunikat CBOS, BS/168/2013, <http://www.cbos.pl>.

- Delli Carpini M., S. Keeter. 1996. *What Americans Know about Politics and Why it Matter*, New Haven.
- Jakiej partii potrzebują Polacy? 2013. Komunikat CBOS, BS/123/2013, <http://www.cbos.pl>.
- Kis J. 2013. *Polityka jako problem moralny*. Kraków.
- Król M. 2012. *Europa w obliczu końca*. Warszawa.
- Król M. 1981. *Style politycznego myślenia*. Wrocław.
- Linz J. 2005. Kilka myśli o zwycięstwie i przyszłości demokracji. W *Przyszłość demokracji: wybór tekstów*, P. Śpiewak (red.). Warszawa.
- Luhmann N. 1994. *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*. Warszawa.
- Łabędź K. 2005. Społeczeństwo polskie wobec władzy. W *Media. Władza. Prawo*, M. Magoska (red.). Kraków.
- Mair P. 1997. *Party System Change*, Oxford.
- Marzęcki R. 2013. „Bariery efektywnej rywalizacji politycznej w Polsce (po 2010 roku)”, *Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Zarządzania i Biznesu*.
- Marzęcki R. 2013. *Styl uprawiania polityki. Kształtowanie i utrwalanie podziałów politycznych we współczesnej Polsce*. Kraków.
- Mills Ch. W. 1961. *Elita władzy*. Warszawa.
- Mouffe Ch. 2008. *Polityczność. Przewodnik Krytyki Politycznej*. Warszawa.
- O postępującej alienacji partii politycznych. 2013. Komunikat CBOS, BS/26/2013, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).
- Opinie na temat przyczyn katastrofy pod Smoleńskiem. Czy konferencja naukowa rozstrzygnęła wątpliwości?, 2013. Komunikat CBOS, BS/150/2013, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).
- Opinie o projektowanych zmianach w funkcjonowaniu OFE, Komunikat CBOS, BS/167/2013, <http://www.cbos.pl>.
- Ost D. 2007. *Kłęska „Solidarności”. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*. Warszawa.
- Poczucie wpływu na sprawy publiczne, 2013. Komunikat CBOS, BS/121/2013, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).
- Porębski L. 2001. *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informatycznej*. Kraków.
- Przeworski A. 1995. *Demokracja i rynek*. W *Władza i społeczeństwo*, J. Szczupaczyński (red.), t. 2. Warszawa.
- Rządzący i rządzone. Postawy kobiet wobec polityki. 2013. Komunikat CBOS, BS/58/2013, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).
- Sartori G. 1998. *Teoria demokracji*. Warszawa.
- Schmitter P. 2005. Demokracja – zagrożenia i problemy. W *Przyszłość demokracji*, P. Śpiewak (red.). Warszawa.
- Schumpeter J. A. 1995. *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa.
- Sejm VII kadencji po dwóch latach działalności, 2013. Komunikat CBOS, BS/153/2013, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).
- Sobolewska-Myślik K. 2010. *Partie i systemy partyjne na świecie*. Warszawa.
- Strömbäck J. 2008. „Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics”, *The International Journal of Press/Politics* 13 (3).

- Strömbäck J., L. W. Nord. 2006. „Do Politicians Lead the Tango? A Study of the Relationship between Swedish Journalists and their Political Sources in the Context of Election Campaigns”, *European Journal of Communication* 21 (2).
- Tismaneanu V. 2000. *Wizje zbawienia. Demokracja, nacjonalizm i mit w postkomunistycznej Europie*. Warszawa.
- Wasilewski J. 2000. Normatywna integracja polskiej elity potransformacyjnej. W *Jak żyją Polacy?*, H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.). Warszawa.
- Wesołowski W. 1995. Rozumienie polityki wśród polityków. W *Świat elity politycznej*, W. Wesołowski, I. Pańków (red.). Warszawa.
- Zaller J. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York.

## **The governed on the governing. The issue of alienation and non-representativeness of Polish politics**

### **Abstract**

The main object of analyses provided in the paper is one of the key problems of contemporary Poland's democracy, i.e. the “destructive” model of political rivalry. Action aimed at discrediting a rival in direct “confrontation” proves more beneficial than long-term planning resulting in realization of positive reform plan. As a result political elites cater to their own political needs forgetting about their social role in regard to citizens. As a consequence the gap between the society and politics grows even bigger. The society becomes more and more depoliticized. Indicators of associating oneself with political parties are the lowest in the whole of European Union. Most of the citizens admit they have no-one to vote for, they do not associate themselves even with the party they are voting for the general perception of politicians is extremely critical. It seems that it is important to put clearer emphasis on the fact that the whole of the political stage is responsible for said negative phenomenon.

**Key words:** democracy, political elite, political system

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XV (2015)

ISSN 2081–3333

*Halina Sekuła-Kwaśniewicz*

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

## Tradycja i nowoczesność we wzorach ról kobiecych w Polsce

### Ustalenia definicyjne i sformułowanie problemu

Jednym z możliwych podejść w śledzeniu dokonujących się przeobrażeń pozycji społecznej współczesnych kobiet jest wskazanie w pełnionych przez nie rolach życiowych zarówno elementów należących do tradycji, jak i tych, które jawią się jako nowoczesne. Tradycja i nowoczesność, określane czasem zamiennie jako ciągłość i zmiana, stanowią bowiem dwa istotne i różnie wartościowane atrybuty funkcjonowania każdego społeczeństwa. Tradycję definiuje się zwykle jako ustalony i obowiązujący zestaw praktyk społecznych, nadających szczególne znaczenie określonym wartościom i normom w celu zapewnienia trwałego związku społeczności z rzeczywistą lub wyobrażoną przeszłością. W rozumieniu treściowym tradycja oznacza dziedzictwo kulturowe, na które składają się utrwalone i przekazywane w procesach socjalizacji wartości, normy i prawa, wierzenia i przekonania, wzory zachowań, zwyczaje i obyczaje oraz instytucje. Tradycją jest zatem wszystko to, co wytworzono w przeszłości i uznane zostało za ważne w kolejnych pokoleniach. Natomiast w rozumieniu behawioralnym tradycja to akt przekazu i przejęcia czegoś z mniej lub bardziej odległej przeszłości oraz zdolność wiązania dorobku przeszłości z dającą się przewidzieć przyszłością. Nowoczesność z kolei przywykło się na ogół ujmować w opozycji do tradycji, jako odejście od fetyszyzowania norm i obyczajów, jako orientację na przyszłość, pochwałę innowacji i potrzebę kreowania wizji nowego ładu społecznego. Nie są to jednak w pełni wykluczające się orientacje społeczne, ponieważ występują najczęściej paralelnie, co oznacza, że każde społeczeństwo, w każdym momencie swojego istnienia, musi określić nie tyle ich obecność, ile raczej ich wzajemną proporcję. Odejście bowiem od elementów związanych z tradycją mogłoby spowodować załamanie się większości norm ludzkiego zachowania i szerszych reguł funkcjonowania każdego systemu społecznego. Z kolei bez elementów nowoczesności nie byłby możliwy jakikolwiek rozwój społeczny i nie mogłaby się dokonać żadna adaptacja społeczeństwa do stale zmieniających się realiów ekonomicznych i politycznych.

Doprecyzowania wymaga również termin „rola społeczna”. Nie wnikając bliżej w różne teoretyczne ujęcia tego kluczowego dla socjologii pojęcia, można go

najogólniej zdefiniować jako zestaw stałych i wewnętrznie spójnych zachowań oraz podstawowych obowiązków, przywilejów i praw, wyznaczonych i oczekiwanych przez daną grupę społeczną w stosunku do jednostki zajmującej w niej określoną pozycję. Szczególnym typem tak rozumianych ról społecznych są role płci, dodatkowo uzależnione od obowiązujących w danym społeczeństwie kulturowych wzorów kobiecości i męskości. Zgodnie z nazwą posiadają one kulturowy rodowód oraz zakładają wyraźną asymetrię w położeniu społecznym. Ową asymetrię określa się zwykle bądź jako dominację mężczyzn i podległość kobiet, bądź zamiennie i tylko w stosunku do kobiet jako dyskryminację, segregację lub upośledzenie.

Kulturowe wzory kobiecości i męskości precyzują odrębne dla obu płci normy zachowań zawarte w obowiązujących systemach normatywnych, w tym zwłaszcza w religii i obyczaju. Nie ulega wątpliwości, że spośród wielu współczesnych systemów normatywnych najwyższą mocą sprawczą w procesie generowania i pogłębiania nierówności społecznych na gruncie płci odznacza się obyczaj, który będąc najczęściej zakorzeniony w religii, pełni raczej rolę zbioru mitów, uprzedzeń i przesądów nieprzystających do aktualnych realiów społecznych niż zestawu zracjonalizowanych standardów działania. Tak więc termin „obyczaj” w przyjętym tu rozumieniu oznaczać będzie wywodzący się z tradycji wzór ujednoliconego i bezrefleksyjnie powielanego przez większość członków danej zbiorowości zachowania, któremu towarzyszą mocno ugruntowane i często dość odległe od racjonalnych uzasadnień przekonania. Na wzór ten składają się również zbiory norm wymuszających pożądane społecznie zachowania, wśród których obecne są zarówno nakazy, jak i zakazy. Działają one wysoce stabilizująco na życie zbiorowości i sprzyjają zachowaniom konformistycznym jej członków, mimo że łączone z nimi sankcje nie mają formalnego charakteru i ograniczają się bądź wyłącznie do stosowania dezaprobaty społecznej, bądź też innych nieformalnych kar ze strony otoczenia (Znaniński 1971: 464).

Wzorów kobiecości i męskości nie należy jednak – mimo często spotykanej praktyki – mylić ze stereotypami płci, ponieważ są to pojęcia dość zróżnicowane zakresowo. O ile bowiem na stereotyp składają się wyłącznie przekonania dotyczące cech psychicznych przypisywanych przedstawicielom każdej z płci oraz postawy wobec społecznie określonych wzorców kobiety i mężczyzny, o tyle wzory kobiecości i męskości wyznaczają przede wszystkim faktyczne zachowania, niezależnie od formułowanych przy tej okazji przekonań (Brannon 2002: 212–220).

Rezygnując z bliższego wnikania we wzajemne powiązania przywołanych terminów, warto wskazać na ciągłą dynamikę kulturowych wzorów ról wyznaczonych przez płeć. Mając to na uwadze, można sądzić, iż bardziej interesująco rysuje się ustalenie, w jaki sposób one powstają i ulegają wzmocnieniu lub poddawane są modyfikacjom czy też zanikają, niż wnikanie w naturę składających się nań elementów. Dotyczy to zwłaszcza tradycyjnej wersji roli kobiety, której ewolucję w uproszczeniu można przedstawić w postaci trychotomii, obejmującej: wzór tradycyjny – wzór zmodernizowany – wzór nowoczesny. Zakłada ona bowiem istnienie dość typowego *continuum*, z którego wynika, że o ile wzór tradycyjny ograniczał główną sferę aktywności kobiet do spraw rodzinno-domowych, przynależnych do przestrzeni

prywatnej, a wzór zmodernizowany pozwalał udzielać się im, przynajmniej w ograniczonym zakresie, w wybranych dziedzinach sfery publicznej, o tyle wzór nowoczesny wytyczony został przez prawie nigdzie dotąd nieosiągalny ideał pełnej kobiecej partycypacji we wszystkich agendach szeroko rozumianej przestrzeni publicznej. Jest przy tym dość znamioną prawidłowością, że owe trzy warianty wzorów dość wyraźnie koegzystują ze sobą, przyjmując w różnych okresach historycznych odmienne konfiguracje, przy czym ich wspólną cechą jest powolne, lecz w istocie nieuchronne, odchodzenie od tradycji i oporne zbliżanie się ku nowoczesności.

Położenie nacisku na nieuchronność tak ukierunkowanej zmiany oznacza równocześnie niezgodę na kreowanie bezkrytycznej i wręcz absurdalnej wizji wyższości tradycji nad nowoczesnością w aktualnym dyskursie poświęconym sprawom kobiet, który z różnym nasileniem trwa od blisko ćwierćwiecza tak na forum polskiego parlamentu, jak i wielu środowisk opiniotwórczych. Stąd wynika główna teza niniejszego opracowania, którą można sprowadzić do stwierdzenia: skoro cała otaczająca nas rzeczywistość podlega daleko idącym zmianom, istnieje pilna potrzeba bezwzględego odejścia od tradycjonalizmu w podejściu do większości kwestii związanych z publicznym funkcjonowaniem współczesnych kobiet.

Należy przy tym dodać, że dokonujące się zmiany we wzorach ról społecznych kobiet są trudno uchwytne oraz przebiegają dużo wolniej niż przeobrażenia w sferze obiektywnej, związanej przykładowo ze stanem technologii i techniki czy organizacją społeczną. Ten oczywisty proces podążania w kierunku nowoczesności posiada – jak wiadomo – wysoce zróżnicowane tempo w zależności nie tylko od czasu historycznego, ale również od typu społeczeństwa. Może być on analizowany najpełniej za pośrednictwem różnorodnych wskaźników realnego uczestnictwa kobiet w życiu publicznym, w których – zdaniem wielu badaczy – wyróżnia się praca zawodowa i aktywność w sferze społeczno-politycznej.

Sugerowana w tytule opracowania próba prześledzenia dokonujących się w naszym kraju przeobrażeń wzorów ról kobiecych mieć będzie wybiórczy charakter nie tylko z uwagi na złożoność i rozległość problematyki, ale również na konieczność uwzględnienia niezbędnej cezury czasowej w celu wyboru punktu odniesienia dla wydobywania owych zmian. W związku z tym prowadzona analiza uwzględniac będzie okres realnego socjalizmu jako punktu wyjściowego i powstałej po roku 1989 rzeczywistości społeczno-ustrojowej jako stanu docelowego. Jej główny cel sprowadzać się będzie do wykazania, że utrzymującą się w naszym kraju dyskryminację kobiet w sferze pracy i w polityce generują przede wszystkim czynniki kulturowe, wśród których wyróżnia się przynależny do przeszłości tradycyjny wzór ról płci.

## Główne komponenty tradycyjnego wzoru roli kobiety

Socjologiczne zainteresowania kwestią kobiecą w Polsce datują się mniej więcej od lat 60. ubiegłego wieku, będąc swoistym refleksem powstałej wcześniej socjologii płci, rozwijanej głównie w USA jako rezultat powojennej fali feminizmu. Większość powstających wówczas w naszym kraju opracowań nawiązywało do

słynnej tezy Alvy Myrdal (Myrdal 1956) o podwójnym, tj. rodzinno-domowym i pozadomowym zatrudnieniu kobiet, wyjaśniającej niższą pozycję kobiet niż mężczyzn w rodzinie i społeczeństwie, niskie wskaźniki ich uczestnictwa w życiu publicznym oraz społeczne konsekwencje tego stanu rzeczy w sferze zawodowej (zob. szerzej: Piotrowski 1963, Sokołowska 1963, Strzezińska 1970).

Dla wielu autorów podejmujących wówczas tę problematykę główną przyczyną takiego usytuowania kobiet było utrzymywanie się w naszym społeczeństwie odziedziczonych po poprzednich pokoleniach wzoru kulturowego, który miał pośrednio wyjaśniać różnice w funkcjonowaniu obu płci w rodzinie i życiu publicznym oraz w dostępie do społecznie cenionych dóbr, w tym zwłaszcza do zasobów władzy. Był on nazywany tradycyjnym dla podkreślenia jego powiązań z przeszłością. Na ów tradycyjny wzór, wypracowany głównie w warstwie mieszczańskiej i chłopskiej, składał się swoisty zestaw kobiecych ról rodzinnych, wśród których wyróżniały się kolejno role kobiety towarzyszkii życia, rodzicielki, piastunki domowego ogniska oraz głównej dysponentki funkcji opiekuńczych (Piotrowski 1978: 115–116).

Był to zatem wzór czyniący z małżeństwa i macierzyństwa najwyższe powołanie kobiety czy – rzecz by można – szczególny obowiązek, któremu powinna się ona biernie poddać. Jego nakazowy i przymuszający charakter prowadził *de facto* do przesadnego wartościowania roli prokreacyjnej i małżeńsko-rodzinnej przy równoczesnej dewaluacji pozadomowych form aktywności, związanych z pracą zawodową, polityką czy kulturą. Nie oznacza to jednak, że pełnienie przez kobietę tej funkcji o charakterze ekonomicznym było w Polsce zjawiskiem niespotykanym. Wiadomo bowiem, że kobiety w naszym kraju pracowały od dawna w celu zapewnienia wyższej kondycji materialnej rodzinie, lecz praca ich ograniczała się zwykle do ram domu i rodziny. Jednakże zajęcia te, niezależnie od ich wartości użytkowej, pracowitości i uciążliwości, podporządkowywane były zawsze wcześniej wymienionym obowiązkom. Wykonywanie wielu użytecznych zajęć na rzecz domu i domowników nie stanowiło przy tym liczącego się składnika wzoru kobiety, ponieważ troska o zabezpieczenie ekonomicznych potrzeb rodziny spoczywała wyłącznie na mężczyźnie.

Swoistej ramy teoretycznej w wyjaśnieniu tej kwestii dostarczała m.in. perspektywa strukturalno-funkcjonalna, która najbardziej skrótowo rzecz ujmując, sprowadzała się do przypisywania kobiecie wyłącznie niżej ewaluowanej roli ekspresywnej, w odróżnieniu od wyznaczonej mężczyźnie i znacznie wyżej cenionej roli instrumentalnej. Zdaniem Talcotta Parsonsa, jako czołowego eksponenta tej orientacji, w każdej rodzinie, niezależnie od czasu historycznego, istnieje zapotrzebowanie wyłącznie na jedną rolę ekspresywną i jedną rolę instrumentalną. Pierwsza z nich ograniczała się wyłącznie do wydawania na świat potomstwa, dbałości o dom oraz kształtowania poprawnych stosunków w rodzinie, natomiast druga była znacznie pojemniejsza, ponieważ w jej zakres wchodził zarówno obowiązek zabezpieczania materialnych podstaw egzystencji rodziny, jak i wyłączność reprezentowania jej w relacjach z innymi instytucjami społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi (Parsons 1955: 23).

W tym kontekście wypada zgodzić się z poglądem, że skoro rodzinno-domowe formy kobiecej aktywności były programowo dewaluowane i postrzegane w formie podrzędnych obowiązków, to wyżej cenione zajęcia pozadomowe mężczyźni czytny z nich wyłącznych wykonawców „sprawczej głowy rodziny” (Renzetti, Curran 2005: 11–12).

Tendencja do deprecjonowania rodzinno-domowej aktywności kobiet prowadziła do wykształcania się wśród nich postawy bierności i zależności oraz poczucia niższej wartości. Nie pozostawało to bez wpływu na pozycję kobiety w przestrzeni pozarodzinnej. Wprawdzie ewentualne uczestnictwo w niej nie naruszało pozycji kobiety w rodzinie, to jednak w dużym stopniu było od niej zależne, czego wyrazem miało być powszechne wówczas przekonanie, iż „jej pozycja w ramach szerszej społeczności wyznaczona była pozycją jej męża” (Piotrowski 1978: 116).

W rezultacie ów dopuszczalny zakres kobiecej autonomii był tradycyjnie mocno ograniczony. Co więcej, wszelkie przejawy jakiegokolwiek uczestnictwa kobiet w szerszej przestrzeni publicznej spotykały się od dawna z dużą dezaprobatą społeczną. Wystarczy tu wskazać na wyjaśnienie tego fenomenu dokonane przez Thorsteina Veblena na marginesie słynnej teorii klasy próżniaczej, której pierwsze książkowe wydanie ukazało się przeszło 100 lat temu. Obserwowana przez niego nieprzychylność ówczesnej opinii publicznej wobec szerszego angażowania się kobiet wynikała z głębokiego przyzwyczajenia społeczeństwa do uznawania takiego modelu życia, który po pierwsze, przypisywał kobiecie podrzędną sferę działalności w stosunku do czynności mężczyzny, a po drugie, wyjście poza tradycyjnie przypisywany kobiecie krąg obowiązków uznawał za „niekobiece”, a nawet „niemoralne”. W dodatku, dążenie kobiet do niezależnego życia (zwanego również przez niego „życiem na własny rachunek”) miało rzekomo pociągać za sobą negatywne skutki w postaci zagrożenia ładu społecznego większości dziedzin życia zbiorowego. Najbardziej jednak pesymistyczny wniosek tego dyskretnego zwolennika emancypacji kobiet sprowadzał się do stwierdzenia, iż perspektywa zmiany istniejącego stanu rzeczy jest właściwie mało realna, gdyż zdecydowana większość kobiet czerpie zadowolenie z realizacji modelu „życia zastępczego”, będącego wtórnym odbiciem życia ich mężów (Veblen 1971: 314–316).

Ujawnione przez Th. Veblena prawidłowości okazały się wielce instruktywne, a nawet w pewnym sensie ponadczasowe, gdyż towarzyszyły one prawie w niezmienionym kształcie wkraczaniu kobiet w wielu krajach świata na rynek pracy w pierwszych dziesięcioleciach po II wojnie światowej, a niektóre z nich, jak na przykład swoista aprobata dla istniejących dystansów między kobietami i mężczyznami, połączona z deklarowaną przez kobiety chęcią zajmowania niższych pozycji lub stanowisk, funkcjonuje nadal w postaci odkrytego niedawno „paradoksu zadowolonego niewolnika” (Domański 1992: 116).

Przykładowo, w analogicznym okresie w Polsce (a można sądzić, iż nie jest ona pod tym względem odosobniona) najczęściej wysuwany argument przeciwko kobiecej aktywizacji zawodowej wynikał z przekonania, iż generowany przez zatrudnienie wzrost samodzielności i niezależności ekonomicznej kobiet przyczyniać się

będzie do zaniku patriarchalnego (a więc dodatniego, bo historycznie sprawdzonego) modelu rodziny. Dalsza argumentacja opierała się na dość wątpliwym założeniu, iż praca zarobkowa żony rzuca z jednej strony cień na wizerunek męża, jego zaradność życiową i zdolność zabezpieczania bytu rodziny, prowadząc w rezultacie do obniżenia jego prestiżu społecznego, z drugiej natomiast prowadzi się będzie do licznych zaniedbań w sferze tradycyjnych obowiązków kobiecych w domu (Piotrowski 1963: 228).

Prezentowany wzór, choć odnosił się głównie do kobiet zamężnych, miał równocześnie – zgodnie z zasadą jednorodności wszelkich wzorów kulturowych – charakter uniwersalny, jednolity dla ogółu kobiet. Wyrażało się to, najogólniej mówiąc, w wykorzystywaniu założenia o nierównym statusie obu płci nie tylko przy formułowaniu nakazów i zakazów łączonych z pożądanymi zachowaniami kobiet, ale również przy utrwalaniu przyzwolenia dla funkcjonowania odrębnych – w zależności od płci – kryteriów ocen i standardów moralnych. W przypadku tych ostatnich przyjmowały one najczęściej postać zjawiska określanego mianem podwójnej moralności, które utrzymuje się nadal w wielu środowiskach w Polsce, mimo wyraźnie mniej już restryktywnej formy.

Innymi przykładami uniwersalizacji analizowanego wzoru może być wykorzystywanie jego komponentów w: 1. odmiennym socjalizowaniu dziewcząt i chłopców, 2. zróżnicowanej według kryterium płci ucznia praktyce edukacyjnej oraz 3. upowszechnianiu tradycyjnych koncepcji kobiecości i męskości w środkach masowego przekazu. Z głębokiej internalizacji zróżnicowanego według płci repertuaru wartości i norm zachowania przekazywanego drogą wychowania i socjalizacji wynikają dwie dalsze cechy prezentowanego wzoru, a mianowicie jego ponadczasowość i powszechność, które zapewniają jego historyczną ciągłość.

Tradycyjny wzór kobiety – podobnie jak wszelkie wzory kulturowe – podlega mimo wszystko mniej lub bardziej zauważalnym modyfikacjom, które pozwalają przedstawicielkom przynajmniej niektórych kategorii kobiet zaistnieć w szerszej niż środowisko rodzinno-domowe przestrzeni społecznej.

## **Przejawy odchodzenia od tradycji we wzorach kobiet w latach 1945–1989**

Zachodzące w Polsce po roku 1945 przemiany polityczno-ekonomiczne, w tym zwłaszcza nowe ramy ustrojowe, planowo uruchamiane procesy uprzemysłowienia oraz rozwój sektora usług (np. w handlu, obsłudze administracyjnej biur i urzędów, opiece zdrowotnej) stwarzały kobietom pewne możliwości przełamywania tradycyjnych wzorów zachowań i, co za tym idzie, szerszego wkraczania w przestrzeń publiczną. Wypada jednak dodać, że dotyczyło to wyraźnie częściej sfery pracy niż pozostałych wymiarów przestrzeni publicznej. W przypadku pracy dodatkowymi czynnikami szerszej mobilizacji różnych kategorii kobiet były z jednej strony ogólnie niskie płace, które wymuszały konieczność przyjmowania przez kobiety instrumentalnej roli zarobkującego współżywiciela rodziny, natomiast z drugiej – korzystne ustawodawstwo socjalne w zakresie opieki nad dziećmi oraz zależne

od koniunktury ekonomicznej czynniki natury ideologicznej lansowane oficjalnie przez państwo.

Dość powiedzieć, że w oficjalnym modelu pozycji kobiety lansowanym w pierwszych dekadach analizowanego okresu dały się wyraźnie wyróżnić trzy, często wykluczające się wzajemnie, stanowiska: 1. postulowanie maksymalnej aktywizacji zawodowej kobiet w latach 1947–1954, co ze względu na sytuację na ówczesnym rynku pracy wyrażało się w mocnym akcentowaniu komplementarności ich roli pracowniczej i roli obywatelskiej, 2. uwypatnianie bądź nawet propagowanie znaczenia roli rodzinnej kobiety w latach 1955–1957, przy równoczesnym pomniejszaniu znaczenia ról zawodowych w związku z dekoniunkturą gospodarczą i nieoczekiwaną nadwyżką siły roboczej oraz 3. promowanie praktyki godzenia obu przeciwstawnych stanowisk bez wyraźnego preferowania jednego z nich, które zaznaczyło się w roku 1958 i właściwie z niewielkimi wahaniem obowiązywało do końca okresu realnego socjalizmu (Sokołowska 1976: 274).

Na skutek braku rygoryzmu w postępowaniu władz i przyzwolenia na alternatywne stosowanie proponowanych rozwiązań dochodziło jednak do wzrostu poziomu zatrudnienia kobiet, dzięki czemu stawały się one – podobnie jak w krajach zachodnich – znaczącym elementem rynku pracy. Wyrażało się to w systematycznie rosnącym udziale kobiet w ogólnej liczbie zatrudnionych w gospodarce społecznej, który w latach 1950–1989 wzrósł od 30,6% do 46,7%, czyli o ponad połowę (Beskid 1996: 103–104).

Liczne realizowane wówczas badania dowodziły, iż praca zawodowa, jako nowa rola życiowa kobiet, w zasadzie nie zmieniła wiele w dotychczasowym repertuarze tradycyjnie przypisywanych im zajęć. Podobnie jak wcześniejsze wykonywanie prac użytecznych na rzecz domu i domowników nie zwalniało kobiety z innych jej obowiązków, tak obecnie przyjmowanie funkcji zarobkującego współżyciela rodziny, czyli tzw. roli instrumentalnej w Parsonсовskim znaczeniu, nie zmieniło w znaczący sposób zakresu jej tradycyjnych obciążeń. W związku z tym obowiązek wychowywania dzieci, prowadzenia domu i troski o domowników – wykonywany z konieczności w nieco zmodyfikowanej formie – stanowił nadal podstawową treść roli kobiecej w Polsce. Wprawdzie podjęcie zatrudnienia przeniosło sporą część kobiecych obowiązków poza dom i rodzinę dzięki dość dobrze rozbudowanej, ale i tak często reglamentowanej ze względu na rosnące potrzeby, sieci żłobków, przedszkoli i świetlic, to jednak znaczny ich zakres spoczywał nadal na barkach pracującej kobiety.

Równocześnie w nawiązaniu do przywołanej wcześniej tezy A. Myrdal o dwu rolach pracujących zawodowo kobiet podkreślano, że znaczna wielkość wydatku energetycznego towarzyszącego zajęciom domowym, ich uciążliwość i powtarzalność oraz częste napięcia spowodowane najczęściej brakiem odpowiedniej ilości czasu na ich wykonanie, upoważnia do przypisywania pracy domowej, chociaż nieopłacanej, funkcji usługowo-produkcyjnej (Sokołowska 1976: 140–142, Strzezińska 1970: 10).

Masowe wejście kobiet na rynek pracy w okresie realnego socjalizmu prowadziło ponadto do licznych sytuacji konfliktowych związanych chociażby z koniecznością harmonizowania ról zawodowej z rolami rodzinno-domowymi. Nic więc zaskakującego w tym, że aktywizacja zawodowa kobiet wzbudzała dość sprzeczne oceny, wśród których dały się wyróżnić dwa zasadniczo odmienne stanowiska, tj. pesymistyczne i optymistyczne.

Pierwsze z nich, dodajmy niezbyt często reprezentowane, wyrażało się w przesadnym akcentowaniu negatywnych aspektów procesu masowej aktywizacji zawodowej kobiet przy równoległym pomniejszaniu tych pozytywnych stron, których nie można było nie zauważać. Przykładem tych ostatnich może być towarzysząca zatrudnieniu aktywność edukacyjna, która w istocie przyczyniała się do intelektualnej niezależności wielu kobiet, podnoszenia jakości ich relacji z partnerem i potomstwem oraz wzrostu atrakcyjności na rynku pracy i realnych perspektyw awansu zawodowego. Najbardziej wymownym rysem tego stanowiska było podnoszenie kwestii tzw. zaprzepaszczenia szansy, jaką dawał centralnie kontrolowany przez władze przebieg procesu wkraczania kobiet na rynek pracy. Główny zarzut sprowadzał się tu do przyjęcia tezy, że masowa aktywizacja zawodowa właściwie nic nie zmieniła w położeniu ówczesnych kobiet, mimo że mogła wiele uczynić. Dzięki bowiem odgórnemu nią kierowaniu mogła wnieść nowe elementy do dotychczasowego wzoru kobiety, takie jak orientacja na sukces, wiara we własne siły, partnerski model relacji z przedstawicielami bliższych i dalszych środowisk. Niespożytkowanie owej rzekomej szansy łączyło się – zgodnie z tą tezą – z „utratą możliwości pełnego i trwałego przejścia od tożsamości kobiet określonej przez zestaw tradycyjnych ról społecznych do tożsamości będącej efektem wyboru sposobu przeżywania własnego życia” (Titkow 1995: 30).

Jeśli nawet uznamy, że tego rodzaju manipulacja kobiecą tożsamością byłaby w ogóle możliwa i nawet społecznie pożądana, to trudno jednak zgodzić się z poglądem zakładającym możliwość odgórnego i efektywnego nią sterowania. Nie można bowiem nie dostrzegać, że kształtowanie oczekiwanej tożsamości społecznej – podobnie jak wszelkich zmian w sferze świadomości – jest w swej istocie procesem wysoce złożonym, długofalowym, wielorako warunkowanym i prawie nigdy w pełni nieosiągalnym za pomocą centralnie podejmowanych procedur i środków. Co więcej, z uwagi na delikatną materię tego specyficznego wytworu odbywa się on zazwyczaj oddolnie, indywidualnie i spontanicznie, z reguły ewolucyjnie i najczęściej międzygeneracyjnie.

Drugie z kolei stanowisko, dodajmy, wyraźnie optymistyczne i częściej artykułowane, sprowadzało się głównie do wydobywania zróżnicowanych aspektów kobiecej aktywizacji zawodowej. Równocześnie podkreślano w nim dwie główne cechy analizowanego procesu, a mianowicie masowość i egalitarność. Pierwsza z wymienionych tu cech wskazywała na niespotykaną dotąd skalę zjawiska, jakim była aktywizacja zawodowa kobiet, druga natomiast informowała o jego szerokim zasięgu społecznym, obejmującym zarówno różne kategorie kobiet (np. panny, kobiety zamężne, samotne żywicielki rodzin, kobiety posiadające małe dzieci), jak

i zróżnicowane środowiska społeczne, z których się wywodziły (np. kobiety w miastach, mieszkanki wsi, reprezentantki różnych zawodów).

Szczególnie dużo uwagi poświęcano w tym stanowisku pozytywnym następstwom podejmowania przez kobiety pracy zawodowej. Nie oznaczało to bynajmniej przemilczania powszechnie znanych mankamentów, takich jak dyskryminacja płacowa czy utrudniony ze względu na płeć dostęp do prestiżowych zawodów i stanowisk. Wśród pozytywnych stron kobiecej aktywizacji zawodowej wskazywano najczęściej – obok wspomnianego wcześniej wzrostu wykształcenia i poszerzania się obszarów kobiecej niezależności – na egalitarne przeobrażenia rodziny (np. znikanie rozdzielności ról męża i żony oraz ojca i matki, szersze przyzwolenie na indywidualne modyfikacje treści ról wyznaczonych przez płeć). Dostrzegano też zmiany w mentalności społecznej, niosące rosnącą aprobatę dla wszelkich przejawów kobiecej aktywności w szerokiej przestrzeni społecznej oraz przemiany w obyczajowości, wyrażające się w rosnącym indywidualizmie dziewcząt i kobiet przy wyborze m.in. kierunku kształcenia, zawodu, partnera życiowego, modelu życia rodzinnego oraz decydowania w kwestii macierzyństwa.

W rezultacie w drugiej połowie lat 70. pojawił się nawet dość ważny z punktu widzenia rozważanego problemu pogląd, że zaczął się formować – w skali nie spotykanej dotąd w Polsce – nowy wzór obyczajowy, umożliwiający integrację roli rodzinnej i zawodowej, dzięki czemu praca zawodowa „stała się jedną z funkcji kobiety zameężnej i istotnym elementem jej roli jako żony i matki, zdobywając sobie coraz powszechniejszą sankcję obyczajową” (Sokołowska 1976: 274). W bliższej charakterystyce tego rodzącego się wzoru podkreślano m.in., że zawierał on zerwanie z tradycją poprzez odrzucenie przekonania o wzajemnym wykluczaniu się roli macierzyńskiej i roli zawodowej. Twierdzono nawet, że chodzi tu o „nowy wzór społecznej roli kobiety w ogóle, dla której małżeństwo i macierzyństwo nie stanowią już istotnej przeszkody do poświęcania się pracy zawodowej” (Piotrowski 1978: 123).

Jeśli chodzi o pozostałe pola aktywności publicznej ówczesnych kobiet, to sytuacja nie wyglądała tak optymistycznie. Już na samym początku tego okresu zwracał uwagę fakt zaniku przedwojennych stowarzyszeń i organizacji kobiecych umożliwiających wykształcanie się wśród ich członkiń postaw i umiejętności obywatelskich, niezbędnych do udziału w bezpośrednim procesie decyzyjnym. Działo się tak, chociaż istniejące uregulowania prawne dawały kobietom możliwość swobodnego zrzeszania się w tego typu strukturach.

Ich aktywność na tym polu ograniczała się do uczestnictwa w Lidze Kobiet lub równolegle na wsi w Kołach Gospodyń Wiejskich. Liga Kobiet, która od roku 1981 funkcjonuje jako Liga Kobiet Polskich, stanowiła główną i najbardziej masową organizację kobiecą w Polsce. Od początku swego istnienia posiadała ona wyłączność na wszelkie inicjatywy kobiece i chociaż orientowała się głównie na specyficzne problemy różnych środowisk i kategorii kobiet, a w zależności od odpowiedniej koniunktury gospodarczej, na szerszą dostępność rynku pracy, to *de facto* potwierdzała kreowane przez władzę pozory swobód demokratycznych i angażowania się kobiet w budowę socjalizmu. Zaniedbywała ona przy tym – mimo oficjalnych zapewnień

– kwestię przygotowywania kobiet do pełnienia ról obywatelskich i uczestnictwa w polityce (Sekuła-Kwaśniewicz 2008: 48–49).

Wprawdzie udział kobiet w polskim parlamencie zwiększył się w stosunku do okresu przedwojennego z kilku do kilkunastu procent, osiągając nawet w latach 1980–1985 wartość 23%, to jednak zwiększenie reprezentacji politycznej nie szło w parze ze wzrostem ich rzeczywistego udziału w sprawowaniu władzy. W tym czasie w Polsce faktycznie rządziła PZPR, jednakże zarówno w jej kierownictwie, jak i w rządzie kobiet właściwie nie było. Ówczesne parlamentarzystki były w większości słabo wykształcone, reprezentowały na ogół mało znaczące działy gospodarki, a ich obecność w strukturze władzy miała wyłącznie wskazywać, że polski parlament stanowi pełną reprezentację całego narodu. Co znamienne, w dwu przypadkach, tj. w czasie odwilży październikowej 1956 roku oraz w 1989 roku, kiedy parlament odzyskał rzeczywistą władzę, liczba kobiet w jego składzie wyraźnie spadła (Fuszara 2005: 86–89).

Wypada zatem uznać, że w całym okresie realnego socjalizmu nie było obiektywnych warunków ku temu, aby kobiety mogły zaistnieć w polityce oraz wykształcić i skutecznie wypełniać rolę obywatelską, ponieważ oficjalnie składana im oferta była zbyt skąpa i mało atrakcyjna. W podobnym tonie, chociaż w innym kontekście, wypowiedziała się przed kilkunastoma laty Pippa Norris, twierdząc, że „uczestnictwo ludzi w polityce nie jest spowodowane tak bardzo tym, kim oni są, ale tym, jakie możliwości i inicjatywy polityczne są im proponowane” (Norris 2002: 2).

Uznając podejmowanie roli politycznej – obok roli zawodowej – za tzw. twarde wskaźniki uczestnictwa kobiet w zarezerwowanej tradycyjnie dla mężczyzn przestrzeni publicznej, wypada dodać, że o ile rzeczywistość ekonomiczna realnego socjalizmu, związana głównie z rosnącym popytem na określone rodzaje prac, umożliwiała kobietom mniej lub bardziej satysfakcjonujące pełnienie roli zawodowej, o tyle w przypadku roli związanej z partycypacją w gremiach władzy ówcześni decydenci polityczni takiej możliwości im nie stwarzali.

### **Dominujący wzorzec kobiety po roku 1989**

Można było oczekiwać, że przemiany ekonomiczno-ustrojowe dokonujące się w Polsce po 1989 roku przyczynią się do wyraźniejszego odchodzenia kobiet od ról tradycyjnych do ról bardziej nowoczesnych, związanych z pełniejszym uczestnictwem w przestrzeni publicznej, które – jak już była o tym wcześniej mowa – wyznaczała z jednej strony aktywność zawodowa, z drugiej natomiast uczestnictwo w polityce. Okazało się jednak, iż w wyniku urynkowienia i restrukturyzacji gospodarki oraz wzrostu pluralizmu w dziedzinie polityki, proces ten w dużym stopniu został spowolniony. W przypadku pełnienia pierwszej z ról negatywnie interweniowały dwa zjawiska, a mianowicie obniżenie kobiecej aktywności zawodowej i pojawienie się na szeroką skalę bezrobocia. Do obniżenia wskaźnika aktywności zawodowej dochodziło m.in. z powodu liberalizacji przepisów dotyczących regulowania stosunku pracy przez pracodawców w sektorze prywatnym oraz wycofania się państwa

z subsydiowania działalności placówek opieki nad dziećmi, w wyniku czego jeśli nawet kobiety nie traciły formalnie pracy, to nie mogły jej kontynuować z powodów macierzyńsko-rodzinnych. Dość powiedzieć, że w latach 1990–1993 rzeczywiste zatrudnienie kobiet (mierzone wskaźnikiem udziału pracujących kobiet w ich ogólnej liczbie) spadło w stosunku do roku 1989 o ponad 20% (Beskid 1996: 109).

Jeśli chodzi o drugie z wyróżnionych zjawisk, to warto zauważyć, że w początkowym okresie pojawienia się w naszym kraju bezrobocia to właśnie kobiety przeważały wśród ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. Ich udział wahał się od 50,9% w 1990 roku, poprzez 53,4% w 1992 roku do 55,1% w roku 1995. W późniejszym okresie udział bezrobotnych kobiet był znacznie wyższy i osiągnął wartość 60,4% w roku 1997, a następnie po przejściowym spadku w latach 2001–2003 (od 52,7% do 51,5%) uplasował się w roku 2007 na poziomie 58,2%. Spadkowa tendencja utrzymywała się nadal w późniejszym okresie, by w latach 2012–2013 osiągnąć odpowiednio 51,4 i 51,0% (*Bezrobocie rejestrowane. I–IV kwartał 2007*, GUS, Warszawa 2008).

Nie wnikając bliżej w wewnętrzne zróżnicowanie kobiecego bezrobocia w Polsce (np. według kryterium wieku, stanu cywilnego, wykształcenia, miejsca zamieszkania czy sektora gospodarki), należy podkreślić, że kobiety od początku transformacji z trudem odnajdywały się na mało stabilnym rynku pracy. Wyrażało się to w tym, że czuły się bądź zagrożone perspektywą bezrobocia bądź też z tą przymusową beczynnością zawodową z trudem sobie radziły. Świadczyć o tym może zarówno poważny wzrost aktywności edukacyjnej w celu uzyskania wyższej atrakcyjności na rynku pracy, jak i systematycznie rosnący udział kobiet wśród ogółu osób długotrwale bezrobotnych. Ich wyraźnie gorsza od mężczyzn sytuacja na rynku pracy wynikała głównie z kierunku prowadzonej w naszym kraju restrukturyzacji gospodarki (likwidacja typowo kobiecych branż i brak ofert pracy dla kobiet) oraz postaw pracodawców opartych na stereotypowym postrzeganiu roli kobiety. Owo stereotypowe postrzeganie kobiety wyłącznie przez pryzmat jej roli rodzinno-domowej prowadziło i często nadal prowadzi do jej degradacji w roli pracownika, ponieważ dla pracodawcy kobieta jest pracownikiem niedyspozycyjnym i bardziej kosztownym niż mężczyzna ze względu na potencjalną perspektywę korzystania ze świadczeń związanych z macierzyństwem. W tej sytuacji kobiety w obawie przed utratą pracy same rezygnowały z urlopów wychowawczych. W 1990 roku z urlopów tych korzystało 629 tysięcy kobiet, natomiast w 1999 roku było ich tylko 163,9 tys. Na tak znaczny spadek korzystania z urlopów wychowawczych – obok wspomnianej wyżej obawy przed utratą pracy – wpływały takie czynniki, jak ogólne zmniejszenie diety kobiet, lęk przed obniżeniem dochodów rodziny oraz obawa przed dezaktualizacją wiedzy i umiejętności zawodowych w czasie ich trwania (Balcerzak-Paradowska 2001: 56).

Pogorszenie sytuacji kobiet na rynku pracy wynikało również z komercjalizacji usług opieki nad dziećmi. Prowadziła ona do ograniczenia ich dostępności dla osób o przeciętnych dochodach, a w połączeniu z likwidacją blisko połowy żłobków i przedszkoli przez samorządy lokalne stała się rzeczywistą barierą w harmonijnym

dotąd łączeniu przez kobietę roli zawodowej z rolą matki. Wprawdzie od pewnego czasu funkcjonują w naszym kraju tak zwane „urlopy rodzicielskie dla mężczyzn”, jednak jak pokazują dane opublikowane w „Gazecie Prawnej” 21.01.2009 roku, z urlopów tych korzystało zaledwie 2% mężczyzn, natomiast z dwóch dni wolnych wynikających z prawa do opieki nad dzieckiem tylko 7%.

W tej sytuacji wiele kobiet, które pozostawały bez pracy lub nie mogły jej kontynuować z powodów rodzinnych, podejmowało nowe formy zaradności życiowej, decydując się na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. Własna działalność gospodarcza nazywana bywa czasem „samozatrudnieniem”, chociaż polskie prawo nie zawiera definicji tego pojęcia. W praktyce mianem tym określa się jednoosobową działalność gospodarczą, jednoosobową firmę czy przedsiębiorstwo, przy czym osoba podejmująca tego rodzaju działalność czyni to na własny rachunek i ryzyko. O samozatrudnieniu można mówić również w przypadku świadczenia usług pracy na rzecz samodzielnego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, co można rozumieć jako zastąpienie wcześniejszego stosunku pracy działalnością gospodarczą i uczynienie z wcześniejszego pracodawcy partnera byłego pracownika. Jest przy tym oczywiste, że ta dość powszechna forma zatrudniania wynika najczęściej z chęci obniżenia przez pracodawcę kosztów zatrudnienia (zob. Grywińska: 2007: 37–39).

Można jednocześnie tę formę zatrudnienia traktować jako ważny wskaźnik modernizacji i racjonalizacji zachowań w ramach rynku pracy, co w przypadku współczesnych kobiet staje się szczególnie pożądane. Szeroko rozumiane samozatrudnienie, należy bowiem traktować jako jeden z ważniejszych przejawów odchodzenia kobiet od tradycyjnych wzorów płci, w których jawiły się one jako istoty wysoce zależne od mężczyzn, niezdolne do podejmowania decyzji oraz pozbawione umiejętności kierowniczych. Kobiety korzystające z tej formy zatrudnienia stanowią obecnie całkiem liczną kategorię. Na podstawie odpowiednich przeliczeń statystycznych można stwierdzić, że ich udział wśród ogółu pracodawców i pracujących na własny rachunek waha się w ostatnich latach w granicach 30–35%, przy czym w pierwszym kwartale 2012 roku wyłącznie wśród pracodawców wynosił on 29,3%. Z ujęcia porównawczego wynika, że Polska w stosunku do starych państw unijnych wyróżnia się stosunkowo wysokim odsetkiem przedsiębiorczyń wśród ogółu zatrudnionych kobiet (25% wobec 11%) i nieco wyższym udziałem kobiet wśród ogółu zatrudnionych, z wyłączeniem rolnictwa, administracji publicznej i sektora usług finansowych (26,7% wobec 23,5%). Również odpowiednie udziały kobiet na stanowiskach kierowniczych w Polsce wykazują wyższe wartości niż w wielu innych krajach Unii Europejskiej (przykładowo w roku 2006 wyniosły one odpowiednio 35% i 23,5%). Pod tym względem pracujące Polki sytuują się w europejskiej czołówce, chociaż wyraźnie ustępują kobietom w Stanach Zjednoczonych, gdzie stanowią aż 42% kadry kierowniczej (Awdziejczyk 2010: 200, Marek-Zborowska 2012: 233–234).

Wysokie odsetki kobiet przedsiębiorczyń i menedżerek pozwalają z pewnością ostrożnością uznać, że w naszym społeczeństwie zaczyna upowszechniać się wzór kobiety niezależnej, mającej prawo do podejmowania aktywności poza sferą

prywatną, decydującą o własnej drodze życiowej i zdolnej do podejmowania ryzyka. Potwierdzają to częściowo wyniki badań socjologicznych prowadzonych w latach 1992–2002, które wskazują m.in. na zmniejszanie się udziału zwolenników tradycyjnego modelu, w którym kobieta pozostaje w domu, a mężczyzna pracuje, zapewniając rodzinie niezbędne środki do życia. Ich udział spadł z 85% w 1992 roku do 69% w roku 2002. Zmniejszył się również odsetek osób przekonanych, że praca kobiet-matek odbywa się ze szkodą dla małych dzieci (spadek z 72% do 41%). Najbardziej jednak wskaźnikowy charakter posiada przyznanie kobiecie przez blisko 1/3 respondentów prawa do posiadania dziecka w sytuacji, gdy założenie rodziny z jakichś powodów nie jest możliwe (Siemieńska 2007: 314–315).

Przechodząc do kwestii aktywności w dziedzinie polityki, warto zauważyć, że pojawienie się na polskiej scenie politycznej pluralizmu (powszechnie uznawanego za jeden z głównych warunków procesu budowy demokracji), okazało się paradoksalnie w przypadku kobiet zjawiskiem dość kontrowersyjnym. Przemawia za tym nie tyle fakt wielości ugrupowań w polskim układzie sił politycznych, ile raczej dojście do głosu partii politycznych o wyraźnie konserwatywnej proveniencji, które uczyniły z tradycyjnych wartości rodzinnych podstawę własnych ofert programowych. W efekcie tego już na początku okresu transformacji pojawiły się pewne przedsięwzięcia lansujące tradycyjnie pojmowaną rolę kobiety w społeczeństwie, a zwłaszcza w rodzinie. Nie będzie przesady w stwierdzeniu, że wyznaczały one w całym minionym dwudziestopięcioleciu kierunek toczonych debat politycznych poświęconych kwestiom kobiecym. Trzeba również dodać, że przedstawiciele wspomnianych ugrupowań chcieli rzekomo – przynajmniej deklaratywnie – satysfakcjonować kobiety, przy czym bliższe im raczej były pewne tradycyjnie pojmowane aspekty ich zdrowia prokreacyjnego (np. dotyczące aborcji, metod leczenia niepłodności) niż rzeczywiste problemy związane z polityką równouprawnienia płci.

Jeśli chodzi o udział Polek w polityce, trzeba przyznać, iż w całym okresie od załamania się państwowego socjalizmu był on stosunkowo niski. I tak, po wyborach w roku 1989 wynosił o 13,5% w Sejmie i 6,0% w Senacie, w roku 1991 wynosił odpowiednio 9,13% i 8,0%, w roku 1993 sprowadzał się do 13,4% w każdej z izb, a w roku 1997 – 13,0% i 12,0%. Od następnych wyborów udział parlamentarzystek nieco wzrastał, uzyskując w kolejnych kadencjach dla każdej z izb następujące odsetki: w roku 2001 – 20,0% i 23,0%, w roku 2005 – 20,9% i 13,0%, w roku 2007 – 20,0% i 8,0%, a w roku 2011 – 23,9% i 13,0%. Dał się również zauważyć niski udział kobiet we władzach samorządowych. W 1990 roku kobiety stanowiły zaledwie 11,0% ogółu radnych, w 1994 roku – 17,8%, w 1998 roku – 15,7%, w 2002 roku 17,76%, natomiast w 2006 było ich, zależnie od szczebla władzy, od 18,0% do 23,0%. W przypadku bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów udział kobiet był znacznie niższy i osiągał zaledwie jednocyfrowe wartości.

Niskiej partycypacji parlamentarnej Polek towarzyszył znikomy ich udział wśród mianowanych funkcjonariuszy administracji publicznej, do których należą urzędy prezesa i wiceprezesów Rady Ministrów oraz kierujących resortami ministrów.

Wśród dotychczasowych premierów znalazły się: Hanna Suchocka, Ewa Kopacz i Beata Szydło. Po raz pierwszy na stanowisku wicepremiera kobieta pojawiła się w rządzie Marka Belki. Była nią Izabela Jaruga-Nowacka, pełniąca ten urząd od maja 2004 do października 2005 roku. Drugą kobietą wicepremierem była Zyta Gilowska, która w rządzie Jarosława Kaczyńskiego pełniła tę funkcję z przerwami od stycznia 2006 do listopada 2007 roku. Trzecią kobietą wicepremierem była Elżbieta Bieńkowska, która od 2013 roku łączyła tę funkcję ze stanowiskiem ministra infrastruktury i rozwoju.

Znacznie lepiej wyglądała reprezentacja kobiet w składzie ministrów. Jeśli nie liczyć czterech rządów (gabinet Jana Olszewskiego, pierwszy skład rządu Waldemara Pawlaka oraz gabinety Hanny Suchockiej i Marka Belki), w których nie znalazła się ani jedna kobieta, to w pozostałych była ich tylko jedno- lub kilkuosobowa reprezentacja. Najwięcej, bo aż sześć kobiet pełniących funkcje ministerialne znalazło się w rządach Jerzego Buzka, Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego. Podobnie wygląda udział kobiet w składzie obu rządów Donalda Tuska: w pierwszym z nich było ich pięć, w drugim cztery (Sekuła 2011: 111–112).

Problem zwiększania reprezentacji kobiet w najwyższych gremiach władzy był, co prawda, wielokrotnie podejmowany po 1989 roku, w tym głównie w okresie wyborów. Istniał jednakże duży rozróżnienie między przedwyborczą retoryką a praktyką urzeczywistniania składanych obietnic. Wyjątkowy był pod tym względem rok 2001, kiedy udało się wymusić na strukturach SLD-UP i UW wprowadzenie zapisu o minimum 30% udziale kobiet na listach wyborczych. W tym samym roku podczas wyborów parlamentarnych udział kobiet na listach wyborczych poszczególnych partii wynosił: SLD-UP – 36,0%, UW – 31,25%, PSL – 19,34%, PiS – 17,5%, PO – 17,0% (Budrowska 2003: 22).

Nie wnikając bliżej w liczne kontrowersje związane z wprowadzaniem parytetu płci, wypada przypomnieć, że podobne rozwiązania zastosowano z dobrym skutkiem w krajach skandynawskich, innych europejskich demokracjach, a także w USA. W wyraźniejszy sposób pojawił się problem koniecznych regulacji reprezentacji politycznej kobiet w postaci parytetu płci w wyborach do Sejmu, Parlamentu Europejskiego i samorządów. Była to inicjatywa pierwszego Kongresu Kobiet Polskich (czerwiec 2009), który zgromadził ok. 5 tys. osób reprezentujących różne środowiska kobiece. Uczestniczki kongresu postulowały, aby partie polityczne oddawały dla kobiet połowę miejsc na wszystkich listach wyborczych. Projekt ów spotkał się nadspodziewanie z dużą aprobatą społeczeństwa, o czym świadczą m.in. wyniki sondażu przeprowadzonego na zlecenie „Gazety Wyborczej” w dniach 3–5 lipca 2009 na próbie 1035 osób. Za przyznaniem połowy miejsc na listach wyborczych opowiedziało się aż 61% respondentów (w tym 70% kobiet i 52% mężczyzn), przeciwko było 27% ankietowanych, z czego 18% stanowiły kobiety i 36% mężczyźni, resztę stanowiły osoby niezdecydowane (12%) (Grochal 2009: 6).

Wyniki tego sondażu wskazują w miarę jednoznacznie, że w społeczeństwie polskim pojawiło się stosunkowo wysokie przyzwolenie dla uczestnictwa kobiet w polityce. Jednakże projekt ten okazał się wysoce kontrowersyjny dla ludzi władzy

i środowisk opiniotwórczych, czego przykładem może być ostry sprzeciw ówczesnego Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania i publikowany równocześnie w mediach list otwarty z protestem 15 kobiet reprezentujących środowiska dziennikarskie i pracowników naukowych.

Ostatnim wskaźnikiem aktywności kobiet w życiu publicznym może być działalność organizacyjna, powstała na fali ogólnego ożywienia życia obywatelskiego od momentu rozpoczęcia procesu demokratyzacji w 1989 roku. Obecnie istnieje w Polsce sto kilkadziesiąt organizacji i stowarzyszeń kobiecych, które ze względu na cele działania i ogólne założenia programowe dają się zagregować do kilku typów: interwencyjne, szkoleniowo-edukacyjne, samopomocowo-doradcze, obrony praw kobiet, wsparcia psychofizycznego, sportu, zdrowia i rehabilitacji, przedsiębiorczości i aktywizacji na polu ekonomicznym, ochrony rodziny i macierzyństwa, walki o utrzymanie pokoju na świecie, organizacje integrujące kobiety lub określone ich kategorie, grupy związkowe i partyjne, organizacje naukowo-badawcze itp. (Malinowska 1997: 173).

Wyróżniona typologia dowodzi, iż zdecydowana większość aktualnie działających organizacji kobiecych koncentruje się bardziej na kwestiach ekonomicznych lub praktycznych problemach życiowych różnych kategorii kobiet niż na sprawach łączących się bezpośrednio z ich aktywnością obywatelską i polityczną. Wyjątek pod tym względem stanowi istniejące od ponad dwudziestu lat warszawskie Centrum Praw Kobiet ze swoimi agendami terenowymi organizowanymi przez środowiska kobiece. Wypada również wspomnieć, że na początku 2007 roku z inicjatywy działaczek środowisk feministycznych doszło do powstania pierwszej Partii Kobiet grupującej około 2000 członkiń, jednakże mimo podjętych zabiegów marketingowych nie udało się jej przekroczyć progu wyborczego w dwu kolejnych wyborach parlamentarnych w 2007 i 2011 roku. Fakt tak niskiego poparcia kobiecego elektoratu – niezależnie od oceny potrzeby istnienia tego rodzaju struktury – jest dość zaskakujący, zważywszy na wcześniej przywołane wyniki sondażu poświęconego kwestii zwiększenia puli kobiet na listach wyborczych.

W świetle przytoczonych wyżej danych wypada więc stwierdzić, że od początku lat 90. ubiegłego stulecia aktywność kobieca w Polsce nie ograniczała się – w odróżnieniu od okresu realnego socjalizmu – wyłącznie do roli rodzinno-domowej i roli zawodowej. Aczkolwiek okres transformacji był szczególnie dotkliwy dla ogółu kobiet, zaczęła ona stopniowo obejmować szersze obszary przestrzeni publicznej. Wprawdzie aktualna sytuacja polskich kobiet, oświetlana przez pryzmat wskazanych wskaźników, daleka jest od wyobrażalnego ideału sprawiedliwego państwa i egalitarnego społeczeństwa, to jednak wszystko wskazuje na to, że kobiety w Polsce mają szansę na uzyskanie podmiotowości i większej równości.

## Zakończenie

Dotychczasowe ustalenia zmuszają do refleksji, iż próba przybliżenia funkcjonujących w naszym kraju wzorów ról kobiecych jest zadaniem trudnym i nie-

wdzięcznym, zarówno ze względów merytorycznych, jak i emocjonalnych. Także na płaszczyźnie intelektualnej dostarcza ono wielu problemów, ponieważ wymyka się jednoznacznemu pomiarowi, przez co trudno jest śledzić wielorakie związki przyczynowo-skutkowe łączące owe wzory z konkretnymi realiami i instytucjami. Mimo to można przyjąć, iż wraz z upływem czasu podlegają one widocznym modyfikacjom, które polegają generalnie na stopniowym odchodzeniu od – odziedziczonego po przeszłości – wzoru tradycyjnego i zbliżaniu się do wzoru coraz to bardziej nowoczesnego. Należy również stwierdzić, że w procesie przeobrażeń wzorów ról kobiecych w Polsce szczególnie doniosłą rolę odegrała masowa aktywizacja zawodowa kobiet w okresie realnego socjalizmu, która – mimo krytycznych osądów – dowiodła, iż możliwe jest harmonijne łączenie roli rodzinno-domowej z publiczną rolą zawodową. Dzięki temu kobiety w Polsce mogły stopniowo rozszerzać pola aktywnego uczestnictwa w szeroko rozumianej przestrzeni publicznej, od aktywności edukacyjnej poczynając, poprzez aktywność obywatelską, a na aktywności w sferze polityki kończąc.

Nawiązując do skonstruowanego wcześniej *continuum*, w którym skrajne pozycje zajmował monolityczny wzór tradycyjny i oczekiwany wzór nowoczesny, umożliwiający pełne uczestnictwo kobiet w liczących się agendach szeroko rozumianej przestrzeni publicznej, wypada stwierdzić, iż obecnie w Polsce można raczej mówić o wzorze zmodernizowanym, w którym wprowadzie daleko jest do wyobrażalnego ideału lecz rosnące przyzwolenie społeczne dla ról publicznych kobiet pozwala sądzić, że jego przybliżanie się do idealnego wzorca staje się w pełni możliwe. Trzeba równocześnie zauważyć, iż w procesie odchodzenia od tradycji we wzorach kobiety, mamy do czynienia z utrzymywaniem się w wyższym stopniu niż ma to miejsce w innych dziedzinach wyraźnej koegzystencji elementów związanych z przeszłością i łączących się z wymogami przyszłości. Jest przy tym pewnym paradoksem, że w procesie petryfikacji elementów tradycji wcale nie ogół społeczeństwa, lecz przedstawiciele świata polityki i hierarchowie Kościoła odgrywają pierwszoplanową rolę. Wymownym przykładem może tu być między innymi mocno oprotestowywana przez polskich parlamentarzystów i duchownych Konwencja Rady Europy w sprawie przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie. Nie chcą oni lub nie są w stanie zrozumieć, że jej celem jest uwrażliwianie społeczeństw unijnych na konieczność zmiany optyki w aktualnym sposobie definiowania kobiecości i męskości. Zmiana ta miałaby polegać na uwolnieniu się od tych elementów tradycji, które blokują rozwój egalitarnego i wolnego od uprzedzeń modelu społeczeństwa. Innym przykładem, nie mniej wymownym, może tu być całkowicie niezrozumiała i jakże destruktywna ideologizacja kategorii *gender*, która dowodzi braku elementarnej wiedzy polskich elit w zakresie kulturowych uwarunkowań wzorów płci funkcjonujących we współczesnym świecie.

## Bibliografia

- Awdziejczyk M. 2010. Kobiety, które odniosły sukces w biznesie. Refleksje na temat zbiorowości tworzącej się w latach 1989–2009. W *Kobiety w polskiej transformacji 1989–2009. Podsumowania, interpretacje, prognozy*, M. Frąckowiak-Sochańska, S. Królikowska (red.). Toruń.
- Balcerzak-Paradowska B. 2001. *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy*. Warszawa.
- Beskid L. 1996. Bezrobocie kobiet. W *Kobiety i ich mężowie. Studium porównawcze*, J. Sikorska (red.). Warszawa.
- Brannon L. 2002. *Psychologia rodzaju* (tłum. M. Kacmajor). Gdańsk.
- Budrowska B. 2003. *Kobieta i kariera. Realia polskie*. W *Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet*, A. Titkow (red.). Warszawa.
- Domański H. 1992. *Zadowolony niewolnik? Studium o nierówności między mężczyznami i kobietami w Polsce*. Warszawa.
- Fuszara M. 2005. *Kobiety w polityce*. Warszawa.
- Grywińska J. 2007. *Samozatrudnienie jako nowa forma zarobkowania*. Kraków.
- Grochal R. 2009. „Naród za kobietami”, *Gazeta Wyborcza*. 10.07.2009.
- Malinowska E. 1997. Dwa oblicza uczestnictwa kobiet we współczesnych przemianach społeczeństwa polskiego. W *Kobiety wobec przemian okresu transformacji*, K. Faliszek, E. McLean Petras, K. Wódz (red.). Katowice.
- Marek-Zborowska B. 2012. Równe szanse czy bariery? Kobiety w biznesie. W *Równi ale różni. Studia nad kryzysem i rozwojem społeczeństwa polskiego*, A. Bobko, B. Marek-Zborowska (red.). Rzeszów.
- Myrdal A., V. Klein. 1956. *Women's Two Roles – Home and Work*. London.
- Norris P. 2002. *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge.
- Parsons T. 1955. The American Family: Its Relations to Personality and to the Social Structure. W *Family, Socialization and Interaction Process*, T. Parsons, R. F. Bales (red.). Glencoe IL.
- Piotrowski J. 1963. *Praca zawodowa kobiety a rodzina*. Warszawa.
- Piotrowski J. 1978. „Edukacja wobec zmieniającej się roli kobiety współczesnej”, *Kultura i Społeczeństwo*, (nr 1–2).
- Renzetti C. M., D. J. Curran. 2005. *Kobiety, mężczyźni i społeczeństwo*, A. Gromkowska-Melosik (tłum.). Warszawa.
- Sekuła P. 2011. Kobiety na stanowiskach politycznych. Realia polskie w perspektywie porównawczej. W *Kobiety w społeczeństwie polskim*, A. Pałęcka, H. Szczodry, M. Warat (red.). Kraków.
- Sekuła-Kwaśniewicz H. 2008. Bariery uczestnictwa kobiet w życiu politycznym. W *Bariery aktywności publicznej*, K. Łabędź (red.). Toruń.
- Siemieńska R. 2007. Kontrakt płci. Między sferą prywatną i publiczną. W *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, A. Kojder (red.). Kraków.
- Sokołowska M. 1963. *Kobieta pracująca. Socjologiczna charakterystyka pracy kobiet*. Warszawa.
- Sokołowska M. 1976. „Obraz kobiety w świadomości współczesnego społeczeństwa polskiego”, *Kultura i Społeczeństwo* 3.
- Strzebińska H. 1970. *Praca zawodowa kobiet a ich budżet czasu*. Warszawa.
- Veblen T. 1971. *Teoria klasy próżniaczek*, J. i K. Zagórscy (tłum.). Warszawa.
- Znaniecki F. 1971. *Nauki o kulturze. Narodziny i rozwój*. Warszawa.

## Tradition and modernity in models of women's roles in Poland

### Abstract

The article discusses the changes in models of women's role including the period of actual socialism and new socio-systematic reality after 1989. The main aim is to prove that discrimination of women in the public sphere is generated by cultural factors, among which the traditional model appears to be the most powerful. The author presents the evolution of said model as a continuum constructed specifically for this very purpose. The continuum takes the form of a trichotomy: traditional model – modernized model – contemporary model. By extracting features most typical for each of the models mentioned she attempts to show that they coexist and form diverse configurations and their common feature is a slow departure from tradition limiting women's activity to private sphere and approach in the direction of modernity and full participation in public sphere. Professional activation, civil activity and participation in politics become the examples of modernity.

**Key words:** models of women's roles, discrimination of women, political activity of women

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XV (2015)

ISSN 2081-3333

RECENZJE

**Jakub Niedbalski (red.). 2014. Metody i techniki odkrywania wiedzy. *Narzędzia CAQDAS w procesie analizy danych jakościowych*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, ss. 294**

Naukowcy – chcąc poszerzać wiedzę – wciąż szukają i rozwijają zestaw metod i technik, ułatwiających realizację tego trudnego zadania. W odradzającym się z różnym nasileniem konflikcie między naukami ścisłymi i naukami humanistycznymi technologia staje się obszarem możliwej współpracy i uzupełniania się. Porozumienie między informatyką a naukami humanistycznymi pozwoliło na stworzenie oprogramowania wspomagającego komputerową analizę danych jakościowych zwanego CAQDAS – Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software (Niedbalski, Ślęzak 2012: 128).

Recenzowana książka jest rozwinięciem zainteresowań doktora Jakuba Niedbalskiego i doświadczeń innych badaczy w tym obszarze. Wykracza nieco poza CAQDAS i stanowi otwarcie na projekty badawcze związane z *data* i *text miningiem*, *analizą sentymentu* i wykorzystaniem podejścia *mix methods* w analizie danych jakościowych. Może zainteresować osoby zajmujące się analizą danych o charakterze tekstowym, chcące rozwinąć swój warsztat analityczny, ale także badaczy zainteresowanych podejściem ilościowym. Publikacja wymaga od czytelnika znajomości metodologii teorii ugruntowanej i specyfiki procesu badań jakościowych.

Jakub Niedbalski w 2012 roku uzyskał stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie socjologii, w swoim projekcie badań wykorzystywał oprogramowanie CAQDA. Pracuje obecnie na stanowisku adiunkta Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Instytutu Socjologii na Uniwersytecie Łódzkim. Jego pierwsze wskazane w Bazie Nauki Polskiej publikacje dotyczyły tematu badań jakościowych i zastosowania narzędzi komputerowych. Zainteresowania badawcze deklarowane na prywatnej stronie Autora to: „metody badań jakościowych, symboliczny interakcjonizm, zarządzanie zasobami ludzkimi, socjologia organizacji, polityka społeczna, socjologia niepełnosprawności, socjologia sportu, wykorzystanie nowych technologii i komputerowego wspomagania w analizie danych jakościowych”. Wydał swoją pracę doktorską oraz dwie monografie na temat programów komputerowych wspomagających jakościową analizę danych.

Pierwsza książka pod tytułem *Odkrywanie CAQDAS. Wybrane bezpłatne programy komputerowe wspomagające analizę danych jakościowych* opublikowana została w 2013 roku. Stanowi dobre wprowadzenie dla osób zaznajomionych z jakościową

analizą danych do świata oprogramowania. Zawiera opis przykładowych – jak wskazuje sam Autor – zgodnych z jego zainteresowaniami programów, które ułatwiają transkrypcje, kodowanie, analizę oraz prezentację danych. Co ważne, przedstawiono programy bezpłatne a jednocześnie w pełni funkcjonalne. Opisy i przykłady umożliwiają tytułowe „odkrywanie” funkcjonalności programów w obszarze analizy danych jakościowych. Kolejna publikacja *Komputerowe wspomaganie analizy danych jakościowych. Zastosowanie oprogramowania NVivo i Atlas.ti w projektach badawczych opartych na metodologii teorii ugruntowanej* ukazała się w roku 2014. Koncentruje się na dwóch programach i omawia je porównawczo i bardzo szczegółowo. Przedstawia m.in. opis procesu badawczego w ramach teorii ugruntowanej, zestawienie możliwości programów i rolę badacza w opisywanych programach. Zawiera porównanie nazewnictwa poszczególnych funkcji w programach NVivo oraz Atlas.ti. oraz porządkuje słownictwo używane w ramach metodologii teorii ugruntowanej z odpowiadającymi założeniom teorii pojęciami w oprogramowaniu NVivo i Atlas.ti. Autor porządkuje i propaguje użycie programów wspomagających komputerową analizę danych jakościowych (CAQDAS) na polskim rynku badawczym i wśród naukowców. Jest specjalistą w obszarze omawianym w redagowanej publikacji, jednocześnie cały czas poszerza swoje w nim rozpoznanie. Podejmuje aktywność dydaktyczną i szkoleniową, ucząc obsługi programów, a także współpracuje z badaczami, którzy zajmują się wykorzystaniem i tworzeniem nowych programów komputerowych usprawniających pracę analityka.

Najnowsza publikacja pod redakcją Jakuba Niedbalskiego stanowi rozwinięcie tematyki wydanego w 2014 roku monograficznego numeru czasopisma „Przegląd Socjologii Jakościowej”: *Analiza danych jakościowych wspomagana komputerowo* (t. 10, nr 2), również pod redakcją tego autora. Obie publikacje łączy zakres tematyczny, nazwiska autorów artykułów i zdarza się, że zastosowane przykłady, nie są to jednak tożsame dzieła.

Celem recenzowanej książki jest uzupełnienie rynku polskiego o publikację, prezentującą dokonania w tworzeniu programów oraz przykłady projektów jakościowych wieloletnich praktyków, a także tendencje rozwojowe w tej dziedzinie (Niedbalski, *Wprowadzenie do komputerowej analizy danych* 2014: 8–9). Wiele postawionych celów i innowacyjne podejście powoduje, że każdy z pomieszczonych w zbiorze artykułów mógłby być osobnym przedmiotem recenzji.

Publikacja rozpoczyna się wstępem Jakuba Niedbalskiego, który omawia status CAQDAS w Polsce i krótko charakteryzuje zawartość tomu. W niniejszej recenzji wskazano na wybrane aspekty i rozwiązania w poszczególnych artykułach, nie zajmowano się streszczeniem zawartości. Bardziej szczegółowo opisane zostały trzy teksty godne polecenia politologom zainteresowanym odkrywaniem potencjału danych jakościowych. Są one przykładem różnych spojrzeń na dane jakościowe. Publikacja zwraca uwagę na zasoby danych jakościowych dostępnych dla badaczy i pokazuje techniczne rozwiązania umożliwiające analizowanie dużych zbiorów danych. Dotyka też tematu *analizy sentymentu*, popularnego w badaniach

marketingowych mających dostęp do zapisów np. dyskusji internetowych, szczególnie w obszarze *social media*.

W artykułach zawierających przykłady zastosowań i konkretne funkcje programu, wsparcie dla treści miały stanowić ilustracje, tzw. *screenshoty* okien dialogowych. Niestety ilustracje te są czarno-białe i w niektórych przypadkach niewyraźne, trudne do odczytania, co czytelnikowi bez doświadczenia w użytkowaniu opisanych programów może sugerować, że są dość prymitywne pod względem graficznym i zniechęcić do ich wypróbowania. Wrażenie to jest implikowane przez wspomniany wyżej sposób prezentacji. Strony programów i doświadczenie w ich użytkowaniu pokazują, że autorzy NVivo, QdaMiner, Maxqda, Cmaptools, Atlas.ti i Mendeley zadbali, aby miały one przyjazny interfejs. Pomocne (wyraźne i kolorowe) ilustracje można natomiast obejrzeć we wspomnianym wyżej monograficznym numerze „Przeglądu Socjologii Jakościowej”, ale w książce nie ma informacji na ten temat. Zatem jeśli udałooby się w kolejnym wydaniu zawrzeć np. link do zbioru ilustracji, byłoby to bardzo pożyteczne i poprawiłoby odbiór publikacji.

W książce, która swoim tytułem i tematem zainteresować może naukowców z różnych obszarów, we wstępie brak słownika używanych terminów, który pozwoliłby na zapoznanie się z tymi technikami czytelników spoza kręgu badaczy jakościowych. Pojęcia teoria ugruntowana i charakterystyczne dla niej procedury (np. kodowanie) są tłumaczone w artykułach rozmaicie, co tworzy chaos terminologiczny. Terminy te zostały dobrze wyjaśnione w poprzednich pracach Niedbalskiego, zatem wskazane byłoby odwołanie w tekstach do tych tytułów. Ten sam problem dotyczy funkcjonalności w systemach, które mimo różnych nazw realizują ten sam cel (dobrze rozważono to porównując Atlas.ti i NVivo w publikacji) (Niedbalski, 2014a: 32). Nie udało mi się zrozumieć zasady układu artykułów w publikacji. Nie zostały uporządkowane zgodnie z stopniem trudności ani zgodnie z regułami projektu badawczego.

Mimo wymienionych mankamentów jest to bardzo ciekawa publikacja, mogąca zachęcić do przetestowania programów na różnych etapach badań, np. do tworzenia bibliografii, usprawnienia transkrypcji<sup>1</sup>, czy analizy i prezentacji danych. Wyjątkowo cenne są głosy Jerzego Żurko, autora programu Socjolog 2.0 i Artura Piszczka, twórcy platformy Evernote i Qualify. Z lektury tekstów wynika, że badacze są nadal nastawieni na rozwój i ulepszanie rozwiązań proponowanych w budowanym oprogramowaniu. Dla przykładu Artur Piszczek przekazuje w tekście obszerne informacje o użytkowaniu programu (instruktaż), ale też deklaruje, że jest otwarty na informacje zwrotne od użytkowników i odsyła w tekście do specjalnego formularza pozwalającego zgłaszać uwagi i sugestie. Teksty Krzysztofa Tomanka i Grzegorza Brydy prezentują zastosowanie zaawansowanych rozwiązań w analizie danych jakościowych, budowaniu słowników, w praktyce badawczej i analizach semantycznych oraz eksploracji dużych zbiorów danych. Podają przykłady

---

<sup>1</sup> Wykorzystanie programu Audacity umożliwiającego transkrypcje, programu WeftQDA pozwalającego na analizę i CmapTools oprogramowania pozwalającego na wizualizację efektów pracy.

pozwalające zapoznać się z logiką realizacji przedstawianych projektów i podjąć bardziej świadomą decyzję o ich zastosowaniu lub odrzuceniu. Artykuł Grzegorza Brydy pod tytułem *CAQDAS, Data Mining i odkrywanie wiedzy w danych jakościowych* zawiera informacje o jakościowej analizie danych z użyciem komputera. Doktor G. Bryda prześledził rozwój oprogramowania od lat 40., wskazał na różne programy pozwalające analizować dane jakościowe. Omówił koncepcję drażenia danych, a także możliwość zastosowania strategii *data mining* w eksploracji danych jakościowych. Co ważne, przedstawił opis metodologii *data mining* i metody umożliwiające eksplorację danych. Wskazał również na analizę danych w czterech strategiach jakościowych i opisał proces badań.

Artykuł *Wykorzystanie programu komputerowego QDA Miner w analizie jakościowego materiału badawczego na przykładzie pogłębionych wywiadów swobodnych z mieszkańcami łódzkich gated communities* autorstwa Kamila Brzezińskiego zawiera podstawowe informacje potrzebne do użytkowania opisanych metod CAQDAS, czyli charakterystykę podejść i badań jakościowych, ilościowych oraz *mix methods*. Cenne jest porównanie analizy jakościowej wykonywanej tradycyjnymi metodami (papier, nożyczki, klej, flamastry) z analizą umożliwiającą *mix methods* zrealizowaną za pomocą programu komputerowego. Autor pokazuje sposoby wykorzystania programu QdaMiner, przebieg działań badacza, sposób analizowania zebranych za pomocą opisanych technik danych. Cenny jest podrozdział dotyczący rozpoczęcia analizy w programie QDA oraz zawierający przykładowe opracowanie i przygotowanie zmiennych. Pokazuje zastosowanie podejścia *mix methods* w projekcie, krok po kroku opisuje możliwości pracy w programie, stanowi swoisty przewodnik do zastosowania programu w praktyce. Autor pokazuje nowe opcje i porządkuje logikę programu kładąc nacisk na możliwości jego zastosowania. Funkcjonalność programu objaśniają ilustracje. Tekst ma walor teoretyczny i charakter instruktażowy – omawia wszystkie najważniejsze sposoby pracy ze zmiennymi, dodawanie i edytowania kodów, sposoby kodowania i pracy z tekstem. Zawiera też cenną uwagę o łączeniu, dzieleniu i tworzeniu kombinacji kodów. Szkoda że zabrakło w nim przykładu, kiedy i z której opcji korzystać, co ułatwiłoby pełniejsze wykorzystanie zasobów programu. Program umożliwia graficzną prezentację wyników. Autor wskazuje na możliwość analizy tekstu przez kody na podstawie ustalonego warunku, także w zależności od wartości wybranej zmiennej oraz możliwość określenia częstości kodów. Analiza tekstu z użyciem oprogramowania przedstawia szerszy obraz badanej rzeczywistości możliwy do uzyskania przez posłużenie się jakościowym i ilościowym spojrzeniem na analizowane dane. Autor sam stwierdza, że program QDA jest związany z podejściem *mix methods*, zatem z pewnymi wstępnymi założeniami co do analizowanych danych. Walorem tekstu jest podkreślenie mocnych i słabych stron programu oraz przypomnienie czasem pomijanego faktu, że „żaden program nigdy nie zastąpi badacza i jego interpretacji” (s. 72). Dobrze, że zarówno w artykule K. Brzezińskiego, jak i w innych artykułach recenzowanej publikacji omówiono zmiany w oprogramowaniu, a także uwzględniono słabe strony istniejących programów. Autorzy dają jasno do zrozumienia, że nie ma programu idealnego i że

tylko używanie kilku aplikacji umożliwia wydobycie z danych poszukiwanej wiedzy. Wskazują także, które programy mają swoje odpowiedniki w wersji mobilnej, a które umożliwiają zespołową pracę nad projektami.

Artykuł Krzysztofa Tomanka *Jak nauczyć metodę samodzielności? O „uczących się metodach”* potwierdza innowacyjny aspekt całego tomu. Stanowi on uzupełnienie analizy danych jakościowych o statystyczne metody uczące się. Pokazuje, jak tendencje analityczne zbiorów *big data* przenoszą się na opracowanie dużych zbiorów danych tekstowych. Autor wskazał obszary zastosowania *metod uczących się* (MUS), które można użyć do analizy danych jakościowych uzyskanych m.in. w zogniskowanych wywiadach grupowych do rozpoznawania emocji; w analizach danych z IDI do badania sekwencji wypowiedzi, w analizie prasy itd. Podał przykłady systemów uczących się w środowisku CAQDAS, zasady działania systemów, przykłady badań dla konkretnych systemów *uczących się*. Zabrakło jedynie informacji, co odróżnia zaprezentowane systemy i jakie są konsekwencje wyboru danego systemu – mogłoby to pomóc w zrozumieniu tematu. W podsumowaniu pokazał rolę MUS w poprawie zdolności analitycznych, ale też wskazał słabe strony analizy i potrzebne usprawnienia. Dla lepszego zapoznania się z przyszłościowymi podejściami warto uwagi jest zestawienie cech *text miningu* i CAQDAS w artykule K. Tomanka i G. Brydy, odróżniające te podejścia w najważniejszych wymiarach.

Podsumowując, w omawianej pracy zbiorowej przedstawiono twórców i projekty programów wspierających analizę, przykłady projektów badawczych z użyciem różnych metod w badaniach jakościowych, innowacyjne na gruncie polskim użycie dużych zbiorów danych jakościowych. Nie jest to jednak książka przeznaczona dla osób rozpoczynających przygodę z tematem. W mojej ocenie warto przed jej lekturą zapoznać się ze wspomnianymi we wstępie pracami Jakuba Niedbalskiego. Niemniej jednak publikacja ta jest wyjątkowo cenna, ponieważ pokazuje, że duże zbiory danych jakościowych są ważne, potrzebne i wartościowe dla przyrostu wiedzy w obszarze nauk społecznych. *Big data* występuje nie tylko w ujęciu ilościowym, ale też ma znaczenie w aspekcie jakościowym, a ilość dostępnych danych wciąż będzie rosła, zapewniając dopływ materiału do badań i analiz. Publikacja daje szansę na dobranie i przetestowanie narzędzi odpowiednich do rozmaitych projektów, jest też przykładem współpracy badaczy, którzy podejmują dyskusje nie tylko w czasie spotkań naukowych, ale także starają się tworzyć wspólne projekty i publikacje. Inspiruje i pozwala na bardziej świadome wybranie narzędzi z zaproponowanych rozwiązań. Umożliwia też inne, nieco szersze spojrzenie na dane jakościowe i ich potencjał, przypominając, że obserwacja ma zawsze charakter jakościowy (Babbie 2004: 48).

Joanna Gajda

**Bibliografia**

- Babbie Earl. 2004. *Badania społeczne w praktyce*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Niedbalski Jakub. 2013. *Odkrywanie CAQDAS. Wybrane bezpłatne programy komputerowe wspomagające analizę danych jakościowych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Niedbalski Jakub (red.). 2014. „Analiza danych jakościowych wspomagana komputerowo”, *Przegląd Socjologii Jakościowej*. 10 (02).
- Niedbalski Jakub. 2014a. *Komputerowe wspomaganie analizy danych jakościowych. Zastosowanie oprogramowania NVivo i Atlas.ti w projektach badawczych opartych na metodologii teorii ugruntowanej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Niedbalski Jakub, Izabela Ślęzak. 2012. „Analiza danych jakościowych przy użyciu programu NVivo a zastosowanie procedur metodologii teorii ugruntowanej”, *Przegląd Socjologii Jakościowej*, 8 (01): 126–165.



## Spis treści / Contents

### CZĘŚĆ I. ŁAD INSTYTUCJONALNY I SCENA POLITYCZNA. KONSTRUKCJE I KONCEPCJE / PART I. INSTITUTIONAL ORDER AND POLITICAL SCENE. FORMATIONS AND CONCEPTS

#### **Katarzyna Pokorna-Ignatowicz**

- Polska droga do „wolnych mediów”.  
Koncepcja „nowego ładu informacyjnego” i jej realizacja **3**  
Polish journey to “free media”. The concept of a “new informational order”  
and its realization

#### **Piotr Tusiński**

- Powiat i gmina jako współgospodarze miejsca publicznego.  
Konstrukcja prawnoustrojowa, formy prawne współdziałania  
i kierunki reformowania układu jednostek  
samorządu lokalnego w Polsce **15**  
County and municipality as co-owners of public space.  
System and legal construct, legal frame of participation  
and directions of reforms in local government units in Poland

#### **Ryszard Koziół**

- Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce:  
pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania **53**  
Public and social participation in contemporary Poland:  
ideas, forms, subjects and determinants

#### **Waldemar Paruch**

- Między romantyzmem a realizmem –  
Prawo i Sprawiedliwość o polityczności **78**  
Between romanticism and realism – Prawo i Sprawiedliwość  
on the political

#### **Magdalena Mikołajczyk**

- „Znikająca lewica”. O dyskursie zawierającym diagnozę zmian  
polskiej sceny politycznej **89**  
The case of disappearing Left in Poland

#### **Jacek K. Sokołowski**

- Od sojuszu do skrajnej wrogości. Ewolucja zachowań parlamentarnych  
Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości w latach 2001–2013 **115**  
From alliance to extreme hostility. Evolution of parliamentary behavior  
of Platforma Obywatelska and Prawo i Sprawiedliwość in the period  
2001–2013

**Dariusz Stoliczki**

Wewnątrzpartyjne konflikty w głosowaniach sejmowych w PO i PiS  
w latach 2001–2014 134

Conflicts within PO and PiS in parliamentary votings  
in the period 2001–2014

**Mateusz T. Jamro, Radosław Sławomirski**

Prawo i Sprawiedliwość i Liga Polskich Rodzin we wspólnocie rządzenia  
2005–2007. Obraz prasowy koalicji na podstawie analizy  
materiałów prasowych w dzienniku „Rzeczpospolita” 165

PiS and LPR governmental coalition in 200–2007.  
Media image of the coalition on the basis of analysis  
of press releases in „Rzeczpospolita”

**CZĘŚĆ II. SPOŁECZEŃSTWO POLSKIE PO 1989 ROKU:**

**PODZIAŁY SPOŁECZNE I SOCJOPOLITYCZNE /**

**PART II. POLISH SOCIETY AFTER 1989: SOCIAL AND SOCIO-POLITICAL DIVISIONS**

**Dariusz Baran**

Dwa narody – przypadek mniejszości niemieckiej  
na Śląsku Opolskim po 1989 roku 175

Two nations – German minority in Śląsk Opolski after 1989

**Agata Tasak**

Autorytet władzy-władza autorytetu.  
Autorytety w polskiej przestrzeni publicznej 193

Authority of power-power of authority.  
Role models in Polish public sphere

**Radosław Marzęcki**

Rządzeni o rządzących. Problem alienacji i niereprezentatywności  
polskiej klasy politycznej 205

The governed on the governing. The issue of alienation  
and non-representativeness of Polish politics

**Halina Sekuła-Kwaśniewicz**

Tradycja i nowoczesność we wzorach ról kobiecych w Polsce 222

Tradition and modernity in models of women's roles in Poland

**RECENZJE / REVIEWS**

**Joanna Gajda**

Jakub Niedbalski (red.). 2014. *Metody i techniki odkrywania wiedzy.  
Narzędzia CAQDAS w procesie analizy danych jakościowych*, Łódź:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, ss. 294 240



