371 Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

ISSN 2081–3333

Studia Politologica

29 • 2022

Rada Naukowa
dr hab. Gracjan Cimek (Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni), Polska
dr hab. Wojciech Grabowski (Uniwersytet Gdański), Polska
prof. Ekaterina Koldunova (MGIMO – University), Rosja
prof. dr Andrej Kreutz (University of Calgary), Kanada
prof. Jie-Hyun Lim (Uniwersytet Hanyang, Seul), Korea Południowa
prof. Marek Payerhin (University of Lynchburg), USA
dr hab. Beata Przybylska-Maszner (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Polska
prof. Alessandro Vitale (Università degli Studi di Milano), Włochy
dr hab. Jakub Zajączkowski (Uniwersytet Warszawski), Polska
prof. dr hab. Radosław Zenderowski (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), Polska

Redaktor Naczelny
Robert Kłaczyński

Sekretarz Redakcji
Sabina Sanetra-Półgrabi

Redaktorzy tematyczni
Doktryny polityczne i polska myśl polityczna – dr hab. Stanisław Kilian, prof. UP, dr Agata Tasak
Samorząd terytorialny – dr Ryszard Kozioł
Stosunki międzynarodowe – dr Karol Bieniek, dr Przemysław Łukasik
Studia obszarowe – prof. dr hab. Jan Rydel
Italian Studies – dr hab. Stefan Bielański, prof. UP
Bezpieczeństwo międzynarodowe – dr hab. Grzegorz Nycz, prof. UP
System polityczny RP – dr Edyta Chrobaczyńska-Plucińska
Teoria polityki – dr hab. Radosław Marzęcki, prof. UP
Prawa człowieka i środki ich ochrony – dr Bogumił Naleziński
Media i komunikowanie społeczne – dr hab. Krzysztof Gurba, prof. UP
Zarządzanie publiczne – prof. dr hab. Jacek Sroka
Polityki publiczne – dr Joanna Podgórska-Rykała
Polityki lokalne – dr Sabina Sanetra-Półgrabi, mgr Paweł Ostachowski

Redaktor statystyczny
Grzegorz Foryś

Redaktorzy tomu
Paweł Ostachowski, Sabina Sanetra-Półgrabi

Zespół Recenzentów
dr hab. Marek Delong (PRz, PWSW w Przemyślu), prof. dr hab. Tadeusz Godlewski (UMK), dr hab. Agnieszka Hess (UJ), dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (UW), dr hab. Danuta Kabat-Rudnicka (UEK w Krakowie), dr hab. Dominika Kasprowicz (UJ), dr hab. Bogusław Kotarba (URz), dr hab. Tomasz Kubin (UŚ), dr hab. Julian Kwiek (prof. AGH), dr hab. Krzysztof Łabędź (WSF-P „Ignatianum"), dr hab. Paweł Malendowicz (prof. UKW), dr hab. Arkadiusz Modrzejewski (prof. UG), dr hab. Jarosław Nocoń (prof. UG), dr hab. Rafał Ożarowski (prof. WSAiB, Gdynia), dr hab. Danuta Plecka (prof. UMK), dr hab. Katarzyna Pokorna-Ignatowicz (Akademia Krakowska im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), dr hab. Leszek Porębski (prof. AGH), dr hab. Daniel Przastek (UW), dr hab. Marek Rewizorski (prof. UG), prof. Marci Shore (Yale Yniversity), dr hab. Michał Strzelecki (prof. UMK), dr hab. Monika Ślufińska, prof. UJ, prof. dr hab. Jan Wiktor Tkaczyński (UJ), dr hab. Łukasz Tomczak (prof. USz)

Redakcja AUPCSP
https://prace-kgp.up.krakow.pl/index.php/studpol/
© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2022

ISSN 2081-3333
DOI 10.24917/20813333.29

Wydawnictwo Naukowe UP
30–084 Kraków, ul. Podchorążych 2
e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.2

Arkadiusz Lewandowski[*]
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
ORCID: 0000-0002-8161-2257

Zagrożona tożsamość jako element narodowego populizmu. Przypadek politycznego stylu Prawa i Sprawiedliwości

Wprowadzenie

W dniu 7 stycznia 2015 roku w Paryżu, w siedzibie tygodnika „Charlie Hebdo", miał miejsce zamach terrorystyczny, w wyniku którego śmierć poniosło 12 osób. Tego samego dnia we Francji ukazała się, od dawna oczekiwana, książka Michela Houellebecqa *Soumission* (*Uległość*). Jak relacjonował w tamtym czasie na łamach portalu kulturaliberalna.pl Piotr Kieżun [2015],

> *political fiction* Houellebecqa trafiła na swój czas. Europa już od kilku dobrych lat żyje w strachu przed islamem: Francuzi – w dużej mierze w obawie przed imigrantami pochodzącymi z Maghrebu i Zachodniej Afryki – zwrócili się ku Frontowi Narodowemu, który bije rekordy popularności; w Niemczech w siłę rośnie antymuzułmańska Pegida; po zamachu na żydowską szkołę w Tuluzie oraz w odpowiedzi na setki antysemickich incydentów, znad Sekwany wyjechało do Izraela kilkanaście tysięcy francuskich Żydów. Do tego wszystkiego należy dodać antymuzułmańskie i antyimigranckie nastroje w Szwajcarii, Belgii czy Holandii.

Nastrój, o jakim pisał Kieżun, został dodatkowo podsycony przez kryzys migracyjny, którego doświadczyła kilka miesięcy później Europa. W krótkim czasie problem migracji stał się naturalnym uzasadnieniem sukcesu populistów w poszczególnych krajach europejskich [Potyrała 2016; Visvizi 2018]. Problemy migracyjne zostały również wprzęgnięte w polityczne spory i wyborcze kampanie, które rozgrywały się m.in. w Polsce w drugiej połowie 2015 roku [Adamczewska 2016]. Głównymi

[*] a.lewandowski@ukw.edu.pl

uczestnikami tego politycznego konfliktu były z jednej strony ówczesna koalicja rządowa Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, z drugiej zaś Prawo i Sprawiedliwość, opozycyjne wówczas ugrupowanie, klasyfikowane jako już populistyczne [Przyłęcki 2012; Szczerbiak 2017; Stanley 2018; Cześnik, Miśta 2021] lub dotychczas mainstreamowe, ale się radykalizujące (populizujące) [Muis, Immerzeel 2017; Buštíková 2018; Engler, Pytlas, Deegan-Krause 2019].

Zestawienie populizmu Prawa i Sprawiedliwości z kryzysem migracyjnym stanowi interesujące zagadnienie badawcze. Warto podkreślić, iż partia Jarosława Kaczyńskiego wykorzystywała problematykę kryzysu migracyjnego do gry o władzę [Buštíková 2018: 574; Sadura 2021]. Można również ująć tę kwestię w szerszej perspektywie i uznać problematykę migracyjną za jeden z elementów populizmu tożsamości tego ugrupowania, wyrażający się w ramach populistycznego dyskursu [Lipiński, Stępińska 2020] czy też będący politycznym stylem [Moffitt 2017]. Przyjęcie tej perspektywy wymaga jednak, aby problematyki migracyjnej nie traktować jako głównego obszaru badań, a jedynie jako jeden z zasobów dla narodowego populizmu. Celem artykułu będzie zatem wieloaspektowa analiza komunikacji politycznej Prawa i Sprawiedliwości pod kątem obecności elementów charakteryzujących populizm tożsamości właśnie.

Podjęta w tekście tematyka skupia się na badaniach populizmu traktowanego jako pogranicze specyficznego politycznego stylu wyrażającego się w ramach komunikacji [Brubaker 2017: 3; Moffitt 2017] oraz dyskursu populistycznego, czyli języka, który podejmuje trzy zasadnicze elementy: afirmatywne odwołanie do ludu, krytykę elit politycznych przeciwstawianych ludowi oraz wykluczenie grup obcych, które stanowią wielorakie zagrożenie dla ludu [Lipiński, Stępińska 2020: 12–13]. Kategorią badawczą stanowiącą teoretyczną ramę analizy podjętego zagadnienia jest populizm tożsamości (narodowy).

Problem badawczy wyraża pytanie: jakiego rodzaju elementy populizmu tożsamości zawiera dyskurs Prawa i Sprawiedliwości?

Zastosowana metoda analizy treści w studium przypadku dotyczącym oficjalnych wypowiedzi liderów Prawa i Sprawiedliwości: Jarosława Kaczyńskiego (formalny i rzeczywisty przywódca ugrupowania) oraz Mateusza Morawieckiego (od grudnia 2017 roku premier rządu), a także programów wyborczych partii, z naciskiem na program z 2019 roku. Dla jasności i precyzji wywodu obszar badań został określony na czas pełnienia funkcji Prezesa Rady Ministrów przez M. Morawieckiego, czyli na okres od grudnia 2017 roku. Zastosowanie takiego okresu badań pozwala wyizolować analizowane treści z czasu intensyfikacji tematyki kryzysu migracyjnego w politycznej komunikacji PiS w latach 2015–2016, dzięki czemu obszar badań nie zostaje zniekształcony. Zabieg ten pozwala również skuteczniej przeanalizować różne aspekty populizmu tożsamości, nie zaś koncentrować się tylko na problemie kryzysu migracyjnego.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż podejście badawcze zastosowane w tekście zakłada, iż studia nad współczesnym populizmem i aktywnością partii populistycznych należy osadzić w kontekście kryzysu demokracji liberalnej. Jak konstatuje badaczka zjawiska Dominika Kasprowicz, partie populistyczne mogą być traktowane niczym „soczewka pozwalająca w zbliżeniu dostrzec problemy demokracji liberalnej" [Kasprowicz 2017: 15]. Stanowisko to wydaje się tym bardziej interesujące badawczo,

że współcześnie mamy do czynienia ze zjawiskiem „przechwytywania" populistycznego dyskursu i stylu uprawiania polityki przez partie głównego nurtu, co objawia się w postaci np. postpopulizmu czy też populizmu kontrolowanego [Hermet 2010: 47–48; Eatwell, Goodwin 2020: 290–295].

Struktura artykułu opiera się na dwóch zasadniczych częściach. Pierwszą stanowi charakterystyka kluczowej dla rozważań kategorii populizmu narodowego, drugą zaś studium przypadku w postaci analizy wspomnianego w tytule politycznego stylu i dyskursu Prawa i Sprawiedliwości.

Zagrożenie tożsamości jako cecha populizmu narodowego

Pierre-André Taguieff [1995: 25–26], który interpretuje populizm jako styl prowadzenia polityki i zarazem dyskurs, dokonał podziału na populizm protestu i populizm tożsamości (populizm narodowy). Ten pierwszy osadzony jest na rudymentarnej dla populizmu relacji elity vs. lud, w której to lud, którego ranga i znaczenie są podnoszone, jest rozumiany jako podstawowa kategoria organizująca resztę populistycznej refleksji. Pojęcie „elity", poddawanej krytyce, w tym ujęciu jest wtórne i wywodzone niejako z pojęcia „ludu", z którego czerpie ona swoją tożsamość, będąc jego przeciwieństwem [Mudde 2004: 544]. Drugi z wymienionych populizmów, czyli populizm narodowy, skupia się natomiast na kategorii homogenicznej wspólnoty utożsamianej z określoną grupą narodową, za wrogów której uważani są wszyscy ci, którzy wkraczają na teren zamieszkiwany przez naród, narzucając mu swój styl życia, normy, własną kulturę itp., a tym samym ograniczając znaczenie i wpływ ludności miejscowej [Taguieff 2010: 173–174]. Za kategorią „obcego" w tego typu populizmie kryją się, co oczywiste, imigranci oraz inne osoby wykorzystujące dorobek, np. ekonomiczny, wypracowany przez dany naród. Wrogiem homogenicznego ludu są także elity, które stanowią „grupę obcych". Niemniej jednak populistyczna krytyka elit w nurcie tożsamościowym ma zupełnie inne źródło i podporządkowana jest ksenofobii: populizm połączony z nacjonalizmem rekonfiguruje bowiem wroga jako „obcego najeźdźcę". W tym ujęciu elita jest uznana za wroga, jeżeli prezentuje wartości kosmopolityczne rozumiane jednocześnie jako antynarodowe, zgodnie z zasadą narodowo-populistycznej antynomii: obrońcy narodowej tożsamości vs. kosmopolici [Taguieff 2010: 173–174; Fukuyama 2020: 26].

Elementem narodowego populizmu jest daleko idąca ekskluzja, dążenie do pozbycia się „innych" z „własnej ziemi". Populizm tożsamości dąży w ramach stosowanej komunikacji do budowania lub umacniania obrazu homogenicznego ludu, idei zbliżonej w swojej istocie do koncepcji wspólnoty Carla Schmitta [2012: 150] z której wykluczani są wszyscy „inni". Z kolei obrona tożsamości narodowej jest celem politycznej działalności i ma być podejmowana tak długo jak zagraża jej „rzekome zniknięcie" [Taguieff 2010: 173–174; Wodak 2019: 198].

Środowiskiem w jakim współcześnie objawia się populizm tożsamości jest demokracja liberalna, która na przestrzeni ostatnich dekad doświadczyła procesów czyniących ją podatną na kryzysy. Yascha Mounk [2019: 168] owe procesy ujmuje jako trzy zmiany „warunków zakresowych" demokracji: pogorszenie się (a przynajmniej zatrzymanie wzrostu) sytuacji gospodarczej, zmiana sposobu komunikacji poprzez

rozwój Internetu i mediów społecznościowych oraz, kluczowe w kontekście omawianego problemu, tożsamościowe zmiany w obszarze monoetnicznych narodów wskutek m.in. migracji.

W zbliżony sposób procesy istotne dla narodowego populizmu charakteryzują również autorzy koncepcji populizmu 4D, Roger Eatwell i Matthew Goodwin. W gronie czterech długotrwałych, toczących się od dekad w ramach liberalnej demokracji procesów społecznych umiejscawiają oni: destrukcję historycznie ukształtowanej tożsamości grup narodowych i jej ustalonych stylów życia, brak zaufania do elitarystycznej demokracji liberalnej, nierówności w dochodach i bogactwie oraz odejście elektoratów od głównych partii [Eatwell, Goodwin 2020].

Konkretyzując źródła kluczowej dla narodowego populizmu destrukcji tożsamości, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na problematykę migracji. Wspomniany Yasha Mounk podkreśla, iż w drugiej połowie XX wieku nastąpiło przejście od homogenicznych narodów ku heterogenicznym wspólnotom politycznym, w wyniku czego przestało istnieć otoczenie, w jakim powstawały stabilne demokracje, czyli monoetniczne narody lub takie wspólnoty, w których dominowała jedna grupa etniczna [Mounk 2019: 168]. Mounk w szczególności podkreśla wzrastającą od lat 50. XX wieku dynamikę tego zjawiska oraz jego subiektywny wymiar społecznych obaw przed imigracją. Im bardziej bowiem możliwe stawało się zetknięcie homogenicznych wspólnot (w wymiarze lokalnym) z migrantami, tym większy był wobec tego sprzeciw [Mounk 2019: 208–213]. Nie każda jednak migracja i nie w każdej sytuacji stanowi „paliwo" dla narodowego populizmu. Postawy antyimigracyjne silniejsze są w regionach, w których odsetek migrantów jest relatywnie niższy. Świadczyć to może o mocno subiektywnym i wyobrażonym charakterze zagrożenia tożsamości [Mounk 2019: 208–211]. Przykładem tego zjawiska jest Europa Środkowa, gdzie wyobrażenie o migracji i jej potencjalnych przyszłych konsekwencjach wystarczyłoby podejmować skutecznie populistyczny dyskurs. Były to zatem projekcje przyszłości, która prezentowała się jako niepewna i obarczona wyobrażeniami o zagrożeniu narodowej tożsamości i wspólnoty [Balcer 2019; Mounk 2019: 215–216]. Postawy takie wynikają z połączenia procesów migracyjnych i poczucia zagrożenia kulturowego, co charakteryzuje prawicowy populizm i przyjmuje formę czegoś na kształt islamofobii [Wodak 2015: 40–44, 2019: 197–198]. Francis Fukuyama dostrzega w antyimigranckim charakterze populizmu, który ujawnia się zarówno w Europie, jak i USA, dążenie do tego samego celu, którym jest „odzyskanie naszego kraju". W tej perspektywie „nowi przybysze, pochodzący z innych kultur i hołdujący innym wartościom", występują jako osłabiający tradycyjnie rozumianą tożsamość narodową [Fukuyama 2020: 168].

Dodatkową przyczyną skutecznej relacji pomiędzy subiektywnie odczuwanym zagrożeniem przed migracjami a efektywnością populistycznego dyskursu jest doświadczenie zmian demograficznych, jakie dotknęły np. Europę Środkową po akcesji do Unii Europejskiej. W tym kontekście istotne jest poczucie lęku przed demograficzną zapaścią danej wspólnoty, co ułatwić może destrukcję jej kultury i wyparcie przez imigrantów [Mounk 2019: 216–217; Eatwell, Goodwinn 2020: 157, 176].

Obok migracji, procesami istotnymi z perspektywy poczucia zagrożenia destrukcją tożsamości są zmiany w obszarze stylu życia i norm kulturowych. Populistyczne

propozycje działań w tym obszarze mogą przybrać formę „kulturowego cofnięcia" jako reakcji na progresywne zmiany w obszarze obyczajów [Dudała 2019: 195]. Narodowy populizm stanowi zatem odpowiedź na głęboko zakorzenione obawy społeczne dotyczące zakwestionowania sposobu życia wspólnoty, tradycji czy wręcz zagrożenia dla jej egzystencji [Eatwell, Goodwin 2020: 148]. W tym kontekście lęk o narodową tożsamość, na której bazuje narodowy populizm, ma swoje źródło w negatywnie postrzeganej globalizacji, a w Europie Środkowej – w negatywnej ocenie przebiegu i skutków transformacji systemowej realizowanej zgodnie z neoliberalnymi założeniami [Nowicka-Franczak 2018]. Równie istotna jest krytycznie oceniana polityka Unii Europejskiej, utożsamiana z działaniami podejmowanymi przeciwko suwerenności narodowej, ściśle związanej z narodową tożsamością i kulturą [Csehi, Zgut 2020: 56].

Tego typu obawy wiążą się także z krytyką elit i wspomnianym przez Taguieffa [2010: 174] podziałem na obrońców tożsamości narodowej i kosmopolitów czy inaczej obcych wrogów wewnątrz. Tego typu sposób rozumienia rzeczywistości znajdujemy również w idei współczesnej populistycznej kontrrewolucji, którą cechuje sprzeciw wobec polityki elit realizowanej po 1989 roku, ściśle związanej z globalizacją i europejską integracją. Co istotne, zagrożenia te ujawniały się w ramach liberalizmu rozumianego jako ideologia władzy i fundament systemu politycznego, jaki ukształtował się po 1989 roku w państwach Europy Środkowej [Hermet 2010: 37; Pelinka 2010: 23–24; Zielonka 2018: 57; Lewandowski 2021: 92–93].

Narodowo-populistyczna krytyka elit wyraża sprzeciw wobec ich kosmopolityzmu i „zachłyśnięcia" się zewnętrznymi prądami, co wyraża się w zarzucie imitacyjnej transformacji skupionej na kopiowaniu rozwiązań ideologicznych i zaakceptowaniu liberalno-demokratycznej tożsamości Zachodu, a odrzuceniu własnych tradycji [Ziółkowski 1999; Zarycki 2006; Krastew, Holmes 2020; Lewandowski 2022]. Problem ten był wyraźniejszy ze względu na dążenie elity do realizacji wyobrażenia o świecie Zachodu, który, jak ujął to Rafał Chwedoruk, „właśnie się kończy, przeżywa strukturalny kryzys i usiłuje wyrzec się własnej historii, także tej najnowszej" [Chwedoruk 2018: 60].

Narodowy populizm i źródła jego sukcesu nie ograniczają się jednak tylko do spraw kulturowych. Istotne w tym aspekcie są również czynniki ekonomiczne (Inglehart, Norris 2016). Jak podkreśla Elżbieta Korolczuk, radykalne zmiany w stylu życia i wartościach społecznych, będące konsekwencją kwestii kulturowych, lokowane są również w problematyce nierówności społecznych, co przekłada się na „nierówności w sferze dystrybucji godności, głosu i widzialności" [Korolczuk 2019: 142–145]. Spowolnienie wzrostu gospodarczego i wzrost nierówności sprawiają, że wyborcy, obawiając się o swój materialny los, obwiniają za swoje problemy m.in. osoby spoza wspólnoty [Mounk 2019: 221].

Podsumowując tę część wywodu, należy podkreślić, iż populizm narodowy skupia się na konflikcie pomiędzy homogeniczną wspólnotą (ludem) a podmiotami, które stanowią dla niego zagrożenie (migranci, kosmopolityczne elity). Dychotomia ta wypełnia funkcję relacji lud vs. elity, charakterystycznej dla klasycznie pojmowanego populizmu.

Środowiskiem, w jakim funkcjonuje i rozwija się populizm tożsamości, jest liberalna demokracja, w ramach której na przestrzeni ostatnich dekad zachodzą procesy utożsamiane m.in. z zagrożeniami dla tożsamości politycznych wspólnot. W perspektywie

populistycznej można wyróżnić dwa podstawowe źródła tychże zagrożeń: po pierwsze migracje i ich wpływ na tożsamość wspólnoty; po drugie globalizacja, integracja europejska i transformacja systemowa po 1989 roku jako procesy generujące zmiany kulturowe naruszające tradycyjne wartości.

Narodowy populizm Prawa i Sprawiedliwości

Podejmując się próby uzyskania odpowiedzi na sformułowane we wstępie pytanie badawcze, skupiono uwagę na dwóch zagadnieniach odpowiadających kategorii populizmu tożsamości: po pierwsze przeanalizowano sposób, w jaki Prawo i Sprawiedliwość definiuje wspólnotę i to, co jest jej głównym spoiwem; po drugie skupiono się na problematyce źródeł i cech zagrożeń dla wspólnoty i tożsamości narodowej, jakie w ramach komunikacji politycznej prezentował PiS.

Charakterystyka wspólnoty, jaką podejmuje PiS, odnosi się do kategorii narodu. Podejście to na przestrzeni lat nie ulegało poważniejszym zmianom. Jak zauważa Marek Migalski, PiS postrzega naród jako „najwyższą formę konstytuowania się ludzi w grupy" [Migalski 2018: 218]. Politykom tej partii wydaje się on najdoskonalszym sposobem zrzeszania się ludzi, jest zwieńczeniem budowania wspólnoty.

Migalski konstatuje również, co istotne dla analizowanego zagadnienia, że PiS stoi na stanowisku woluntarystycznej koncepcji narodu, który jest „czymś wybranym i wybieranym; czymś opartym nie na więzach krwi, ale na wspólnocie przeżywania i na wspólnych wartościach" [Migalski 2018: 218–219]. Naród ma zatem charakter kulturowy, co zostało podkreślone zarówno w programie wyborczym z roku 2019 [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 44], jak również w wypowiedziach liderów ugrupowania. Chociażby Jarosław Kaczyński podczas wyborczej konwencji we wrześniu 2019 roku podkreślał: „[…] naród to podstawa istnienia i działania człowieka w warunkach naszej cywilizacji, tej najbardziej życzliwej człowiekowi cywilizacji, to podstawa organizacji, którą nazywamy państwem. Naród jest nam potrzebny, jest potrzebny Europie, jest potrzebny światu" [Kaczyński 2019].

Należy również zaznaczyć, iż podobnie jak w 2014 roku, tak i w programie wyborczym z 2019 roku kategoria narodu wymieniona została w części pierwszej, poświęconej głównym wartościom.

W ramach politycznej komunikacji PiS kluczowa dla narodu jest tożsamość narodowa. W dokumentach programowych kategoria ta pojawia się, podobnie jak kategoria narodu, jako stały element, i zawsze wspólnota narodowa przedstawiana jest jako kluczowa dla przyszłości Polski [*IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich* 2005: 105, 111; *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska* 2011: 125]. W programie wyborczym z roku 2019 pojęcie tożsamości otrzymało nawet odrębną część programu, ujętą w spisie treści.

Rangę oraz ramy kategorii wspólnoty narodowej można odnaleźć również w wypowiedziach liderów PiS. Mateusz Morawiecki poświęcił problematyce tożsamości narodowej istotną część swojego sejmowego exposé 2017 roku. Określił ją wówczas jako atut w walce o narodowe interesy, zaś jej wzmacnianie uznał za kluczowe w perspektywie

polityki państwa [*Premier Mateusz Morawiecki: Chcemy*… 2017]. Ówczesny premier RP powtórzył ten wątek w swoim drugim expose, z 2019 roku. Mówił wówczas:

> Umocnienie naszej tożsamości, tego naszego wielkiego dziedzictwa narodowego, to zobowiązanie wobec tych, którzy przez stulecia naszą Rzeczpospolitą budowali pracą i krwią. Ale to też nasz obowiązek wobec przyszłych pokoleń, którym powinniśmy przekazać w spadku ten dar. Unikalną polską kulturę, wartości, naszą drogę rozwoju, nasze pragnienie wolności i pragnienie prawdy. Nie możemy rezygnować z naszej tożsamości [*Stenogram exposé…* 2019].

Według PiS tożsamość narodową kształtowały polska tradycja, kultura i nauka Kościoła katolickiego. Program z 2019 roku stanowił:

> Zbieżność między nauką Kościoła katolickiego a tradycją narodową jest wyraźnie widoczna w odniesieniu do rodziny. Polska tradycja traktowała ją zawsze jako szczególne dobro, a w okresie utraty niepodległości była także w bardzo wielu przypadkach ostoją narodowej tożsamości [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 14].

Znaczenie wartości chrześcijańskich dla wspólnoty stanowi stały element komunikacji politycznej PiS. Deklaracje o ładzie społecznym, solidaryzmie społecznym czy wreszcie modelu rodziny opartym na wartościach chrześcijańskich, które pojawiały się w programie z 2019 roku, wyrażały tę samą linię ideową, co w latach wcześniejszych [Sanecka-Tyczyńska 2011: 72–73; *Polski model państwa dobrobytu* 2019*:* 185]. Ta tematyka znajduje również odzwierciedlenie w wypowiedziach m.in. Jarosława Kaczyńskiego z analizowanego okresu. Podczas konwencji w trakcie kampanii wyborczej w 2019 roku lider PiS jednoznacznie deklarował, że „chrześcijaństwo jest częścią naszej tożsamości narodowej" [*Konwencja programowa…* 2019]. Co więcej, prezes PiS konstatował, że chrześcijaństwo, a konkretnie Kościół katolicki, to zaplecze dla powszechnego w Polsce systemu wartości. Co istotne, ów system wartości miałby by ważny dla każdego, zarówno dla wierzących, jak i agnostyków, czy też zupełnie niewierzących. [*Konwencja programowa…*2019]. Stanowisko PiS względem Kościoła katolickiego było niejako naturalną konsekwencją relacji pomiędzy obiema instytucjami, w której to, zgodnie z ustaleniami Arkadiusza Modrzejewskiego [2017: 28], partia Jarosława Kaczyńskiego była traktowana przez znaczną część polskiego duchowieństwa jako obrończyni polskości i katolicyzmu.

Przekaz, jaki formułowało Prawo i Sprawiedliwość, odnosił się także do zagrożeń dla narodowej wspólnoty. Już w pierwszej części programu wyborczego z 2019 roku, zawierającej artykulację głównych wartości i zasad programowych, padała jasna deklaracja: „Podobnie jak rodzina, tak i naród jest dzisiaj przedmiotem walki politycznej". Obrona tożsamości stanowi zaś podstawowe wyzwanie polityczne [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 12, 43, 193].

Konkretyzując, istotnym zagrożeniem dla tożsamości narodowej miały być wszelkie działania zmierzające do unifikacji kultur i tożsamości, w tym szczególnie działania wynikające z polityki Unii Europejskiej, a także ideologii liberalnych. Autorzy programu

PiS z 2019 roku zauważają, iż w UE uwidaczniają się tendencje i dążenia do zastąpienia narodów wielokulturowym społeczeństwem oraz do budowy nowej europejskiej tożsamości w miejsce tożsamości narodowych [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 12]. W dokumencie programowym pada wręcz zarzut: „Przepisy traktatowe Unii Europejskiej nie mogą być podstawą dla niszczenia polskiej tożsamości narodowej, tradycji, kultury, modelu życia i obyczajów" [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 185].

Przedstawiciele PiS sugerują, że jedyną drogą, która może zapewnić siłę i rozwój Europie, jest podtrzymywanie jej różnorodności jako trwałej cechy przestrzeni kulturowej. Unifikacja czy radykalne zubożenie tej różnorodności bądź też zastępowanie europejskiego dziedzictwa kulturowego sztucznie wykreowaną nową kulturą transnarodową oznacza osłabienie europejskiego kontynentu [Kolanko 2020; *Polski model państwa dobrobytu* 2019: 19].

W tym tonie należy również interpretować wypowiedź Mateusza Morawieckiego z lipca 2018 roku. Na forum europejskim podkreślał on, że europejskie „narody zostały ukształtowane przez setki lat, poprzez swoją kulturę i instytucje. Uszanowanie tych narodowych tożsamości jest fundamentem zaufania w Unii" [*Premier Mateusz Morawiecki: Uszanowanie…* 2018].

Jako atak na polską tożsamość, a tym samym na wspólnotę narodową, odbierano atak na wartości chrześcijańskiej. Jak konstatują autorzy programu z 2019 roku, wszystkie ideologie i siły zewnętrzne, które dążyły do odebrania Polakom podmiotowości i rozbicia wspólnot rodzinnych, zaczynały od uderzenia w katolicyzm i w Kościół katolicki. „Wszystkie ingerencje w polską tożsamość – w przeszłości i współcześnie – odrywają nas od europejskiego dziedzictwa, zastępując je ideologicznymi projektami nowego społeczeństwa i nowego człowieka, groźnymi dla Europy i Polski" [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 19].

W kontekście zagrożenia unifikacją kultur istotna okazywała się postawa elit. Problem zagrożonej tożsamości w perspektywie narracji PiS wynika bowiem po części z działalności elit, które określić można pojęciem wroga wewnętrznego. Elity są dla PiS „obce", odrzucają zasadę pro publico bono, ale – co równie istotne – mają predyspozycje do „podporządkowywania się wpływom zewnętrznym, również na poziomie tożsamościowym", co miałoby się przejawiać poprzez kwestionowanie „wartości polskości i przeciwstawianie jej europejskości" [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 25]. Tego typu elity określane były mianem „postkolonialnych", nielojalnych wobec państwa polskiego, sprowadzających swoją rolę do naśladowania cudzych mód i posłusznego wykonywania obcych dyrektyw (obcych w znaczeniu pochodzących od instytucji zagranicznych). Należy podkreślić, iż wątek ten pojawiał się w programach PiS od wielu lat [*Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska* 2011: 61; *Zdrowie, Praca, Rodzina* 2014: 17; Lewandowski, Polakowski 2018; *Polski model państwa dobrobytu* 2019*:* 25].

Niejako w kontrze do wizji postkolonialnych elit politycy PiS, w tym Premier Morawiecki, przekonywali, że modernizacja państwa polskiego jest możliwa przy zachowaniu narodowej tożsamości. Morawiecki w swoim expose z grudnia 2019 mówił: „Chcemy dokonać wielkiej modernizacji Polski. Głęboko wierzę, że nasza narodowa suwerenność i tradycja są atutem w tych modernizacyjnych zmaganiach. Atutem, a nie balastem, jak niektórzy nam to próbowali wmówić" [*Stenogram exposé…* 2019].

Inny rodzaj zagrożenia tożsamości, jaki określa się w literaturze przedmiotu w obszarze populizmu tożsamości, to kwestia migracji i kryzysu migracyjnego. W analizowanym okresie tematyka ta nie była intensywnie podnoszona. Było to przeciwieństwo sytuacji z 2015 roku, kiedy wątek migracji stanowił istotny obszar kampanii wyborczej [Adamczewska 2016]. Dominowała wówczas narracja przekonująca, że „system relokacji uchodźców proponowany przez UE, zdominowaną przez Niemcy, jest formą narzucenia Polsce muzułmańskich uchodźców, w celu rozbicia homogeniczność etnicznej Polski i przez to łatwiejszego jej kontrolowania [Stolarczyk 2017: 35]. Z tego też powodu artykułowano sprzeciw wobec kwotowej polityki migracyjnej w UE, który uzasadniano argumentami z zakresu bezpieczeństwa państwa i narodu. Imigranci, którzy mieli znaleźć się w Polsce, stali się w ramach populistycznej narracji Prawa i Sprawiedliwości niemalże wrogiem zewnętrznym. Przedstawiani byli jako źródło różnej kategorii zagrożeń dla państwa oraz narodu, w obszarach takich jak terroryzm, przestępstwa pospolite czy też kwestie epidemiologiczne. Podejmowano w tym kontekście także wątek konieczności ochrony dziedzictwa cywilizacyjnego i tożsamości narodowej, również zagrożonej przez migrację i migrantów [Modrzejewski 2017: 29; Stolarczyk 2017: 40; Csehi, Zgut 2020].

Badacz zagadnienia zwrócił również uwagę na istotny aspekt narracji, jaką wokół problemu migracyjnego budowali przedstawiciele PiS. Stosowana przez nich argumentacja łączyła problem migracji z krytyką UE jako propagatorki polityki wielokulturowości i jednocześnie przeciwniczki chrześcijaństwa, nacjonalizmu i wartości narodowych [Modrzejewski 2017: 29].

W programie z 2019 roku problem ten staje się już jednak marginalny. W całym dokumencie określenie „kryzys migracyjny" pada jedynie dwa razy: raz w kontekście systemowej propozycji rozwiązania kryzysu, drugi raz w czasie przeszłym, jako odniesienie do wydarzeń już zaistniałych.

Za zagrożenie dla tożsamości narodowej przedstawiciele PiS uważają natomiast kwestie kryzysu demograficznego, wywołujące obawy o zanik wspólnoty – nie tylko w wymiarze biologicznym, ale także kulturowym [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 16]. W przeciwieństwie jednak do określonego w poprzedniej części tekstu modelu populizmu tożsamości PiS nie łączył kryzysu demograficznego z kryzysem migracyjnym, lecz po prostu w wyludnianiem się Polski. PiS wiązał w tym temacie czynniki kulturowe i ekonomiczne. Autorzy programu z 2019 roku zauważają, że osiągnięcie celów modernizacji państwa i innych celów rozwojowych nie będzie możliwe, jeżeli nie zostanie powstrzymany m.in. kryzys demograficzny wzmocniony przez „wyludnianie się Polski z powodu emigracji osób, niemających pracy albo zawiedzionych warunkami życia". W interesującym mnie kontekście kluczowa jest jednak konstatacja: „Są mocne przesłanki, aby uznać, że nie jest to proces determinowany tylko przez ekonomię. Ma on także przyczyny kulturowe. Brak poczucia własnej wartości, wartości własnej kultury może być czynnikiem decydującym o sile negatywnych procesów" [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 16–17].

Połączenie wątków kulturowych i ekonomicznych objawiało się również w ramach dominującej podczas kampanii z 2019 roku narracji, czyli programu *Polskiego modelu państwa dobrobytu*. Wątki ekonomiczne łączono w niej z wątkami kulturowymi, np. deklarując:

> Polskiego modelu dobrze funkcjonującej wspólnoty politycznej i państwa dobrobytu nie da się po prostu zrealizować bez swoistej osłony przed kryzysem współczesnej kultury globalnej i agresją rozmaitych zewnętrznych i wewnętrznych, groźnych dla podstaw życia społecznego ideologii, aksjologii i systemów interesów [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 43].

Polska wersja „państwa dobrobytu" miała być zatem modernizacją Polski wraz „z szybkim podnoszeniem poziomu i jakości życia społeczeństwa", przy jednoczesnym zachowaniu polskiej tożsamości i tradycji traktowanych jako czynniki wspólnotowe i rozwojowe [*Polski model państwa dobrobytu* 2019: 44].

Podsumowanie

Podjęty i określony we wstępie problem badawczy dotyczy znamion populizmu narodowego w dyskursie Prawa i Sprawiedliwości. W ramach realizacji przyjętego celu w pierwszej kolejności została zdefiniowana kluczowa dla wywodu kategoria populizmu (pojmowanego jako styl polityczny i dyskurs), która ściśle odnosi się do konfliktu pomiędzy homogeniczną wspólnotą (ludem) a aktorami, którzy jej zagrażają. Konfliktu, który w populistycznej perspektywie rozgrywa się w środowisku procesów generujących zmiany kulturowe naruszające tradycyjne wartości i narodową tożsamość (m.in. migracje, globalizacja, integracja europejska i transformacja systemowa po 1989 roku).

Przeprowadzona analiza dyskursu i politycznej komunikacji Prawa i Sprawiedliwości pozwala stwierdzić, iż stanowią one przykłady współczesnego populizmu tożsamości w wymiarze stylu uprawiania polityki. Partia Jarosława Kaczyńskiego w analizowanym okresie w sposób jednolity przedstawia obraz wspólnoty zespolonej narodową tożsamością określoną przez tradycję, historię oraz wartości chrześcijańskie. Obrona tożsamości narodowej stanowi natomiast jedno z głównych wyzwań politycznych dla tego ugrupowania.

PiS w ramach dyskursu określa główne pola zagrożeń dla wspólnoty, upatrując ich – zgodnie z cechami populizmu narodowego – w działalności kosmopolitycznych elit zarówno na poziomie krajowym (traktowanych jako wróg wewnętrzny), jak i europejskim. Za szczególnie groźną dla wspólnoty narodowej PiS uznaje politykę elit unijnych, które z wykorzystaniem instytucji UE dążą do unifikacji kultur narodowych i wytworzenia w miejsce narodowych jednej tożsamości europejskiej.

Przeprowadzona analiza pozwala również stwierdzić, iż w badanym okresie w narracjach PiS kwestia migracji nie stanowiła istotnego zagrożenia tożsamości narodowej, co było przeciwieństwem sytuacji z roku 2015. Wówczas to partia Jarosława Kaczyńskiego w sposób zintensyfikowany korzystała w swoim przekazie wyborczym z argumentu o tożsamości narodowej i bezpieczeństwie państwa zagrożonych przez napływ potencjalnych imigrantów.

Warto również zauważyć, że w ramach komunikacji politycznej PiS łączył, zgodnie ze scharakteryzowanym modelem populizmu narodowego, wątki kulturowe z kwestiami ekonomicznymi. Wiązanie tych dwóch płaszczyzn uwidoczniło się chociażby

w kontekście politycznych narracji, jakie próbowano przedstawiać w związku z problemami demograficznymi.

Bibliografia

Adamczewska Kinga, 2016, *Retoryka populistyczna w parlamentarnej kampanii wyborczej w dobie kryzysu migracyjnego*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM" (14): 11–26.

Balcer Adam, 2019, *Islamophobia without Muslims as a social and political phenomenon. The case of Poland*, [w:] *Europe at the Crossroads. Confronting Populist, Nationalist, and Global Challenges*, Pieter Bevelander, Ruth Wodak (eds.), Lund: Nordic Academic Press, 207–228.

Brubaker Rogers, 2017, *Why populism?*, „Theory and Society", 46(5): 357–385.

Buštíková Lenka, 2018, *The Radical Right in Eastern Europe*, [w:] *The Oxford Handbook of the Radical Right*, Jens Rydgren (ed.), Oxford: Oxford University Press, 565–581, https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274559.013.28.

Chwedoruk Rafał, 2018, *Polityka historyczna*, Warszawa: PWN.

Cześnik Mikołaj, Rafał Miśta, 2021, *Zamożność, wpływy, poważanie – społecznie cenione dobra oczami polskich wyborców*, „Studia Socjologiczne" (3): 57–88.

Csehi Robert, Edit Zgut, 2020, *'We won't let Brussels dictate us': Eurosceptic populism in Hungary and Poland*, „European Politics and Society" 22(1)1: 1–16, https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1717064.

Dudała Rafał, 2019, *System polityczny współczesnych Włoch. Dynamika zmian*, Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego.

Eatwell Roger, Matthew Goodwin, 2020, *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, Witold Kurylak (tłum.), Katowice: Post Factum.

Engler Sarah, Bartek Pytlas, Kevin Deegan-Krause, 2019, *Assessing the diversity of anti-establishment and populist politics in Central and Eastern Europe*, „West European Politics" 42(6): 1310–1336, https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1596696.

Fukuyama Francis, 2020, *Tożsamość. Współczesna polityka tożsamościowa i walka o uznanie*, Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.

Hermet Guy, 2010, *Przemiana populizmu*, [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, Jean-Michel De Waele, Anna Pacześniak (red.), Warszawa: Oficyna Naukowa, 35–48.

Inglehart Ronald F., Pippa Norris, 2016, *Trump, Brexit, and the Rise of Populism. Economic Have-Nots and Cultural Backlash*, „Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers" RWP16-026.

IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich [program partii], 2005, Prawo i Sprawiedliwość, http://www.wybory2005.pis.org.pl/program.php (dostęp: 17 maja 2022)

Konwencja programowa Prawa i Sprawiedliwości w Lublinie, 2019, Prawo i Sprawiedliwość, https://pis.org.pl/aktualnosci/konwencja-programowa-prawa-i-sprawiedliwosci-w-lublinie (dostęp: 14 maja 2022).

Kolanko Michał, 2020, *Kaczyński: Europa musi szanować naszą tożsamość i kulturę*, Rzeczpospolita, https://www.rp.pl/polityka/art361731-kaczynski-europa-musi-szanowac-nasza-tozsamosc-i-kulture (dostęp: 14 maja 2022).

Kasprowicz Dominika, 2017, *Populistyczna radykalna prawica jako obszar badawczy*, Kraków: Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej UJ.

Kieżun Piotr, 2015, *Pokusa religijności. O nowej powieści Michela Houellebecqa*, Kultura Liberalna, https://kulturaliberalna.pl/2015/02/17/pokusa-religijnosci-nowej-powiesci-michela-houellebecqa (dostęp: 12 kwietnia 2022).

Korolczuk Elżbieta, 2019, *Populizm, nierówności i uwiąd obywatelstwa socjalnego*, [w:] *Almanach 2019–2020*, Jacek Żakowski (red.), Warszawa: Fundacja Collegium Civitas, 140–151.

Krastew Iwan, Stephen Holmes, 2020, *Światło, które zgasło. Jak Zachód zawiódł swoich wyznawców*, Aleksandra Paszkowska (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Lewandowski Arkadiusz, Marcin Polakowski, 2018, *Elites vs. the People. Populism in the Political Thought of Law and Justice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K" 25(2): 145–163.

Lewandowski Arkadiusz, 2022, *Polityczna imitacja jako źródło współczesnej kontrrewolucji w postkomunistycznej Europie – próba ujęcia teoriopolitycznego*, „Polityka i Społeczeństwo" 19(2): 86–103.

Lipiński Artur, Agnieszka M. Stępińska, 2020, *Współczesne badania nad populizmem – wybrane dylematy i kluczowe podejścia*, [w:] *Badania nad dyskursem populistycznym: wybrane podejścia*, Artur Lipiński, Agnieszka M. Stępińska (red.), Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, 5–22

Markowski Radosław, 2020, *Plurality support for democratic decay: the 2019 Polish parliamentary election*, „West European Politics" 43(7): 1513–1525.

Migalski Marek, 2018, *Budowanie narodu. Przypadek Polski w latach 2015–2017*. Łódź: Fundacja Liberté!

Modrzejewski Arkadiusz, 2017, *Catholic and Nationalist Populism in the Current Poland*, „Perspective Politice" 10(1): 21–31.

Moffitt Benjamin, 2017, *The global rise of populism. Performance, political style, and representation*, Stanford: Stanford University Press.

Premier Mateusz Morawiecki: Chcemy dokonać wielkiej modernizacji Polski, 2017, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.gov.pl/web/premier/premier-mateusz-morawiecki-chcemy-dokonac-wielkiej-modernizacji-polski (dostęp: 21 kwietnia 2022).

Premier Mateusz Morawiecki: Uszanowanie narodowych tożsamości to fundament zaufania w Unii, 2018, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.gov.pl/web/premier/premier-mateusz-morawiecki-uszanowanie-narodowych-tozsamosci-to-fundament-zaufania-w-unii (dostęp: 4 maja 2022).

Stenogram exposé Mateusza Morawieckiego, 2019, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.gov.pl/web/premier/stenogram-expos-mateusza-morawieckiego-2019 (dostęp: 21 kwietnia 2022).

Mounk Yascha, 2019, *Lud kontra demokracja. Dlaczego nasza wolność jest w niebezpieczeństwie i jak ją ocalić*, Katarzyna Gucio (tłum.), Warszawa: Fundacja Kultura Liberalna.

Muis Jasper, Tim Immerzeel, 2017, *Causes and consequences of the rise of populist radical right parties and movements in Europe*, „Current Sociology Review" 65(6): 909–930, https://doi.org/10.1177/0011392117717294.

Mudde Cas, 2004, *The Populist Zeitgeist*, „Government and Opposition" 39(4): 541–563.

Nowicka-Franczak Magdalena, 2018, *Was Another Modernisation Possible? Liberal and Leftist Critique of the Transformation in the Public Debate in Poland*, „Polish Sociological Review" 203(3): 321–343.

Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska [program partii], 2011, Warszawa.

Pelinka Anton, 2010, *Populizm w Europie – w poszukiwaniu znaczenia mglistego pojęcia* [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, Jean-Michel De Waele, Anna Pacześniak (red.), Warszawa: Oficyna Naukowa, 17–34.

Polski model państwa dobrobytu [program partii], 2019, Prawo i Sprawiedliwość, https://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf (dostęp: 17 maja 2022).

Potyrała Anna, 2016, *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego – kryzys migracyjny 2015–2016*, „Przegląd Strategiczny" (9): 295–314.

Przyłęcki Paweł, 2012, *Populizm w polskiej polityce. Analiza dyskursu politycznego*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Sadura Przemysław, 2021, *Kryzys migracyjny, jako strategia zdobywania władzy. Przypadek Polski*, Fundacja im. Heinricha Bölla, https://pl.boell.org/pl/2021/11/12/kryzys-migracyjny-jako-strategia-zdobywania-wladzy-przypadek-polski (dostęp: 12 kwietnia 2022).

Sanecka-Tyczyńska Joanna, 2011, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Schmitt Carl, 2012, *Teologia polityczna i inne pisma*, Marek A. Cichocki (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.

Stanley Ben, 2018, *A New Populist Divide? Correspondences of Supply and Demand in the 2015 Polish Parliamentary Elections*, „East European Politics and Societies" 33(1): 17–43.

Stolarczyk Mieczysław, 2017, *Stanowisko Polski wobec kryzysu migracyjno-uchodźczego Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 14(2): 15–41.

Szczerbiak Aleks, 2017, *An anti-establishment backlash that shook up the party system? The October 2015 Polish parliamentary election*, „European Politics and Society" 18(4): 404–417.

Taguieff Pierre-André, 1995, *Political Science Confronts Populism: From a Conceptual Mirage to a Real Problem*, „Telos" (103): 9–43.

Taguieff Pierre-André, 2010, *Nauki polityczne w konfrontacji z populizmem. Od konceptualnego mirażu do realnego problemu*, [w:] *Populizm*, Olga Wysocka (red.), Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 145–191.

Visvizi Anna, 2018, *On the Fringe: Greece, Migration, and Populism*, „Roczniki Nauk Społecznych" 10(3): 63–75.

Wodak Ruth, 2015, *The Politics of Fear. What Right-Wing Populist Discourses Mean*, London: Sage.

Wodak Ruth, 2019, *Entering the 'post-shame era': the rise of illiberal democracy, populism and neo-authoritarianism in Europe*, „Global Discourse" 9(1): 195–213.

Zarycki Tomasz, 2006, *Pułapka imitacji*, [w:] *Przyszłość Europy – wyzwania globalne – wybory strategiczne,* Antoni Kukliński, Krzysztof Pawłowski (red.), Nowy Sącz–Warszawa: Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, 301–309.

Zdrowie, praca, rodzina [program partii], 2014, Prawo i Sprawiedliwość,

Zielonka Jan, 2018, *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwrocie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Ziółkowski Marek, 1999, *O imitacyjnej modernizacji społeczeństwa polskiego*, [w:] *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, Piotr Sztompka (red.), Warszawa: Wydawnictwo PWN, 38–64.

Threatened identity as an element of the national populism. The case of the political style of Law and Justice

Abstract

The article focuses on research on national populism situated on the border of a specific political style and populist discourse. The research category constituting the theoretical basis for the analysis of the discussed issue is identity (national) populism. The article itself is a case study and focuses on the political communication of Law and Justice in 2017–2021.The research problem expresses the question: what kinds of elements of identity populism does the discourse of Law and Justice contain? The result of the analysis are findings that confirm that PiS used the political style of national populism, which was expressed by emphasizing the threats to national identity. The source of these threats was the cosmopolitan elite and the actions of the European Union, as well as social changes determined by globalization, integration and political transformation. Based on the analyses, it can also be concluded that a marginal problem within PiS's populist communication was the issue of migration.

Key words: national populism, national identity, criticism of the elite, Law and Justice

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.1

Marzena Czernicka *

Instytut Studiów Politycznych PAN

ORCID: 0000-0002-2317-2169

Specyfika bułgarskiego przełomu w kontekście typologii systemów komunistycznych Herberta Kitschelta

Wprowadzenie

W kontekście upadku systemu komunistycznego w artykule podejmuję problem przemian politycznych w Bułgarii, które zaszły w latach 80. i 90. XX wieku. Stawiam tezę, że system komunistyczny i jego upadek wpłynęły na sposób i tempo przemian demokratyzacyjnych w tym kraju, m.in. na tworzenie i funkcjonowanie partii politycznych i systemu partyjnego. Powyższe zagadnienia przedstawiam w świetle typologii systemów komunistycznych Herberta Kitschelta [Kitschelt 1992; Kitschelt i in. 1999; Petrescu 2011: 15–36; Rafałowski 2017: 28–43]. Typologia ta opiera się na kilku kryteriach związanych z polityką wewnętrzną państw, w których obowiązywał system komunistyczny. W sposób szczególny Kitschelt zwraca uwagę na takie zmienne wyjaśniające i charakterystyczne dla danego typu systemu komunistycznego, jak: istnienie lub też brak profesjonalnej biurokracji, poziom korupcji i nepotyzmu, istnienie lub też brak opozycji antykomunistycznej, zaangażowanie społeczne konkretnych grup obywateli, np. chłopstwa czy klasy średniej, przeszłość ustrojowa (typ ustroju sprzed okresu komunizmu). Kitschelt podkreśla, że dla późniejszego przebiegu wydarzeń związanych z charakterem rywalizacji politycznych w warunkach transformacji istotne znaczenie mają właśnie typ komunizmu i relacje władzy w ramach systemu komunistycznego. W myśl ustaleń Kitschelta zarówno narzucenie komunizmu, jak i wychodzenie z niego miało wpływ na postawy ludzkie, w tym na postawy polityczne, zachowania wyborcze, wzorce rywalizacji politycznej, jak również na same partie i systemy partyjne. W przypadku analizy bułgarskiego przełomu zmienną wyjaśnianą (zmienną zależną) jest proces transformacji, natomiast zmienną wyjaśniającą (zmienną niezależną) są uwarunkowania historyczne, tj. doświadczenie komunizmu. Korzystam również z ustaleń

* marzena.czernicka@isppan.waw.pl

Petera Maira dotyczących specyfiki tworzenia się partii i systemów partyjnych w państwach postkomunistycznych [Mair 1997; Grabowska 2004]. Uwzględnianie kontekstu historycznego, czyli doświadczenia komunizmu w wyjaśnianiu efektywności procesów transformacyjnych państw postkomunistycznych jest w literaturze przedmiotu określane jako koncepcja zależności od szlaku (*path dependence*) [Ekiert 2011: 501–526; Duda 2019: 143–157]. Zgodnie z tym podejściem spuścizna komunizmu ma szczególne znaczenie dla efektywności podejmowanych reform, szczególnie w początkowym okresie przemian. Koncepcja ta zakłada, że system socjalistyczny wykreował pewnego rodzaju specyficzne wzorce zachowań zarówno w przyjętych rozwiązaniach instytucjonalnych stosowanych w gospodarce, w polityce, jak i w postawach społecznych. To podejście badawcze akcentuje rozumienie transformacji jako pewnego procesu, który poddany jest ewolucyjnym zmianom. Budowanie nowego ładu nie odbywa się zatem w próżni politycznej, lecz w oparciu na wcześniej przyjętych rozwiązaniach instytucjonalnych oraz istniejących postawach społecznych i wzorach zachowań. Podejmując problem badawczy, jakim jest bułgarski przełom lat 80. i 90. XX wieku, chcę pokazać, w jaki sposób można zastosować tę teorię w badaniach empirycznych.

Tekst został podzielony na kilka części. We wprowadzeniu przedstawiam wybrany problem badawczy, formułuję tezę i przedstawiam przyjętą metodologię. W drugiej części charakteryzuję teoretyczne założenia koncepcji Herberta Kitschelta. Kolejne dwie części dotyczą stricte przyjętego problemu badawczego, tj. bułgarskiego przełomu lat 80. i 90. XX wieku. Charakteryzuję w nich genezę przemian w Bułgarii i ukazuję specyfikę przełomu, opierając się na wybranej typologii. W krótkim podsumowaniu formułuję ogólne wnioski dotyczące analizy wybranego zagadnienia.

Teoretyczne założenia koncepcji Herberta Kitschelta

Kitschelt wyróżnił trzy typy komunizmu: narodowo-akomodacyjny, biurokratyczno-autorytarny i patrymonialny. Pierwszy typ, narodowo-akomodacyjny, występował według niego na Węgrzech, w Słowenii i Chorwacji [Kitschelt i in. 1999; Petrescu 2011: 15–36; Rafałowski 2017: 28–43]. Charakteryzował się on umiarkowaną korupcją. Władze do pewnego stopnia tolerowały rosnącą w siłę opozycję polityczną i starały się włączać jej działaczy w ramy reżimu. Reprezentanci niektórych organizacji byli zatem dopuszczani do zasiadania w parlamencie. Represje polityczne nie odgrywały pierwszorzędnej roli. Istniała liczna grupa osób wykształconych, która przywiązywała znaczenie do pracy w aparacie państwowym. Występował silny poziom mobilizacji politycznej wśród miejskiej klasy średniej i chłopstwa. Grupą wycofaną z życia politycznego byli robotnicy. Ten typ komunizmu charakteryzował się pewnym stopniem profesjonalizacji w ramach biurokracji. Jego cechą wyróżniającą było to, że niepokoje społeczne i strajki wybuchały w momentach, kiedy władza próbowała podnieść ceny dóbr konsumpcyjnych. Partia komunistyczna była w zasadzie słaba i mało zinstytucjonalizowana. Ponadto nie miała możliwości sprawowania całkowitej kontroli nad społeczeństwem z uwagi na świadomą i zdyscyplinowaną klasę pracującą. W związku z tym władza komunistyczna zmuszona była tolerować pewien zakres autonomii w sferze kulturalnej i religijnej. Istniały intensywne kontakty pomiędzy wsią a miastem.

W okresie przedkomunistycznym państwa z narodowo-akomodacyjnym typem systemu komunistycznego charakteryzował umiarkowany poziom uprzemysłowienia gospodarki. W związku z tym w świadomości obywateli istniała alternatywna, kapitalistyczna wizja rozwoju gospodarczego i uprzemysłowienia. Ponadto państwa te posiadały doświadczenie funkcjonowania w ramach instytucji demokratycznych. Scenę polityczną w państwach zaliczonych do tej kategorii zdominowali liberalni demokraci oraz nacjonaliści. Podział postkomunistyczny był słaby z uwagi na relatywnie niskie nasilenie represji i ugodowość władz.

Komunizm biurokratyczno-autorytarny charakteryzował się tym, że działacze opozycyjni doświadczali silnych represji politycznych [Kitschelt i in. 1999; Petrescu 2011: 15–36; Rafałowski 2017: 28–43]. Ustrój był bliski totalitarnemu. Do 1989 roku nie pojawiały się znaczące ruchy opozycyjne. Partia komunistyczna była dobrze zorganizowana i opierała swoje rządy na profesjonalnej strukturze biurokratycznej. Istniała liczna, dobrze zorganizowana klasa pracująca. Poziom korupcji był relatywnie niski, co świadczy o niewielkim znaczeniu klientelizmu. Przed ustanowieniem systemu komunistycznego państwa tego typu również miały doświadczenia w zakresie funkcjonowania w ramach demokracji oraz pewien stopień industrializacji. W związku z tym istniał wysoki poziom mobilizacji politycznej zarówno wśród robotników, jak i miejskiej klasy średniej. Ponadto funkcjonowały chłopskie grupy nacisku. Ten typ systemu komunistycznego według Kitschelta występował w Czechach i w NRD. Polska została zakwalifikowana do typu pośredniego między narodowo-akomodacyjnym a biurokratyczno-autorytarnym.

Trzeci typ systemu komunistycznego wyróżniony przez Kitschelta to typ patrymonialny [Kitschelt i in. 1999; Petrescu 2011: 15–36; Rafałowski 2017: 28–43;]. Jego zdaniem obowiązywał on w Bułgarii, jak również prawie na całym obszarze Związku Radzieckiego, w Rumunii, Albanii, do pewnego stopnia także na Słowacji oraz w serbskiej części Jugosławii. Kitschelt zwraca uwagę na kilka cech tego reżimu, które znacząco wpłynęły na sposób i tempo przeobrażeń politycznych w Bułgarii. Cechą charakterystyczną komunizmu patrymonialnego jest to, że występują w nim pionowe łańcuchy osobistej podległości. To oznacza, że władza jest skupiona w rękach wąskiej grupy osób, a dostęp do władzy zapewniają osobiste kontakty z elitą rządzącą. W tego rodzaju systemie reguły formalne nie mają większego znaczenia. W sferze publicznej dominują relacje osobiste. Liczą się relacje nieformalne i klientelistyczne. W tego rodzaju systemie komunistycznym występował też wysoki poziom korupcji. Według Kitschelta tego typu reżimy powstawały w państwach, gdzie nie było przedkomunistycznych tradycji demokratycznych, a zatem zastępowały one autorytaryzm lub monarchie absolutystyczne. W komunizmie patrymonialnym kraj był modernizowany niemal wyłącznie odgórnie. Uprzemysłowieniu poddawane były tylko niektóre obszary. W gospodarce dominowało rolnictwo tradycyjne. W związku z tym przeważającą część ludności stanowiło chłopstwo. Występowała ogromna przepaść między obszarami miejskimi a wiejskimi. Ponadto klasa średnia i robotnicza tylko w niewielkim stopniu angażowała się społecznie. Profesjonalizacja biurokracji była na niskim poziomie. W tego typu systemie występował wysoki poziom represji politycznych charakteryzujący się tym, że obecni byli jedynie pojedynczy dysydenci. Przez

to utrudnione było powstawanie jakichkolwiek ugrupowań opozycyjnych, a związki zawodowe były w fazie tworzenia.

W momencie upadku komunizmu uwarunkowania istniejącego w Bułgarii systemu okazały się kluczowe dla przebiegu procesu transformacji w tym kraju. Porównując sytuację pomiędzy różnymi krajami komunistycznymi, można stwierdzić, że obecność lub też brak opozycji antykomunistycznej miała ogromne znaczenie dla powodzenia przyszłych reform. Powstały w Polsce NSZZ „Solidarność" był impulsem dla innych państw w regionie. Nastąpił efekt *spill over*, tj. rozlania się tendencji antykomunistycznych na pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Typ systemu komunistycznego, jaki funkcjonował w danym państwie, wpływał zatem istotnie na tempo i charakter przemian ustrojowych. W tych państwach, gdzie istnienie opozycji było częściowo dozwolone, tempo przemian było szybsze od przeobrażeń w państwach, gdzie opozycja nie funkcjonowała. Istotne znaczenie dla późniejszych trajektorii charakteru rywalizacji politycznych w warunkach demokratycznych miały również relacje władzy obowiązujące w danym systemie komunistycznym. Odwołując się do modeli przemian politycznych zaproponowanych przez Jerzego Wiatra, można stwierdzić, że przeobrażenia polityczne w Polsce i na Węgrzech przypominały historyczny kompromis [Wiatr 2006; Wojnicki 2021: 79–92]. W Rumunii czy w Bułgarii przyjęły one formę kontrolowanego otwarcia, w Niemczech natomiast transformacja przebiegła poprzez zjednoczenie Niemiec z landami wschodnimi.

Wychodzenie z komunizmu wymagało przeprowadzenia gruntownej zmiany na wielu płaszczyznach (*triple transition*) [Offe 1992: 15–32]. Było to doświadczenie wcześniej nieznane państwom i społeczeństwom postkomunistycznym. Transformacja musiała zajść zarówno w obszarze budowy podstaw demokratycznego państwa prawa, jak i w kontekście gospodarczym, militarnym (zmiana sojuszy wojskowych – NATO) czy w aspekcie kulturowym (otwarcie się na Zachód). Zmiana musiała zajść również w mentalności społeczeństwa, którego pozycja w czasach komunizmu była zmarginalizowana. Ta gruntowna zmiana dokonywała się w wielu państwach z trudnościami, gdyż – jak ustalił Kitschelt – typ systemu komunistycznego przyczyniał się do występowania komplikacji na poziomie różnych płaszczyzn życia, np. społecznej, politycznej, gospodarczej i kulturowej.

Geneza przemian

Przechodząc do omówienia zmian zachodzących w Bułgarii w latach 80. i 90. XX wieku, należy zgodzić się z Kitscheltem, który słusznie zwrócił uwagę, że w tym okresie Bułgaria nie posiadała właściwych wzorców dotyczących tworzenia demokratycznych podstaw państwa, w tym systemu partyjnego.

W momencie, kiedy utworzono Ludową Republikę Bułgarii, zakazano funkcjonowania dotychczasowych ugrupowań politycznych [Jackowicz 1997]. Jedyną partią, która obok Bułgarskiej Partii Komunistycznej (BKP) działała w tamtym czasie, był Bułgarski Ludowy Związek Chłopski (BZNS). Była to jednak partia sojusznicza (satelicka względem BKP) [Skrzydło 1969: 49–64; Żmigrodzki 1977, 1988; Wojnicki 2020: 31–52], która uznawała pierwszoplanową rolę partii komunistycznej. Komunizm nie

pozostawił po sobie zatem żadnych wzorców rywalizacji wyborczej. Tym samym system partyjny postkomunistycznej Bułgarii kształtował się dopiero w trakcie przemian demokratyzacyjnych i w ich wyniku. Rodziło to poważne trudności z budowaniem podstaw demokracji w nowej postkomunistycznej rzeczywistości.

Sytuację dodatkowo komplikował fakt, że historia bułgarskiego parlamentaryzmu jest stosunkowo krótka. Przed wprowadzeniem systemu komunistycznego Bułgaria funkcjonowała w demokracji. Ówczesny parlamentaryzm bułgarski był jednak obarczony licznymi problemami. Jego początek datuje się na rok 1879, w którym uchwalono konstytucję tyrnowską [Czekalski 2010; Woźnica 2019: 265–282]. W okresie od uzyskania częściowej niezależności w 1878 roku do roku 1946 bułgarski parlamentaryzm przeszedł przez dwa odmienne okresy. Początkowo był stabilny, a po I wojnie światowej zaczął być deformowany na różne sposoby. Pierwszy okres charakteryzowała względna harmonia oraz jednorodność. W tym czasie budowano najważniejsze instytucje państwowe i tworzono mechanizmy społeczno-polityczne. Po I wojnie światowej rozpoczął się proces zniekształcania demokracji parlamentarnej. Okres ten charakteryzował się brakiem stabilności. Można wyróżnić w nim dwa podokresy. Pierwszy z nich to czas od I wojny światowej do 1934 roku, drugi – po 1934 roku. Wówczas to doszło do przewrotu, w wyniku którego zawieszono konstytucję tyrnowską. W teorii obowiązywała ona do 1946 roku, lecz w praktyce nie była przestrzegana od roku 1934. Doszło do ustanowienia autorytarnego reżimu sprawowanego przez monarchę, cara Borysa III. W okresie międzywojennym Bułgaria doświadczyła zatem zasadniczej ewolucji ustrojowej. Powstała na przełomie XIX i XX wieku jako monarchia parlamentarna, w latach 30. XX wieku stała się dyktaturą i w takiej formie zastał ją komunizm.

Charakterystyka przemian przełomu lat 80. i 90. XX wieku w Bułgarii

W czasie przemian ustrojowych lat 80. i 90. XX wieku w Bułgarii można było zaobserwować tendencje, które wynikały z powyższych uwarunkowań i wpływały na sposób i tempo przeobrażeń politycznych w tym kraju.

Po pierwsze, istotne znaczenie dla procesu przeobrażeń politycznych, w tym dla tworzącego się systemu partyjnego, miał tryb oddania władzy przez komunistów. Determinował on kształt późniejszych wydarzeń politycznych i definiował aktorów politycznej gry. Wśród członków BKP utworzyło się reformatorskie skrzydło polityków, którzy dążyli do przeprowadzenia reform narzucanych przez Związek Radziecki [Spirowa 2008: 481–495, Czernicka 2021: 283–300]. Grzegorz Ekiert nazywa ten model przejścia/tranzycji mianem reformy wyprzedzającej [Ekiert 1991: 285–313]. Reformy systemowe w Bułgarii określa się również mianem zmiany kontrolowanej [Wojnicki 2002: 41–45; Sokół 2017: 43–65;]. Powolna erozja systemu zachodziła bowiem wewnątrz BKP. Partia została przemianowana na Bułgarską Partię Socjalistyczną (BSP) i na początku przemian politycznych zachowywała silną pozycję negocjacyjną. Przewaga socjalistów nad tworzącą się wówczas opozycją antykomunistyczną umożliwiła im wygraną w pierwszych wyborach (54% głosów). Siłom antykomunistycznym udało się całkowicie przejąć władzę dopiero w wyniku wyborów w 1997 roku.

Po drugie, na początku przemian politycznych problemem bułgarskiej transformacji był brak dojrzałej opozycji antykomunistycznej [Todorow 2007: 115–131]. W bułgarskim systemie komunistycznym stosowano silne represje polityczne, w związku z czym aktywność społeczna została całkowicie zniszczona. Skutkowało to brakiem wykształconych postaw społecznych wśród społeczeństwa bułgarskiego. Przywołując w tym miejscu Stefana Nowaka: w społeczeństwie postkomunistycznej Bułgarii występowała „próżnia socjologiczna, polegająca na braku czynników łączących różne grupy społeczne w państwie", czy – jak mówili Geoffrey Evans i Steven Whitefield – występował „brak środka". To zjawisko charakteryzowało się słabością ustrukturyzowania społeczeństw i podziałów, brakiem organizacji średniego szczebla oraz słabością identyfikacji społecznych. W sytuacji gruntownej zmiany, jaką była transformacja, społeczeństwo charakteryzujące się takimi cechami opóźniało i osłabiało proces formowania się stabilnego systemu partyjnego [Grabowska 2004: 225].

Kolejną tendencją widoczną w Bułgarii w czasie przemian politycznych było bardzo powolne tempo reform gospodarczych. Sytuacja ta wynikała z silnej obecności postkomunistów na bułgarskiej scenie politycznej, jak również z braku dojrzałych sił opozycyjnych. Od razu po przełomie można było zaobserwować w Bułgarii silną polaryzację sceny politycznej. Wytworzył się podział na zwolenników i przeciwników reform. Socjaliści od początku blokowali przeprowadzanie jakichkolwiek reform. Na początku przemian politycznych spór w Bułgarii był raczej ideologiczny, a mniej dotyczył transformacji gospodarczej. Z faktem, że wygrali postkomuniści, wiązało się po pierwsze blokowanie wszelkich prób zreformowania państwa, po drugie blokowanie przez BSP wszelkich prób rozliczenia z przeszłością komunistyczną [Gołek-Sepetliewa 2018: 25–39; Czernicka 2019: 241–258]. Lustracja była zatem w Bułgarii bardzo ograniczona.

Doprowadziło to w konsekwencji do największego kryzysu gospodarczego w tym kraju w latach 1994–1995. Poza tym reformy polityczne i gospodarcze nie przebiegały jednocześnie, co dodatkowo komplikowało proces zmian. Pomoc finansową Bułgaria otrzymała dopiero w 1997 roku, nawiązując współpracę z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Bankiem Światowym. Jak twierdzi Ekiert, w krajach, w których reformy polityczne i gospodarcze przebiegały jednocześnie, okres przejściowy między komunizmem a demokracją był krótszy [Ekiert 2011: 501–526].

Poza wymienionymi powyżej tendencjami, doświadczenie komunizmu ukształtowało elektorat i partie polityczne [Mair 1990, 1997: 175–198; Grabowska 2004: 207–290]. Jak zauważył Peter Mair, badający specyfikę postkomunistycznych systemów partyjnych, elektorat w państwach postkomunistycznych nie jest przywiązany do partii politycznych. Ustalił to także Kitschelt, badając patrymonialny system komunistyczny w Bułgarii. Casus bułgarski pokazuje, że w latach 90. XX wieku na scenie politycznej istniał silny podział na dwa bloki polityczne (BSP i SDS) i nie było na niej wówczas miejsca dla innych znaczących ugrupowań. Dopiero po 2001 roku system partyjny zaczął ewoluować w kierunku wielopartyjnego. Dało się wtedy zaobserwować tę niestabilność w kontekście wyborczych preferencji. Dobrym tego przykładem była wygrana w wyborach Ruchu Narodowego Symeona II (NDSV) w 2001 roku czy partii Ataka w 2005 roku. Również współcześnie daje się zaobserwować, że bułgarski elektorat nie jest przywiązany do partii politycznych. Wybory parlamentarne z listopada 2021 roku

były trzecimi i drugimi z rzędu wyborami przedterminowymi w Bułgarii, które odbyły się w 2021 roku [Seroka 2021]. Potrzeba ich rozpisania wynikała z trudności w budowaniu większości parlamentarnej po poprzednich wyborach, które odbyły się w kwietniu i lipcu 2021 roku. Zwycięzcą listopadowych wyborów została partia Kontynuujemy Zmiany (PP), utworzona dwa miesiące przed wyborami i będąca zapleczem politycznym prezydenta Rumena Radewa. Natomiast partia polityczna Jest Taki Naród (ITN), która również jest partią bardzo młodą, a w lipcowych wyborach była partią zwycięską, w listopadzie uzyskała niecałe 10% poparcia. Te trzy zeszłoroczne próby osiągnięcia konsensusu politycznego w postaci budowania większości parlamentarnej, jak również fakt, że nowe ugrupowania polityczne szybko uzyskują i szybko tracą poparcie społeczne, pokazują, że bułgarski elektorat rzeczywiście nie jest przywiązany do konkretnych partii politycznych i brak mu wykrystalizowanych postaw wyborczych.

W odniesieniu do partii politycznych natomiast Peter Mair stwierdził, że są one na ogół tworzone przez elity parlamentarne, a ich słabością jest niski poziom zinstytucjonalizowania. Elity polityczne są też mało lojalne wobec swoich partii. Z uwagi na istnienie patrymonialnego systemu komunistycznego partycypacja polityczna społeczeństwa bułgarskiego po przemianach politycznych była i jest powierzchowna, co przejawia się niską identyfikacją elektoratu z programem partii oraz niskim poziomem jego zrozumienia. W przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej, bułgarska rywalizacja polityczna odbywa się w modelu otwartym, tzn. mniej przewidywalnym. Na tę specyfikę zwracał uwagę Mair, twierdząc, że w Europie Zachodniej wyborcy mają ograniczony, ale za to dobrze określony wybór. Model rywalizacji jest zamknięty. Natomiast w państwach Europy Środkowo-Wschodniej rywalizacja jest bardziej nieprzewidywalna, wybór jest mniej doprecyzowany. Inaczej mówiąc, jest bardziej rozproszony. Nie ma stabilnych reguł gry, trwałych wzorów współzawodnictwa i współpracy w formowaniu rządów. Taki model sprzyja niestabilności i fragmentaryzacji. Mimo przemian demokratycznych zachowane są relacje klientelistyczne, co sprzyja wysokiemu poziomowi korupcji w życiu publicznym, zakłóca profesjonalizację biurokratycznych instytucji, a jednocześnie sprzyja nieufności obywateli względem instytucji publicznych i instytucji partyjnych.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę wszystkie omówione czynniki, należy stwierdzić, że wniosek Kitschelta dotyczący wpływu rodzaju systemu komunistycznego na proces transformacji w krajach postkomunistycznych jest słuszny. Za trudności związane ze sprawnym przeprowadzeniem przemian politycznych w Bułgarii odpowiadało kilka kluczowych elementów, które według Kitschelta wynikały właśnie z typu systemu komunistycznego, jaki funkcjonował w tym kraju. Do najważniejszych cech warunkujących charakter i tempo przemian należały według niego: przeszłość ustrojowa Bułgarii, tj. typ ustroju sprzed okresu komunizmu, brak dojrzałej opozycji antykomunistycznej i związany z tym niski poziom zaangażowania społecznego i politycznego konkretnych grup obywateli, wysoki poziom korupcji i nepotyzmu, jak również brak profesjonalnej biurokracji. Kolejną tendencją widoczną w Bułgarii w czasie przemian politycznych było bardzo powolne tempo reform gospodarczych.

Przykład Bułgarii, gdzie system komunistyczny przybrał cechy typu patrymonialnego, pokazuje, że większe znaczenie dla późniejszych losów państwa i społeczeństwa ma typ komunizmu funkcjonujący w danym państwie niż samo doświadczenie komunizmu. Wszystkie powyższe czynniki potwierdzają tezę, że system komunistyczny, a raczej typ tego systemu, jak również późniejszy jego upadek, wpłynęły na sposób i tempo przemian demokratyzacyjnych w tym kraju. Jeśli spojrzymy szerzej na przemiany, jakie zaszły w państwach Europy Środkowo-Wschodniej przechodzących transformację, to widać, że modele przeobrażeń były różne, a ich podstawy z pewnością wiązały się z typem komunizmu, w jakim te państwa funkcjonowały przez wcześniejsze przez lata.

Bibliografia

Czekalski Tadeusz, 2010, *Bułgaria*, Warszawa: Wydawnictwo Trio.

Czernicka Marzena, 2019, *Współczesna Bułgaria w obliczu wybranych zagrożeń politycznych, ekonomicznych i społecznych*, „Sprawy Międzynarodowe" 72(1): 241–258.

Czernicka Marzena, 2021, *Ewolucja systemu partyjnego i sceny politycznej w Bułgarii w latach 1990–2017 – od dwublokowości do wielopartyjności*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej" 19(2): 283–300.

Duda Renata, 2019, *Rola koncepcji* path dependence *w wyjaśnianiu efektywności transformacji w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej"17(1): 143–157.

Ekiert Grzegorz, 1991, Democratization Processes in East Central Europe. A Theoretical Reconsideration, „British Journal of Political Science" 21(3): 285–313, https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/abs/democratization-processes-in-east-central-europe-a-theoretical-reconsideration/EB5E2CF1E94209683726920F6F284A39 (dostęp: 28 kwietnia 2022).

Ekiert Grzegorz, 2011, *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*, „Studia Socjologiczne" (1): 501–526.

Gołek-Sepetliewa Dorota, 2018, *Dychotomia pamięci w postkomunistycznej Bułgarii*, „Acta Baltico-Slavica" 42: 25–39, https://ispan.waw.pl/journals/index.php/abs/article/view/abs.2018.001 (dostęp: 7 maja 2022 roku).

Grabowska Mirosława, 2004, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jackowicz Jerzy, 1997, *Partie opozycyjne w Bułgarii 1944–1948*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.

Kitschelt Herbert, 1992, The Formation of Party Systems in East Central Europe, „Politics and Society" 20(1): 7–50.

Kitschelt Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radosław Markowski, Gabor Tóka (red.), 1999, *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*, Cambridge–New York: Cambridge University Press.

Mair Peter (ed.), 1990, *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press.

Mair Peter, 1997, *What is different about post-communist party systems?*, [w:] *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Peter Mair, Oxford: Oxford Univeristy Press, 175–198.

Offe Claus, 1992, *Kapitalizm jako projekt demokratyczny? Teoria demokracji w obliczu potrójnego przejścia w Europie Środkowowschodniej*, „Studia Socjologiczne" 3/4: 15–32.

Petrescu Dragoș, 2011, *Rok 1989 jako powrót do Europy. O rewolucji, reformie i pojednaniu z traumatyczną przeszłością*, [w:] *Interpretacje upadku komunizmu w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Krzysztof Brzechczyn (red.), Poznań: Instytutu Pamięci Narodowej, 15–36.

Rafałowski Wojciech, 2017, *Opisywanie i wyjaśnianie systemu partyjnego. Metody pomiaru*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza „Aspra-JR".

Seroka Mateusz, 2021, *Bułgaria po wyborach – wzmocnienie pozycji prezydenta Radewa*, Ośrodek Studiów Wschodnich, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-17/bulgaria-po-wyborach-wzmocnienie-pozycji-prezydenta-radewa (dostęp: 8 maja 2022).

Skrzydło Wiesław, 1969, *Systemy partyjne w ustroju socjalistycznym*, Lublin: Lubelska Spółdzielnia Wydawnicza.

Sokół Wojciech, 2017, *Polityka reform systemów wyborczych do Zgromadzenia Narodowego w Bułgarii w latach 1990–2016*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska. Sectio M" 2: 43–65, https://journals.umcs.pl/bc/article/view/5962 (dostęp: 5 kwietnia 2022).

Spirowa Maria, 2008, *The Bulgarian Socialist Party. The long road to Europe*, „Journal of Communist and Post-Communist Studies" 41: 481–495, https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.731.7662&rep=rep1&type=pdf (dostęp: 7 kwietnia 2022).

Wiatr Jerzy J., 2006, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Wojnicki Jacek, 2002, *Trudna droga do demokracji. Europa Środkowo-Wschodnia po 1989 roku*. Warszawa: Jacek Wojnicki.

Wojnicki Jacek, 2020, *Restytucja i przekształcenia ugrupowań agrarnych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Wschód Europy. Studia humanistyczno-społeczne" 6(1): 31–52.

Wojnicki Jacek, 2021, *Modele przemian politycznych w regionie Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Środkowoeuropejskie i Bałkanistyczne" 30: 79–92.

Woźnica Rafał, 2019, *Problemy demokracji i parlamentaryzmu bułgarskiego po I wojnie światowej. Między kontynuacją polityczną a przebudową struktur,* „Przegląd Sejmowy" (1): 265–282.

Żmigrodzki Marek, 1977, *System partyjny Ludowej Republiki Bułgarii*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Żmigrodzki Marek, 1988, *Partie sojusznicze w państwach socjalistycznych. 1944–1980*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

The specificity of the Bulgarian breakthrough in the context of the typology of communist systems by Herbert Kitschelt

Abstract

In this article, the problem concerning the political transformation in Bulgaria, that took place in the 80s and 90s of the 20th century, is analysed. The above mentioned issue is presented in the context of the typology of communist systems of Herbert Kitschelt, using the concept path dependence. It was established that both in imposing communism and in emerging from it had an impact on the speed and character of democratic transformations in this country, also on the creation and functioning of political parties and the party system.

Key words: Bulgaria, communist system, political transformation, collapse of the USSR, political parties

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.3

Rafał Świergiel [*]
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0002-7519-6955

Kształtowanie modelu władzy w Polsce po 1989 roku na przykładzie powoływania Rady Ministrów – od gabinetu Tadeusza Mazowieckiego do gabinetu Hanny Suchockiej**

Wprowadzenie

Uchwalona 22 lipca 1952 roku Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [Dz.U. z 1952 Nr 33 poz. 232 ze zm.] oprócz swej politycznej tożsamości, nadającej jej charakter bardziej swoistego manifestu aniżeli ustawy zasadniczej, cechowała się daleko posuniętą zwięzłością oraz ogólnikowością swych postanowień [Burda 1990: 347]. Jej nadrzędną zasadą, w ujęciu ustrojowym, była jedność władzy państwowej: „[…] w strukturze aparatu państwowego zaznacza się wyraźna dominacja jednego organu, któremu podporządkowane są bezpośrednio lub pośrednio wszystkie inne organy państwowe" [Bożyk 2009: 165].

Ustanowiono dwa naczelne organy władzy państwowej – Sejm i Radę Państwa, przy czym pierwszeństwo przyznano temu pierwszemu w art. 20 ust. 1 Konstytucji PRL (w wersji od dnia 21 lutego 1976 roku) przyznano pierwszeństwo, określając go mianem „najwyższego organu władzy państwowej". Rada Państwa podporządkowana była Sejmowi, co wynikało z art. 30 ust. 2 Konstytucji PRL. Rada Ministrów była traktowana jako organ administracji państwowej, chociaż art. 38 ust. 1 (w wersji od dnia 21 lutego 1976 roku) wskazywał, że jest „naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej". Stosowana terminologia przysparzała trudności interpretacyjnych. W ocenie Mariana Grzybowskiego brak precyzji ustrojodawcy w tym zakresie

[*] rafalswiergiel@gmail.com

[**] Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2019–2023, jako projekt badawczy w ramach programu „Diamentowy Grant". Projekt badawczy „Rola procesów polityczno-społecznych w kształtowaniu ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej" w ramach programu „Diamentowy Grant" (numer projektu DI2018 009248).

rodził wątpliwości na linii Sejm–Rada Ministrów [Grzybowski 1989: 89–90]. Faktyczne centrum władzy, co pokazała praktyka życia politycznego, było pozakonstytucyjne, gdyż kluczowych decyzji dotyczących państwa nie podejmowały konstytucyjne organy, a Komitet Centralny PZPR [Rybicki 1985:11–12]. Przewartościowania polityczno-społeczne, które były wynikiem wydarzeń z 1989 roku, wymogły rewizję przepisów Konstytucji PRL, tym samym otwierając drogę do jej nowelizacji, także w zakresie powoływania Rady Ministrów, a ostatecznie do rozpoczęcia prac nad nową ustawą zasadniczą i do jej przyjęcia w 1997 roku.

Celem badawczym artykułu jest przeanalizowanie, na ile polskie przepisy regulujące procedurę powoływania Rady Ministrów, uchwalone w 1989 roku, sprawdziły się w latach 1989–1992 – od obrad Okrągłego Stołu do momentu wejścia w życie Małej Konstytucji pod koniec 1992 roku. W artykule zbadano powoływanie gabinetów w porządku chronologicznym: Tadeusza Mazowieckiego, Jana Krzysztofa Bieleckiego, Jana Olszewskiego, Waldemara Pawlaka (nie sformował rządu) oraz Hanny Suchockiej. Realizację celu badawczego umożliwiła analiza i wynikająca z niej ocena przepisów prawnych regulujących tę materię pod kątem ich jakości legislacyjnej oraz precyzji. Należy dodać, że kształtowanie gabinetu jest procesem złożonym, mającym nie tylko normatywne podstawy. W Polsce w latach 1989–1992 zjawisko to było nader widoczne. Istotny wpływ w momencie przewartościowań polityczno-społecznych na ustrojowe zmiany w tym zakresie miał także czynnik personalny: w ujęciu *stricte* (trudne rozmowy oraz decyzje polityczne) i w ujęciu *largo* (wpływ exposé, a także społecznego odbioru nowo powołanego rządu). Można zatem postawić tezę, że przyjęte w 1989 roku zasady powoływania Rady Ministrów i wynikająca z nich praktyka stanowiły jedno z największych wyzwań we współpracy między centralnymi organami władzy państwowej – między Prezydentem a Sejmem.

Na potrzeby artykułu autor, stosując metodę instytucjonalno-prawną, dokonuje wykładni wybranych przepisów prawnych oraz odwołuje się do literatury przedmiotu, stenogramów i badań społecznych.

Procedura powoływania Rady Ministrów a praktyka konstytucyjna

Procedurę powoływania Rady Ministrów w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uregulowano w art. 37 Konstytucji PRL (przepis w wersji od dnia 21 lutego 1976 roku):

> 1. Sejm powołuje i odwołuje Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków.
> 2. W okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów powołuje i odwołuje członków Rady Ministrów. Rada Państwa przedstawia swoją uchwałę Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia.

Przy analizie tego przepisu istotne jest wskazanie na jego ogólnikowy charakter, skutkujący brakiem w tym zakresie szerszej regulacji w ustawie zasadniczej. Należy również zwrócić uwagę na nominacyjną funkcję Sejmu. Miał on kompetencje do powoływania i odwoływania Rady Ministrów, i mógł to uczynić względem całego gabinetu,

jak i wobec tylko jednego członka. Przepis ten nie precyzował jednak, jaką większością głosów to następowało, nadto nie wskazywał na wymóg obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Kwestie te były uregulowane nie w ustawie zasadniczej, a w podustawowym akcie prawnym, tj. w art. 48 Uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 roku – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [M.P. z 1957 Nr 19 poz. 145 ze zm.]. Co więcej, Sejm miał również prawo decydować o liczebności rządu – art. 39 ust. 1 Konstytucji PRL (w wersji od dnia 21 lutego 1976 roku) wskazywał, że: „W skład Rady Ministrów wchodzą: Prezes Rady Ministrów jako jej przewodniczący, wiceprezesi Rady Ministrów, ministrowie, przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej". Nominacyjna rola Sejmu nie była zastrzeżona wyłącznie dla niego, gdyż w okrojonym zakresie pełniła ją również Rada Państwa, co wynikało z art. 37 ust. 2 Konstytucji PRL. Kompetencja ta była jednak ograniczona. Po pierwsze, organ ten tylko w czasie międzysesyjnym (kiedy Sejm nie obradował) mógł dokonać zmian personalnych w Radzie Ministrów. Po drugie, Rada Państwa mogła to uczynić tylko na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Po trzecie, uchwała w takiej sprawie musiała być przedłożona Sejmowi na jego najbliższej sesji. W czasach PRL Rada Państwa nie korzystała często z kompetencji wskazanej w art. 37 ust. 2. Robiła to tylko w pilnych przypadkach, uznając tym samym, iż to Sejm powinien w głównej mierze podejmować decyzje w tym zakresie [Gebert 1985: 143–144].

Pewne zmiany w zakresie procedury powoływania rządu wprowadzono w późnych latach 80. XX wieku. Ogólna procedura wyrażona w art. 37 Konstytucji PRL również znalazła swe rozwinięcie w regulaminie Sejmu, tj. w Uchwale Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 roku – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [M.P. Nr 21 poz. 151 ze zm.]. W art. 29 Regulaminu Sejmu wskazano:

> 1. Sejm powołuje i odwołuje Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków.
> 2. W razie ustąpienia lub odwołania Rządu – Sejm powołuje prezesa Rady Ministrów i powierza mu przedstawienie Sejmowi wniosku co do składu Rady Ministrów. Wniosek prezesa Rady Ministrów w sprawie składu Rady Ministrów głosowany jest łącznie.
> 3. Wnioski prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania lub odwołania poszczególnych członków Rady Ministrów głosuje się oddzielnie.

Ponadto art. 31 Regulaminu Sejmu z 1986 roku wskazywał, że powołanie i odwołanie m.in. Rady Ministrów następują bezwzględną większością głosów. Z kolei art. 79 Regulaminu ogólnie traktował, iż Sejm przyjmuje ustawy większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. W tym samym trybie podejmował uchwały i inne rozstrzygnięcia, o ile przepisy ustaw i Regulaminu Sejmu nie stanowiły inaczej. Przepisy sformułowane w Regulaminie Sejmu z 1986 roku stanowiły rozwinięcie art. 37 Konstytucji PRL. Precyzowały one m.in. okoliczności ustąpienia albo odwołania rządu i jednocześnie powołania kolejnego gabinetu, wskazując, że w takim przypadku Sejm powołuje premiera, powierzając mu tym samym misję utworzenia

rządu. Nie wskazano natomiast, w jakim terminie powinno to nastąpić, co mogło stanowić pole do nadużyć.

W roku 1989, w wyniku przyjętej przez Sejm 7 kwietnia 1989 roku tzw. nowelizacji kwietniowej Konstytucji PRL [Dz.U. z 1989 Nr 19 poz. 101], procedura powoływania rządu uległa znaczącej zmianie. Artykuł 37 ustawy zasadniczej brzmiał:

> 1. Sejm powołuje i odwołuje rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem. Sejm może odwołać Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków również z własnej inicjatywy.
>
> 2. W okresach między kadencjami Sejmu Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów powołuje i odwołuje członków Rady Ministrów. Prezydent przedstawia akt o powołaniu lub odwołaniu Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia.

Wskutek porozumień Okrągłego Stołu dokonano nowelizacji Konstytucji PRL. Zlikwidowano Radę Państwa, zaś w jej miejsce restytuowano urząd Prezydenta. W stosunku do wcześniej istniejącej Rady Państwa, kompetencje jednoosobowej głowy państwa wzrosły. Z analizy art. 37 ust. 1 w związku z art. 32f ust. 1 pkt 6 ustawy zasadniczej wynika, że wpierw kandydat na urząd Prezesa Rady Ministrów prowadził rozmowy z Prezydentem w celu porozumienia o powierzeniu mu misji tworzenia rządu. Następnie Sejm decydował o powołaniu gabinetu w dwóch głosowaniach. Kluczowa była jednak uprzednia rola Prezydenta inicjującego całe postępowanie. W art. 32f ust. 1 pkt. 6 wskazano, że to głowa państwa występowała z wnioskiem do Sejmu o powołanie lub odwołanie Prezesa Rady Ministrów, który wpierw musiał uzyskać akceptację Sejmu, i dopiero wtedy mógł przedstawić skład rządu. W kontekście sytuacji polityczno-społecznej to uprawnienie o personalnym charakterze było szczególne, wywierało bowiem kluczowy wpływ na rozwój powyborczej sytuacji w kraju w 1989 roku. Ponownie zauważalna była jednak ogólnikowość przepisów – brakowało m.in. wariantu rezerwowego w przypadku niepowodzenia misji tworzenia rządu, co skutkowało impasem. Wynikało to jednak z zastanej sytuacji politycznej. Leszek Garlicki wskazuje: „Takie było jednak założenie autorów noweli kwietniowej, którzy postrzegali prezydenturę jako ostatnią gwarancję zachowania istniejącego systemu władzy i pragnęli pozostawić Prezydentowi możliwość przekreślenia ustaleń Okrągłego Stołu" [Garlicki 2019: 31].

Sukces obozu solidarnościowego w wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 roku wymógł rewizję ustaleń wypracowanych w czasie obrad Okrągłego Stołu. Stało się kwestią dyskusyjną, czy stanowisko Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów obejmą politycy związani z PZPR. Proces formowania rządu, na czele którego stanął Tadeusz Mazowiecki, tylko częściowo wynikał z przepisów Konstytucji, gdyż w istocie oparty był na pozakonstytucyjnych kompromisach i rozmowach między władzą a stroną opozycyjną.

Nim jednak ostatecznie sformowano Radę Ministrów, 19 lipca 1989 roku Zgromadzenie Narodowe dokonało wyboru gen. Wojciecha Jaruzelskiego na urząd Prezydenta. Został on jednak wybrany minimalną większością głosów. Następnie, w sierpniu

1989 roku, podjęto decyzję o rekomendacji Czesława Kiszczaka na urząd Premiera. Motyw takiego działania wynikał z próby utrzymania władzy przez stronę rządowo-koalicyjną w jak najszerszym zakresie. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż wbrew art. 37 ust. 1 w związku z art. 32f ust. 1 pkt 6 Konstytucji PRL (w wersji od 7 kwietnia 1989 roku), na podstawie którego Prezydent miał inicjować postępowanie w zakresie wyłonienia rządu, decyzję w tym zakresie podjęto kolegialnie na XIII Plenum KC PZPR. Kiszczak poniósł jednak porażkę, dlatego rozpoczęto poszukiwania kolejnego kandydata. Początkowo politycy PZPR próbowali utrzymać poparcie Stronnictwa Demokratycznego i Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, ale im się nie udało [Buhler 1999: 689, 690, 691–693]. Wskazanie osoby, której zadaniem było sformowanie rządu, było trudne. Nim obie strony – tj. koalicyjno-rządowa oraz solidarnościowa – zaakceptowały później przyjęte rozwiązanie, przeprowadzono dyskusje na ten temat. W sytuacji dynamicznych przemian polityczno-społecznych ewentualny sojusz „Solidarności" z władzą komunistyczną obarczony był piętnem i wizerunkową porażką.

Jak wskazuje Antoni Dudek, zarysowały się dwie koncepcje dotyczące przyszłego rządu i udziału w nim. Pierwsza, forsowana m.in. przez Bronisława Geremka, Adama Michnika i Jacka Kuronia, zakładała koalicję Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego z reformatorską grupą polityków PZPR, zaś partie SD i ZSL miały pełnić rolę fasady; druga z nich, zaproponowana przez Lecha i Jarosława Kaczyńskich, przewidywała sojusz OKP–SD–ZSL [Dudek 2016: 57–58]. Warto jednak dodać, że ostatecznie sformowana koalicja rządowa stanowiła rozwiązanie pośrednie, albowiem oparta była na klubach OKP–SD–ZSL i PZPR. Z uwagi na niepewną i niestabilną sytuację polityczną w Polsce przyjęcie takiego wariantu i w konsekwencji obecności przedstawicieli PZPR w rządzie stanowiło najbardziej pokojową drogę do przeprowadzenia zmian.

Dnia 24 sierpnia 1989 Sejm PRL rozpatrzył wniosek Prezydenta Jaruzelskiego wskazujący Tadeusza Mazowieckiego jako kandydata na urząd Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie odwołano Czesława Kiszczaka [Sprawozdanie stenograficzne z 6 posiedzenia… 1989]. Charakteryzując przyszłego premiera, należy wskazać, że choć Mazowiecki był znaną osobą w obozie solidarnościowym, to nie był jednak oczywistym kandydatem. Co więcej, z początku faworytem do objęcia funkcji premiera był Bronisław Geremek. Wybór Mazowieckiego był jednak nieprzypadkowy, wynikał przede wszystkim z rywalizacji o przywództwo nad obozem solidarnościowym. Wałęsa nie chciał, by to Geremek objął funkcję Prezesa Rady Ministrów, z uwagi na jego silną pozycję w „Solidarności", co w konsekwencji mogło podważyć autorytet Wałęsy. Właśnie dlatego lider strony solidarnościowej zdecydował się wskazać na Mazowieckiego [Krasowski 2012: 66]. Zauważalne zatem jest to, że nie było intencją Wałęsy, aby pierwszy niekomunistyczny Prezes Rady Ministrów był znanym przywódcą politycznym, firmującym swoją osobą politykę rządu i wdrażane reformy. W późniejszym czasie walka o wpływy stała się główną przyczyną sporu między politykami solidarnościowymi, co w efekcie wpłynęło na zmniejszenie od około 1990 roku zaufania społecznego do nowej władzy.

W proponowanej przez Mazowieckiego Radzie Ministrów 11 ministrów wywodziło się z OKP, 4 – z ZSL, 4 – z PZPR, a 3 – z SD (Buhler 1999: 696). Z uwagi na ich znaczenie polityczno-militarne, kwestią sporną było obsadzenie 3 ministerstw: Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych i Obrony Narodowej. Ostatecznie zdecydowano

się na wariant pojednawczy. Ministrem Spraw Zagranicznych został Krzysztof Skubiszewski (bezpartyjny, rekomendowany przez stronę solidarnościową), Ministrem Spraw Wewnętrznych – Czesław Kiszczak, zaś obroną narodową miał pokierować Florian Siwicki [Roszkowski 2017: 463].

Formowanie nowego rządu było kompromisem osiągniętym w niełatwej sytuacji politycznej. Obie strony, znajdując się w trudnej dla nich powyborczej rzeczywistości, musiały wspólnie zrewidować założenia Okrągłego Stołu oraz wspólnie ponieść ciężar sprawowania władzy w Polsce i odpowiedzialności za reformy społeczno-gospodarcze. Było to niezwykle trudne, ponieważ zarówno władza komunistyczna, jak i „Solidarność" miały nie w pełni poprawną ocenę rzeczywistości: pierwsi walczyli o utrzymanie wpływów, drudzy zaś, obawiając się stłumienia zmian przez wojsko i aparat bezpieczeństwa, prowadzili politykę pojednawczą [Dudek 2019: 35].

W exposé wygłoszonym 12 września 1989 roku Tadeusz Mazowiecki odwoływał się do przywrócenia normalnych mechanizmów życia politycznego. Szczególne słowa padły jednak w czasie jego pierwszego wystąpienia, 24 sierpnia 1989 roku. Mazowiecki użył wówczas pojęcia „grubej linii", później znanego jako „gruba kreska", które stało się politycznym sloganem [Marszałek-Kawa, Siemiątkowski 2021: 9–13]. Niewątpliwie pokazuje to, że słowa padające w dwóch pierwszych przemówieniach premiera miały bardzo głęboki wydźwięk, wpływając tym samym na polityczną rzeczywistość. We wrześniu 1989 roku Polacy obdarzyli rząd Mazowieckiego dużą sympatią: ponad 80% badanych oceniało aprobująco premiera oraz wiązało z jego rządem nadzieję na poprawę sytuacji [Badora 1994: 442–445]. Tak wysoki wskaźnik popularności pozwala stwierdzić, że całościowe negocjacje w zakresie wyłonienia gabinetu i wynikający z tego rezultat zostały przyjęte przez Polaków z aprobatą i zadowoleniem.

Powołanie pierwszego niekomunistycznego rządu jedynie częściowo oparte było na przepisach Konstytucji. Dużo bardziej wynikało z rzeczywistych stosunków między władzą komunistyczną a stroną solidarnościowo-opozycyjną, determinowanych przez przemiany polityczno-społeczne. Procedura wskazana w przepisach ustawy zasadniczej, choć cechowała się ogólnikowością, wskazywała jednak na współdziałanie w tym zakresie poszczególnych centralnych organów państwowych. Należy jednak pamiętać o wyjątkowej, kluczowej roli Prezydenta PRL, pełniącego rolę inicjatora postępowania zmierzającego do powołania Rady Ministrów. Warto też dodać, że tak prosta metoda kształtowania rządu wskazana w Konstytucji PRL ułatwiła jego utworzenie w tak dynamicznej rzeczywistości, ale jednocześnie ukazała, iż powinna być bardziej uregulowana w przepisach ustawy zasadniczej, albowiem nie przewidywała wariantów rezerwowych wyłonienia gabinetu. Doświadczenia te zostały wykorzystane w toku prac nad przyszłą konstytucją.

Dnia 21 września 1990 roku Sejm podjął Uchwałę o skróceniu X kadencji Sejmu oraz kadencji Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [M.P. z 1990 Nr 36 poz. 289]. Z uwagi na zmiany polityczno-ustrojowe wskazano w niej na potrzebę rozwiązania Parlamentu i przeprowadzenia wyborów w pierwszym kwartale 1991 roku oraz wyborów prezydenckich najpóźniej w grudniu 1990 roku. Dwa miesiące później, 25 listopada 1990 roku, odbyły się wybory prezydenckie. Niespodziewana porażka premiera Mazowieckiego, który zajął dopiero trzecie miejsce w głosowaniu, skłoniła

go do ustąpienia z pełnionej funkcji. Wskutek dymisji Rady Ministrów, korzystając z uprawnień przyznanych przez przepisy ustawy zasadniczej, nowo wybrany Prezydent Lech Wałęsa pod koniec grudnia 1990 roku powierzył misję utworzenia rządu Janowi Krzysztofowi Bieleckiemu. Polityczne znaczenie kandydata nie było zbyt duże. Robert Krasowski wskazuje: „Bielecki nigdy nie stał się podmiotowym premierem. Bo nie mógł. Wałęsa tak rozdał karty, że uczynił go figurą w pełni od siebie zależną" [Krasowski 2012: 172–177]. Kolejny Prezes Rady Ministrów był dotąd drugoplanową postacią, szerzej nieznaną. Jednocześnie rola premiera była umniejszona przez silne pozycje niektórych ministrów, m.in. Leszka Balcerowicza – wicepremiera odpowiadającego za finanse [Kaczyński 2011: 141–142]. Sejm zaakceptował Bieleckiego na stanowisku Prezesa Rady Ministrów 4 stycznia 1991 roku stosunkiem głosów: 276 za, 58 przeciw, przy 52 wstrzymujących się,. Kilka dni później, 12 stycznia, gabinet otrzymał wotum zaufania uzyskując poparcie 272 posłów, przy 4 głosach przeciwnych i 52 wstrzymanych. Przy analizie obu głosowań zauważalna jest spora absencja parlamentarzystów, podkreślająca zdecydowanie mniejsze zainteresowanie powołaniem nowego rządu niż w przypadku gabinetu Mazowieckiego [Dudek 2019: 289]. Z uwagi na kształtowanie demokratycznego państwa prawa, w którym to parlamentarzyści są przedstawicielami narodu, było to zjawisko niepokojące. Aprobatę względem nowego rządu wyrazili przede wszystkim posłowie OKP, SD i części Parlamentarnego Klubu Lewicy Demokratycznej (dawniej Klub Poselski Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej), przeciwni zaś byli m.in. przedstawiciele Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej. Trudno też mówić o zawiązaniu trwałej koalicji rządowej, skoro na 19 ministrów aż 13 było bezpartyjnych. Ostatecznie w skład Rady Ministrów kierowanej przez Bieleckiego weszło 8 ministrów pełniących funkcję wcześniej [Dudek 2016: 147–148].

Społeczeństwo zaakceptowało nowy gabinet, acz w zdecydowanie mniejszym stopniu niż w przypadku rządu Tadeusza Mazowieckiego. Opadły już bowiem optymistyczne nastroje po wydarzeniach z 1989 roku, zaś sam obóz solidarnościowy wyraźnie się podzielił, budząc tym samym wzrost nieufności Polaków. W badaniu przeprowadzonym przez Centrum Badania Opinii Społecznej pt. *Opinia społeczna o powołaniu rządu Jana K. Bieleckiego* [1990] aż 42% respondentów przyznało, że niewiele lub w ogóle nie interesowało się tym tematem. Blisko 58% badanych nie potrafiło wskazać, czy są zadowoleni z personalnej zmiany na stanowisku szefa rządu, aczkolwiek 33% względem 8% ocen dezaprobujących z zadowoleniem przyjęło fakt, że to właśnie Bielecki został nowym premierem. Warto też dodać, że 33% uczestników badania wskazało, iż rząd będzie miał charakter przejściowy, 28% uznało, że ma szansę trwać dłużej, zaś 38% nie udzieliło odpowiedzi *Opinia Społeczna o powołaniu rządu Jana K. Bieleckiego*… 1990]. Analizując wyniki badania, można krótko scharakteryzować podejście Polaków względem Rady Ministrów kierowanej przez Bieleckiego. Z aprobatą przyjęli zmianę premiera, aczkolwiek temat ten nie był dla nich bardzo istotny, przez co nie budził wielkich emocji. Dominowały odczucia neutralne, pozbawione skrajnych ocen.

Przeprowadzone 27 października 1991 roku wybory parlamentarne, które nie wyłoniły zdecydowanego zwycięzcy, przesądziły wkrótce o pierwszym poważnym

kryzysie politycznym w najnowszej historii Polski po 1989 roku. W ocenie autora złożyły się na niego głównie trzy przyczyny:

1. rozdrobnienie polityczne Sejmu, w którym znaleźli się przedstawiciele aż 29 ugrupowań [Roszkowski 2017: 476];
2. owa mnogość reprezentacji, która uniemożliwiała sformowanie trwałej koalicji rządowej, mogącej być zapleczem dla Rady Ministrów. Jak wskazuje Andrzej Stelmach:

> Różnorodność reprezentacji politycznej w Sejmie może prowadzić do bardzo silnej atomizacji parlamentu i skutkować trudnościami ze stworzeniem większościowej koalicji zdolnej do sprawowania władzy [...]. Po doświadczeniach efektów skrajnie proporcjonalnego systemu wyborczego zastosowanego w 1991 r. następne wybory były przeprowadzone według zmodyfikowanych zasad [Stelmach 2017: 199];

3. styl prezydentury Lecha Wałęsy, cechujący się upolitycznieniem głęboko ingerującym w działania Parlamentu w kontekście powołania Rady Ministrów, co w istocie zaburzało harmonijne współdziałanie między władzą wykonawczą a ustawodawczą [Kasińska-Metryka 2011: 227–229].

W październiku 1991 roku, a więc po wyborach parlamentarnych, wciąż obowiązywała znowelizowana Konstytucja, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w 1952 roku. Na mocy jej przepisów Prezydent nadal był inicjatorem postępowania zmierzającego do wyłonienia Rady Ministrów, zachowywał jednocześnie szerokie uprawnienie wskazane w art. 30 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 2 Konstytucji, na mocy którego mógł rozwiązać Sejm (i jednocześnie Senat) w przypadku, gdyby uniemożliwiały mu one realizację jego konstytucyjnych uprawnień, wyrażonych bardzo ogólnie w art. 32 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie trwający de facto od października 1991 roku do lipca 1992 roku polityczny pat obnażył słabość procedury powoływania Rady Ministrów uregulowanej w przepisach ustawy zasadniczej. Zabrakło wariantu awaryjnego, znajdującego zastosowanie w przypadku niepowodzenia misji kreowania gabinetu, a jednocześnie nie było przepisu zabraniającego pełnienia jednocześnie funkcji Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów [Dudek 2019: 382]. Te luki prawne próbował wykorzystać m.in. Wałęsa, który chciał objąć funkcję premiera, będąc jednocześnie głową państwa, a także liderzy reprezentacji politycznych w Sejmie. Próbowali oni zbudować sejmową większość i podsunąć Wałęsie kandydata na premiera, którego w obliczu trwającego impasu musiał ostatecznie wskazać i powierzyć mu misję utworzenia rządu [Dudek 2016: 186–194].

Zgodnie z art. 32f ust. 1 pkt 6 Konstytucji Prezydent występował z wnioskiem do Sejmu o powołanie lub odwołanie Prezesa Rady Ministrów. Korzystając z tego uprawnienia, głowa państwa rozpoczęła rozmowy mające wyłonić kandydata; propozycję dostali kolejno: Jacek Kuroń, dotychczasowy premier Jan Krzysztof Bielecki i Bronisław Geremek. Jednocześnie próby zbudowania frakcji dysponującej odpowiednią większością w Sejmie podjął się lider PC Jarosław Kaczyński. Prowadził rozmowy z ugrupowaniami, forsując jednocześnie kandydaturę Jana Olszewskiego – polityka PC, adwokata broniącego opozycjonistów w czasach PRL. Podobnie jak Bielecki i wcześniej Mazowiecki, Olszewski w latach 90. XX wieku nie był pierwszoplanową postacią

życia politycznego. W ten sposób Jarosław Kaczyński, budujący uprzednio koalicję, przeforsował kandydaturę Olszewskiego na Prezesa Rady Ministrów, politycznie blokując w ten sposób Wałęsę [Krasowski 2012: 198–201]. Zauważalna więc była pozakonstytucyjna próba wyłonienia rządu, podsycana konfliktami między czołowymi postaciami życia publicznego. Ostatecznie 5 grudnia 1991 roku Sejm przyjął rezygnację Jana Krzysztofa Bieleckiego i jego rządu, powierzając jednocześnie dalsze pełnienie obowiązków [Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 1991 roku w sprawie przyjęcia ustąpienia Rządu, M.P. z 1991 Nr 45 poz. 313]. Następnego dnia na podstawie art. 37 ust. 1 w związku z art. 32f ust. 1 pkt 6 Konstytucji posłowie zaakceptowali kandydaturę Jana Olszewskiego na Prezesa Rady Ministrów [Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 1991 roku w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 1991 Nr 45 poz. 315)]. Głos za oddało 250 posłów, przeciw – 47, zaś wstrzymało się 107 [Dudek 2016: 190]. Nowy premier napotkał jednak istotne trudności w prowadzeniu rozmów z partnerami koalicyjnymi, przez co już 18 grudnia 1991 roku ogłosił zamiar rezygnacji z urzędu, której Sejm jednak nie przyjął [Sprawozdanie stenograficzne z 2 posiedzenia… 1991]. W wygłoszonym 21 grudnia 1991 roku exposé Jan Olszewski wskazywał, by powołanie rządu przez Sejm przysłużyło się zakończeniu komunizmu w Polsce [Marszałek-Kawa, Siemiątkowski 2021: 61]. Nie zabrakło więc akcentów politycznych, wynikających z rozbieżnej oceny polityków solidarnościowych w zakresie przeprowadzenia rozliczenia z przeszłością komunistyczną. 23 grudnia 1991 roku Sejm większością 235 głosów, wobec 60 przeciwnych i 139 wstrzymujących się, powołał Radę Ministrów z Olszewskim na czele [Sprawozdanie stenograficzne z 4 posiedzenia… 1991].

W ocenie społecznej wyłonienie nowego rządu budziło głównie lęk, obawę, że sytuacja się pogorszy – tak wskazało 41% respondentów w badaniu CBOS. Oceny optymistyczne, w rodzaju „nadzieja, wiara, że będzie lepiej", stanowiły 29% wskazań. Nowy premier wzbudzał jednocześnie duże zaufanie – 75% badanych wskazywało ufność wobec niego. Warto dodać, że w okresie od sierpnia 1991 roku do stycznia 1992 roku odsetek osób nieznających tej postaci zmniejszył się z aż 60% do zaledwie 2% – co podkreśla fakt, iż Olszewski nie był wtedy pierwszoplanową postacią znaną przeciętnemu obywatelowi *Opinia publiczna o powołaniu rządu Jana Olszewskiego*… 1992]. Reasumując wyniki badań i społeczne odczucia, Polacy oceniający powołanie nowego rządu nie byli w tym zakresie optymistami: często podkreślano długotrwałość i żmudność procesu kreowania Rady Ministrów, aczkolwiek premier u progu rozpoczęcia swej pracy zyskał spore społeczne zaufanie.

Apogeum politycznego kryzysu przypadło na przełom maja i czerwca 1992 roku. Przesłanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych Antoniego Macierewicza najważniejszym osobom w państwie listy osób mających współpracować ze służbami bezpieczeństwa w czasach Polski Ludowej stało się punktem zapalnym, w wyniku czego w nocy z 4 na 5 czerwca Sejm odwołał rząd Jana Olszewskiego. Wskutek trwającego impasu kluczową rolę odegrał Prezydent Wałęsa, po raz kolejny wykorzystujący swoje konstytucyjne uprawnienia i jednocześnie prowadzący polityczną grę. Już następnego dnia powierzył misję tworzenia rządu Waldemarowi Pawlakowi. Ten młody polityk PSL-u, jak wskazuje Antoni Dudek: „Z punktu widzenia Wałęsy był to wówczas kandydat

optymalny […]. Z kolei dla przywódców ugrupowań popierających kandydaturę Pawlaka najistotniejsze było natychmiastowe usunięcie ze stanowiska znienawidzonego Olszewskiego, nie zaś osoba nowego szefa rządu. Był to zatem klasyczny przykład negatywnej koalicji" [Dudek 2019: 465]. Z tezą tą należy się zgodzić. Po raz kolejny zwyciężył polityczny interes, którego celem było obsadzenie w roli Prezesa Rady Ministrów polityka nierozpoznawalnego, niebędącego pierwszoplanową postacią życia publicznego, przy szczególnej roli Prezydenta, mającego duże polityczne ambicje. Sejm powołał Waldemara Pawlaka na funkcję Premiera 5 czerwca 1992 roku na podstawie art. 37 ust. 1 w związku z art. 32f ust. 1 pkt 6 Konstytucji. Za kandydaturą głosowało 261 posłów, przeciwko 149, wstrzymało się zaś 7 [Sprawozdanie stenograficzne z 17 posiedzenia… 1992]. W uchwale Sejm powierzył rządowi dalsze pełnienie obowiązków do czasu powołania przez izbę niższą Parlamentu Rady Ministrów w nowym składzie [Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 czerwca 1992 roku w sprawie odwołania Rady Ministrów, M.P. z 1992 Nr 17 poz. 125].

Kluczowym zadaniem Waldemara Pawlaka było jednak sformowanie w rozbitym politycznie Sejmie koalicji gwarantującej trwałość rządów nowego gabinetu. Rozmowy w tym zakresie trwały nieco ponad miesiąc i zakończyły się porażką. Prezes Rady Ministrów wygłosił swoje exposé 1 lipca 1992 roku, nie wskazując w nim jednak kandydatów na członków rządu. W przemówieniu nakreślił jedynie program, prosząc jednocześnie, aby posłowie głosowali nad jego projektem. W świetle przepisów Konstytucji takie rozwiązanie było jednak niemożliwe, gdyż zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy zasadniczej Sejm powoływał Radę Ministrów (w całości lub poszczególnych jej członków), nie głosował jednak oddzielnie nad ofertą programową sformowanego gabinetu. Ostatecznie Pawlak złożył prośbę o zwolnienie go z misji tworzenia rządu, zwracając się do Prezydenta. Antoni Dudek wskazuje, że:

> Następnego dnia zwrócił się [Pawlak – przyp. RŚ] z wnioskiem o zwolnienie go z misji tworzenia rządu, jednak nie do Sejmu, który go powołał, ale do prezydenta. Był to kolejny wybieg służący zyskaniu na czasie, bowiem Wałęsa – co było do przewidzenia – oświadczył, że nie zamierza odwoływać Pawlaka [Dudek 2019: 470–471].

Jednakże wykładnia przepisów Konstytucji wskazuje na to, że Waldemar Pawlak postąpił słusznie, zwracając się do Prezydenta, ponieważ to on miał kompetencję do wskazywania kandydata na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Sejm dopiero w kolejnym kroku powoływał kandydata na funkcję premiera, a po prezentacji składu rządu głosował nad wnioskiem. O ile jest możliwe, że był to wybieg w celu zyskania na czasie, o tyle w aspekcie ustrojowym takie posunięcie było, w ocenie autora, uzasadnione. Warto też pamiętać, że po 1989 roku taka sytuacja zdarzyła się po raz pierwszy, gdyż poprzednikom Pawlaka udało się po powołaniu przez Sejm zbudować gabinet oparty na koalicyjnej większości.

Oceniając tę kandydaturę w wymiarze społecznym, warto się odwołać do społecznych odczuć. Mimo nieudanej misji tworzenia rządu Waldemar Pawlak stał się politykiem rozpoznawalnym, zyskując społeczne zaufanie. O ile w sierpniu 1991 roku nieznajomość postaci deklarowało 76,2% Polaków, o tyle w czerwcu 1992 roku odsetek

ten wyniósł zaledwie 6,2%, przy deklaracji zaufania aż 65,4% społeczeństwa *Opinie o zmianie rządu*... 1992].

W zakresie rozpoznawalności i społecznej oceny niedoszły premier zdecydowanie wiele zyskał. Miało to niewątpliwie spory wpływ na sukces PSL-u w wyborach parlamentarnych w 1993 roku, po których udało się sformować rząd z liderem ludowców na czele. Wskutek niepowodzenia misji Pawlaka i tym samym politycznej porażki Wałęsy przepisy Konstytucji po raz kolejny okazały się zbyt ogólne w zakresie powołania rządu. Podkreślić należy, że inicjatywa, będąca ponownie w rękach liderów reprezentacji politycznych zasiadających w Sejmie, była de iure pozakonstytucyjna. Tylko głowa państwa miała kompetencję do wskazania kandydata na premiera. Po kuluarowych rozmowach, w których kluczowe role odgrywało osiem ugrupowań politycznych, uzgodniono kandydaturę Hanny Suchockiej [Roszkowski 2017: 477]. Lech Wałęsa 8 lipca 1992 roku powierzył misję tworzenia rządu Hannie Suchockiej. Po raz kolejny na czele rządu miała stanąć osoba niekoniecznie rozpoznawalna, niebędąca dotychczas pierwszoplanową postacią życia publicznego. Z powodu konfliktów liderów politycznych takie posunięcie było jednak zasadne, gdyż już 10 lipca 1992 roku Sejm odwołał Pawlaka, powołując jednocześnie Hannę Suchocką na funkcję Prezesa Rady Ministrów. Oddano 233 głosów za, 61 przeciw, a wstrzymało się 113 posłów [Dudek 2019: 476]. W swoim exposé premier podkreśliła: „Suwerenność i niezawisłość Polski, umacnianie jej bezpieczeństwa oraz tworzenie korzystnych zewnętrznych warunków dla cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju kraju pozostają trwałymi celami polityki zagranicznej naszego państwa". Jednocześnie zapowiedziała drugi krok reformy samorządu terytorialnego i wyraziła oczekiwanie, iż jej misja musi zakończyć okres sporów i waśni między ugrupowaniami politycznymi [Marszałek-Kawa, Siemiątkowski 2021: 97]. Już następnego dnia większością 226 głosów za, przy 124 przeciwnych i 28 wstrzymujących się, powołano Radę Ministrów [Roszkowski 2017: 477]. Negocjacje w sprawie personalnych ustaleń trwały względnie krótko i zaowocowały gabinetem, który utworzyło aż siedem partii [Sadecki 2019: 95].

Społeczeństwo polskie z zadowoleniem przyjęło powołanie nowej Rady Ministrów. Odsetek ocen optymistycznych był dużo wyższy niż w przypadku rządu Bieleckiego i Olszewskiego: wyniósł odpowiednio 60% do 47% i 29%. Rząd budził duże nadzieję i wiarę, że poprawi się sytuacja, jednocześnie Polacy woleli, by gabinet był jak najbardziej niezależny od Prezydenta. Reasumując, akceptacja społeczeństwa wynikała przede wszystkim z krótkich, nieprzeciągających się negocjacji w zakresie koalicji rządowej. Jednocześnie warto podkreślić, że powołana Rada Ministrów otrzymała od obywateli duży kredyt zaufania *Reakcje na powołanie rządu Hanny Suchockiej*... 1992].

Podsumowanie

Podsumowując prowadzone rozważania, należy sformułować kilka wniosków.

Po pierwsze, od 1989 do 1992 roku wciąż obowiązywały w części przepisy Konstytucji uchwalonej w 1952 roku, które – choć znowelizowane – wymagały wciąż nieustannego dostosowywania do potransformacyjnej rzeczywistości. Przyjętą wiosną 1989 roku procedurę powoływania Rady Ministrów nie sposób ocenić wyłącznie

pozytywnie albo negatywnie. Cechowała się wprawdzie ogólnikowością, co w połączeniu z silną pozycją polityczną Prezydenta Lecha Wałęsy (wyposażonego w nadane mu przez ustawę zasadniczą znaczące kompetencje), przy braku rezerwowych wariantów wyłonienia rządu, prowadziło do aberracji między egzekutywą a legislatywą, która osiągnęła swój zenit w czasie I kadencji Sejmu. Jednocześnie jednak wspomniana ogólnikowość, pozostawiając pewien luz decyzyjny, umożliwiała osiągnięcie porozumienia między politycznymi liderami o co prawda pozakonstytucyjnym charakterze, pokazującego jednak ich koalicyjne zdolności. Dzięki temu Sejm I kadencji, choć bardzo zróżnicowany, funkcjonował przez blisko dwa lata, mając także pewne kreacyjne zdolności w zakresie wskazywania kandydata na urząd Prezesa Rady Ministrów.

Po drugie, nim kolejne osoby objęły urząd Prezesa Rady Ministrów w latach 1989–1992, uprzednio nie były szerzej znanymi postaciami życia publicznego. Co jednak ciekawe, brak większej rozpoznawalności nie przeszkodził im w otrzymaniu dużego kredytu zaufania od polskiego społeczeństwa.

Po 1989 roku Polska aspirowała do grona demokratycznych państw prawa. Niemożliwe było jednak zbudowanie takiego modelu ustrojowego w krótkim czasie. Co więcej, czarę goryczy przelała niestabilna sytuacja polityczna podsycana gospodarczym kryzysem. Nie można jednak tych lat i wypracowanych wtedy rozwiązań w kontekście powoływania Rady Ministrów oceniać wyłącznie przez pryzmat niesprzyjających okoliczności. Należy docenić ustrojodawcę, który mając doświadczenia zdobyte po 1989 roku w kontekście powoływania Rady Ministrów, przyjął w uchwalonej pod koniec 1992 roku Małej Konstytucji szereg rozwiązań gwarantujących wyłonienie gabinetu nawet w przypadku głębokiego politycznego impasu.

Bibliografia

Barbara Badora, 1994, *Społeczeństwo i władza lat osiemdziesiątych w badaniach CBOS*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.

Bożyk Stanisław, 2009, *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica" 8: 161–174.

Buhler Pierre, 1999, *Polska droga do wolności 1939–1995*, Jerzy Eisler (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.

Burda Andrzej, 1990, *Charakterystyka postanowień Konstytucji PRL z 1952 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Marian Kallas (red.), Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 347–361.

CBOS, 1990, *Opinia społeczna o powołaniu rządu Jana K. Bieleckiego*, „Komunikat z Badań" (BS/16/3/91)", Centrum Badania Opinii Społecznej, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1991/K_003_91.PDF (dostęp: 11 maja 2022).

CBOS, 1992, *Opinia publiczna o powołaniu rządu Jana Olszewskiego*, „Komunikat z Badań" (BS/42/3/92), Centrum Badania Opinii Społecznej, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_003_92.PDF (dostęp: 11 maja 2022).

CBOS, 1992, *Opinie o zmianie rządu*, „Komunikat z Badań" (BS/335/45/92), Centrum Badania Opinii Społecznej, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_045_92.PDF (dostęp: 11 maja 2022).

CBOS, 1992, *Reakcje na powołanie rządu Hanny Suchockiej*, „Komunikat z Badań" (BS/350/59/92), Centrum Badania Opinii Społecznej, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1992/K_059_92.PDF (dostęp: 11 maja 2022).

Dudek Antoni, 2016, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków: Wydawnictwo Znak Horyzont.

Dudek Antoni, 2019, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków: Wydawnictwo Znak Horyzont.

Garlicki Leszek, 2019, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.

Gebert Stanisław, 1985, *Rząd a inne naczelne organy władzy państwowej*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, Marian Rybicki (red.), Wrocław: Instytut Państwa i Prawa PAN, 134–143.

Grzybowski Marian, 1989, *Z rozważań nad konstytucyjną koncepcją Rady Ministrów*, [w:] *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci prof. Witolda Zakrzewskiego*, Kazimierz Działoch, Marian Grzybowski, Paweł Sarnecki, Eugeniusz Zwierzchowski (red.), Kraków: Krajowa Agencja Wydawnicza, 89–109.

Kaczyński Jarosław, 2011, *Polska naszych marzeń*, Lublin: Wydawnictwo Akapit.

Kasińska-Metryka Agnieszka, 2011, *Od „stagnacji" do demokracji. Pułapki przywództwa transformacyjnego w Polsce*, [w:] *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Wawrzyniec Konarski, Agnieszka Durska, Szymon Bachrynowski (red.), Warszawa: Wydawnictwo SWPS „Academica", 227–239.

Krasowski Robert, 2012, *Po południu. Upadek elit solidarnościowych po zdobyciu władzy*, Warszawa: Wydawnictwo Czerwone i Czarne.

Marszałek-Kawa Joanna, Piotr Siemiątkowski (oprac.), 2021, *Exposé Prezesów Rady Ministrów 1989–2019*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Roszkowski Wojciech, 2017, *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Rybicki Marian, 1985, *Pozycja ustrojowa rządu w systemie politycznym PRL*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, Marian Rybicki (red.), Wrocław: Instytut Państwa i Prawa PAN, 11–21.

Sadecki Jerzy, 2009, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków: Universitas.

Stelmach Andrzej, 2017, *Manipulacje prawem wyborczym i ich wpływ na legitymizację władzy w Polsce*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Sławomir Patyra, Mirosław Sadowski, Krzysztof Urbaniak (red.), Poznań: Wydawnictwo Nauka i Innowacje, 195–210.

Akty prawne i dokumenty

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 Nr 33 poz. 232 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 Nr 19 poz. 101 ze zm.).

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1957 Nr 19 poz. 145 ze zm.).

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1986 Nr 21 poz. 151 ze zm.).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 września 1990 r. o skróceniu X kadencji Sejmu oraz kadencji Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 1990 Nr 36 poz. 289).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 1991 r. w sprawie przyjęcia ustąpienia Rządu (M.P. z 1991 Nr 45 poz. 313).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 1991 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 1991 Nr 45 poz. 315).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 czerwca 1992 r. w sprawie odwołania Rady Ministrów (M.P. z 1992 Nr 17 poz. 125).

Sprawozdanie stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 23 i 24 sierpnia 1989 r., 1989, Sejm RP, http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/259278CD28DE3BBDC1257D20002CC6FD/$file/006_000006771.pdf (dostęp: 11 maja 2022).

Sprawozdanie stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 17 i 18 grudnia 1991 r., 1991, Sejm RP, http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/423C9755#053 (dostęp: 11 maja 2022).

Sprawozdanie stenograficzne z 4 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 grudnia 1991 r. [4, 1], 1991, Sejm RP, https://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf (dostęp: 11 maja 2022).

Sprawozdanie stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 4–6 czerwca 1992 r. [17, 1–3], 1992, Sejm RP, https://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf (dostęp: 11 maja 2022).

Shaping the model of power in the Republic of Poland after 1989 on the example of the appointment of the Council of Ministers in Poland – from the office of Tadeusz Mazowiecki to the office of Hanna Suchocka

Abstract

In the article, the author discusses the procedure for appointing the Council of Ministers in Poland after 1989. It examines the period 1989–1992. He begins his deliberations with the appointment of the first non-communist government of T. Mazowiecki, and ends with the cabinet of H. Suchocka. The author analyzes the related legal provisions and at the same time describes the political and social context. In the author's opinion, in all the described cases the political context was important and due to the general nature of the regulations, it was possible to develop optimal solutions. These experiences were the foundation for further work on the constitution.

Key words: procedure for appointing the Council of Ministers in Poland in 1989–1992, shaping the model of power in the Republic of Poland after 1989, constitutional practice in Poland after 1989

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.4

Adriana Krawiec[*]
Uniwersytet Jagielloński
ORCID: 0000-0002-9552-2818

Polish politics in education about the Holocaust as exemplified by Auschwitz on the basis of the changes in 1989. And what was it like in the U.S.? Can we draw on the American politics of memory in the context of the Holocaust?

Introduction

The 1989 Autumn of Nations has changed both the social memory and the history of KL Auschwitz educated in Poland. It seems to be a bold hypothesis, which is not the case when both terms are associated with polity and politics. The article aims at describing and explaining changes in the Polish policy of Holocaust education on the example of Auschwitz. Auschwitz is discussed through the prism of a living memorial and geographical space historically related to events. Politics is analyzed using categories connected to social memory, its relationship with history, places of memory, and within two political systems, i.e. socialism and democracy. Following that, American policy is similarly described and explained in this context. A living memorial of the Holocaust, considered a global promoter of the Holocaust education, is located in the U.S. It is called the United States Holocaust Memorial Museum.

Konzentrationslager Auschwitz (KL Auschwitz) was founded in 1940 by the Nazis, motivated by the need to carry out a wave of mass arrests among the Polish population. As early as 1941, Himmler designated the concentration camp in Oświęcim as a site of the extermination of Jews [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau 1960: 1]. In the years 1940–45 KL Auschwitz was composed of camp I Stammmlanger – KL Auschwitz I and, inter alia, the camp in Birkenau – KL Auschwitz II, but also many sub-camps [Kucia 2005: 10]. Over a million Jews were killed in KL Auschwitz, mainly in Birkenau. The second largest groups of victims were Poles – ca. 70–75 thousand. In Auschwitz, the Nazis killed many citizens of other countries and ethnicities [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau 1960: 2]. Auschwitz was the epicenter of the Holocaust – the event in which two-thirds of European Jewry, or 6 million Jews,

[*] adrianakrawiec@wp.pl

were exterminated, and 3 million of them were Polish Jews. [Young 1993: viii – Preface, 154]. The commemoration of this place, located in Poland, a country filled with the topography of Nazi crimes, is associated with the memory of those who survived and the policy of Poland's post-war governments as the former Nazi camp, Auschwitz, became a state institution, i.e. a state museum, by virtue of an Act governments [*Ustawa* z dnia 2 lipca 1947 r. *o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów w Oświęcimiu* (Dz.U. z 1947 r. Nr 52, poz. 265)]. However, after the Second World War, Poland found itself in the zone of Soviet influence. That was the time of the Cold War rivalry between the Eastern and Western Bloc. In the Eastern bloc, the memory of the victor of World War II – the USSR, which liberated the Nazi camps – was present as official history [Pomian 2006: 191–196]. It was not until Poland became a democracy that the Auschwitz-Birkenau State Museum became a tool with which the Polish state pursues the goals of politics of memory, and not official history.

With the origin of the Auschwitz memory site thus outlined, it is evident why politics in the context of education about the Holocaust in Poland, based on the example of the Auschwitz-Birkenau State Museum, requires consideration in terms of social memory, and its relationship with history, sites of memory, and their use in politics in a given historical context. In 1925, Maurice Halbwachs was the first to define collective memory as non-personal remembering in the interests of a group. According to Halbwachs, man as a social being without other people is deprived not only of language but also of memory [Halbwachs 1980: 51–87]. In Polish literature on the subject, collective memory is identical to social memory [Kubiszyn 2019: 30]. The memory of the Holocaust is maintained and shaped by tradition, the media, politicians, and public institutions, including schools and museums [Erll 2018: 164]. However, the most critical role in the commemoration process is played by politicians because as it is only them who can define constitutive norms, values, and symbols that are put on the political market [Kącka, Piechowiak-Lamparska, Ratke-Majewska 2019: 67]. Today, this is termed the politics of memory [Chwedoruk 2018: 232–235]. For this reason, the main contributor to the politics of commemoration in a sovereign democratic state is the legally elected authorities or the current ruling party, and, to some extent, the opposition. It is politicians who decide when to celebrate anniversaries and establish institutions and places related to the sphere of memorization. Both the number and size as well as infrastructure thereof provide information on what a particular state wants to convey through them.

Such institutions as the Auschwitz-Birkenau State Museum are special sites of memory and should not be viewed in the way they are interpreted by Pierre Nora, who is the most well-known scholar studying sites of memory and describing them as monuments or works of art, that is, every cultural phenomenon connected with a group's past and evoking images [Erll 2018: 45–47]. If we were to understand the existence of Auschwitz in this way, this would involve a narrow understanding of the politics of memory concerning only the problem of sites of memory – e.g. their preservation. Given the extensive scope of activities of such institutions as the Auschwitz-Birkenau State Museum, these places are associated with a broader concept of the politics of memory – understood as strengthening of public discourse about the

past, both inside and outside the country concerned, through various forms of institutionalization of such discourse [*Polityka historyczna* 2006]. In Poland, places such as Auschwitz rely on the Ministry of Culture as cultural institutions, as public education centers are governed by the Ministry of Education. Auschwitz is, therefore, a tool with which the Polish state implements the goals of the politics of memory. Such a goal could be, for example, to introduce compulsory education on the history of the Holocaust to schools and the museum could be required, for example, to conduct research in this area and use the results in the form of exhibitions or other educational activities. The politics of memory is therefore associated with "soft" development of an image of the past, and the state is responsible for history, not imposing history [Tokarz 2012: 15–36]. In undemocratic countries and countries with defective democracy, such a policy is often associated with history imposed from above by the state – the nationalization of history [Tokarz 2012: 15–36] or the state's view on history, which is then referred to as historical politic [Chwedoruk 2018: 232–235]. The history of Auschwitz is multifaceted, and the purpose of the institution, assigned to it by the democratic Polish state is to show all these aspects, which is included in the statute provided by the Ministry of Culture to the museum: the institution's goal is to disseminate the history of KL Auschwitz, understood as a concentration and death camp in 1940–45 [*Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego* z dnia 19 lutego 2013 r. *w sprawie nadania statutu Państwowemu Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu*].

Commemoration of Auschwitz and in Auschwitz after the war

The first public exhibition in Auschwitz was created mainly by former Polish prisoners of KL Auschwitz I: amongst others, Wincenty Hein, Tadeusz Hołuj, Alfred Woycicki, Tadeusz Wąsowicz and Kazimierz Smoleń. Block 15 was to be the opening block [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, *Zasady rozplanowania muzeum...* 1947: 131] and addressed the "predatory nature of Germany" [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, *Projekt organizacji Muzuem...* 1946–1947: 112] towards Poles [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, *Zasady rozplanowania...*1947: 20] throughout history – that is how they approached Nazi crimes. The exhibition in block 15 was supposed to emphasize "certain features of the German nation" that brought misfortune to its neighbors, including extermination of the Slavic region [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, *Zasady rozplanowania...* 1947: 20]. Blocks 5–11 and 16–18 were to be devoted to the history of the KL Auschwitz I and only one block (4) was to be related to the death camp – KL Auschwitz II, i.e. Birkenau [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, *Zasady rozplanowania muzeum...* 1947: 21–23]. The death camp in Birkenau, located 3 km from Auschwitz I, was to remain a reserve without any exhibitions. Thus, the emphasis was not on the destruction of the Jews but on living and working in the prisoner camp of the Auschwitz I. In terms of nationality, the largest number of prisoners in Auschwitz until the deportation of Jews were Poles who, according to the policy of the Nazis, were to be Germanized or destroyed. In the exhibition blocks, the focus was on the destruction of a prisoner by conditions of living, eating, slave labor, which

led to death due to infectious diseases and physical exhaustion [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, *Zasady rozplanowania muzeum…*1947: 21], as well as the destruction of the resistance movement by shooting and hanging [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, *Tymczasowy mały przewodnik…*1947: 3–7]. These plans were to a large extent implemented, which is confirmed by the description of the exhibitions in the guide published in the early days of the center's operation [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, *Tymczasowy mały przewodnik…,* 1947: 3–7].

The concepts of the establishment of the museum prove that they were the result of collective memory in the interest of a given group – the Polish nation. This would not be the reason to deny the validity of social understanding of history if this interpretation did not claim to be a scholarly history [Pomian 2006] and was not associated with defective codes of memory. The existence of the first issue is confirmed by the fact that the center's purpose, under the Act, was to collect and gather evidence about Nazi crimes in Oświęcim, and to study it scientifically [Cichocki 2005: 15–16]. Collective memory, however, is not the same as scholarly history. History is perceived as continuous and universal, unbiased and disinterested, intellectual, complex, linear and using scientific language [Kubiszyn 2019: 38]. By contrast, memory is discontinuous, partial, emotional, simplified, alive, and rooted in the present, subjective, and it uses metaphorical and poetic language. Defective codes of memory relate to the so-called diminishing of the role of Birkenau, with KL Auschwitz being a historical place and the epicenter of the destruction of Jews from all over Europe, which took place in occupied Poland. However, the problem of the exhibition thus proposed has a broader historical context which will be discussed below.

Power over the memory of Auschwitz and history in the Auschwitz center

In 1945 Bolesław Bierut brought Poland under the control of the USSR, and two years later, he became the head of the Polish puppet government controlled by Joseph Stalin [*Układ o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej między Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i Rzecząpospolitą Polską,* (Dz.U. 1945 nr 47 poz. 268)]. The nationalized Polish media at the time show the interpretation of Poland's memory politics under communist rule*: prison walls collapsed under the powerful blows of the Stalinist Army*, which was supposed to demonstrate, according to the media, *the superiority of socialism over capitalism* [Wolff-Powęska 2005]. In the times of the Polish People's Republic, Auschwitz had a political function to fulfill – it was expected to strengthen solidarity with the USSR (through Auschwitz, the authorities promoted the USSR as an ally of Poland in the fight against the Germans, who, as was claimed at the time, were intent on destroying the Slavic people) [*Układ o przyjaźni, pomocy wzajemnej i współpracy powojennej między Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i Rzecząpospolitą Polską,* (Dz.U. 1945 nr 47 poz. 268)] and against the heirs of imperialistic Nazism – as the USRR depicted Western bloc (mainly New York bankers and London oil men) with which the Eastern bloc was in Cold War conflict

[Huener 2003: 76–80]. This goal was achieved by denying the predominantly Jewish character of the Holocaust in Auschwitz and, incidentally, in other Nazi camps in Poland, Czechoslovakia, and the GDR which viewed the victims in political or national context rather than an ethnic or religious one. Communist universalist ideology was intended to reduce the emphasis on the Jewish dimension of the events [Alexander 2002: 5–85]. Thus, it became possible to show the scale of Germany's crimes against many nations occupied by the Nazis [Alexander 2002: 64]. It was perfectly illustrated by an exhibition in Block 4 in the times of the Polish People's Republic: it described the annihilation of Jews as extermination of millions. In this block, instead of the number of ca. 1.5 million murdered Jews, as determined at that time by the Jewish Historical Institute [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, *Centralna Żydowska Komisja Historyczna w Polsce*...1947: 24], the number of 4 million victims of various nationalities was provided, based on the findings of the Soviet Extraordinary State Commission for the Investigation of the Crimes of German-Fascist Aggressors [Trojański 2019: 32–40]. For this purpose, a map was hung with arrows running from various deportation sites, pointing to Auschwitz, but no mention was made of the fact that the victims were mainly Jews [Huener 2003: 123–227]. It is only in the context of the extermination process that the guide mentions Jews [Smoleń 1974].

In Auschwitz, therefore, history was present in the form of an official record. So those were accounts about the camps and the Second World War of the USSR, which purported to be a scholarly history [Pomian 2006: 191–196]. They were written in third person and there were even references to archives that, at the time, were exclusively under Soviet control. A breakthrough did not come until after 1989, and was related to the collapse of the Eastern Bloc. It was then that it became possible to recover the history of Auschwitz. The results of Polish People's Republic's policies were felt for many years after the fall of communism. Even in 2008, the majority of Poles believed that it was their nation that suffered the greatest loss of life as victims of Auschwitz [Cowan, Mailes 2017: 24]. The official history of Auschwitz under communist rule in Poland was disseminated through state ceremonies, factory tours, the educational system [Kucia 2005: 68–70] in which the history of the destruction of Jews was part of the fate of Poland, and even the topic of fighting in the Warsaw Ghetto was depicted as a Polish-Jewish insurgency [Szucha 2008: 114–115]. In the times of the Polish People's Republic, the percentage of foreign tourists in Auschwitz was small compared to Polish visitors, as evidenced by internal memoranda kept in the museum's archives [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau 1971]. Conveying the Soviet message across the Iron Curtain was difficult, but also reaching the Eastern Bloc with the West's message about the destruction of Jews was as difficult. That is why the two memories – Polish and Jewish – could not be compared with each other. It was Pope John Paul II during his pilgrimage to his homeland in 1979 who first made the Poles aware of the essence of Auschwitz. The Poles did not understand the message of his sermon. It brought about the first conflict over religious symbols and in fact, over memory [Young 1993: 120–121].

The first country to follow Israel and include the Holocaust in national history

Israel was the first country to include the Holocaust in national history and to commemorate it in the form of the museum-memorial site of Yad Vashem. The U.S. quickly followed suit. The American Holocaust Museum in Washington "grew" on the wave of interest in the past that came about in the second half of the twentieth century – the so-called memory boom [Sodaro 2018: 12–15]. Memory boom is associated with the culture of memory, and in the U.S. also with popular culture, which promoted a "flood" of autobiographies and memories, as exemplified by the popularization in the U.S. of the Diary of Anne Frank [Cowan, Miles 2017: 32] or Elie Wiesel's book entitled *Night* [Fallace 2008: 25–28]. The first trial of the Nazi Adolf Eichmann in Israel was broadcasted on main American television channels. It was the first step towards raising the awareness of American society, which in the 1960s had little or no knowledge of the Holocaust [Fallace 2008: 25–28]. The Eichmann trial showed the uniqueness of the Holocaust as well as the banality of evil [Arendt 2010]. Nazi guilt has changed into that of "everyman" [Alexander 2016: 3–16]. The debate of scholars who tried to deal with the Holocaust carried a political message that people have the capacity to be victims as well as perpetrators, therefore there is no question of legitimizing or distancing themselves from the suffering of the victims or the responsibility of the perpetrators [Alexander 2002]. Thanks to it, the problem of the Holocaust became a national problem; therefore the Holocaust Museum was erected in the very heart of the U.S. capital, and people entering the museum from Raoul Wallenberg street can see the symbol of Washington behind them – the Washington Monument. It is proof that the Holocaust in the memory of Americans was on a par with the fathers of American democracy.

The memory boom promoted Halbwachs' categories, which had been dormant for many years [Halbwachs 1992: 25–28]. His work made it possible to explain why the U.S., whose citizens were not Holocaust victims, addressed the Holocaust to such an extent as to build a national monument, or more precisely a national "living monument," which term will be discussed further. The explanation why the Holocaust became part of American memory was Halbwachs' approach to collective memory [Halbwachs 1992: 25–28]. He defined collective memory, not only through the prism of what communities or their ancestors experienced in the past, but also through what they hold in memory [Alexander 2002]. In 1978, President Carter, on the basis of the aforementioned grass-roots debate on the Holocaust in the U.S., appointed a special commission (President's Commission and Holocaust Memorial Council) to propose how Americans should face the past violence [*Report to the President. President's Commision on the Holocaust*, September 1979]. In 1979, this commission, chaired by Elie Wiesel, suggested that a living Holocaust memorial be erected to put Jewish victims at the center, containing a museum, a Holocaust education center, and a Committee on Conscience, giving America a signpost on how to deal with the crime of genocide in future [Weinberg, Elieli 1995: 20]. Since the 1970s, thanks to culture, science, civil society, and American politics, the Americans have kept the memory of the Holocaust. This is supervised by the United States Holocaust Memorial Council established by Congress in 1980 [*An Act to Establish the United States Holocaust Memorial Council*].

American metaphor of the Holocaust that changed the post-war global landscape

The museum in the U.S. is devoted to the history of the Holocaust and places Jewish victims at the center of its remembrance. To enable the Americans to understand what the Jewish people had experienced, the planners used a number of arrangement techniques – after entering the museum, visitors feel as if they were in prison – which is reflected by steel structures and brick [Weinberg, Elieli 1995: 25]. The exhibition space is winding, dark and cramped – this is supposed to intensify the experience of Jews transported and chased to death along roads they did not know, until their annihilation in gas chambers. Enabling Americans to understand the horror of Jewish victims was to force appropriate action in the event of violations of human rights (in a spirit of democratic values). Identification with the victim at the Museum in Washington takes place at the entrance to the permanent exhibition. Visitors are given identification cards with the history and personal data of the victims. Visitors walk through the three floors of the exhibition together with these tragic heroes, knowing that their stories will not have a happy ending. The personalization of the Holocaust ends with oral stories – of witnesses and survivors [Weinberg, Elieli 1995: 71–72].

Education about the history of the Holocaust is the primary task of the museum, but its aim is also to educate on how to prevent similar crimes in the future. The Holocaust becomes a metaphor here. It is to serve as a weapon in the fight for human rights [Weinberg, Elieli 1995: 165]. This metaphorical vision of the Holocaust, understood as universalism, which does not in any way contradict the uniqueness of the Holocaust (as did the USSR), was developed in a 1979 report [*Report to the President. President's Commision on the Holocaust,* September 1979]. Imperialism, which until the Second World War was identified only with the benefits of civilization, started to be viewed through the metaphor of the Holocaust. After the war, imperialism began to be seen in terms of the subjugation of non-Western nations, and anti-imperialist movements came to the fore, mainly in the U.S., Great Britain and France. Due to the narrative of the Holocaust in Western civilization, a socio-political inversion took place that freed non-Western nations (primarily from the eastern and south-eastern regions of the world) from imperialist Western domination. In this way, the post-war global landscape changed radically, establishing new sovereignty and laying the foundations for economic globalization.

However, Elie Wiesel, as chairman of all American bodies involved in the construction of the museum, saw the Holocaust as an "ontological evil" [Alexander 2016; Alexander 2002]. If his interpretation of the Holocaust had been expressed in a museum, such a perception of evil would have made it impossible to understand the Holocaust, and therefore would be of no political utility. Thus, Wiesel's view was in contradiction to the vision of the museum proposed by the Council. Eventually Wiesel had to resign as chairman of the council responsible for the construction of the facility [USHMC & USHMM Leadership2003]. The Council delegated the presidency of the future museum plans to Michel Berenbaum. Thanks to his plans, the museum is a place dominated by chronology and a pedagogical dimension, which is not only to commemorate the

Holocaust, but also help to understand it – by empathizing with the role of a victim. In educating about the Holocaust, the museum emphasizes the value of human rights that the Jews were deprived of by Nazis, and the role of observers [*Remarks by Dr. Michael Berenbaum The United States Holocaust Memorial Museum Presentation to a Joint Meeting of the Museum Development Committee and the Content Committee January 20, 1988, The National Gallery; Exhibition Story Outline Presented to the Content Committee The United States Holocaust Memorial Museum May 11, 1988*]. All that for the purpose of strengthening civic attitudes. The Holocaust metaphor proposed by American society since the 1970s has traveled across all Western bloc countries.

Fight over the Holocaust memory – Western Europe versus the Soviet Union

Western Europe struggled with the Second World War for a long time because its favorable opinion about itself was shattered [Cywiński 2014]. The slow inclusion of the Holocaust in European remembrance showed the way towards Europe's responsibility for decisions how to conduct not only the politics of memory, but also national and international politics. Europe owes that to the United States and to the universalization of the Holocaust problem. In the first few years after the war, almost every Allied country wanted to express its suffering, commemorating the heroism in the fight against the occupant and publicizing its participation in the liberation [Wolff-Powęska 2005] But it was in Western countries behind the Iron Curtain that, over time, it became possible to fit the Holocaust into national history, which was initiated by the United States and Israel since the 1950s. It happened at a time when the USSR was trying to internationalize the history of Auschwitz through the museum. It was doomed to failure because the universalization of the Holocaust in the West concerned the uniqueness of Jewish martyrdom and civil rights, while in the countries of the Eastern bloc – communist universalist ideology was supposed to reduce the emphasis on the Jewish dimension of the events [Alexander 2002].

Knowledge about Auschwitz began to take on an international dimension thanks to former prisoners, within the framework of the International Auschwitz Committee (IOC). In 1985, the exhibition "Auschwitz – a crime against humanity" opened in the very United Nations building [Cebulski 2016: 131]. Thanks to the IOC, today Birkenau is not a reserve without worthy materialization of memory. However, those events took place under the auspices of the then Ministry of Culture [Huener 2003: 160]. The authorities saw that they could no longer remain silent on Birkenau. The issue of commemorating Birkenau, in the form of a competition for a monument on the site, announced by the IOC in 1957, was communicated globally. Famous names in the jury of the competition helped the cause: Giuseppe Perguini (Italy), J.B. Bakema (Netherlands) or Henry Moore (Great Britain). They were leading artists and architects. The entries came from all over Europe and even from around the world – from 658 artists [Young 1993: 32–141]. The finalists' works resulted in a metaphorical architectural composition referring to what Birkenau was. When work on it was completed, the Soviet domination of "camp discoveries" suppressed the story of the Holocaust with

the inscription [Alexander 2002: 64]: *Place of martyrdom and death of 4 million victims murdered by Nazi genocides 1940–45* [Kucia 2005: 30].

Including Auschwitz in the memory of the European community was not possible until after the collapse of the USSR. However, the decline of Soviet politics entailed first confrontations between what Poles in the USSR had been taught and the memory of nations on the other side of the curtain. As an expression of a symbolic demonstration of strength, Oswiecim Catholic faithful's, led by their priest, in 1988, placed a cross, called "papal cross," near Auschwitz, which cross was part of the altar during John Paul II's visit to Birkenau. This exacerbated the conflict with the Jewish community, which saw the cross as a step towards the appropriation of Auschwitz. Kazimierz Świtoń protested in defense of the cross, encouraging people to plant more crosses. It was only in free Poland that the conflict was legally resolved with the entry of the Act of May 7, 1999 on the protection of the sites of the former Nazi death camps [*Ustawa* z dnia 7 maja 1999 r. *o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady* (Dz.U. 1999 nr 41 poz. 412)]. From the legal point of view, it is very important to use the terms "temporary civil structures" and "construction devices" – the crosses placed there met the definitions and thus were allowed to be removed.

Political transformation in Poland and the beginning of the end of the state's monopoly on the perception of history

The fall of the mainstay of Marxist totalitarianism, i.e. the USSR, changed the fate of Poland and all nations that had been under Soviet rule. It allowed for a return to the democratic Europe, eliminating such a tragic division into the enslaved East and the free European West [Krzemiński 2010: 9–10]. The transition of Poland to a democratic society required many changes in the context of the politics of memory, changes in the field of ensuring political rights, which not only concern electoral rights, but also the rights to freedom of speech and opinion. This meant an end to the state's monopoly on history, to censorship over history, and an end of official history.

After the collapse of the USSR, the meaning of Auschwitz began to change. It does not mean that the exhibitions have changed significantly in terms of exhibits. The exhibitions were redefined based on historical findings. The history of the Holocaust has been recovered by providing actual numbers of victims killed in Auschwitz-Birkenau, and by indication of their ethnic identity. With a substantive description of Birkenau having been produced, the history of the entire KL Auschwitz was recovered. From 1990 to 1994, the issue of inscriptions at the foot of the monument still divided the scholarly community. The blank plates that could be seen at the time were evidence of an ongoing redefinition. Nowadays, each of them has an inscription in 23 languages: *the place where the Nazis murdered about one and a half million men, women and children, mainly Jews from various European countries.*[1] The exhibition development at Birkenau took even longer. In 1994, according to the center's internal memorandums: *the factual description of the Birkenau in the form of plaques and the translations into Hebrew and*

[1] Based on the author's visit to Auschwitz-Birkenau State Museum.

English were still not ready [Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau 1994]. Nevertheless, Jewish symbolism has grown stronger in the Auschwitz Memorial Museum since 1989 [Kucia 2005: 312]. The systemic change was thus related to the new politics of memory in the context of the Holocaust adopted by the new political elites. Polish academic circles and politicians in the democratic Poland were in favor of including the Holocaust in the history and historical consciousness of Poles [Cebulski 2016: 169–174]. It was manifested not only in the redefinition of Auschwitz or other memory sites related to the annihilation of Jews, but also in making the history of Holocaust a compulsory subject of education since the end of the 1990s of the 20th century [Trojański 2008: 9]. The first courses for teachers and methodologists on the history and culture of Jews were organized only by the Jewish Historical Institute in Warsaw. The Auschwitz center helped a great deal thanks to pioneering studies in this field in Poland – Totalitarianism – Nazism – Holocaust (1998), carried out in cooperation with the Pedagogical Academy in Krakow. Today, such education is provided by hundreds of private and public entities [Lusek 2021].

A shared vision of the future in Europe thanks to Auschwitz

Contemporary Polish politicians are in favor of shaping the politics of memory in Poland in the context of the Holocaust, following the example of the policies of Western European countries. They see in the Polish raison d'état pursuing a policy of memory in the context of the Holocaust, emphasizing the need to build a European community based on a shared vision of the past, which was tragic for each nation that makes up this community [Smolar 2006: 7–12]. An expression of this is the signing by Poland on January 27, 2000 of the so-called Stockholm Declaration, obliging the country to provide Holocaust education [Szuchta, Trojański 2012: 5–6]. Magdalena Nowicka-Franczak points out that along with the political transformation in Poland, new threads related to the putting straight of the history of the Holocaust were included in the collective memory [Nowicka-Franczak 2017: 20]. In the sovereign Poland, debates became possible about Poles being the perpetrators of collective suffering during World War II, including debate about Jedwabne, triggered by the book by Jan Tomasz Gross entitled *Neighbors*. Eventually, the figure of a witness of the Holocaust, who was deemed passive and powerless in the face of the Holocaust, was also reevaluated. In 2001, the President of Poland, Aleksander Kwasniewski, apologized to the Jewish people for the Jedwabne murder. However, the far-right circles, even in the face of the IPN's research, denied the murder of Jews by Poles. Dariusz Gawin in his book *Memory and Responsibility* [Gawin 2005] even blamed historical revisionism in the context of the Holocaust for changes in the humanities and politics [Gawin 2005]. In his opinion, it attacks the legitimate forms of collective memory that are important for the duration of any political order. However, even in spite of disputes, the politics of Holocaust remembrance is based on facts, not censorship. The statute granted by the Minister of Culture and National Heritage specifies in detail the scope of activities of the Auschwitz-Birkenau Museum, which includes the commemoration and documentation of the extermination and martyrdom of the victims of the German Nazi concentration and death camp Auschwitz-Birkenau,

referred to as "KL Auschwitz." Poland's contemporary politics of memory is also based on cultural dialogue, which is reflected in the creation of the International Center for Education about Auschwitz and the Holocaust (ICEAH), which, pursuant to the government's decision, is designed not only to educate teachers and leaders of extracurricular education in the field of the Holocaust, but also to educate on the fate of all Auschwitz prisoners. At the same time, it is intended to initiate cultural exchange and dialogue within the cultures of commemorating Nazi crimes, which was marginalized in Poland for a long time [*Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy, Etap II 2002–2006*]. Many ICEAH projects aim to familiarize Polish teachers with the way of education in museum memorials outside Poland. An example of such a project is a project prepared together with Yad Vashem. As part of it, there is an exchange between Polish and Israeli educators. Thanks to the project, participants from both Israel and Poland are more aware of the role and importance of memory for Jews and Poles. It shows that the politics of memory in the context of the Holocaust in the democratic Poland is truly democratic. The existence of different cultures of remembrance of Auschwitz does not hamper promoting education about the multi-faceted history of Auschwitz. To this end, the ICEAH invites educators from many countries. One of the most important ICEAH projects as part of educating foreign educators is the Summer Academy at the Auschwitz Memorial Museum. It is aimed at English and German-speaking participants from different parts of Europe and the world. Participants of Summer Schools organized at the Memorial Site take part in field activities and educational activities prepared at the ICEAH (e.g. about the tragic fate of Jews, Poles, Roma, Soviet prisoners of war and the fate of all other groups of victims detained and murdered in Auschwitz).[2]

USA – from grassroots education about the Holocaust to education on a national and global scale

There is no governmental department of culture in the U.S. to promote American culture, but there is a strong civil society – which itself is concerned with establishing an agenda of topics that it should address at the national level – as was the case with the Holocaust. While there is a department of education in the U.S., education policies are determined by individual states of the U.S. Although the first lessons in American schools about the Holocaust were taught as early as the 1970s, it was only after the establishment of the United States Holocaust Memorial Museum in Washington that relevant knowledge was spread in the U.S. This involved not only curricula of Holocaust developed by the Museum (which is the only organization authorized to develop national curricula), but also extensive educational programs for teachers from all over the U.S. as well as for students, scientists and numerous groups from around the world. Currently, an interesting program of the museum is available within the framework of the William Levine Family National Institute for Holocaust Education – History *Unfolded*. It is a crowdsourcing project involving the public – especially students – to search for

[2] Based on an interview with the Director of the International Center for Education about Auschwitz and the Holocaust, Andrzej Kacorzyk, 03.2022.

articles in local American newspapers from 1933–1945 to reveal and evaluate what ordinary people knew (or should have known) about the events of the Holocaust. The project complements the exhibition and initiative of Americans and the Holocaust, which was opened on the 25th anniversary of the museum's opening, i.e. in 2018 [*American and the Holocaust. Artifacts from the Museum's Collection*, 2020]. Americans are still holding themselves accountable that they could have done more in the context of the Holocaust. This exhibition shows the faults of the U.S. in the face of the Holocaust such as ignoring the role of Karski, who provided news to the U.S. authorities about the ongoing Holocaust or refusing to accept Jewish refugees, including the ones from the famous Ship Saint Luis. America is not afraid to tackle difficult topics at the national level. However, it is only an apparently negative image of the U.S.[3] Thanks to the subject captured in such a way, the U.S. are becoming an example for the world of how to deal with difficult cases in the nation's history.

Conclusions

Both Auschwitz and the American Holocaust Museum are historical museums with an educational function. Thanks to them individuals learn what it means to belong to a group and nation. In the case of Poland people also understand what it means to be part of Western civilization, which gave birth to Plato, Aristotle or even St. Thomas Aquinas. Thanks to the centers that take up the subject of human freedom in the U.S., the Boston Tea Party will always convey a message that there was a real cause to fight for. Both institutions are imbued with authority and widely regarded as trustworthy sources of information. All that is because they are based on scholarly history. In the case of Auschwitz, such a change could only take place in a free Poland, thus the Autumn of Nations in 1989 changed both the social memory and the history of KL Auschwitz educated in Poland. Thanks to the inclusion of the Holocaust in the framework of education in Poland, the history was recovered and the Auschwitz-Birkenau State Museum was made more credible. It does not prevent Poles from perceiving Auschwitz as a symbol of their suffering, but at the same time they are historically aware of what Auschwitz was and what its historical core is. The exhibition at the Washington Museum is an example of the American way of telling a story about the Holocaust, in which the history of Jews in the times of the Third Reich is an example of what regimes are capable of. The museum is not an authentic memory site like Auschwitz, but the story told there guarantees its authenticity – which is shown from the perspective of victims, witnesses and survivors – these are indeed narratives of memory, but all this is enriched with the history of the Holocaust itself, understood as a scholarly history emerging from authentic exhibits and items.

What Poles, and above all Polish politicians, can learn from the example of the museum in Washington is, first of all – the functioning of civil society, thanks to which topics for politics can go bottom-up. This is not the only lesson that Poles can learn. Americans are not afraid of difficult topics. In Poland, it still seems that we have learned the lesson

[3] Based on the author's visit to the United States Holocaust Memorial Museum.

of addressing difficult topics, as evidenced by Gross's book, and yet, as it turns out, a lot remains to be learned in this subject. In 2011, studies were carried out on adolescents aged 15–19. Their results show that 41% of them have not heard of the crime. This is the result of not using the information in the public space after the heated debate that was expected to change it. As a result, the information shifted to the periphery of memory and was not activated in the test situation [Szuchta 2012: 29]. This event has not been included in the school framework, and teachers do not take up the topic, so the memory of Jedwabne may become blurred as new generations of youth enter adulthood.

Bibliography

Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, Zespół Materiały 56, t. 5, Centralna Żydowska Komisja Historyczna w Polsce, Łódź, dn. 19 lipca 1947, Do Wydziału Muzeów i Pomników Martyrologii Polskiej przy naczelnej Dyrekcji Muzeów i Ochrony Zabytków, na ręce Dyrektora Rajewskiego w Warszawie.

Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, Zespół Materiały 56, t. 5, Projekt organizacji Muzeum w b. Obozie Koncentracyjnym w Oświęcimiu nr dz. 1135/46.

Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, Zespół Materiały 56, t. 5, Tymczasowy mały przewodnik po byłym obozie koncentracyjnym Oświęcim-Brzezinka i po salach wystawowych Państw. Muzeum w Oświęcimiu, 1947.

Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, Zespół Materiały 56, t. 5, Zasady rozplanowania muzeum w byłym obozie koncentracyjnym w Oświęcimiu, 1946–1947.

Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, Zespół Referaty, t. 5, Notatki do konferencji prasowej. Oświęcim – zarys historyczny, mgr Kazimierz Smoleń, styczeń 1960.

Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, Zespół Materiały, 107/c, Biuletyn wewnętrzny, 1969/70/71.

Archiwum Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, Zespół Materiały, 120 d, Sprawozdania z działalności Muzeum za 1994, 1995 rok.

Alexander Jeffrey C., 2016, *Culture trauma, morality and solidarity: The social construction of 'Holocaust' and other mass murders*, „Thesis Eleven" 132(1): 3–16.

Alexander Jeffrey C., 2002, On the Social Construction of Moral Universals: The `Holocaust' from War Crime to Trauma Drama, „European Journal of Social Theory" 5(1), 5–85.

American and the Holocaust. Artifacts from the Museum's Collection, 2020, The United States Holocaust Memorial Museum.

An Act to Establish the United States Holocaust Memorial Council (Public Law 96–388, 1980).

Arendt Hannah, 2010, *Eichmann w Jerozolimie. Rzecz o banalności zła*, Adam Szostkiewicz (tłum.), Kraków: Znak.

Cebulski Tomasz, 2016, *Auschwitz po Auschwitz: polityczne i międzynarodowe aspekty funkcjonowania Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau 1980–2010*, Kraków: Wydawnictwo Libron.

Chwedoruk Rafał, 2018, *Polityka historyczna*, Warszawa: PWN.

Cichocki Marek, 2005, *Czas silnych tożsamości*, [w:] *Polityka historyczna. Historycy – politycy – prasa. Konferencja pod honorowym patronatem Jana Nowaka-Jeziorańskiego,*

Pałac Raczyńskich w Warszawie, 15 grudnia 2004, Agnieszka Panecka (red.), Warszawa: Muzeum Powstania Warszawskiego, 15–21.

Cowan Paula, Henry Maitles, 2017, *Understanding and Teaching Holocaust Education*, Los Angeles: SAGE Publications.

Cywiński Piotr, 2014, *Wstęp*, [w:] *Auschwitz i Holokaust. Edukacja w szkole i w miejscu pamięci*, Piotr Trojański (red.), Oświęcim: Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau:74–81.

Erll Astrid, 2018, *Kultura pamięci: wprowadzenie*, Magdalena Saryusz-Wolska (red.), Agata Teperek (tłum.), Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Niemiecki Instytut Historyczny.

Exhibition Story Outline Presented to the Content Committee The United States Holocaust Memorial Museum May 11, 1988, The United States Holocaust Memorial Museum, Institutional Archives, Accession No. 1997–004.

Fallace Thomas D., 2008, *The emergence of Holocaust Education in American Schools*, New York: Palgrave Macmillan.

Fallace Thomas D., 1980, *Historical Memory and Collective Memory*, [w:] *The Collective Memory*, Maurice Halbwachs (ed.), Francis J. Ditter, Vida Y. Ditter (transl.), New York: Harper & Row, 50–87.

Gawin Dariusz, 2005, *O pożytkach i szkodliwości historycznego rewizjonizmu*, [w:] *Pamięć i odpowiedzialność*, Robert Kostro, Tomasz Merta (red.), Kraków–Wrocław: Ośrodek Myśli Politycznej, Centrum Konserwatywne:76–94.

Huener Jonathan, 2003, *Auschwitz, Poland, and the politics of commemoration, 1945–1979*, Athens–Ohio: Ohio University Press.

Kącka Katarzyna, Joanna Piechowiak-Lamparska, Anna Ratke-Majewska (red.), 2019, *Narracje pamięci. Między polityką a historią*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.

Kostro Robert, Tomasz Merta (red.), 2005, *Pamięć i odpowiedzialność*, Kraków–Wrocław: Ośrodek Myśli Politycznej, Centrum Konserwatywne.

Krzemiński Ireneusz, 2010, *Wstęp. Ustrojowa transformacja w oczach polskich socjologów*, [w:] *Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po* 1989, Ireneusz Krzemiński (red.), Warszawa: Oficyna Wydawnicza Łośgraf, 9–20.

Kubiszyn Marta, 2019, *Niepamięć – postpamieć – współpamięć. Zagłada lubelskich Żydów jako przedmiot kultury pamięci*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Kucia Marek, 2005, *Auschwitz jako fakt społeczny: historia, współczesność i świadomość społeczna KL Auschwitz w Polsce*, Kraków: Universitas.

Lusek Joanna (red.), 2021, *Ślad pokoleń. Żydowskie dziedzictwo kulturowe w Polsce*, Bytom: Muzeum Górnośląskie w Bytomiu.

Nowicka-Franczak Magdalena, 2017, *Niechciana debata. Spór o książki Jana Tomasza Grossa*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Sedno.

Pomian Krzysztof, 2006, *Historia – nauka wobec pamięci*, *(tłum.*), Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Remarks by Dr. Michael Berenbaum. The United States Holocaust Memorial Museum Presentation to a Joint Meeting of the Museum Development Committee and the Content Committee January 20, 1988, The United States Holocaust Memorial Museum, Institutional Archives, Accession No. 1997–016.1.

Report to the President. President's Commission on the Holocaust, *September 1979*, The United States Holocaust Memorial Museum, Institutional Archives, Accession No. 2001.165.

Smolar Aleksander, 2006, *O pamięć naszą, waszą i wspólną*, [w:] *Pamięć i polityka zagraniczna,* Piotr Kosiewski (red.), Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.:115–126.

Smoleń Kazimierz, 1974, *Oświęcim 1940–1945*. *Przewodnik po muzeum*. Oświęcim: Wydawnictwo Państwowego Muzeum w Oświęcimiu.

Sodaro Amy, 2018, *Exhibiting Atrocity: Memorial Museums and the Politics of Past Violence*, New Brunswick: Rutgers University Press.

Szuchta Robert, 2014, *Edukacja o Holokauście AD 2013, czyli czego uczeń polskiej szkoły może się dowiedzieć o Holokauście na lekcjach historii w dziesięć lat po „dyskusji jedwabieńskiej"?*, [w:] *Auschwitz i Holokaust. Edukacja w szkole i miejscu pamięci,* Piotr Trojański (red.), Oświęcim: Wydawnictwo Państwowego Muzeum w Oświęcimiu, 23–48.

Szuchta Robert, Piotr Trojański, 2012, *Jak uczyć o Holokauście. Poradnik metodyczny do nauczania o Holokauście w ramach przedmiotów humanistycznych w zreformowanej szkole*, Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.

Szuchta Robert, 2008, *Zagłada Żydów w edukacji szkolnej lat 1945–2000 na przykładzie analizy programów i podręczników szkolnych do nauczania historii*, [w:] *Auschwitz i Holokaust. Dylematy i wyzwania polskiej edukacji,* Piotr Trojański (red.), Oświęcim: Wydawnictwo Państwowego Muzeum w Oświęcimiu;17–36.

Tokarz Tomasz, 2012, *Państwo wobec edukacji historycznej. Polskie spory u progu XXI wieku*, [w:] *Pamięć, historia, polityka,* Paweł A. Bieś, Marzena Chrost, Beata Topij-Stempińska (red.), Kraków: Akademia Ignatianum, Wydawnictwo WAM, 15–36.

Trojański Piotr, 2019, *Wstęp. Wprowadzenie i opracowanie*, [w:] *Auschwitz w okowach polityki. Międzynarodowy Komitet Oświęcimski. Wybór Dokumentów*, Piotr Trojański (red.), Kraków: Wydawnictwo Naukowe UP: 18–31.

Weinberg Jeshajahu, Rina Elieli, 1995, *The Holocaust Museum in Washington*, Rizzoli–New York: Rizzoli International Publications, The United States Holocaust Memorial Museum.

Wolff-Powęska Anna, 2005, *Zwycięzcy i zwyciężeni. II wojna światowa w pamięci zbiorowej narodów*, „Przegląd Zachodni" 60(2): 3–40.

Young James E., 1993, *The Texture of memory. Holocaust memorials and meaning*, New Haven–London: Yale University Press.

Polish politics in Holocaust education as exemplified by Auschwitz based on changes of 1989. How did it look like in the U.S., a global promoter of teaching the Holocaust lesson?

Abstract

The aim of the article is to discuss the framework for the transformation of Polish politics in the context of education about the Holocaust in Poland, as exemplified by Auschwitz in the aspect of the so-called historic breakthrough, which was the lifting of the Iron Curtain. The politics is analyzed through categories relating to social memory, its relationship with history, memory sites, and their application in politics in two political systems: totalitarianism in the form of socialism, and democracy. The article shows Poland's politics of memory in the context of this issue as, firstly, tantamount to the politics of memory of the Eastern Bloc under the leadership of the USSR and the breakthrough that occurred after the victory of the Western Bloc under the leadership of the United States, which changed Polish politics. The U.S. also attaches great importance to education about the Holocaust, as evidenced by the location of one of the largest and most well-known Holocaust Memorial Museum, on a par with the Auschwitz Memorial Museum and Yad Vashem. The article also outlines the American politics of memory in the context

of the Holocaust to attempt an answer the question whether Poland can learn a lesson from the politics. The work is based on the author's visit to the United States Holocaust Memorial Museum funded with a grant from the Faculty of International and Political Studies of the Jagiellonian University for research activities and on the data provided by Jeffrey Carter, Management Officer & Institutional Archivist.

Key words: memory, history, politics, education, Holocaust, Poland, the U.S.

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.5

Urszula Kurcewicz *

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0001-5808-9851

Procesy migracyjne a spójność społeczna w III Rzeczypospolitej Polskiej. Perspektywa pierwszej dekady po transformacji ustrojowej 1989 roku

Wprowadzenie

„Jesień narodów" wpłynęła na rozwój szeregu historycznych procesów zachodzących w krajach bloku wschodniego. Zmiany ustrojowe dały początek nowym zjawiskom w sferze zachowań przestrzennych ludności Polski.

Głównym celem artykułu jest wykazanie związku pomiędzy poziomem spójności społecznej a procesami migracyjnymi, które miały miejsce w okresie transformacji ustrojowej po 1989 roku. W tekście rozważono znaczenie procesów migracyjnych dla zjawisk mikro- i makrospołecznych. Postawiono główne pytanie badawcze o wpływ migracji na poziom spójności społecznej społeczeństwa polskiego i jego kapitał społeczny w okresie pierwszej dekady po transformacji ustrojowej 1989 roku. Migracje tego okresu przeanalizowano zarówno z punktu widzenia krajowego rynku pracy, ich wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy kraju, jak i z perspektywy wspólnot lokalnych. W tym celu w tekście postawiono szereg pytań badawczych: Jaka była skala i charakter migracji w ostatniej dekadzie Polski Ludowej? Czy transformacja 1989 roku przyniosła istotne zmiany w procesach migracyjnych? Jaki był kapitał społeczny osób, które wyjeżdżały w latach 90. XX wieku za granicę? Jak wysokość tego kapitału wpływała na poziom spójności społecznej? Jaki rodzaj kapitału społecznego sprzyjał podjęciu decyzji o wyjeździe czasowym, a jaki o emigracji na pobyt stały? Jaką rolę odgrywała państwowa polityka migracyjna w niwelowaniu negatywnych społecznych i ekonomicznych skutków migracji?

Rozważania zostały zawarte w dwóch głównych częściach opracowania. W pierwszej autorka przybliżyła podstawowe teorie i problemy definicyjne odnoszące się do zjawiska i pomiaru spójności społecznej. Kapitał społeczny został zdefiniowany

* uurban@uw.edu.pl

w odniesieniu do trzech jego podstawowych koncepcji: strukturalnej Pierre'a Bourdieu, funkcjonalnej Jamesa Colemana oraz opartej na paradygmacie kooperacji Roberta Putnama. W drugiej części rozważań przedstawiono przejście od polityki ścisłej kontroli przemieszczeń ludności przyjętej przez władze komunistyczne po II wojnie światowej do polityki otwartości granic i swobody przemieszczania się ludności. Przedstawiono skalę i charakter migracji lat 90. w odniesieniu do procesów społecznych, jakie były przez nią wywoływane. W tej części tekstu zadano również pytania: Czy po 1989 roku mieliśmy do czynienia z przemyślaną polityką migracyjną państwa? Jakie były czynniki determinujące jej podstawowe założenia?

W teście posłużono się metodami badawczymi z zakresu nauk politycznych i socjologii, zastosowano m.in. analizę statystyczną, metodę porównawczą i opisową, analizę aktów prawnych. Opracowanie powstało na bazie literaturze teoretycznej odnoszącej się do omawianych zjawisk społecznych, wykorzystano materiały statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, spisów powszechnych ludności oraz artykuły i opracowania zbiorowe odnoszące się do omawianej problematyki.

Spójność społeczna i kapitał społeczny a procesy migracyjne

Etymologicznie spójność definiowana jest jako cecha grupy, której elementy są ze sobą silnie zjednoczone. Spójność społeczna jest pojęciem trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. Literatura problemu prezentuje zróżnicowane podejścia teoretyczne i metodologiczne w badaniu tego zjawiska. Prace naukowe koncentrują się zazwyczaj na wybranych aspektach i czynnikach spójności społecznej. Skutkuje to mnogością często ze sobą sprzecznych definicji zjawiska. Jednolite definiowanie spójności społecznej utrudnia również fakt, iż w poszczególnych społeczeństwach może się ona manifestować w zupełnie innych formach w zależności od rodzaju części składowych tworzących społeczeństwo oraz specyficznych procesów i zależności, które zachodzą między nimi i społeczeństwem jako całością [*Concerted Development of Social Cohesion Indicators…* 2005].

Funkcjonujące w literaturze przedmiotu definicje spójności społecznej można podzielić na cztery grupy.

Pierwsza grupa definicji opiera się na założeniach teorii Émila Durkheima, który wyróżnił dwie formy integracji zbiorowej: solidarność mechaniczną i solidarność organiczną. Charakterystyczna dla społeczeństw tradycyjnych solidarność mechaniczna oznacza poczucie wspólnoty oparte na podobieństwie ról, funkcji, sytuacji życiowej, wykonywanego zawodu. Z kolei dla społeczeństw nowoczesnych typowa jest solidarność organiczna oparta na relacjach międzyjednostkowych zakładających współpracę przy zachowaniu autonomii osobowościowej, prawa do prezentowania krytycznej postawy, przy jednoczesnym zachowaniu szacunku dla tradycji [Szacki 1964, 2003; Sztompka 2003: 112–113].

Druga grupa definicji spójności społecznej odnosi się do powstawania i trwania więzi wspólnotowych. W ramach tego nurtu należy przytoczyć teorię Norberta Eliasa, zaliczaną do socjologii historycznej. Badacz zakwestionował zarówno tradycyjne stadia rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw, jak i opozycję jednostki i społeczeństwa.

Wraz z rozwojem społeczeństw i przyrostem demograficznym ludzie muszą się liczyć z coraz to większą obecnością innych jednostek w ich otoczeniu. Proces ten spowodował konieczność „wypracowania" w jednostkach, obok natury pierwotnej, natury społecznej, która pozwala człowiekowi przekroczyć poziom zwierzęcej egzystencji. Efektem natury społecznej człowieka jest tworzenie więzi wspólnotowych [Elias 2006: 1068–1082, 2008]. Wywodzące się z koncepcji N. Eliasa definicje spójności społecznej ograniczają się głównie do promocji stabilnych, współpracujących i zrównoważonych społeczeństw.

Trzecia grupa definicji koncentruje się głównie na procesie współpracy pomiędzy jednostkami a kolektywem. Podejście to zostało wypracowane na podstawie obserwacji relacji społecznych zachodzących w małych społecznościach. Zgodnie z nim zbiorowość zamieszkująca dane terytorium cechuje się gotowością do współpracy w celu polepszenia istniejącej sytuacji strukturalnej, ekonomicznej itp. Jądro tej koncepcji stanowi założenie, że jednostki są zdolne i chętne do ponoszenia odpowiedzialności zbiorowej za polepszanie poziomu codziennego życia kolektywu. W tym ujęciu spójności społecznej często podnoszony jest problem generowania wykluczenia społecznego [Wojnar 2011: 71].

W ostatnią grupę wpisują się definicje odwołujące się do teorii mówiących o społeczeństwie jako o zbiorowości podzielającej wspólne wartości, której członkowie czują wobec niej poczucie silnej przynależności. Definicje z tej grupy zakładają, iż niezbędnym warunkiem budowy spójności społecznej jest podzielanie przez członków danego społeczeństwa tego samego katalogu wartości, w którym istotną rolę odgrywa idea sprawiedliwości społecznej. Wartości te przekładają się na dążenia do redukcji różnic materialnych i społecznych, co z kolei ma umożliwić jak największej liczbie jednostek partycypację we wszystkich przedsięwzięciach podejmowanych przez wspólnotę.

Omówione teorie stanowią punkt odniesienia dla współczesnych badań nad metodami podnoszenia poziomu spójności społecznej, jednakże nadal brak jest jednej definicji, która zyskałaby powszechną akceptację. W związku z przedstawionymi problemami definicyjnymi autorka przyjęła w niniejszym artykule następującą definicję:

> Spójność społeczna to możliwość zapewnienia przez społeczeństwo stosunkowo wysokiej jakości życia swoim członkom oraz zmniejszanie różnic pomiędzy standardami i unikanie nierówności społecznych [*Strategy for Social Cohesion* 2004].

Odpowiadając na pytanie: „Dlaczego wysoki poziom spójności społecznej jest tak ważny?", należy podkreślić powiązanie spójności społecznej z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju. Wysoki poziom spójności społecznej skutkuje: równomierną społecznie i przestrzennie poprawą warunków życia; wzrostem kapitału społecznego; wzrostem społecznej partycypacji; inkluzyjnym wzrostem gospodarczym, w którym wszyscy obywatele uczestniczą i z którego wszyscy korzystają [ekspertyza na potrzeby aktualizacji *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*...2013].

Dla kontrolowanego i zaplanowanego wzrostu spójności społecznej istotne jest mierzenie tego zjawiska na trzech płaszczyznach: ekonomicznej, społecznej i terytorialnej.

- Spójność na płaszczyźnie ekonomicznej oznacza poziom ogólnej aktywności w poszczególnych regionach oceniany na podstawie wskaźnika Produktu Krajowego Brutto (PKB) lub agregatów ekonomicznych stanowiących jego odmianę;
- Spójność na płaszczyźnie społecznej rozumiana jest jako poziom rozwoju ekonomiczno-społecznego, zaś jego analiza obejmuje zjawiska zachodzące na rynku pracy i warunki życia mieszkańców (wskaźniki ubóstwa, poziom marginalizacji społecznej);
- Spójność na płaszczyźnie terytorialnej oznacza przynależność danego regionu kraju do grupy obszarów centralnych, pośrednich lub peryferyjnych, ocenianą na podstawie ich powiązań gospodarczych [Głąbicka 2004: 46–64].

Badając wpływ procesów migracyjnych na poziom spójności społecznej należy przywołać pojęcia kapitału społecznego i kapitału ludzkiego. Pojęcie kapitału społecznego w dyskursie naukowym ujmowane jest w trzech klasycznych koncepcjach: Pierre'a Bourdieu, James'a Colemana i Roberta Putnama.

I tak, w koncepcji P. Bourdieu kapitał społeczny, pomimo jego grupowego charakteru, ujmowany jest głównie jako indywidualny atrybut jednostek, które wykorzystują go do budowania różnych strategii, mających na celu maksymalizację indywidualnych korzyści. Badacz definiował kapitał społeczny jako zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów, jakie związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków opartych na wzajemnej znajomości lub rozpoznaniu. Inaczej rzecz ujmując, na członkostwie w grupie, która dostarcza każdemu ze swych członków wsparcia w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw, daje mu wiarygodność, która upoważnia ją do udzielenia mu kredytu w różnym tego słowa znaczeniu [Bourdieu1986].

Wspomniany J. Coleman, którego koncepcję rozwinął Robert Putnam, ujmował kapitał społeczny jako dobro wspólne właściwe grupom jako całościom. Jednostki wchodzące w przyjacielskie relacje i podejmujące wspólne działania realizują indywidualne cele oraz zyskują dodatkowe korzyści. Im intensywniejsze więzi i większe zaufanie, tym łatwiejsze staje się współdziałanie i występuje wyższe prawdopodobieństwo pojawienia się inicjatyw oddolnych, zwiększa się efektywność działań członków danej grupy, wzmacniają się normy grupowe [Coleman 1988]. Według R. Putnama kapitał społeczny stanowi spoiwo łączące jednostki i umożliwiające działanie na poziomie społeczności lokalnych. Kapitał społeczny to te cechy organizacji społecznych, takich jak sieci jednostek lub gospodarstw domowych oraz powiązanych z nimi norm i wartości, które kreują efekty zewnętrzne dla całej wspólnoty. Istotną rolę w budowaniu kapitału społecznego odgrywają wartości wspólne dla członków społeczności. Wysoki poziom kapitału społecznego ułatwia pojawianie się inicjatyw oddolnych, samoorganizowanie się i zaangażowanie obywatelskie [Putnam b.r.].

W literaturze przedmiotu, głównie w odniesieniu do rynku pracy, funkcjonuje również pojęcie kapitału ludzkiego wprowadzone przez Gary'ego Beckera. Kapitał ludzki odnosi się do możliwości uczenia się jednostki, zdobywania kompetencji i umiejętności z różnych dziedzin oraz ich wykorzystywania w procesie rozwoju jednostkowego [Becker 1975].

W studiach nad procesami migracyjnymi badacze najczęściej odnoszą się do koncepcji kapitału społecznego P. Bourdieu. Według niego kapitał migracyjny składa się

z dwóch elementów: zasobów ułatwiających migracje, czyli kapitałów kulturowego i ekonomicznego, oraz z powiązań z innymi posiadaczami tych zasobów, jak również z relacji, które sprawiają, że osoba posiadająca pewne zasoby jest w stanie ich użyć [Grabowska 2015: 138]. Migranci bez zasobów kapitału społecznego, w szczególności sieci migracyjnych, nie są w stanie podejmować nowych kierunków pobytów zagranicznych. Należy podkreślić, iż migracja może naruszać porządek istniejącego kapitału społecznego: relacji rodzinnych i sąsiedzkich, usytuowania w społeczności lokalnej [Łukaszewska 2020: 110–121]. Na ten aspekt zwrócił uwagę między innymi Alejandro Portes, który wprowadził pojęcie ujemnego (negatywnego) kapitału społecznego. Zdaniem autora zbyt silne więzi mogą powodować następujące ujemne następstwa: wykluczanie osób spoza sieci; dostępność dóbr wyłącznie dla członków określonej grupy (sieci społecznej); ograniczanie możliwości poszczególnych jednostek; sieć może oczekiwać od swoich członków specjalnych działań (np. opłat), które są niekorzystne z jednostkowego punktu widzenia; ograniczenie indywidualnej swobody działania, przejawiające się najczęściej jako dylemat między wolnością osobistą a lojalnością wobec grupy; hamowanie rozwoju i ambicji, represjonowanie postaw indywidualistycznych członków sieci migracyjnej z obawy przed jej porzuceniem oraz nacisk na ujednolicenie postaw w grupie [Massey i in. 1999, za: Górny, Kaczmarczyk 2003: 92]. Z perspektywy spójności społecznej o negatywnym bądź pozytywnym wpływie emigracji decyduje nie sam fakt jej występowania czy nasilenia, lecz jej charakter. Migracje czasowe, których efektem jest transfer środków ekonomicznych do kraju oraz podnoszenie kompetencji migranta (znajomość języka obcego, uzyskane kwalifikacje, nowe wzory kulturowe), przyczyniają się do podnoszenia spójności społecznej, co szczególnie widoczne jest w badaniach nad spójnością społeczną w wymiarze terytorialnym. Najbardziej negatywny wpływ na poziom kapitału społecznego ma emigracja na pobyt stały, kiedy kraj opuszczają osoby posiadające wysokie kwalifikacje, które niejednokrotnie są deficytowe w miejscu pochodzenia.

Istotnym czynnikiem obniżającym poziom spójności społecznej jest pojawienie się na terenie państwa grup narażonych na wykluczenie społeczne. Grupę szczególnie podatną na wykluczenie stanowią imigranci. W tym miejscu należy podkreślić niezmiernie istotną rolę państwa w zapobieganiu negatywnym skutkom migracji. W obliczu nasilenia się procesów migracyjnych konieczne staje się wypracowanie polityki integracyjnej nakierowanej na włączenie napływowych grup, często odmiennych kulturowo do społeczeństwa przyjmującego [Alba, Nee 1997: 826–874; Ager, Strang 2004].

Migracje w pierwszej dekadzie III RP a poziom spójności społecznej

W systemie komunistycznym mieliśmy do czynienia ze ścisłą kontrolą mobilności obywateli. W ramach przemieszczeń wewnętrznych mechanizmem kontroli był obowiązek meldunkowy. Dodatkowa przeszkoda w swobodnym przemieszczaniu się obywateli wynikała z etatyzacji gospodarki, co powodowało ścisłe połączenie miejsca pracy z miejscem zatrudnienia. Migracje poza granice państwa regulowane były poprzez politykę paszportową. W ostatniej dekadzie PRL mamy do czynienia z ujemnym saldem migracyjnym w migracjach stałych. Zgodnie z danymi GUS między 1981 a 1990 rokiem

z kraju wyjechało 266,7 tys. osób, imigracja natomiast wyniosła 17,3 tys. [Krywult-Albańska 2011: 4–5]. Dane te nie obejmują jednak migracji czasowych, które stanowiły o rzeczywistym poziomie mobilności zagranicznej Polaków. W ostatniej dekadzie PRL największa skala i dynamika migracji przypadała na lata 1980–1982 oraz 1987–1989. Od 1987 roku nastąpiło stopniowe rozluźnianie polityki paszportowej. Nielegalna praca za granicą stała się zjawiskiem masowym i widocznym. Wzrosła znacznie liczba przedłużeń pobytów poza krajem. W latach 1981–1988 z wyjazdów zadeklarowanych jako czasowe nie wróciło ponad 530 tys. ludzi. Pogłębienie załamania gospodarki PRL i wzrost czarnorynkowego kursu dolara jeszcze bardziej zwiększały atrakcyjność zarobków w twardej walucie. Szacuje się, że w latach 1981–1989 legalna i nielegalna emigracja osiedleńcza na pobyt stały objęła łącznie około 1,2 mln ludzi [Stola 2015: 61].

Można postawić pytanie o przyczyny tolerancji władzy komunistycznej wobec wyjazdów czasowych i tzw. turystyki zarobkowej. Bez wątpienia władze traktowały migracje zarobkowe jako swego rodzaju środek łagodzący problemy materialne ludności, a zatem i napięcia społeczne. Tolerowanie migracji było przejawem tendencji promowania po 1987 roku prywatnej przedsiębiorczości. Ułatwianie zakładania prywatnych interesów miało przyciągnąć uwagę najbardziej aktywnych jednostek do innych celów niż kontestacja systemu.

Pierwsze lata po transformacji ustrojowej można nieformalnie określić jako „czas zachłyśnięcia swobodą przemieszczania się". Było to widoczne zarówno w skali mobilności wewnętrznej, jak i wyjazdów zagranicznych Polaków. Migracje wynikały głównie z przyczyn ekonomicznych. Wprowadzenie tzw. reform Balcerowicza skutkowało bardzo dynamicznymi zmianami w strukturze dochodów i stopy życiowej oraz spadkiem popytu na pracę. To właśnie rosnący poziom bezrobocia na terenach wiejskich i we wschodniej części kraju był główną przyczyną emigracji.

W latach 90. XX wieku poziom wyjazdów zagranicznych był również znaczny – szacuje się, że granice przekraczało rocznie około 300–400 tys. osób. Dokładne oszacowanie liczby osób wyjeżdżających z Polski definitywnie w latach 80. i 90. jest utrudnione, gdyż na ogół osoby te nie wymeldowywały się z miejsca zamieszkania i formalnie nadal pozostawały mieszkańcami kraju. Jak pokazują badania GUS, saldo migracji na pobyt stały w całym okresie do roku 2000 było ujemne, przykładowo w 2000 roku legalnie wyemigrowało z Polski 27 tys. osób, imigracja wyniosła natomiast 7 tys. [Dmochowska, Oleński 2008: 111]. Wyniki Ankiety Migracyjnej 2002 roku pokazały, iż migracja legalna długookresowa obejmująca osoby przebywające za granicą co najmniej 12 miesięcy i emigracja definitywna wyniosły między 1989 a 2022 rokiem 3 522 361 osób [Kałaska i in. 2004: 30].

Cechą charakterystyczną migracji legalnej na pobyt stały w latach 90. ubiegłego wieku był wysoki kapitał społeczny migrantów. Kraj opuszczały osoby zamieszkujące głównie w miastach, posiadające średnie i wyższe wykształcenie, mające doświadczenie w zatrudnieniu na rodzimym rynku pracy. W połączeniu z falą nielegalnej emigracji definitywnej osób o wyższym niż średnia wykształceniu i wysokich kwalifikacjach zawodowych stanowiło to bardzo niepokojący proces, mający znaczny wpływ na poziom kapitału społecznego Polaków. Można postawić tezę, iż w okresie poprzedzającym zmianę ustroju, jak i w pierwszym dziesięcioleciu posttranstormacyjnym, następował

niepokojący proces „drenażu mózgów", który bardzo negatywnie wpływał na poziom spójności społecznej w kraju.

W okresie 1989–2004 czasowa legalna emigracja odbywała się głównie w formie wyjazdów do pracy w konkretnych sektorach i branżach (rolnictwo, gastronomia) na bazie umów bilateralnych z Niemcami, Francją, Luksemburgiem, Hiszpanią i Belgią oraz na podstawie umów o pracę w budownictwie. W obrębie migracji nielegalnej Polacy podejmowali zatrudnienie głównie w sektorze rolnym i w budownictwie oraz jako osoby zajmujące się pomocą w pracach domowych, opieką nad dziećmi i osobami starszymi [Duszczyk, Wiśniewski 2007: 4]. Cechą charakterystyczną czasowych migracji zagranicznych w tym okresie był niski kapitał społeczny migrantów. Migrowały osoby o stosunkowo niskim wykształceniu i kwalifikacjach, niepotrafiące dostosować się do przemian na rodzimym rynku pracy. Tego typu polski pracownik za granicą był młody (do 35 lat), posiadał krótkie doświadczenie pracy, nie posiadał dzieci, za granicą wykonywał zazwyczaj prace niewymagające wysokich kwalifikacji. Dominowały migracje czasowe, 2–3 miesięcznie, maksymalnie roczne [Grabowska-Lusińska, Okólski 2009: 38–39]. Poza tym utrzymał się model migracji z rejonów peryferyjnych o dużych tradycjach migracyjnych (Podlasie, Opolszczyzna) do sektora o niskich płacach na rynkach pracy krajów docelowych (Niemcy i Ameryka Północna).

Badania prowadzone pod koniec lat 90. ubiegłego stulecia pokazują silny efekt dochodowo-popytowy migracji. Migranci czasowi transferowali zarobki uzyskane za granicą do kraju. Wydatki migrujących w miejscu pochodzenia przeznaczane były na towary i usługi produkowane w kraju (regionalnie), co generowało efekt mnożnikowy. To pobudzało konsumpcję, inwestycje i popyt na pracę w stałym miejscu zamieszkania. Migranci przeznaczali zarobki na zakup mieszkań, domów i samochodów. Dla części rodzin, w których jedno z partnerów podejmowało pracę za granicą, był to sposób na podniesienie poziomu życia dzieci poprzez zapewnienie dostępu do lepszego wykształcenia. Jednocześnie charakterystyczne było przeznaczanie kapitału zdobytego za granicą na małą przedsiębiorczość – zakładano drobne punkty handlowe czy usługowe. W późniejszych migracjach poakcesyjnych do UE znacznie zmniejszyła się tendencja do inwestowania wpływów z zagranicy, przeznaczane były one na bieżącą konsumpcję [Okólski 2004: 177].

Pierwsza dekada po transformacji ustrojowej to okres, w którym nasiliła się imigracja, zarówno czasowa, jak i stała. Między 1989 a 1995 rokiem wydano ponad 37 tys. kart stałego pobytu dla cudzoziemców. Charakterystyczną cechą imigracji do Polski była duża dysproporcja w skali napływu do miast i na wieś. Przeważająca część cudzoziemców (ponad 80%) wybierała miasta jako miejsca stałego lub czasowego pobytu. Proporcje pomiędzy liczbą kobiet i mężczyzn były prawie równe. Wśród imigrantów dominowały osoby pochodzące z krajów europejskich (głównie z Niemiec) oraz z byłego ZSRR (Ukrainy, Białorusi i Rosji). Liczba osób z Azji i obu Ameryk stanowiła około 10% wszystkich przyjezdnych [Grzelak-Kostulska, Hołowiecki, Szymańska1998: 184–185].

Jak już zostało wskazane w pierwszej części tekstu, duży wpływ na procesy migracyjne, a co za tym idzie na ich oddziaływanie na zjawiska społeczne, ma prowadzona przez państwo polityka migracyjna. Za Antonim Rajkiewiczem, na potrzeby niniejszego tekstu politykę migracyjną państwa rozumie się jako:

> kompleksowo ujęty układ wskazań i regulacji prawno-instytucjonalnych, wpływających na kształtowanie się rozmiarów, struktury i kierunków procesów migracyjnych, uwzględniający tak sytuację demograficzną i społeczno-ekonomiczną, jak i obowiązujące normy międzynarodowe oraz uzgodnienia bilateralne [Rajkiewicz 2004: 8].

W jej obrębie należy oddzielnie rozpatrywać kwestie emigracji obywateli państwa oraz imigrację do kraju.

W przypadku państwa polskiego można mówić o trzech odrębnych zjawiskach w obrębie polityki imigracyjnej prowadzonej przez kolejne rządy w okresie do wstąpienia Polski do UE. Pierwszym zjawiskiem były przyjazdy cudzoziemców z obywatelstwem państw obcych (imigracja dobrowolna, głównie o charakterze ekonomicznym, oraz osoby o statusie uchodźcy). Dwie pozostałe formy imigracji to powroty do kraju osób z polskim obywatelstwem, które dobrowolnie opuściły kraj np. w celach zarobkowych czy edukacyjnych (reemigracja), oraz repatriacja, czyli przyjazdy do kraju Polaków i ich potomków, którzy w wyniku splotu okoliczności historycznych, np. wysiedleń, znaleźli się poza granicami państwa polskiego [Łazor 2016: 103–104].

Należy w tym miejscu postawić pytanie: czy kolejne rządy w okresie od transformacji ustrojowej do momentu dostosowania polskiego prawa do ustawodawstwa unijnego wypracowały kompleksową politykę migracyjną? W rozwoju polityki migracyjnej III RP można wskazać na trzy podstawowe okresy: pierwszy, od 1989 roku do uchwalenia w 1997 roku nowej ustawy o cudzoziemcach, to czas zerwania z reglamentacyjną polityką PRL w sferze przemieszczania się jednostek; drugi, między 1998 a 2004 rokiem, w którym skupiono się głównie nad rozwiązaniami prawnymi i instytucjonalnymi pozwalającymi na akcesję do Unii Europejskiej; trzeci okres, który rozpoczął się po akcesji do struktur unijnych [Łodziński, Szonert 2017: 47].

Polityka migracyjna w początkach III Rzeczpospolitej nie rozwinęła się jako odpowiedź na masową emigrację, była raczej reakcją na pojawianie się na terytorium Polski nowych kategorii cudzoziemców, a od 1998 roku warunkowało ją przystosowywanie prawa krajowego do prawa unijnego.

W analizowanym okresie lat 90. ubiegłego wieku głównym polem działań było sformułowanie zasad polityki państwa wobec Polaków żyjących poza granicami kraju, w szczególności tych, których historia pozostawiła na Wschodzie. Władze kładły też nacisk na zachęcanie do powrotu Polaków, którzy opuścili kraj ze względów politycznych czy ekonomicznych w okresie 1945–1989, aby pozyskać ich kapitał społeczny dla zachodzących przemian transformacyjnych.

W sferze imigracji ekonomicznej uznawano, iż cudzoziemcy powinni być komplementarni wobec polskich pracowników, a nie konkurować z nimi. Podejście to ukształtowało się pod wpływem wysokiego bezrobocia w okresie przemian transformacji gospodarczej. Problem odpływu pracowników z kraju był marginalizowany, w polityce migracyjnej dostrzeżono ten problem dopiero po 2004 roku, kiedy emigracja Polaków w połączeniu ze spadkiem bezrobocia doprowadziła do deficytu pracowników w części sektorów gospodarki [Łazor 2016: 113].

W kolejnych wyborach parlamentarnych i prezydenckich z 1989, 1991, 1993, 1997 roku i prezydenckich z 1990 i 1995 roku w programach głównych partii

politycznych dominowała kwestia zadośćuczynienia Polakom ze Wschodu, umożliwienia im i ich potomkom powrotu do kraju. Drugą kwestią podejmowaną w trakcie kampanii wyborczych była sprawa wspierania polskości, w szczególności języka i kultury, w państwach, w których znajdowała się diaspora polska. Natomiast kwestie związane z rynkiem pracy, odpływem z niego pracowników w wyniku emigracji zarobkowej, stanowiły marginalny procent debaty publicznej [Polko 2018: 339–352]. Po 1998 roku dyskurs polityczny wokół spraw migracyjnych został zminimalizowany w obliczu prac przedakcesyjnych.

Polityka migracyjna była domeną centralnej administracji państwowej, głównie resortu spraw wewnętrznych. Niestety nie była prowadzona na poziomie regionalnym i lokalnym. Co więcej, brakowało szerszej dyskusji o celach i kierunkach polityki migracyjnej jako polityki publicznej. Ciężar przesunął się w kierunku ujmowania polityki migracyjnej w kategoriach administracyjnych, związanych z oceną funkcjonowania procedur prawnych i narzędzi instytucjonalnych w świetle procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej. Brak było również spojrzenia na procesy migracyjne w kategoriach potrzeb krajowego rynku pracy. Te czynniki spowodowały, że przez kolejne dwie dekady nie prowadzono ogólnonarodowej debaty o procesach migracyjnych. W dyskursie partii politycznych polityka migracyjna ujmowana była w kategoriach sprzeciwu lub poparcia poszczególnych opcji politycznych dla polityki migracyjnej Unii Europejskiej, co wybitnie pokazał kryzys migracyjny 2015 roku.

Podsumowanie

Zmiana systemowa 1989 roku miała ogromny wpływ na procesy polityczne, jak i na przemiany społeczne w Polsce. Emigracja do państw tzw. Zachodu i transatlantycka stała się istotną kwestią wpływającą na procesy zachodzące w społeczeństwie. Polska z państwa typowo emigracyjnego stała się atrakcyjnym miejscem migracji zarówno czasowych, jak i definitywnych obywateli pochodzących głównie z państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego. Konkludując rozważana zawarte w niniejszym opracowaniu, można sformułować kilka istotnych wniosków.

Emigracja obywateli polskich w okresie do wstąpienia III RP do struktur UE w 2004 roku pod względem skali i kierunku wyjazdów stanowiła kontynuację procesu rozpoczętego u schyłku Polski Ludowej. W latach 80. głównymi powodami decyzji migracyjnych były czynniki polityczne i ekonomiczne. Transformacja ustrojowa i wprowadzane reformy społeczno-ekonomiczne nie przyniosły szybkiego rozwiązania problemów związanych z poziomem życia ludności i skalą bezrobocia. To właśnie czynniki ekonomiczne sprawiały, iż podjęcie nawet czasowego zatrudnienia w krajach UE i Ameryki Północnej było szczególnie korzystne ze względu na możliwość zdobywania środków pieniężnych transferowanych do kraju.

Odnośnie do kapitału społecznego osób emigrujących, należy wskazać na tendencję do podejmowania decyzji o migracji definitywnej przez osoby o wyższym wykształceniu niż średnia krajowa, posiadających spore doświadczenie zawodowe. Migracje czasowe, najczęściej związane z nielegalnym zatrudnieniem, dotyczyły głównie obywateli o niskim kapitale społecznym. Emigrantami byli mieszkańcy mniej

rozwiniętych regionów Polski, którzy w wyniku reform transformacyjnych pozbawieni zostali możliwości zatrudnienia w miejscach zamieszkania. Opuszczanie ojczyzny przez grupy o wysokim potencjale stanowiło formę „drenażu mózgów", co wpływało również na trwałość więzi w obrębie struktury społecznej, co z kolei powodowało obniżanie poziomu spójności społecznej. To właśnie w latach 90. ubiegłego wieku nasiliła się tendencja do emigracji osób młodych bezpośrednio po ukończeniu kształcenia w polskim systemie edukacji. Proces ten swoje apogeum osiągnął już po przyjęciu Polski do UE, kiedy dużym problemem społecznym stały się braki wykwalifikowanych pracowników w różnych sektorach gospodarki. Pozytywny wpływ natomiast miały migracje czasowe, które nie oznaczały emigracji z kraju całych rodzin. Ten typ migrantów przejawiał silne poczucie więzi ze wspólnotami lokalnymi. Dla podnoszenia poziomu spójności społecznej w wymiarze terytorialnym duże znaczenie miało przeznaczanie środków finansowych zdobytych za granicą na rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Migracja zarobkowa miała również pozytywny wpływ na niwelowanie różnic społecznych, w szczególności między mieszkańcami terenów miejskich i wiejskich.

Okres pierwszej dekady po transformacji ustrojowej to czas kształtowania się polityki migracyjnej państwa. Początkowo główną kwestią podnoszoną w retoryce poszczególnych ugrupowań partyjnych było umożliwienie powrotu do kraju osobom, które wyjechały z Polski z przyczyn politycznych oraz Polaków i ich potomków, którzy utracili obywatelstwo polskie w wyniku przesiedleń podczas II wojny światowej i późniejszych działań władz komunistycznych. Od 1998 roku polityka migracyjna państwa przejawiała się główne w działaniach prawnych, które miały pozwolić Polsce na akcesję do struktur Unii Europejskiej. Przyjęto panującą w UE tendencję do formułowania polityki migracyjnej jako reakcji na imigrację obywateli państw spoza Unii i konieczność ich integracji ze społeczeństwami przyjmującymi. Spowodowało to, iż kwestie związane z negatywnym wpływem ekonomicznym i społecznym emigracji obywateli Polski pozostawały w latach 90. na „marginesie głównych sporów politycznych.

Bibliografia

Ager Alastair, Strang Alison, 2004, *Indicators of Integration. Final Report*, London: Home Office, https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20110218141321/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/dpr28.pdf (dostęp: 14 kwietnia 2022).

Alba Richard, Victor Nee, 1997, *Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration*, „International Migration Review" 31(4): 826–874.

Becker Gary S., 1975, *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, New York: Columbia University Press.

Bourdieu Pierre, 1986, *The Forms of Capital*, [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, John G. Richardson (red.), New York: Greenwood Press, 241–258.

Coleman James S., 1988, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology" 94: 95–120, https://www.jstor.org/stable/pdf/2780243.pdf (dostęp: 14 kwietnia 2022).

Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide, 2005, Strasbourg: Council of Europe.

Duszczyk Maciej, Jakub Wiśniewski, 2007, *Analiza społeczno-demograficzna migracji zarobkowej Polaków do państw EOG po 1 maja 2004 r.*, Instytut Spraw Publicznych, https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/analiza-spoleczno-demograficzna-migracji-zarobkowej-polakow-do-panstw-eog-po-1-maja-2004-roku (dostęp: 14 kwietnia 2022).

Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015. Spójność społeczna: aktywność – solidarność – wsparcie, 2013, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, https://www.ekonomia-spoleczna.gov.pl/Strategia,Rozwoju,Kraju,2007–2015,874.html (dostęp: 14 kwietnia 2022).

Elias Norbert, 2006, *Przymus społeczny jako przymus wewnętrzny*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*. *Wybór i opracowanie,* Aleksandra Jasińska-Kania, Lech M. Nijakowski, Józef Szacki, Marek Ziółkowski (red.)*,* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 1068–1082.

Elias Norbert, 2008, *Społeczeństwo jednostek*, Mirosława Marody (red.)., Janusz Stawiński (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Głąbicka Katarzyna, 2004, *Spójność społeczno-ekonomiczna w integrującej się Europie*, [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna. Implikacje regionalne*, Katarzyna Głąbicka (red.), Radom: Wyższa Szkoła Biznesu, 46–64.

Górny Agata, Paweł Kaczmarczyk, 2003, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, Warszawa: Instytut Studiów Społecznych UW.

Grabowska Izabela, 2015, *Migracje międzynarodowe i teoria Bourdieu*, „Kultura i Społeczeństwo" 59(4): 131–143.

Grabowska-Lusińska Izabela, Marek Okólski, 2009, *Emigracja ostatnia?*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Grzelak-Kostulska Elżbieta, Marcin Hołowiecki, Daniela Szymańska, 1998, *Migracje stałe do Polski w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] *Ruchliwość przestrzenna ludności w okresie przemian ustrojowych*, Daniela Szymańska (red.), Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK, 181–189.

Krywult-Albańska Małgorzata, 2011, *Przyczyny i okoliczności emigracji z Polski w latach 1980. na przykładzie emigracji do Kanady*, „CMR Working Papers" (49): 2–39.

Łazor Jerzy, 2016, *Polska polityka imigracyjna wobec cudzoziemców, 1918–2012*, [w:] *Polityka migracyjna. Historia i współczesne wyzwania*, Katarzyna Górak-Sosnowska, Jerzy Łazor (red.), Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 103–120.

Łodziński Sławomir, Marek Szonert, 2017, *„Niepolityczna polityka"? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny" (2): 39–66.

Łukaszewska Justyna, 2010, *Kapitał społeczny i migracje – wybrane aspekty wzajemnych oddziaływań*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Nauki Społeczne" (2): 110–121.

Dmochowska Halina, Józef Oleński (red.), 2008, „Mały Rocznik Statystyczny Polski" 51, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Massey Douglas S., Joaquin Arango, Hugo Graeme, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, Edward J. Taylor, 1999, *Worlds in motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press.

Kałaska Małgorzata, Lucyna Nowak, Zofia Kostrzewa, Joanna Stańczak (oprac.), 2004, *Migracje długookresowe ludności w latach 1989–2002 na podstawie Ankiety Migracyjnej 2002 Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, Powszechny Spis Rolny 2002*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Okólski Marek, 2004, *Demografia zmiany społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Polko Paulina, 2018, *Polityka migracyjna w programach polskich partii politycznych po 1989 roku*, „Wschodnioznawstwo": 12: 339–354.

Putnam Robert, *Social Capital. Measurement and Consequences*, [b.r], https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/1825848.pdf (dostęp: 14 kwietnia 2022).

Rajkiewicz Antoni, 2004, *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności*, „Polityka Społeczna" (3): 8–9.

Stola Dariusz, 2015, *Migracje zagraniczne i schyłek PRL*, [w:] *Społeczeństwo polskie w latach 1980–1989*, Natalia Jarska, Jan Olaszek (red.), Warszawa: IPN – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu, 54–69.

Strategy for Social Cohesion, 2004, Luxembourg: European Commission.

Szacki Józef, 1964, *Durkheim*, Warszawa: Wiedza Powszechna.

Szacki Józef, 2003, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Sztompka Piotr, 2003, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków: Znak.

Wojnar Katarzyna, 2011, *Wpływ polityki spójności na spójność społeczną polskich miast – wnioski z badań ewaluacyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" (Wydanie specjalne): 67–83.

Migration processes and social cohesion in the Third Polish Republic. The first decade after the political transformation of 1989

Abstract

The chapter discusses the relationship between migration processes and the level of social cohesion in Poland during the first decade after the political transformation of 1989. The author describes the emigration processes of Polish people in the 1990s, and identifies differences between this wave of migration and later departures from the country after the accession of Poland to the European Union. The research question of the text is the impact of increased migration processes on the level of social capital and social cohesion in the early years of the Third Polish Republic. The author analyzed the migration policy pursued by the government at that time. The chapter also addresses the issue of the presence of migration concerns in the discourse of individual political parties.

Key words: Third Polish Republic, social cohesion, social capital, migration, political transformation

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.6

Arkadiusz Tyda *

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID: 0000-0002-7357-7391

Następstwa przemian 1989 roku w działalności społeczno-politycznej Łemków w Polsce i Stanach Zjednoczonych

Wprowadzenie

Pierwsze organizacje kulturalno-oświatowe powstały na Łemkowszczyźnie jeszcze w XIX wieku. Działalność organizacyjna oraz realizacja aspiracji etnicznych Łemków wiążą się ściśle z podziałami świadomościowymi wewnątrz ich społeczności. Organizacje próbowały kształtować tożsamość Łemków zgodnie z reprezentowanymi przez siebie odrębnymi programami narodowymi: ukraińskim bądź ruskim (ten ostatni w wersji staroruskiej bądź rusofilskiej) [Michna 2013: 198]. Także w USA już pod koniec XIX wieku Łemkowie zaczęli się organizować, tworząc towarzystwa braterskie, aktywnie uczestnicząc w życiu parafii prawosławnych i greckokatolickich, a następnie zakładając organizacje.

Celem artykułu jest przedstawienie sytuacji społeczno-politycznej społeczności łemkowskiej w Polsce i Stanach Zjednoczonych w czasach upadku komunizmu w Europie, m.in. poprzez przedstawienie kontrastu między życiem Łemków w Polsce i USA. W tekście starano się odpowiedzieć na pytanie:, dlaczego upadek bloku wschodniego był tak istotny dla Łemków oraz dlaczego i w jaki sposób zmieniła się specyfika ich działalności także w USA? Autor dowodzi hipotezy badawczej, że zmiany ustrojowe w Europie Wschodniej wpłynęły nie tylko na życie Łemków w Polsce, ale także w USA, w znacznej mierze ze względu na utratę lub zyskanie autorytetu przez organizacje w nowych realiach politycznych.

Działalność Łemków w obu tych państwach jest niezwykle istotna dla podtrzymania pamięci o łemkowskiej tradycji i dziedzictwie. Aby dać pełniejszy obraz sytuacji, została ona przedstawiona w odniesieniu do czasów wcześniejszych – funkcjonowania

* a.tyda@ip.uz.zgora.pl

Łemków w Polsce i USA po II wojnie światowej – a także w odniesieniu do skutków, jakie przyniosła transformacja ustrojowa w latach kolejnych.

Sytuacja Łemków po II wojnie światowej

Po II wojnie światowej nastały dla Łemków trudne czasy. Przeżyli obóz w Jaworznie [Kamiński 2001; Miroszewski 2001, 2002], zostali wysiedleni z Łemkowszczyzny – najpierw do Związku Radzieckiego (już od 1944 roku), a potem na Ziemie Zachodnie Polski w ramach akcji „Wisła". Niechęć do „układania sobie życia" na nowo na miejscu przesiedlenia w Polsce bywała bezpośrednim powodem emigracji do Ameryki Północnej [Tyda 2018: 37]. Żywe było też wspomnienie krzywd, których doznali jeszcze w czasach I wojny światowej w Talerhofie [Hardy, Hardy 1964]. W USA Łemkowie mogli bez przeszkód kultywować swoje tradycje, rozwijać życie społeczne oraz uczęszczać do Cerkwi – zarówno prawosławnej, jak i greckokatolickiej [Dudra 2004: 5].

Kontrast między standardem życia Łemków w Polsce a tym w Ameryce Północnej był znaczny. W PRL naruszano tajemnicę korespondencji, wzywano na przesłuchania, przeprowadzano rewizje, prześladowano Kościół, nie przestrzegano Powszechnej deklaracji praw człowieka, zniesiono swobodę wyjazdów zagranicznych [Wiśniewski 1997]. Łemkowie z Polski mieli jednak kontakt ze swoimi bliskimi z Nowego Świata. Zwracały na to uwagę Służby Bezpieczeństwa (SB). Stwierdzano prowadzenie rozległej korespondencji zarówno z USA i Kanadą, jak i z „ziemiami starymi". W licznych raportach podkreślano, że Łemkowie „chodzą ubrani po amerykańsku" (pow. Międzyrzecz, Kożuchów, Głogów) oraz czytają nielegalną prasę „Karpacką Ruś" (pow. Skwierzyna, Sulęcin, Szprotawa) [Dudra 2008: 66]. Prezydia Rady Narodowej informowały władze zwierzchnie, że spora część przesiedleńców w dalszym ciągu żyje nadzieją powrotu na Łemkowszczyznę. Należy jednak wątpić w całkowitą trafność opinii władz partyjnych, że:

> […] nadzieje te były ściśle związane z polityczną sytuacją międzynarodową i kształtowały się na platformie nastrojów wojennych podsycanych stale korespondencją z USA i Kanady [Dudra 1999: 201].

Działalność organizacyjna Łemków w Polsce po II wojnie światowej

W okresie komunizmu społeczność łemkowska nie posiadała własnej odrębnej etnicznej organizacji, mimo podejmowanych przez część liderów łemkowskich prób jej stworzenia [Michna 2013: 198]. Jak pisze w raporcie z analizy dokumentów MSWiA Eugeniusz Mironowicz:

> W Polsce Ludowej problem łemkowski wypłynął w 1956 r., gdy przedstawiciele sporej części społeczności przyjmowanej do tej pory jako Ukraińcy, zaczęli wysuwać pod adresem władzy partii żądanie uznania ich jako odrębnej narodowości i domagać się prawa do posiadania własnej organizacji [Mironowicz 2000: 182].

Powołany w 1955 roku Tymczasowy Komitet Społeczno-Oświatowy Rusinów-Łemków nie zyskał jednak akceptacji władz, które prowadziły politykę sprzyjającą zachowaniu jedności narodowej społeczności ukraińskiej i łemkowskiej. Dokumenty MSWiA wskazują, że władze wspierały głównie inicjatywy Łemków popierających stanowisko partii, według której Łemkowie to grupa etnograficzna narodu ukraińskiego [Mironowicz 2000: 185].

Od 1956 roku istniało Ukraińskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne (UTSK), ale w dłuższej perspektywie udzielili mu wsparcia jedynie Łemkowie ukrainofilscy. Pomimo niesprzyjającej sytuacji społeczno-politycznej w Polsce Łemkowie podejmowali dalsze działania mające podkreślać narodową odmienność tej społeczności [Dudra 2013: 100]. W 1969 roku utworzyli oni w Bielance koło Gorlic Zespół Pieśni i Tańca „Łemkowyna". W jego skład wchodzili Łemkowie mieszkający zarówno na Łemkowszczyźnie, jak i na Ziemiach Zachodnich Polski. Od 1979 roku natomiast organizowano w Michałowie koło Legnicy coroczne spotkania „przy ognisku". Aktywność Łemków oraz Karnawał „Solidarności" przyczyniły się do próby powołania w 1982 roku Towarzystwa Miłośników Kultury Łemkowskiej. Ostatecznie, wskutek braku poparcia władz państwowych oraz niechęci środowisk ukraińskich, próba ta nie powiodła się [Dudra 2013: 104–106].

Działalność organizacyjna Łemków w USA po II wojnie światowej

Do USA Łemkowie zaczęli licznie emigrować już pod koniec XIX wieku. Zakładali parafie, towarzystwa braterskie, a wreszcie organizacje. Jeszcze przed II wojną światową założono dwie najważniejsze: prorusińską organizację Lemko Association (Lemko-Soyuz) oraz proukraińską Organization for the Defense of Lemkivshchyna in America, znaną w Polsce jako Organizacja Obrony Łemkowszczyzny (OOL). Łemkowie o różnych tożsamościach narodowych mogli więc znaleźć na obczyźnie wsparcie. Ponadto organizacje te reprezentowały interesy Łemków w kwestiach politycznych i kulturalnych, co w demokratycznych Stanach Zjednoczonych było znacznie łatwiejsze niż w „starym kraju".

Lemko-Soyuz w szczytowym okresie rozwoju, w 1945 roku, zrzeszał 5 tys. osób w 100 oddziałach (88 w USA i 12 w Kanadzie). W trakcie II wojny światowej organizacja dodatkowo znalazła się w sprzyjającej sytuacji, gdyż mogła oficjalnie popierać zarówno USA, jak i ZSRR, które walczyły jako sojusznicy z Niemcami. Zachęcała wówczas wszystkich łemkowskich emigrantów do solidarności z Armią Czerwoną. OOL natomiast zawiesiła oficjalną działalność w związku z wojennymi relacjami Ukraińców z Niemcami. Działalność OOL odnowiono w 1957 roku, tym samym ukrainofilscy Łemkowie uzyskali wsparcie ze strony 16 oddziałów organizacji, rozlokowanych w różnych miastach Stanów Zjednoczonych. Podkreślić należy, że działacze angażowali się w życie swojej społeczności także w latach, w których działalność OOL była zawieszona, lecz brak oficjalnych struktur znacznie ograniczał ich możliwości.

Działacze amerykańscy rzadko otrzymywali możliwość przyjechania do „starego kraju". W 1957 roku zgodę na przyjazd uzyskał od władz Polski Peter S. Hardy, lider Lemko Relief Organization (LRO) związanej z Lemko-Sojuzem. On oraz pozostali delegaci – ks. Josyf Fedoronko oraz Nykolaj Cysliak, redaktor „Karpackiej Rusi" (organu

prasowego organizacji) – spędzili w Polsce 8 dni, po czym udali się do Moskwy na obchody 40-lecia wybuchu rewolucji październikowej. Celem delegacji miało być wynegocjowanie z polskimi władzami umowy w sprawie udzielenia pomocy materialnej ludności łemkowskiej. „Delegacja Hardy'ego" nawiązała kontakty z działaczami łemkowskimi przebywającymi na Ziemiach Zachodnich [Zwoliński 1994: 85–110]. Obietnica pomocy ze strony amerykańskich Łemków zmobilizowała część wspólnoty do powrotu na Łemkowszczyznę. Ponadto przybysze z USA roztoczyli przed polskimi urzędnikami wizje budowy szpitala i stworzenia od podstaw dwóch wiosek w powiecie gorlickim. Do zawarcia umowy doszło 14 października 1959 roku. Ustalono wówczas także skład komisji doradczej przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej ds. wykonania umowy „Lemko Relief Comitee".

Współpraca ta miała otworzyć granice dla działaczy z Polski i Ameryki oraz umożliwić im bezpośrednie działanie na obu kontynentach, a także zbudować fundamenty pod liczniejszą emigrację Łemków. Plany te zostały jednak zrealizowane tylko w nieznacznym stopniu. Nie wszyscy Łemkowie – również ci z Polski – popierali inicjatywę P.S. Hardy'ego. Jak zauważa Jacek Nowak, jego pomoc była jednak dowodem, iż łemkowska diaspora dąży do podtrzymania i zacieśniania kontaktów z rodzinnymi stronami [Nowak 2000: 180–181]. Lemko-Soyuz starał się poszerzać swoje wpływy wśród Łemków w Polsce i na Ukrainie, ale nie miał w tym zakresie dużych możliwości, ponieważ kontakt ze „starym krajem" był ograniczony, a okazje uczestniczenia w zorganizowanych wydarzeniach, jak to z 1963 roku, kiedy oficjalna delegacja Lemko-Soyuza przybyła do Polski, by w Uściu Gorlickim odsłonić pomnik łemkowskich partyzantów, należały do rzadkości. Wsparto wówczas finansowo kulturalną aktywność łemkowską, a podobne datki przekazano jeszcze w 1968 roku [Horbal 2010: 292; Tyda 2012: 98].

W drugiej połowie lat 60. za sprawą prorusińskich działaczy Lemko-Sojuza bardziej bezpośrednio krytykowano przesiedlenia Łemków i otwarcie żądano ich powrotu na Łemkowszczyznę. „Karpacka Ruś" na pewien czas zmieniła swoją linię polityczną i odeszła od prokomunistycznej propagandy. Podważano w niej ideę prokomunistycznej orientacji organizacji i nieprzychylnie komentowano działania władz ZSRR i Polski dotyczące m.in. polityki narodowej asymilacji Łemków i ukrainizacji Rusinów w Czechosłowacji. Obaj liderzy na łamach pisma często obwiniali władze polskie i czechosłowackie o denacjonalizację Łemków. Żądali podniesienia sprawy łemkowskiej na forum międzynarodowym. Nawiązali także kontakt z OOL i razem stworzyli World Lemkos' Federation (WLF). Jej celem były (bez skupiania się na politycznych różnicach pomiędzy jej członkami) starania o powrót Łemków na Łemkowszczyznę i przyznanie im pełnego prawa własności do rodzinnych ziem. Taka polityka spotykała się ze sprzeciwem konserwatywnych starszych emigrantów [*50th Anniversary Almanac of Lemko Association of USA & Canada* 1979: 10].

Działacze OOL utworzyli ponadto w 1976 roku Lemko Research Foundation (LRF), która miała się zająć działalnością edukacyjną, a w 1981 zorganizowali łemkowskie muzeum w Stamford [Tyda 2018].

Emigracja Łemków do USA po II wojnie światowej

Trudno było uzyskać zgodę nie tylko na przyjazd z USA do Polski, ale także na wyjazd w przeciwnym kierunku. Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego w 1952 roku wydało paszporty na prywatny wyjazd jedynie około 50 osobom [Stola 2010: 10]. Skala emigracji ludności łemkowskiej z Polski po 1945 roku jest trudna do zbadania, ponieważ dostępne są jedynie fragmentaryczne dane. Według jednej z informacji dotyczących samego województwa koszalińskiego tylko stamtąd w latach 1956–1964 miały wyjechać „na Zachód" 292 osoby. Z innej informacji w sprawie tego samego terenu dowiadujemy się, że „do 1970 r. z naszego terenu wyjechało około 1000 osób do różnych państw kapitalistycznych". Emigracja następowała podczas fal kryzysów politycznych, takich jak Praska Wiosna i powstanie „Solidarności". Szczególnie intensywny exodus Łemków z Polski miał miejsce w latach 80. XX wieku. Kraj opuszczali wówczas głównie ludzie bardzo młodzi. Jarosław Syrnyk w gronie wychodźców wymienił ponadto czołowych działaczy UTSK: Romana Szporluka, Mirosława Truchana, Olgę Wasylków, Maksymiliana Maśleja, Jarosława Kryka i Irenę Tymoczko-Kamińską [Syrnyk 2008: 22]. Niektórzy emigranci wracali w rodzinne strony. Przesłankami do takiej decyzji mogły być tęsknota za bliskimi, niezdolność do odnalezienia się na obczyźnie czy też chęć podjęcia aktywności społeczno-politycznej w rodzinnych stronach.

W latach 1986–1989 wyemigrowało prawie 130 tys. osób, w zdecydowanej większości jako emigranci zarobkowi, ale będący zarazem swoistymi emigrantami politycznymi. Wyjeżdżali wówczas ludzie młodzi, dobrze przygotowani zawodowo, niewidzący dla siebie przyszłości w ówczesnych warunkach politycznych. Część z nich powróciła do kraju po upadku rządów partii komunistycznej [Wrzesiński 2006: 171].

Obywatele PRL (w tym Łemkowie) szukali różnych sposobów, by osiąść w USA. Część z nich uciekała do Włoch, Grecji, krajów skandynawskich, Turcji, Jugosławii, RFN i Austrii. Tam trafiali do obozów dla uciekinierów, gdzie względnie łatwo mogli otrzymać wizę do Australii, Kanady lub USA. Ponadto z 5,7 mln wyjazdów czasowych do krajów kapitalistycznych odnotowanych w latach 1983–1988 nie wróciło łącznie ponad 530 tys. osób, a setki tysięcy innych powróciły znacznie później, niż zadeklarowały we wniosku o paszport. W tamtym czasie zezwolenie na legalną emigrację dostało tylko 83 tys., ale stanowili oni jedynie kilkanaście procent wszystkich osób opuszczających kraj. Głównym nurtem odpływu stała się emigracja nielegalna. Według rejestrów krajów docelowych legalna emigracja z Polski w latach 1981–1989 wyniosła: w RFN 766 tys., w USA 77 tys., w Kanadzie 65 tys. [Trzcielińska-Polus 1997: 43; Sakson 2002: 97, 193; Okólski 2004: 211].

Okres transformacji ustrojowej w Polsce

Transformacja społeczno-ustrojowa zapoczątkowana wyborami w czerwcu 1989 roku zmieniła sytuację mniejszości narodowych i etnicznych. Nowe władze porzuciły propagowany przez Polskę Ludową mit o jednolitej strukturze etnicznej państwa. Sprawy mniejszości w nowej sytuacji mogły być zauważone, a one same mogły publicznie, w sposób nieskrępowany, formułować swoje cele i aspiracje. Jednym z pierwszych

kroków władz umożliwiającym upodmiotowienie mniejszości narodowych i etnicznych była rezygnacja z nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i przekazanie ich praw Ministerstwu Kultury i Sztuki. Korzystne dla mniejszości było także wprowadzone w kwietniu 1989 roku nowe prawo o stowarzyszeniach. Usunięcie ograniczeń w zakresie ich rejestracji dało przedstawicielom mniejszości możliwość swobodnego działania. Okres transformacji ustrojowej w Polsce uaktywnił również ludność łemkowską, która wykorzystała zmiany, by sformalizować i rozwinąć swoją działalność. Po 1989 roku pojawiło się kilka łemkowskich inicjatyw, które doprowadziły do utworzenia nowych, niezależnych organizacji [Michna 2013: 200].

Pierwszą powojenną organizacją łemkowską było Stowarzyszenia Łemków. Jego zebranie założycielskie odbyło się 5 lutego 1989 roku w Legnicy. Przewodniczącym został Andrzej Kopcza. Głównym celem stowarzyszenia była integracja ludności łemkowskiej bez względu na poglądy i przekonania religijne, a także pielęgnowanie, rozwój i upowszechnianie kultury duchowej i materialnej Łemków, nauczanie języka łemkowskiego, popularyzacja historii Łemkowszczyzny oraz wiedzy o życiu i działalności Łemków poza granicami kraju [*Statut Stowarzyszenia Łemków* 2006]. Stowarzyszenie Łemków było – wraz z Rusińskim Odrodzeniem (Słowacja), Towarzystwem Rusinów Karpackich (Ukraina), Ruską Macierzą (Jugosławia-Wojwodina) oraz połączoną delegacja rusińskich organizacji z USA i Kanady – inicjatorem zwołania Światowego Kongresu Rusinów. Pierwszy kongres odbył się w Medzilaborcach (22–23 marca 1991 roku). W jego trakcie wybrano Światową Radę Rusinów, w której skład weszli: Wasyl Turok-Hetesz ze Słowacji (przewodniczący), Andrzej Kopcza (Polska), Lubomir Medeszi (Jugosławia), Wasyl Soczka (Ukraina) i Paul R. Magocsi (USA i Kanada) jako członkowie. Ostatni z wymienionych jest jednym z głównych ideologów ruchu karpatorusińskiego [Magocsi 1985, 1979]. Konsekwentnie wprowadza w publiczny obieg termin „Rusini Karpaccy", który spotyka się z krytyką opcji ukraińskiej.

Jako przeciwwagę dla Stowarzyszenia Łemków ukrainofile utworzyli w Gorlicach 30 grudnia 1989 roku swoją własną organizację – Zjednoczenie Łemków. Przewodniczącym został Teodor Gocz. Celem organizacji było m.in. zintegrowanie ludności łemkowskiej rozproszonej na terytorium Polski. Organizacja głosi hasła poszanowania praw Łemków bez względu na przynależność religijną oraz to, czy określają siebie jako „Łemkowie", czy jako „Łemkowie-Ukraińcy". Z chwilą rejestracji Zjednoczenia Łemków rozpoczęła się rywalizacja dwóch przeciwstawnych orientacji narodowych [Dudra 2013: 107]. Uległa ona zaostrzeniu po przejęciu Łemkowskiej Watry w Żdyni przez opcję ukraińską [Dudra 2008: 216]. Tym samym konflikt między organizacją rusińską i ukraińską, zaogniony w II połowie XX wieku w Ameryce Północnej, nasilił się na polskim gruncie. Obie grupy starały się nawiązać kontakty z amerykańskimi emigrantami, szukać u nich wsparcia politycznego i ekonomicznego.

Poza wymienionymi organizacjami powstały również inne inicjatywy zrzeszające Łemków. Wśród najważniejszych należy wymienić m.in. Rusiński Demokratyczny Krąg Łemków „Hospodar", Stowarzyszenie „Ruska Bursa", Stowarzyszenie Zespół Pieśni i Tańca „Kyczera", Stowarzyszenie Miłośników Kultury Łemkowskiej w Strzelcach Krajeńskich, Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Muzeum Kultury Łemkowskiej w Zyndranowej, Fundację Wspierania Mniejszości Łemkowskiej „Rutenika", Stowarzyszenie „Terka

Karpacka", Stowarzyszenie Młodzieży Łemkowskiej „Czuha". Po 1989 roku łemkowskie życie organizacyjne uległo dynamicznemu rozwojowi i naturalnemu procesowi pluralizacji [Dudra 2013: 256].

Zostały również podjęte próby skonsolidowania wszystkich organizacji łemkowskich. W 1995 roku wysunięto inicjatywę powołania Federacji Organizacji Łemkowskich. Mimo wspólnych celów i kilku spotkań, do powołania federacji jednak nie doszło. Pomimo istniejącego rozbicia organizacyjnego, działalność stowarzyszeń łemkowskich spełnia istotne funkcje integracyjne i edukacyjne [Barwiński 2013: 174].

Działalność Łemków w USA po 1989 roku

W latach 90. XX wieku obywatele Polski zaczęli korzystać z tzw. loterii wizowej, co znacznie ułatwiło im emigrację. Po utworzeniu organizacyjnych struktur szybko starano się nawiązać kontakty z grupami amerykańskich emigrantów. Zajęcia, którymi parali się ówcześni emigranci w USA, były różnorodne, ale w większości należały do niskopłatnych prac fizycznych, często trudnych i brudnych, jednostajnych i krótkotrwałych, niekiedy niebezpiecznych – takich, które miejscowi uważali za najmniej atrakcyjne. Zatrudniani byli przeważnie nielegalnie, co wpływało na warunki pracy i płacy, nie mieli ubezpieczenia. Wszystko to sprawiało, że byli bezbronni wobec pracodawców, i prowadziło do wyzysku. Emigranci nie mieli zwykle dużego wyboru także w obrębie tego typu prac niższego, zwłaszcza gdy nie znali języka, co dotyczyło większości z nich. Podjęcie pracy zależało zwykle od sieci społecznych, do których mieli dostęp [Stola 2010: 358, 369–380].

W nowych okolicznościach politycznych musieli się odnaleźć także amerykańscy działacze. Gdy nastąpił upadek Związku Radzieckiego, legło w gruzach nie tylko zaplecze ideologiczne, ale także finansowe Lemko-Soyuza. Władze ZSRR wykorzystywały łemkowską organizację do celów propagandowych, równocześnie wspomagając ją materialnie. Liderom trudno było funkcjonować w nowych realiach – bez pieniędzy z Kremla i z koniecznością przewartościowania dążeń politycznych. Paul J. Best podkreśla, że Łemko-Soyuz nie potrafił również przedstawić swoim działaczom atrakcyjnej oferty w zakresie samopomocy, nie stworzył kasy ubezpieczeniowej ani kredytowej. Wszystkie te czynniki spowodowały, że w latach 90. XX wieku z kilku tysięcy członków pozostało kilkuset. Ich liczba była dziesięciokrotnie mniejsza od tej z lat świetności organizacji [Best 2009: 29]. W okresie przemian ustrojowych w Europie Wschodniej OOL znalazła się w znacznie lepszej sytuacji niż Lemko-Soyuz. Anty moskiewska postawa ukrainofilskiej organizacji pozwoliła jej utrzymać wiarygodność i dalej walczyć o sprawy Ukrainy.

W nowych okolicznościach politycznych powstało w USA Carpatho-Rusyn Society (C-RS). Miało to miejsce w 1994 roku w Pittsburghu w Pensylwanii. Przewodniczącym tej organizacji non profit został wówczas John Righetti. Do 2007 roku C-RS wraz z Muzeum Andy'ego Warhola organizowało festiwal poświęcony temu artyście. Ku czci Warhola organizowane są też mniejsze wydarzenia, jak wykłady, podczas których analizowany jest wpływ pochodzenia na jego twórczość [Rusinko 2012]. W 2004 roku towarzystwo zakupiło budynek dawnej katedry Jana Chrzciciela w Munhall w Pensylwanii

(zbudowany w 1903 roku) i utworzyło tam National Carpatho-Rusyn Cultural Center. Towarzystwo posiadało wówczas około 1700 członków i 10 oddziałów (Arizona, Cleveland, Lake Erie, Lake Michigan, National Capital, Eastern Pennsylvania, New England, New Jersey, Nowy Jork, Pittsburgh i Youngstown/Warren).

Kolejnym przejawem aktywności emigracji łemkowskiej było utworzenie Carpatho-Rusyn Research Center. Jego programowym celem miało być propagowanie „rusińskiego odrodzenia w USA". Wraz ze wzrostem znaczenia organizacji oraz pierwszymi oznakami przemian politycznych w Europie zaczęto jednak dążyć do uzyskania wpływu na wydarzenia na Starym Kontynencie. Paul R. Magocsi jednoznacznie deklarował, że działalność centrum powinna być nastawiona na pobudzenie etniczne i na promowanie określonej tożsamości narodowej. Jednocześnie odrzucał zarzuty o polityczno-ideologiczny charakter jego działalności. Mimo że publikujący w organach organizacji deklarowali chęć prezentowania zróżnicowanych tekstów i informacji, to większość materiałów wyrażała prorusińskie dążenia narodowe.

W 2009 roku powstało Carpatho-Rusyn Consortium of North America. W jego skład weszły organizacje: Carpatho-Rusyn Research Center, C-RS, Rusin Association (działające w Minneapolis), Rusyn Association of North America z Kitchener w Ontario, Rusyn-Saskatchewan Ruthenian Association z Saskatoon w Saskatchewan, World Academy of Rusyn Culture z Toronto oraz Lemko-Soyuz. Ponadto nadal funkcjonowało WLF. Organizacja OOL nie publikuje obecnie już tak wielu jak wcześniej książek, lecz podtrzymuje wydawanie „Lemkivshchyny" i wciąż prowadzi działalność charytatywną. Działaczy absorbuje obecna sytuacja polityczna w Ukrainie [*OOL for Euromaidan* b.r.; *OOL Helps Refugees*… b.r.] i utrzymanie muzeum w Stamford. Rokrocznie wkładają wiele starań, by zorganizować kolejną edycję „Watry" w Ellenville, która stała się symbolem ich aktywności i najlepszym pretekstem do spotkania i podtrzymywania tradycji przywiezionych do USA z Łemkowszczyzny. Działacze zdają sobie sprawę, że istnienie organizacji jest niezbędne do utrzymania łemkowskiej tradycji, a także żywotności idei dotyczących poszczególnych tożsamości narodowych.

Podsumowanie

Zarówno w Polsce, jak i USA Łemkowie starali się kultywować swoje tradycje, jednak łemkowska diaspora w USA nie była ograniczana przez rząd, mogła się więc organizować i rozwijać swoją działalność. W Polsce natomiast po II wojnie światowej Łemkowie nie uzyskali zgody, aby utworzyć własną organizację, słabą pozycję miał Kościół prawosławny, a Kościół greckokatolicki został uznany za nieistniejący. Dlatego tak istotny, gdyż otwierający wiele nowych możliwości, był dla Łemków upadek bloku wschodniego. Przede wszystkim zaczęli się organizować w oficjalnych strukturach. Pojawiły się również szanse na wyjazd za granicę, np. do USA, na swobodny kontakt z krewnymi, łatwiej było także o kontakty między działaczami z Polski i Ameryki.

W USA nowe realia zweryfikowały wcześniejsze sympatie polityczne wśród przedstawicieli łemkowskich organizacji, dyskredytując je lub podnosząc ich rangę. Na znaczeniu straciły organizacje prorusińskie, kojarzone (słusznie lub nie) z sympatykami proradzieckimi, a następnie prorosyjskimi. Nie mogły one liczyć już na finansowe

wsparcie z Moskwy. Na zmianach ustrojowych zyskali zaś działacze proukraińscy – właśnie ze względu na swoje antymoskiewskie poglądy.

Organizacje łemkowskie – te polskiej, jak i te amerykańskie – w swojej wielopłaszczyznowej działalności wciąż przyczyniają się do umacniania i zachowywania tożsamości kulturowej Łemków i utrwalania tradycji mieszkańców Łemkowszczyzny. Realizacja wielu projektów prowadzonych przez te organizacje w Polsce i Ameryce Północnej przyczyniła się do przekazania dziedzictwa kolejnym pokoleniom Łemków.

Bibliografia

Barwiński Marek, 2013, *Geograficzno-polityczne uwarunkowania sytuacji Ukraińców, Łemków, Białorusinów i Litwinów w Polsce po 1944 roku*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Best Paul J., 2009, *Łemko-Sojuz USA i Kanady. Krótki przegląd dziejów,* [w:] *Łemkowie, Bojkowie, Rusini. Historia, współczesność, kultura materialna i duchowa,* t. 2, Stefan Dudra i in. (red.), Zielona Góra–Słupsk: Drukarnia Wydawnictwo „Druk-Ar": 73–91.

Dudra Stefan, 1999, *Łemkowie na Środkowym Nadodrzu (1947–1956)*, „Studia Zachodnie" (4): 197–216.

Dudra Stefan, 2004, *Kościół prawosławny na ziemiach zachodnich i północnych Polski po II wojnie światowej*, Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.

Dudra Stefan, 2008, *Poza małą ojczyzną. Łemkowie na Ziemi Lubuskiej*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.

Dudra Stefan, 2013, *Łemkowskie „stawanie się" narodem*, „Przegląd Narodowościowy" (2): 97–112.

Hardy Peter S., Lane Hardy (red.), 1964, *Галицкая Голгота*, Trumbull (Conn.).

Horbal Bogdan, 2010, *Lemko studies. A handbook*, New York–Boulder: Columbia University Press.

Kamiński Łukasz, 2001, *Ukraińcy w COP Jaworzno w oczach prokuratury wojskowej*, „Wrocławskie Studia z Historii Najnowszej" 8: 151–161.

Magocsi Paul R., 1979, *The language question among the Subcarpathian* Rusyns, Fairview: Carpatho-Rusyn Research Center.

Magocsi Paul R., 1985, *The Rusyn-Ukrainians of Czechoslovakia. An historical* survey, Wien: Wilhelm Braumüller – Universitäts-Verlagsbuchhandlung.

Michna Ewa, 2013, *Łemkowskie organizacje społeczne – współczesna działalność na rzecz podtrzymania i rozwoju kultury*, [w:] *Łemkowie*, Beata Machul-Telus (red.), Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe; 83–111.

Mironowicz Eugeniusz, 2000, *MSW wobec konfliktu łemkowsko-ukraińskiego (1956–1966)*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne" 14: 182–187.

Miroszewski Kazimierz, 2001, *Centralny Obóz Pracy Jaworzno. Podobóz ukraiński (1947–1949)*, Katowice: Śląsk.

Miroszewski Kazimierz, 2002, *Powstanie i funkcjonowanie Centralnego Obozu Pracy w Jaworznie (1945–1949)*, „Dzieje Najnowsze" 34(2): 23–40.

Nowak Jacek, 2000, *Zaginiony świat? Nazywają ich Łemkami*, Kraków: Universitas.

Okólski Marek, 2004, *Demografia zmiany społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

OOL for Euromaidan, [b.r.], Lemko-OOL, http://lemko-ool.com/uploads/EuroMdanEng.jpg (dostęp: 14 kwietnia 2022).

OOL Helps Refugees in Ukraine, Poland, Slovakia, Czech Republic and Serbia, [b.r.], Lemko-OOL, https://www.lemko-ool.com/?p=9980 (dostęp: 15 kwietnia 2022).

Rusinko Elaine, 2012, *We Are All Warhol's Children. Andy and the Rusyns*, „The Carl Beck Papers in Russian and East European Studies" (2204): 3–90, https://carlbeckpapers.pitt.edu/ojs/index.php/cbp/article/view/188/189 (dostęp: 15 kwietnia 2022).

Sakson Barbara, 2002, *Wpływ „niewidzialnych" migracji zagranicznych lat osiemdziesiątych na struktury demograficzne Polski*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Statut Stowarzyszenia Łemków, 2006, Stowarzyszenie Łemków, http://www.stowarzyszenielemkow.pl/new/modules/publisher/item.php?itemid=12 (dostęp: 23 września 2013).

Stola Dariusz, 2010, *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1948–1989*, Warszawa: IPN – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Syrnyk Jarosław, 2008, *Ukraińskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne (1956–1990)*, Wrocław: IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Trzcielińska-Polus Aleksandra, 1997, *„Wysiedleńcy" z Polski w Republice Federalnej Niemiec w latach 1980–1990*, Opole: Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski.

Tyda Arkadiusz, 2012, *Reakcja Lemko-Sojuza na przesiedlenia z Łemkowszczyzny w latach 1946–1947*, [w:] *Przed i po akcji „Wisła",* Anna Chabasińska, Paweł A. Leszczyński, Beata A. Orłowska, Mirosław Pecuch (red.), Gorzów Wielkopolski: Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, 93–100.

Tyda Arkadiusz, 2018, *Społeczno-polityczne aspekty reakcji Organizacji Obrony Łemkowszczyzny wobec akcji „Wisła",* [w:] *Konteksty społeczno-polityczne akcji „Wisła" w 70. rocznicę wydarzeń*, Piotr J. Krzyżanowski, Paweł A. Leszczyński, Beata A. Orłowska, Mirosław Pecuch (red.), Gorzów Wielkopolski: Akademia im. Jakuba z Paradyża; 47–61.

Wiśniewski Leszek, 1997, *Wolność przemieszczania się i wyboru kraju zamieszkania*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Wrzesiński Wojciech, 2006, *Polskie migracje w XIX i XX wieku*, [w:] *Migracje. Dzieje, typologia, definicje*, Antoni Furdal, Włodzimierz Wysoczański (red.), Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego: 56–79.

Zwoliński Jarosław, 1994, *Rapsodia dla Łemków*, Koszalin [nakł. autora].

50th Anniversary Almanac of Lemko Association of USA & Canada 1979, USA 2020.

The consequences of the changes in 1989 in the socio-political activity of the Lemkos in Poland and the United States

Abstract

During the communist period the Lemko community did not have its own separate ethnic organization in Poland. In the USA, the Lemkos were able to conduct social and political activities without any obstacles. Even before World War II, two important organizations were established: the Russophile Lemko-Soyuz and the Ukrainophile Organization for the Defense of Lemkivshchyna in America. The social and political transformation initiated by the elections of June 1989 changed the situation of national and ethnic minorities. The period of political transformation in Poland also activated the Lemkos, who also took advantage of these changes to formalize and develop their activities. The first postwar Lemko organization was the Lemko Association. As a counterbalance for Lemkos Association, Ukrainophiles created in Gorlice their

own organization – Union of Lemkos. American activists also had to find their way in the new political circumstances. When the Soviet Union collapsed, not only did the ideological base of Lemko-Soyuz fall into ruin, but also its financial base. OOL found itself in a much better position than Lemko-Soyuz during the period of political transition in Eastern Europe. The anti-Moscow stance of the Ukrainianophile organization allowed it to remain credible and continue to fight for the interests of Ukraine. However, the organizations – both Polish and American – in their multifaceted activity still contribute to consolidation and preservation of Lemkos' cultural identity and preservation of their traditions.

Key words: Lemkos, emigration, diaspora, Poland, United States of Amercia, community

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.7

Maciej Kostecki[*]
Narodowe Centrum Nauki w Krakowie
ORCID: 0000-0002-0884-1002

Ludowe historie Polski. Próba krytycznej analizy dyskursu publicznego na temat historii klasy zdominowanej

Wprowadzenie

Ludowa historia Polski, dziejopisarstwo na temat osób wykluczonych i biednych oraz mechanizmów wykluczania, w tym przede wszystkim pańszczyzny, przeżywa w ostatnich latach prawdziwy rozkwit. Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba analitycznego pochylenia się nad tym niezwykle interesującym zjawiskiem i uchwycenia jego istoty za pomocą narzędzi, których dostarcza analiza dyskursu. Jako hipotezę przyjmuję stwierdzenie, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat zaszła istotna zmiana o charakterze dyskursywnym w historiografii na temat osób wykluczonych, zdominowanej klasy ludowej. Na naszych oczach dokonuje się daleko idące przewartościowanie sposobu ujmowania losu ludzi wykluczonych, szerokich mas znajdujących się dotąd na marginesie historii, który odpowiadał ich miejscu w społecznej strukturze, gdzie również można mówić o ich marginalizacji.

Podstawą analizy niniejszego badania będą wydane w ostatnich latach popularne książki naukowe traktujące o problematyce historii klasy niższej, zwanej także ludową, ludzi ubogich i wykluczonych, zdominowanych i zmarginalizowanych. Analizowane tytuły to *Ludowa historia Polski*, *Bękarty pańszczyzny*. *Historia buntów chłopskich*, *Chamstwo* oraz *Pańszczyzna*. *Prawdziwa historia polskiego niewolnictwa*. Wybór publikacji do korpusu miał charakter celowy. Kierowano się kryteriami popularności publikacji: wybrane książki to wysokonakładowe, ogólnodostępne i szeroko komentowane pozycje, których wpływ na debatę publiczną oraz – co za tym idzie – na sposób postrzegania i ewentualną zmianę świadomości społeczeństwa jest znaczący. Ponadto bardzo istotną kwestią jest kryterium aktualności wybranych publikacji. Wszystkie przytoczone

[*] maciej.kostecki.t@up.krakow.pl

pozycje książkowe zostały wydane w latach 2020–2021, a więc stanowią one nie tylko ważny oraz słyszalny, ale i aktualny głos wybrzmiewający w publicznym dyskursie[1].

W badaniach wykorzystano metodę krytycznej analizy dyskursu, koncentrując się na sposobach obrazowania klasy ludowej, relacjach władzy między klasą panującą a wyzyskiwaną, krytyce stosunków władzy i panującej ideologii. Badania mają na celu odpowiedzenie na pytania: w jaki sposób ludzie wykluczeni, zmarginalizowani, zdominowani, są obrazowani w powyższych publikacjach? czy przypisuje się im winę za swoje położenie? jak wygląda kwestia sprawstwa w zakresie zmiany tego położenia, buntu, czy opisywane są formy oporu? jak oceniane są elity władzy oraz ich udział w tworzeniu stosunków społecznych? Roboczą hipotezą jest twierdzenie, że mamy do czynienia w historiografii z nowym, skoncentrowanym na osobach wykluczonych dyskursie publicznym, pełniącym rodzaj przeciwwagi dla głównego nurtu skoncentrowanego na elitach władzy. Można założyć, że ten nowy, tworzący się dyskurs eksponować będzie osoby wykluczone, oddając im głos, a jednocześnie skieruje ostrze krytyki na elity władzy ówczesnej Rzeczpospolitej.

Dawniej temat ten był w Polsce często pomijany lub marginalizowany. Oczywiście pojawiały się publikacje poruszające tę problematykę, choćby wydana w 1989 roku książka autorstwa Bronisława Geremka pt. *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia* traktująca o biedzie i wykluczeniu, zwłaszcza w średniowiecznej Europie. Książka ta jednak nie koncentrowała się na kwestiach polskich i nie odbiła się tak szerokim echem[Geremek: 1989]. Używając terminologii, którą posługują się badacze dyskursu, można powiedzieć o sepizacji tematyki związanej z historią ludu, z historią wykluczonych i zdominowanych. Pojęcie „sepizacja" pochodzi od angielskiego skrótu SEP, rozwijanego jako Someone Else's Problem, oznaczającego problem kogoś innego, który nie jest istotny, należy go pominąć, przemilczeć, unieważnić [Czyżewski, Dunin, Piotrowski 2010: 15–35]. Inaczej sprawa miała się w dyskursie zachodnim, gdzie książki o ludowej historii stanowią ważny intelektualny drogowskaz i są niezwykle popularne. Za najdobitniejszy przykład uchodzić może *Ludowa historia Stanów Zjednoczonych. Od roku 1492 do dziś* autorstwa Howarda Zinna, która osiągnęła ponad dwa miliony sprzedanych egzemplarzy na całym świecie [Zinn: 2016].

Zanim przejdę do części analitycznej, niezbędne będzie zdefiniowanie samego pojęcia dyskursu ze względu na szereg rozmaitych – często wykluczających się – sposobów rozumienia i interpretowania tego zjawiska tak w świecie naukowym, jak i medialnym czy w języku potocznym. Biorąc pod uwagę oczywiste ograniczenia, które narzuca

[1] Ze względu na potrzebę i ważkość badania aktualnych i najnowszych pozycji, zrezygnowałem z dołączenia do korpusu bardzo istotnej książki, która wydaje się, że przetarła szlak dla wybranych do analizy publikacji. Mam tu na myśli *Fantomowe ciało króla*. Peryferyjne zmagania z rzeczywistością autorstwa Jana Sowy, stanowiące pionierskie dzieło z punktu widzenia tematyki klasy ludowej i jej wyzysku w czasach I RP, traktujące o przyczynach upadku państwa polskiego. Autor w niezwykle erudycyjny sposób, korzystając z interdyscyplinarnego instrumentarium teoretycznego i analitycznego, ukazuje przyczyny nieukształtowania się nowoczesnej państwowości na ziemiach polskich, poświęcając wiele miejsca eksploatacji klasy ludowej przez zapóźniony feudalny system władzy. Z pewnością książka ta może stanowić dla czytelnika doskonały wstęp do zgłębiania tematyki związanej z historią ludu na ziemiach polskich (Sowa: 2011).

forma artykułu, skoncentruję się na przytoczeniu podstawowych informacji, odsyłając czytelnika do bogatej literatury przedmiotu. Warto zaznaczyć, że rozumienie dyskursu ma wiele oblicz wynikających z wielości szkół, podejść czy dyscyplin zajmujących się zagadnieniami związanymi z dyskursem. W zależności od tego, czy problematykę dyskursu podejmują politolodzy, lingwiści czy socjolodzy, inaczej będzie się kształtował zakres tematyczny prac badawczych, ich problematyka oraz siatka pojęciowa, którą posłużą się badacze.

Dyskurs i jego znaczenie dla badań politologicznych

Za Teunem van Dijkiem, twórcą kognitywnej koncepcji dyskursu, można uznać ów dyskurs za zdarzenie komunikacyjne, uwzględniające takie aspekty funkcjonalne, jak to, kto używa danej formy językowej, jak, dlaczego i kiedy. Według tego badacza fundamentalną kwestią przy definiowania pojęcia dyskursu jest uznanie, że ludzie używają języka w celu przekazywania różnych idei i przekonań. Podstawowym założeniem jest stwierdzenie braku obojętności języka wobec działających sił społecznych: „język to nie coś naturalnego, neutralne narzędzie, ale nośnik systemu przekonań i wartości wyznaczanych przez jednostki zależny od ich pozycji i szerszych społeczno-historycznych uwarunkowań" [Grzymała-Kazłowska 2004: 13].

Analizując dyskurs, można stosować różnorakie metody oraz techniki badawcze. Dla potrzeb niniejszego badania zdecydowano się na wykorzystanie elementów krytycznej analizy dyskursu (KAD), uznawanej często za coś więc niż tylko metodę. Jest to raczej swoista szkoła analizy dyskursu, meta metoda przyjmująca określone stanowisko ontologiczne i epistemologiczne. Jak zauważają Anna Duszak i Norman Fairclough, przedmiotem krytycznej analizy dyskursu jest koncentrowanie się na badaniu „zrównoważonych i niesprawiedliwych relacji władzy, ideologii i hegemonii, oraz uprzedmiotowienia/podporządkowania/marginalizacji poszczególnych grup społecznych" [Duszak, Fairclough 2008: 10]. Autorzy dodają, że ideologia była zawsze „centralnym tematem" dla KAD [Duszak, Fairclough 2008: 11]. Należy również przyjąć – za Duszak i Fairclough – że KAD zajmuje się procesami i problemami społecznymi. W tym aspekcie metoda ta różni się od metod stosowanych w analizach lingwistycznych, zajmujących się językiem samym w sobie. Krytyczna analiza dyskursu skupia się na dyskursywnych procesach społecznych: relacjach, strukturach, systemach, dlatego też jej zagadnieniami badawczymi są problemy i kwestie dotyczące życia społecznego. Duszak i Fairclough do najczęściej podejmowanych zagadnień zaliczają m.in. problemy związane z imigracją i integracją społeczną imigrantów, pozycją kobiet i grup mniejszościowych, bezrobociem, ekologią, edukacją [Duszak, Fairclough 2008: 15]. Można więc przyjąć, że badaczy w głównej mierze interesują procesy i problemy związane z rozmaitymi wymiarami wykluczenia społecznego.

Źródeł krytycznej analizy dyskursu można się doszukiwać w teorii krytycznej, często kojarzonej z tzw. szkołą frankfurcką oraz z jej wybitym przedstawicielem Jurgenem Habermasem. Teoretycy i badacze odwołujący się do tej tradycji (nazywanej także nurtem socjologicznym) skłaniali się ku tezie, że język może być „wykorzystywany do własnych celów przez grupy władzy" [Chilton 2008: 62]. Innym ważnym źródłem

tej metody są prace Michela Foucaulta, które inspirowały politologów, socjologów czy literaturoznawców. Bardzo często autorzy odwołujący się do tego francuskiego myśliciela definiowali dyskurs szerzej, jako pojęcie, w którym mieszczą się zjawiska językowe i pozajęzykowe, przyjmując, podobnie jak autor artykułu, że dyskurs, czyli język w użyciu, jest jednym z wielu elementów działania społecznego, choć z pewnością jednym z najistotniejszych [Chilton 2008: 63]. Dodatkowo warto wskazać, że licznych badaczy analizujących dyskurs inspirował postmodernizm (zwłaszcza tacy jego przedstawiciele, jak Derrida czy Barthes), który wyłonił się na styku filozofii, antropologii, socjologii i nauk politycznych.

Językoznawca Paul Chilton, zajmujący się krytyczną analizą dyskursu, definiował dyskurs za pomocą trzech komponentów [Chilton 2008: 67]:

1. dyskurs jako działanie społeczne;
2. uznanie, że „działanie społeczne konstruuje społeczną rzeczywistość (przedmioty, sytuacje, tożsamości, relacje społeczne);
3. dyskurs jako używanie języka.

Na tej podstawie stwierdzał, że dyskurs konstruuje rzeczywistość w taki sposób, że istnieje związek przyczynowy między używaniem języka a działaniem społecznym, które to działanie oznacza relacje społeczne, przynależność grupową, tworzenie instytucji społecznych i politycznych [Chilton 2008: 67].

Chilton zwraca szczególną uwagę na problematykę badawczą, którą można eksplorować dzięki KAD. Podkreśla, że metoda ta doskonale sprawdza się w analizie tego, jak „konkretni użytkownicy języka przyjmują postawy wykluczające", w sposób wybiórczy przypisując danym grupom społecznym atrybuty związane z rolami społecznymi, cechami behawioralnymi czy wyglądem zewnętrznym, zwraca uwagę na występowanie „stereotypowych kategoryzacji" a za przykład częstych zjawisk badanych za pomocą tej metody podaje rasizm i ksenofobię [Chilton 2008: 68–69].

Trzeba również wyjaśnić, jak należałoby rozumieć kwestię „krytyczności" KAD, odpowiadając na nasuwające się pytanie o to, co oznacza krytyczna postawa badacza. Jedną z ciekawszych propozycji jest uznanie za drogowskaz francuskiego terminu *critique*, który literaturoznawca i językoznawca Robert de Beaugrande definiuje jako „nie tylko wytykanie wad, ale także zgłębianie i odkrywanie relewantnych i nietrywialnych czynników nadających dyskursowi jego istotność, głębie i siłę", dodając, że uwaga badaczy w sposób zrozumiały i nieuchronny kieruje się na kwestie związane z władzą i polityką, umacniane lub negowane przez dyskursywne praktyki [Beaugrande 2008: 106].

Z punktu widzenia politologii w tak rozumianym dyskursie zachodzi potrzeba pochylenia się nad aspektem władzy i dominacji. W świetle powyższych definicji dyskursu władza nie jest związana wyłącznie z legitymizującymi się demokratycznym mandatem przedstawicielami stojącymi na czele konkretnych instytucji, lecz ulega rozproszeniu. Zgodnie z tym, co pisał Foucault, władzę stanowi sieć stosunków, nie ma ona już charakteru jednostkowego, a jej stosowanie zachodzi poprzez dominację w dyskursie [Foucault 1998: 43]. Dyskurs w teorii Foucaulta to:

> podlegająca ukonkretnieniu przestrzeń (obszar), w której odbywa się komunikacja […] pełni on istotną funkcję instytucjonalnego narzędzia utrzymania porządku wewnętrznego,

> gwaranta spójnych relacji podmiotowych, sytuacyjnych, kontekstowych, tematycznych, a także ideologicznych, aksjologicznych, społecznych

oraz „nośnik władzy, która jest jednym z elementów porządkowania świata" [Rzeszutko-Iwan 2014: 24–26].

Ponadto wszelkie doświadczenia ludzkie mają miejsce w istniejącym uprzednio dyskursie i odbywają się w jego ramach, tak więc odrzuca zgodnie z poststrukturalistycznym i postmodernistycznym kanonem teorii społecznych, wizję czystego doświadczenia ludzkiego [Bevir, Rhodes: 2006 138]. Skutkuje to bardzo konkretną przesłanką dla politologów: by zrozumieć przedmiot lub działanie muszą oni „usytuować je w szerszym kontekście […], muszą interpretować przedmioty w historycznie uwarunkowanych okolicznościach, w których są one osadzone [Bevir, Rhodes: 2006 138]. Nieprzypadkowo van Dijk zwraca taką uwagę na kontekst dyskursu, czerpie bowiem swoje inspiracje teoretyczne z najważniejszych dzieł Foucaulta czy Bourdieu.

Ostatnim z ważnych dla analizy dyskursu pojęć jest termin elity symboliczne. Uznać je trzeba za takie grupy społeczne, do których należą ludzie bezpośrednio wpływający na zasób dostępnej publicznie wiedzy, na kształt i treść dyskursu. Ponadto grupy te ustalają publicznie prawomocny kanon wartości moralnych czy estetycznych, dostarczają wzorów recepcji stanowisk naukowych. Tego rodzaju elity mogą występować w roli suflera, który podsuwa społeczeństwu prawomocne objaśnienia, sposoby rozumienia i interpretowania najrozmaitszych zjawisk społeczno-politycznych. Obszar przedmiotowy, na którego temat elity symboliczne mogą się wypowiadać, udzielając owych objaśnień czy sugestii, jak należy postępować i co myśleć w danej sprawie, jest nieograniczony i dotyczy takich kwestii, jak m.in. historia, gospodarka, zjawiska przyrodnicze, a nawet sprawy osobiste. Do dyskursu elit symbolicznych zaliczyć można większość przekazów medialnych, w związku z czym badanie kształtu tak pojętego dyskursu należy dziś uznać za bardzo palącą kwestię i element analizy szerszej problematyki, w której mieszczą się: kondycja demokracji, kultury, władzy, kwestie wolności i prawdy [Czyżewski i in.: 2014: 8–9].

Opisana siatka pojęciowa ma za zadanie wyjaśniać językowe fenomeny i tropić aspekty władzy i dominacji ukryte w codziennej komunikacji. Ze względu na podjętą problematykę należy podkreślić, że korpus analizy zawiera publikacje cieszące się dużą popularnością, więc w świetle teoretycznych rozważań można je uznać za wpływowe dzieła, które kształtują nasz sposób rozumienia historii, a tym samym kształtują otaczającą nas rzeczywistość. Wobec tego należy z dużą uwagą badać nowe dyskursy i narracje, które pojawiają się w przestrzeni publicznej i zyskują popularność.

Poniższa analiza jest jedynie próbą naukowej refleksji nad zmieniającymi się sposobami konstruowania narracji o historii klasy zdominowanej. Temat ten z pewnością powinien stanowić przedmiot zainteresowania politologów zajmujących się analiza dyskursu. Można przypuszczać, że owa problematyka stanie się w najbliższym czasie przedmiotem sporów politycznych w procesie formułowania polityki historycznej, co z kolei wymagać będzie dalszych politologicznych badań nad upolitycznieniem historii, jego przyczynami i przeobrażeniami, dostosowywaniem narracji o historii do potrzeb poszczególnych politycznych aktorów oraz zjawiskiem historyzacji polityki [Chwedoruk: 2018].

Nowa narracja o historii klasy ludowej

Na wstępie części analitycznej warto podkreślić bardzo znamienny fakt dotyczący wspomnianych elit symbolicznych: korpus analizy stanowią publikacje o interdyscyplinarnym charakterze. Nie jest zatem tak, że źródłem nowej, mającej szerokie grono odbiorców refleksji nad dziejami klasy ludowej są pozycje publikowane przez historyków. Autorami prac są: Michał Pobłocki – antropolog, którego prace mają często wymiar interdyscyplinarny[2]; Michał Rauszer, który jest etnografem, kulturoznawcą i antropologiem; Adam Leszczyński, który wykształcenie historyczne łączy z socjologicznym. Kamil Janicki jest zatem jedynym badaczem posiadającym stricte historyczne wykształcenie. Prowadzi to do wniosku, że owa nowa narracja pojawiła się nieco na marginesie prac historycznych, jest interdyscyplinarnym amalgamatem powstałym na styku różnych nauk humanistycznych i społecznych, które w centrum zainteresowania stawiają refleksje nad kondycją człowieka i społeczeństwa. Fakt ten świadczy o sile klasycznej narracji historycznej na temat dziejów Rzeczpospolitej szlacheckiej, która do tej pory stanowiła główny nurt, nie poddawała się zmianom, dyktowała trwały i hermetyczny dyskurs. Narracja ta została podważona przez autorów będących w większości reprezentantami innych dyscyplin naukowych, którzy zaproponowali odmienne spojrzenie, cieszące się znacznym zainteresowaniem wśród czytelników.

Kolejną sprawą wartą podkreślenia jest fakt, iż analizowane prace, pomimo zróżnicowania w dyscyplinarnej proweniencji ich autorów, są nad wyraz spójne, tworzą niejako wspólny kontrdyskurs dla głównego nurtu historycznej narracji o przeszłości. Można przy tym oczywiście wskazać na różnice, przykładowo w samej zawartości analizowanych prac, wynikającej przede wszystkim z przyjętej cezury czasowej. Książka Leszczyńskiego jest zdecydowanie najbardziej obszerna, ponieważ autor opisuje historię ludu od zarania państwowości Polskiej do czasów niemal nam współczesnych. Inni autorzy koncentrują się na poszczególnych aspektach dziejów klasy ludowej. Rauszer skupia się na formach oparu i historii buntów chłopskich, Janicki – na pańszczyźnianym systemie wyzysku, Pobłocki próbuje w skali mikro ukazać uwarunkowania życiowe ludu i na ten podstawie wyciągnąć wnioski w makroskali, a Leszczyński dokonuje systematycznej i chronologicznej analizy sytuacji ludu, relacji władzy i ideologii panowania. Nie sprawia to jednak, że w efekcie uzyskujemy różnorodne narracje o przeszłości związanej z ludową historią. Można raczej mówić o tożsamych wnioskach uzyskanych na bazie analizy różnorodnych źródeł w wyniku położeniu punktu ciężkości na różne aspekty.

Wspomniany kontrdyskurs pozwolę sobie określić mianem krytycznego oraz emancypacyjnego. Z analizowanego materiału przebija się bowiem krytyka elit władzy, zwłaszcza szlachty i możnowładców, oraz towarzyszącej im ideologii panowania. Jednocześnie autorzy uwypuklają krzywdy ludu, czyniąc go głównym bohaterem swoich dociekań i niejako oddając mu sprawiedliwość. Marginalizowany i pogardzany dotąd lud otrzymuje możliwość wypowiedzenia się na temat swojej sytuacji, bowiem autorzy

[2] Sam Pobłocki w jednym z wywiadów krytykował współczesną naukę za zbyt daleko idące podziały na dyscypliny naukowe, podkreślając potrzebę interdyscyplinarnych badań [Pobłocki 2018].

bardzo obszernie korzystają z zachowanych wspomnień i pamiętników członków klasy ludowej, koncentrują swoją uwagę na jej losie.

Analizowany materiał prowadzi do wniosku na temat pozycji klasy ludowej w społeczeństwie Rzeczpospolitej szlacheckiej i jako klasy zupełnie zmarginalizowanej, której nie sposób uznać za cześć wspólnoty politycznej. Członkowie tej klasy to obcy, inni. Autorzy analizowanych publikacji zwracają uwagę na konstruowanie wizerunku chłopów jako wręcz fizycznie innych przez ówczesne – jak dziś możemy to określić – dyskursy władzy. Michał Janicki pisze o anatomicznej inności chłopów, która zdaniem szlacheckich lekarzy z XVII wieku miała polegać na upodobnieniu się kształtu czaszki chłopa do kształtu pługa [Janicki 2021: 16], co przypuszczalnie miało stanowić niezbity dowód predestynujący chłopa do ciężkiej pracy na roli Zdaniem autorów ówczesny dyskurs na temat klasy ludowej miał się charakteryzować występującym w nim rasizmem. Rasizm bez koloru miał racjonalizować nierówności społeczne oraz stanowić usprawiedliwienie dla skrajnego wyzysku ludu [Pobłocki 2021: 151–153]. Klasa ludowa miała spotykać się z zarzutami niższości moralnej, głupoty, bierności, pijaństwa. Michał Rauszer podkreśla, że ówczesny dyskurs przesiąknięty był tego rodzaju treściami, a utwory literackie w okresie pańszczyźnianym ukazywały chłopów jako „głupich, niestosownie ubranych, brudnych, nieznających podstawowych zasad kultury, niemających ogłady, zacofanych i oczywiście we wszystkim tym śmiesznych" [Rauszer 2020: 35], co miało kontrastować ze szlachetnym urodzeniem elit, z „błękitną krwią", z ideologią sarmatyzmu, a więc narodu niemal wybranego, który miał zapanować nad bezrozumną tłuszczą. Sarmatyzm, który pełnił bardzo ważną funkcję w mitologii panowania I Rzeczpospolitej, uwypuklał wyjątkowość szlachty i jednocześnie podrzędny charakter ludu. Według owego mitu chłopi mieli być ludźmi gorszymi z natury, którzy wręcz nie zasługują, by stanowić pełnoprawną część społeczeństwa [Leszczyński 2020: 23–47].

Wynikającym wprost z powyżej ideologii panowania, krytycznie opisanej w wybranych do analizy pozycjach, był w dużej mierze niewolniczy charakter stosunków społecznych. W badanej kontrnarracji o przeszłości klasy ludowej autorzy wiele miejsca poświęcają niewolnictwu, zastanawiając się, na ile system władzy Polski szlacheckiej można uznać za niewolniczy. W większości zgadzają się z tezą, że niewolnictwo w tej czy innej formie zaistniało na ziemiach polskich, i że można się jedynie spierać o skalę oraz stopień tego zjawiska. Pobłocki stwierdza, że o chłopach pańszczyźnianych można mówić jako o własności nieruchomej, przywiązanej do swojego pana i ziemi, bowiem prawa pana do ziemi i do własnych chłopów były identyczne. W Rzeczpospolitej szlacheckiej władza opierała się na trzech filarach: prawie do posiadania, użytkowania i rozporządzania swoją własnością [Pobłocki 2021: 46]. I choć w ówczesnej Polsce nie mieliśmy do czynienia z targami niewolników, to w dużym stopniu był to system na owym niewolnictwie oparty.

Krytyce poddana została również ideologia samego patriarchatu, nazywanego też paternalizmem. Jak zauważa Michał Rauszer, istotą relacji dominacji pomiędzy panem a chłopem pańszczyźnianym był paternalizm, który wiązał się ze specyfiką tej relacji. Pan nabywał chłopa, stawał się odbiorcą jego pracy oraz jego opiekunem. Można powiedzieć, że chłop na ziemiach polskich był poddany wyzyskowi pracy niewolnej,

wyzyskowi za pośrednictwem danin, a cały system spajał paternalizm, tworzący relację dominacji kształtującą przez wieki relacje społeczne w społeczeństwie stanowym, czyli na ziemiach polskich aż do XIX wieku [Rauszer 2020: 56]. Wspomniany wyzysk jest szeroko opisywany przez każdego z autorów, którzy szczegółowo wyliczają najrozmaitsze zobowiązania i daniny, jakimi szlachta obciążała lud. Zdecydowanie najwięcej miejsca autorzy poświęcają pańszczyźnie, uznając ją za największe obciążenie, często uniemożliwiające prace wykonywane przez lud w celu zaspokajania własnych potrzeb. Janicki wśród wielu wyliczeń podaje, że „ciężary na rzecz pana, w tym zwłaszcza przymusowa, nieodpłatna praca, składały się na 75–90 procent wartości chłopskich powinności. 5–15 procent stanowiły daniny na Kościół, 5–10 procent – na państwo" [Janicki 2021: 167]. Kolejną podkreślaną przez autorów kwestią jest przymus propinacyjny, polegający na wymaganym zakupie określonych ilości alkoholu przez chłopów z rąk szlachty. Janicki podaje przykład Podola po pierwszym rozbiorze, gdzie 80% dochodów szlachty stanowiła propinacja, i dodaje, że folwark istniał tam wówczas „niemal tylko po to, by rozpijać chłopów" [Janicki 2021: 251]. Podobne uwagi formułuje Pobłocki, pisząc, że pod koniec XVIII wieku chłopi stali się cenniejsi dla elit jako konsumenci alkoholu niż jako producenci zboża:

> Kraj jęczmienny zmienia się w kraj wódczany, alkohol staje się zaś narzędziem zbydlęcenia klasy ludowej: zabicia w niej resztek godności i zupełnego ubezwłasnowolnienia […]. Dla panów pijaństwo klasy ludowej stało się natomiast ostatecznym dowodem na to, że chłopi i chłopki nie są ludźmi, ale dwunożnym bydłem [Pobłocki 2021: 262–264].

Osobną i wartą odnotowania kwestią jest opisywanie buntów chłopskich i próba ich konceptualizacji jako świadomie zorganizowanego oporu i walki o podmiotowość oraz prawa, które klasie ludowej były odmawiane przez elity ziemiańskie. Ujęcie to wyłania się z analizowanego materiału, idąc na przekór dominującym w dotychczasowej historiografii opiniom o brutalności, dzikości, chaotycznej i niepohamowanej przemocy, bezwzględności. Tej narracji towarzyszyła zgoła odmienna, mówiąca o bierności, braku inicjatywy, nieumiejętności i niechęci do współpracy, prowadzących do braku oporu. Te dwie wzajemnie się wykluczające i niechętne klasie ludowej opowieści autorzy analizowanych publikacji zastępują narracją o buncie zorganizowanym, przemyślanym, mającym na celu uzyskanie choć części należnych praw. Postrzeganie zbuntowanych ludzi jako osoby nieracjonalne, działające pod wpływem emocji, „dzikusów, „tłuszczy", osoby niecywilizowane, „szarą tępą masę", było zdaniem Rauszera wyrazem symbolicznego pacyfikowania chłopstwa przez ówczesne dyskursy władzy [Rauszer 2020: 261]. Autor ten w swoim studium buntów chłopskich poddaje gruntownej analizie ich przyczyny i przebieg, ukazując zorganizowany i skoordynowany charakter działań, długi okres dojrzewania do wypowiedzenia posłuszeństwa, dyskusje, rodzenie się grupowej solidarności, przełamywanie strachu, tworzenie antypańszczyźnianego folkloru, który podważał autorytet władzy [Rauszer 2020: 93]. Dojrzewanie do buntu wymagało czasu, musiały wystąpić korzystne uwarunkowania zewnętrzne oraz musieli się pojawić tzw. burzyciele, doradcy, krnąbrni chłopi, którzy stawali się liderami zrywów [Rauszer 2020: 122–123]. Ponadto należy zwrócić uwagę, że powstawania

chłopskie nazywane są często rabacjami, budzącymi skojarzenia z brutalnymi i zorientowanymi na odniesienie korzyści majątkowych rozruchami. Jak zauważa Kacper Pobłocki, w zbiorowej pamięci to powstania szlacheckie układają się w ciąg zdarzeń o charakterze narodowo-wyzwoleńczym, a powstania chłopskie są raczej z tej pamięci rugowane lub traktowane z pobłażliwością, gdyż zagrażają mitowi „wsi zgodnej i pogodnej", co jego zdaniem miało służyć negowaniu krzywd zaznawanych przez chłopów i utrudniać powstania chłopstwa [Pobłocki 2021: 282].

Niezwykle ważnym wnioskiem, być może kluczowym dla nauk politycznych, który wypływa z dociekań autorów analizowanych publikacji, jest kwestia dziedzictwa pańszczyzny. Każdy z nich zadał sobie bowiem pytanie o to, jaki wpływ mają wykluczenie większości społeczeństwa, konsekwentne odmawianie podstawowych praw oraz skrajny wyzysk na współczesną Polskę i stosunki społeczno-polityczne w niej panujące. Interesujące są dociekania Kacpra Pobłockiego: antropolog zadaje pytanie o to, gdzie dzisiaj pobrzmiewają echa dawnej Polski, skrajnie hierarchicznej i opartej na wyzysku oraz niewolniczej pracy. Podkreśla, że przede wszystkim odziedziczyliśmy polszczyznę i uznaje ją za język władzy, którego kluczowe zagadnienia dotyczą: „własności/włości, państwa/panowania, rządzenia/porządku oraz przemocy/pomocy, możności/zamożności" [Pobłocki 2021: 174]. To wokół tych terminów kształtuje się jego zdaniem naznaczone historią pole semantyczne, w którym współcześnie żyjemy. Pomimo zmian o charakterze kosmetycznym, jak na przykład chlebodawca zastąpiony pracodawcą, a możny zamieniony na zamożnego, w przekonaniu antropologa zmieniły się tylko scenografie, a ludność odgrywa zasadniczo ten sam dramat w teatrze życia codziennego, jak powiedziałby Goffman [Pobłocki 2021: 174].

Zdaniem Janickiego można mówić o długim trwaniu i długofalowych skutkach, które pozostawiła po sobie propinacyjna eksploatacja. Do rodzimej kultury przeniknęły zwyczaje „przepijania zarobków w soboty i w niedziele", co pojawiło się w pańszczyźnianej Polsce, zanim nowoczesność wymyśliła weekendy. Zwyczaj dawania łapówek w postaci określonej ilości alkoholu również ma swoje źródła w Polsce szlacheckiej. Jak konstatuje Janicki: „Wódką się dziękuje, wódką się przeprasza, wódka zastępuje walutę […]. Bez czystej nie ma mowy o weselu, ale też chrzcinach, Bożym Narodzeniu czy Wielkanocy" [Janicki 2021: 256–257]. Z kolei Adam Leszczyński zwraca uwagę na dziedzictwo opresyjnych instytucji. Pańszczyzna wpłynęła na los najbiedniejszych, odciskając swoje piętno, wpływając na nierówności społeczne i ogólne zapóźnienie gospodarcze. Historycznie zakorzeniony jest również patriarchalny sposób zarządzania, który znamy współcześnie: „zamiast przestrzegać formalnych reguł zatrudnienia […] pracodawcy woleli myśleć o sobie jako o patriarchalnych ojcach (wyobrażonej) wspólnoty w folwarku, biurze czy w fabryce" [Leszczyński 2020: 531]. Jak dalej podkreśla A. Leszczyński, istotna jest historyczna ciągłość tego typu norm w zarządzaniu, niezależna od epoki. Podobnie jest z wyobrażeniami elit o przedstawicielach klasy ludowej, biednych i wykluczonych. Historyk ten pisze, że lud stale jawi się elicie jako: „niewdzięczny, leniwy, roszczeniowy, niegodny zaufania. Elity mają do niego pretensje, że często nie wykazuje oczekiwanego poziomu lojalności" [Leszczyński 2020: 530–531]. Kolejne podobieństwa uwidaczniają się w sposobie postrzegania roli warstw niższych w stosunkach władzy. To warstwy uprzywilejowane, zwraca uwagę Leszczyński, uznają

się za odpowiedzialne za „sprawę narodową", tworzenie i kierowanie instytucjami publicznymi, uznając lud za niewystarczająco oświecony, wymagający opieki oraz edukacji w „duchu posłuszeństwa" [Leszczyński 2020: 532]. Językowa spuścizna szlacheckiej ideologii patriarchalnej objawia się również w takich sformułowaniach, jak „zniesienie pańszczyzny", gdyż dotyczy języka władzy niemówiącego nic o inicjatywie chłopów, buntach i de facto o próbach obalenia pańszczyzny.

Podsumowanie

Analiza wybranych publikacji prowadzi do wniosku o powstaniu nowej narracji nie tylko o wykluczonych i zmarginalizowanych reprezentantach ludu, lecz o historii jako takiej. Mamy bowiem do czynienia z ukazaniem ludu jako głównego bohatera przeszłości, na którym koncentruje się uwaga badaczy. Klasa ludowa, umiejscowiona w centralnym miejscu jako najliczniej reprezentowana kategoria społeczna, stanowi punkt odniesienia dla oceny panującej ideologii, zgoła niesprawiedliwych i nieludzkich stosunków władzy oraz dziedzictwa tychże stosunków. Powstaje w ten sposób nowatorski kontrdyskurs, który proponuję określić mianem krytycznego i emancypacyjnego. Z analizowanego materiału przebija się bowiem z jednej strony krytyka elit władzy, z drugiej zaś dążenie autorów do oddania sprawiedliwości klasie ludowej poprzez tworzenie obrazu uciśnionego ludu, który zmagając się z niezwykle trudną rzeczywistością, często znajdując się na granicy biologicznego przetrwania, potrafi znaleźć w sobie siłę do zorganizowanego oporu. Można więc mówić o potwierdzeniu hipotez postawionych we wstępie. Należy także zwrócić uwagę na potrzebę dalszych badań nad rodzącą się nową narracją na temat historii klasy ludowej. Interesująca jest również reakcja na nią. W publicznym dyskursie pojawiają się liczne zarzuty o przepisywaniu historii na nowo i ataku na szeroko pojętą tradycję, będące wyrazem obrony porządku starego dyskursu. One również wydają się ważnym problemem badawczym dla politologów, wymagającym analiz w niedalekiej przyszłości.

Bibliografia

Beaugrande de Robert, 2008, *Krytyczna analiza dyskursu a znaczenia „demokracji" w wielkim korpusie*, [w:] *Krytyczna analiza dyskursu. Interdyscyplinarne podejście do komunikacji społecznej,* Anna Duszak, Norman Fairclough (red.), Kraków: Universitas: 262–289.

Bevir Mark, Roderick W.A. Rhodes, 2006, *Teoria interpretacjonistyczna*, [w:] *Teorie i metody w naukach politycznych*, David Marsh, Gerry Stoker (red.), Kraków: Wydawnictwo UJ, 131–152.

Chwedoruk Rafał, 2018, *Polityka historyczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Czyżewski Marek, Kinga Dunin, Andrzej Piotrowski, 2010, *Cudze problemy, czyli wstęp do sepologii*, [w:] *Cudze problemy. O ważności tego, co nieważne. Analiza dyskursu publicznego w Polsce*, Marek Czyżewski, Kinga Dunin, Andrzej Piotrowski (red.), Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 15–36.

Czyżewski Marek, Karol Franczak, Magdalena Nowicka, Jerzy Stachowiak, 2014, *Wprowadzenie*, [w:] *Dyskurs elit symbolicznych. Próba diagnozy*, Marek Czyżewski, Karol

Franczak, Magdalena Nowicka, Jerzy Stachowiak (red.), Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Sedno, 7–20.

Duszak Anna, Norman Fairclough (red.), 2008, *Krytyczna analiza dyskursu. Interdyscyplinarne podejście do komunikacji społecznej*, Kraków: Universitas.

Foucault Michel, 1998, *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w Collège de France 1976*, Warszawa: Wydawnictwo KR.

Geremek Bronisław, 1989, *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia*, Warszawa: Czytelnik.

Grzymała-Kazłowska Aleksandra, 2004, Socjologicznie zorientowana analiza dyskursu na tle współczesnych badań nad dyskursem, „Kultura i Społeczeństwo" 48(1): 13–34.

Janicki Kamil, 2021, *Pańszczyzna. Prawdziwa historia polskiego niewolnictwa*, Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.

Leszczyński Adam, 2020, *Ludowa historia Polski. Historia wyzysku i oporu. Mitologia panowania*, Warszawa: Wydawnictwo W.A.B.

Phil Chilton, 2008, *Brakujące ogniwo KAD: moduły, amalgamaty i instynkt krytyczny*, [w:] *Krytyczna analiza dyskursu. Interdyscyplinarne podejście do komunikacji społecznej,* Anna Duszak, Norman Fairclough (red.), Kraków: Universitas; 60–75.

Pobłocki Kacper, 2021, *Chamstwo*, Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.

Walczyński Hubert, 2018, *Pobłocki: jak zostałem intelektualnym poliamorystą*, Magazyn Kontakt, https://magazynkontakt.pl/poblocki-jak-zostalem-intelektualnym-poliamorysta (dostęp: 18 października 2022).

Rauszer Michał, 2020, *Bękarty pańszczyzny. Historia buntów chłopskich*, Warszawa: Wydawnictwo RM.

Rzeszutko-Iwan Małgorzata, 2014, *Kategorie wiedzy i władzy w dyskursie publicznym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Kształcenie Polonistyczne Cudzoziemców" (21): 23–36.

Sowa Jan, 2011, *Fantomowe ciało króla. Peryferyjne zmagania z nowoczesną formą*, Warszawa: Universitas.

Zinn Howard, 2016, *Ludowa historia Stanów Zjednoczonych. Od roku 1492 do* dziś, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

People's histories. The attempt of critical discourse analysis about history of exploited class

Abstract

The aim of this article is to use Critical Discourse Analysis on research about newly born polish discourse about people's history. The author analysed current books concentrated on that subject which reveal new image of this part of Polish history. The article shows new narrative contains critical point of view on polish elites, reconceptualising images of excluded classes. Furthermore the article shows how inequality and exploitation effected on present social relations according to analyzed material.

Key words: discourse, Critical Discourse Analysis, people's history, social exclusion, symbolic elites

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.8

Jakub Olech *

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0001-9173-8761

Polski samorząd terytorialny jako nowy aktor debaty politycznej po 1989 roku

Wprowadzenie

Rok 1989 przyniósł ogromne zmiany geopolityczne na całym świecie. Ich główną areną była niewątpliwie Europa Środkowo-Wschodnia, gdzie upadek żelaznej kurtyny dał początek rozwojowi nowych demokracji. Kształtowały się one po okresie półwiecza funkcjonowania w reżimach totalitarnych, często poprzedzonych latami także autorytarnej władzy przedwojennych polityków. W tę charakterystykę wpisuje się również Polska, która wraz ze swoimi bliższymi i dalszymi sąsiadami musiała na nowo zdefiniować własną politykę wewnętrzną i zewnętrzną, odbudować parlamentaryzm i sądownictwo, przenieść ośrodki władzy wykonawczej z siedzib partii komunistycznej do urzędów, w których faktycznie powinna być sprawowana, ustawić gospodarkę na torach wolnego rynku, a także zbudować samorząd. Postulat działania samorządu jest standardem funkcjonowania współczesnych demokracji. Reformatorzy z 1989 roku rozumieli to, dlatego podjęli wysiłki zmierzające do jego zbudowania. Celem niniejszego tekstu jest ukazanie głównych wątków kształtowania się polskiego samorządu i jego wpływu na rzeczywistość społeczną i polityczną minionych trzech dekad. Analizując sposób kształtowania się samorządu terytorialnego w Polsce, biorąc pod uwagę wydarzenia, jakie doprowadziły do jego powstania, a przede wszystkim jego zadania i kompetencje jego organów, autor nie tylko zauważa, iż samorząd stał się aktorem debaty politycznej w wolnej Polsce, ale więcej, iż rola samorządu we współczesnej Polsce jest jedną z wiodących.

Tezę tę ilustrują przedstawione w tekście wydarzenia, które doprowadziły do powstania samorządu gminnego w 1990 roku oraz samorządu na poziomie powiatów i województw w 1999 roku. Przy badaniu jej słuszności zasadne wydaje się pytanie o to,

* olechj@uek.krakow.p

które z analizowanych wydarzeń w największej mierze przyczyniły się do budowania roli samorządu we współczesnej Polsce. Warto się również zastanowić, czy i jakie zadania samorządu terytorialnego czynią go istotnym dla funkcjonowania społeczeństwa. Ważne jest też pytanie o rolę, jaką współcześnie odgrywa świat samorządu w świecie polityki.

Artykuł został podzielony na trzy zasadnicze części, z których pierwszą stanowi – oprócz opisu wydarzeń historycznych – również analiza regulacji konstytuujących samorząd w gminie, a więc przede wszystkim Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. z 1990 Nr 16 poz. 95], a także tzw. małej Konstytucji z 1992 roku [Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 Nr 84 poz. 426]. Analogicznie, druga część tekstu jest poświęcona przedstawieniu faktów zmierzających do wdrożenia drugiej reformy samorządowej i stanowiących ją aktów prawnych, w tym zwłaszcza przepisów obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz.U. z 1997 Nr. 78 poz. 483], Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Dz.U. z 1998 Nr 91 poz. 578] oraz o Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. samorządzie województwa [Dz.U. z 1998 Nr 91 poz. 576]. Trzecia część jest poświęcona nielicznym zmianom ustrojowym, które zaszły w samorządzie w XXI wieku. Analiza źródeł, w tym aktów prawnych, metodą dogmatyczno-prawną i prawno-porównawczą, a także metoda historyczna, są głównymi narzędziami, których autor użył do konstruowania tekstu. Niezwykle pomocne były wzmiankowane akty prawne, a także Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta [Dz.U. z 2002 Nr 113 poz. 984] czy Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych [Dz.U. z 2018 poz. 130]. Do najistotniejszych monografii, z których korzystał autor podczas pracy nad niniejszym opracowaniem, należy *Historia ustroju w Polsce* Mariana Kallasa [2019], *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski* [2019] Antoniego Dudka, *Polskie prawo konstytucyjne* Leszka Garlickiego [2022] oraz *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980–1994)*. *Projekty i inicjatywy ustawodawcze, ludzie, dokonania i oceny* [2018] pod redakcją Stanisława Grodziskiego.

Początki demokratycznego samorządu

Lata 80. XX wieku były czasem szczególnie dynamicznych zmian, które ostatecznie doprowadziły do upadku reżimu komunistycznego w Polsce oraz przekształcenia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w III Rzeczpospolitą Polską. Związane z tym zmiany polityczne są bardzo dobrze opisane w literaturze polskiej i światowej. Ich widomym początkiem były protesty robotnicze z lata 1980 roku, które doprowadziły do powstania Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność". Wydarzeń tych nie można jednak uznawać za absolutny początek przeobrażeń w Polsce, były one bowiem naturalną konsekwencją polityki państwa prowadzonej już od końca lat 60. Wśród najważniejszych aspektów tej polityki należy wymienić próby z 1968

i 1970 roku polaryzowania społeczeństwa przez władzę chcącą wywołać antagonizmy na linii inteligencja–klasa robotnicza, z przeprowadzoną wówczas brutalną rozprawą ze środowiskami mającymi odmienne zdanie o funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa niż kierownictwo Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR). Do przyczyn tych należy również zaliczyć kryzys gospodarczy z lat 70. połączony z rozbudzonymi małą stabilizacją epoki Gierka aspiracjami dużej części społeczeństwa. Te i wiele innych czynników stały się swego rodzaju zapalnikami wydarzeń 1980 roku, które z kolei doprowadziły do próby całkowitej marginalizacji opozycji w postaci wprowadzenia stanu wojennego w grudniu 1981 roku. Zakończenie stanu wojennego wiązało się z próbą umocnienia rządów PZPR i nawiązania choćby fasadowego dialogu ze społeczeństwem, jednak krwawe wydarzenia z lat 1981–1983 skutecznie to uniemożliwiły.

Oprócz czynników politycznych wpływających na degrengoladę państwa, ogromne znaczenie miały także czynniki gospodarcze i społeczne. Wnikliwą analizę wydarzeń prowadzących do transformacji ustrojowej przedstawił Antoni Dudek w swojej uznanej rozprawie na ten temat pt. *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990* [2004]. Autor ów zauważa istotne przemiany zachodzące w pojmowaniu przez Polaków drugiej połowy lat 80. kwestii ekonomicznych: 73% obywateli deklarowało wówczas poparcie dla rozwoju sektora prywatnego, a 65% popierało dalszy rozwój świadczeń socjalnych, co było wynikiem o 15% niższym niż pod koniec stanu wojennego [Dudek 2004]. Zaprezentowane czynniki w połączeniu z pogarszającą się sytuacją gospodarczą i rosnącą inflacją niewątpliwie przyczyniły się do upadku PRL. Natomiast wśród czynników społecznych należy wymienić wzrastającą frustrację społeczną oraz spadające zaufanie do partii rządzącej, z której po wybuchu stanu wojennego wypisało się około miliona członków. Z kolei odsetek najmłodszych obywateli wstępujących w latach 80. do PZPR sięgał ledwie 15% [Dudek 2004].

W takich warunkach wybuch niepokojów społecznych był jedynie kwestią czasu i nastąpił wiosną 1988 roku. Początkiem był strajk w Wojewódzkim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym w Bydgoszczy, który wybuchł 25 kwietnia, a którego główne postulaty miały charakter płacowy [Dudek 2004]. Następujące potem wydarzenia potoczyły się bardzo szybko, a ich zwieńczeniem były rozmowy Okrągłego Stołu między lutym i kwietniem 1989 roku, podczas których zostały ustalone kluczowe kwestie dotyczące transformacji ustrojowej. Z ustaleń ustrojowych należy tutaj wymienić powrót drugiej izby parlamentu, czyli Senatu, do którego w czerwcu 1989 roku miały się odbyć całkowicie wolne wybory. W tym samym czasie miały się również odbyć wybory do Sejmu, tu jednak komuniści zabezpieczyli się, doprowadzając do ustalenia, iż siły opozycyjne będą mogły ubiegać się jedynie o 35% mandatów. Po kilkudziesięciu latach do grona konstytucyjnych organów państwa wracał również Prezydent, który miał być wybierany przez Zgromadzenie Narodowe i posiadać szerokie uprawnienia, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności [Paczkowski 2000]. Jak pisze Jerzy Eisler, tworząc zręby nowego ustroju, dotychczasowa władza dbała o to, by właśnie te elementy państwa pozostawały pod jej całkowitą kontrolą. Uważała także, że nadchodzące wybory pokażą, iż również na inne segmenty komuniści będą mieli nadal wpływ. Tak się jednak nie stało, bowiem 4 czerwca 1989 roku opozycja zgromadzona w jednym bloku solidarnościowym zdobyła 99 ze 100 miejsc w Senacie oraz wszystkie

35% mandatów w nowym Sejmie. Dodatkowo stronie opozycyjnej udało się przekonać tzw. stronnictwa satelickie, czyli współpracujące z PZPR Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (ZSL) i Stronnictwo Demokratyczne (SD), do wyłonienia wspólnego rządu, na którego czele 24 sierpnia stanął Tadeusz Mazowiecki. W międzyczasie, głosami dotychczasowej władzy i niektórych parlamentarzystów opozycyjnych, Prezydentem został wybrany Wojciech Jaruzelski, jednak nie mogło to powstrzymać dalszych zmian ustrojowych [Eisler 2018].

Komuniści oddali swoim rywalom pole w wielu obszarach funkcjonowania państwa. Szczególnie zauważalne było to w gospodarce, gdzie za zmiany odpowiadał bezpartyjny naukowiec Leszek Balcerowicz, który w rządzie Mazowieckiego objął stanowisko wicepremiera oraz ministra finansów. Filarami jego planu poprawy sytuacji gospodarczej była naprawa finansów państwa i odzyskanie równowagi budżetowej, wprowadzenie mechanizmów rynkowych oraz zmiana struktury własnościowej gospodarki [Dudek 2005]. Konkretne instrumenty kryjące się w tych punktach stanowiły dla wielu rodzaj terapii szokowej, a krytycy Balcerowicza podkreślają, iż nie liczył się z kosztami społecznymi reform. Zwolennicy natomiast podnoszą, że bez wprowadzenia zmian nie byłaby możliwa poprawa sytuacji gospodarczej państwa, zwiększenie dobrobytu gospodarstw domowych, a w konsekwencji wejście Polski do Unii Europejskiej już w niespełna 15 lat od wdrożenia planu Balcerowicza.

Niebawem zmiany objęły również kluczowy z punktu widzenia komunistów sektor, jakim było bezpieczeństwo i obronność. Jesienią 1989 roku do rządu Mazowieckiego weszli przedstawiciele PZPR, w tym generał Czesław Kiszczak jako minister spraw wewnętrznych i generał Florian Siwicki jako minister obrony. Pozostawali oni na swoich stanowiskach przez prawie rok i dopiero w lipcu 1990 zostali zastąpieni przez osoby niezwiązane z aparatem bezpieczeństwa PRL. Równolegle przeprowadzono szereg zmian symbolicznych. Nowelizacja konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku zmieniała nazwę państwa z Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na III Rzeczpospolitą Polską, natomiast wiosną 1990 roku przekształcono Milicję Obywatelską w Policję, a Służbę Bezpieczeństwa zastąpił Urząd Ochrony Państwa [Dudek 2005].

Jak już zaznaczono, wyliczone zmiany były szeroko opisywane w literaturze. W wielu przypadkach w sposób krytyczny, nie tylko ze względu na wydźwięk reform gospodarczych jako tych najbardziej dotkliwych, ale także ze względu na opieszałość we wdrażaniu kolejnych – wszak prawie rok współrządzenia z przedstawicielami komunistycznego establishmentu to bardzo długi okres. Należy również wskazać na bardzo późny moment przeprowadzenia pierwszych w pełni wolnych wyborów parlamentarnych – w październiku 1991 roku – oraz na uchwalenie w pełni demokratycznej konstytucji – w kwietniu 1997 roku. Wydarzenia te w innych państwach dawnego bloku komunistycznego nastąpiły dużo szybciej.

Na tym tle element transformacji ustrojowej, jakim było wprowadzenie w pełni demokratycznego samorządu, jest na ogół uznawany za wielką zdobycz III RP zarówno przez entuzjastów, jak i krytyków jej początków. Tym bardziej zagadnienie to warte jest opisania.

Powstanie w Polsce niezależnego samorządu terytorialnego jest uważane za jedną z najpoważniejszych reform wdrożonych przez rząd Tadeusza Mazowieckiego. Antoni

Dudek ocenia, iż expose premiera wygłoszone w Sejmie 12 września 1989 roku zawierało zachowawczy program reform, jednak zbudowanie prawnych i materialnych ram funkcjonowania samorządu terytorialnego stanowiło w nim bardzo ważną, najdalej idącą zmianę [Dudek 2019]. Pełnomocnikiem rządu do spraw samorządu terytorialnego został profesor Jerzy Regulski, który miał za zadanie nadać realne ramy funkcjonowania polskiej samorządności. Na szczytach władzy ścierały się wówczas rozmaite stanowiska dotyczące jej kształtu. Były wśród nich takie, które postulowały dokończenie rozpoczętej w 1988 roku kadencji fasadowych rad narodowych, a także takie, które żądały natychmiastowych wolnych wyborów [Dudek 2019]. Obie koncepcje jawiły się jednak jako trudne do realizacji. Utrzymanie status quo było źle widziane przez oczekujące gruntownych zmian społeczeństwo, natomiast pozycja sił solidarnościowych w nowych władzach nie była na tyle mocna, by zmiany przeprowadzić natychmiast.

Dość szybko stało się jednak jasne, że koncepcje reformatorskie muszą zwyciężyć, szczególnie że w ostatnim kwartale 1989 roku rząd nie przedstawił żadnych projektów reform, które byłyby z uznaniem przyjęte przez społeczeństwo. Dlatego już na początku 1990 roku ruszyły prace nad zmianami w prawie samorządowym. Z dzisiejszej perspektywy widać, że tempo tych prac było iście ekspresowe, bowiem pakiet ustaw samorządowych był gotowy już w marcu 1990 roku. Stało się to możliwe dzięki pracom studyjnym, które już od lat 80. prowadzili na Uniwersytecie Warszawskim profesorowie Jerzy Regulski i Michał Kulesza, czy dzięki projektom zmian w prawie, jakie na początku lat 80. przygotowywali prawnicy zgromadzeni w Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności". W tym ostatnim wypadku były to np. założenia zmian w ordynacji wyborczej [Olech 2018]. Po przejściu Jerzego Regulskiego na funkcję podsekretarza w Urzędzie Rady Ministrów za prace nad zmianami w samorządzie odpowiadał w Senacie późniejszy prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień. To właśnie Senat był najmocniej zaangażowany w proces zmian polskiego samorządu. Nie powinno to dziwić, bowiem wybory czerwcowe zapewniły demokratyczną większość i nieskrępowaną swobodę działań reformatorskich w izbie wyższej obozowi „Solidarności".

Silne zaplecze merytoryczne sprawiło, że już 8 marca 1990 roku uchwalona została kolejna nowelizacja konstytucji wprowadzająca na nowo samorząd terytorialny w Polsce [Kallas 2019]. Jednocześnie generowało to dualną strukturę władzy w terenie złożoną z administracji rządowej i samorządu. W ślad za zmianami konstytucyjnymi podążyły zmiany ustawowe na czele z Ustawą o samorządzie terytorialnym, uchwaloną również 8 marca 1990 roku [Dz.U. z 1190 Nr 16 poz. 95]. Gminy miały się odtąd zajmować ogółem spraw lokalnych niezastrzeżonych dla innych podmiotów. Wśród organów gminy pojawił się organ stanowiący w postaci rady gminy oraz zarząd gminy jako organ wykonawczy. Na czele zarządu stał wójt, burmistrz lub prezydent miasta [Ustawa o samorządzie gminnym], w zależności od wielkości, rangi czy uwarunkowań historycznych dotyczących danej jednostki. Zmienione zostały również struktury urzędnicze, bowiem Ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych [Dz.U. z 1990 Nr 21 poz. 124] wprowadzono kategorię urzędników. 27 maja 1990 roku urzędnikami samorządowymi stawali się pracownicy dotychczasowych urzędów administracji rządowej szczebla podstawowego. Jeżeli do 1 października 1990 roku

umowy z nimi zostały przedłużone, pracowali dalej na swoich stanowiskach, jeśli nie, 31 grudnia 1990 roku kończył się ich okres zatrudnienia [Stelina 2017].

Wspomniane wyżej utworzenie na poziomie gmin dualnej struktury władzy zaowocowało konfliktami między nowo tworzonymi strukturami samorządowymi a administracją rządową, która w dużej mierze nadal składała się z przedstawicieli PZPR. Symbolem tego stanu rzeczy był fakt, iż funkcję sekretarza w Urzędzie Rady Ministrów odpowiedzialnego za nominacje wojewodów pełnił nominat komunistów Jerzy Kołodziejski, który był niechętny jakimkolwiek zmianom polegającym na przekazywaniu władzy ze struktur rządowych [Dudek 2019], a właśnie przekazywanie władzy ze struktur rządowych było istotą reformy z wiosny 1990 roku. W ten właśnie sposób rozpoczęła się w Polsce długa, lecz bardzo intensywna droga ku decentralizacji władzy. Była to również droga do zmiany aparatu urzędniczego odpowiedzialnego za implementację reform na poziomie lokalnym. Wprowadzenie wspomnianej Ustawy o pracownikach samorządowych, dającej możliwość usunięcia niektórych z nich do końca 1990 roku, nie powinno być uznawane za przejaw rewanżyzmu ze strony obozu solidarnościowego, ale przede wszystkim za dążenie do zbudowania profesjonalnego aparatu urzędniczego, którego kompetencje byłyby adekwatne do nowej jakości zadań, które stawały przed równie nowymi jednostkami. To samo dotyczyło przeobrażeń na szczytach terenowej administracji rządowej. Tadeusz Mazowiecki długo nie decydował się na zmiany wojewodów, jednak na koniec 15-miesięcznego okresu funkcjonowania jego rządu z 49 wojewodów stanowiska zachowało jedynie 5, a spośród 150 wicewojewodów zostało 10 [Dudek 2019].

Bardzo istotnym krokiem na tej drodze były wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Rządzący w Polsce spierali się również o kształt i przebieg tego wydarzenia. Obóz komunistyczny wraz z dawnymi stronnictwami satelickimi optował za przeprowadzeniem ich w formule proporcjonalnej, natomiast „Solidarność" i jej sojusznicy chcieli, by były one oparte na formule większościowej. Ostatecznie zdecydowano się na kompromis, na bazie którego w gminach do 40 tys. mieszkańców wybory były większościowe, a w gminach większych proporcjonalne. Jeżeli rozważać liczbę gmin w Polsce, to tych, w których głosowano w formule proporcjonalnej, było jedynie 6%. Były to jednak gminy największe, w których mieszkało aż 44% ludności [Dudek 2019].

Głosowanie odbyło się 27 maja 1990 roku i miało niewątpliwie historyczny charakter, było bowiem pierwszą w pełni demokratyczną elekcją za żelazną kurtyną od czasu jej powstania [Olech 2018]. W Polsce pierwsze demokratyczne wybory odbyły się jeszcze wcześniej, bo w marcu 1928 roku. Powrót do demokratycznych standardów po przeszło 60 latach ich niestosowania należy uznać za duży sukces polskiej państwowości, jednak na drugim biegunie wyraźnie zaznaczają się negatywne zjawiska, które w pełni ukazała ta elekcja. Naczelnym była apatia społeczna, której widomy znak stanowiła frekwencja w majowym głosowaniu, wynosząca ledwie 42%. Najsłabszym zainteresowaniem wybory cieszyły się w dużych gminach, gdzie frekwencja wynosiła niespełna 40%, natomiast najwięcej obywateli, bo 47%, poszło do urn w najmniejszych gminach. Zapewne nie bez wpływu na ten stan rzeczy była przyjęta w nich formuła głosowania i wielkość samej gminy. W małych ośrodkach wybory były większościowe,

a więc podlegały regułom bardziej czytelnym dla przeciętnego elektora, dodatkowo kandydaci i ich wyborcy pochodzili z tych samych środowisk, a więc znali się lepiej niż ich odpowiednicy w większych ośrodkach [Dudek 2019]. Nie zmienia to jednak faktu, że obserwowany przy tamtych wyborach dość powszechny brak zainteresowania sprawami najbliższymi obywatelowi pokazywał, że przeobrażenia w państwie nie są rozumiane przez dużą część społeczeństwa, która czuje się w pewien sposób wyobcowana i nie chce uczestniczyć w procedurach bezpośrednio jej dotyczących.

Po zakończeniu głosowania w wielu środowiskach, zwłaszcza tych związanych z obozem solidarnościowym, panowało jednak dość powszechne przekonanie, że wybory zakończyły się dużym sukcesem. Jeśli bowiem brać pod uwagę wyniki, to najwięcej mandatów radnych, bo aż 47%, zdobyli kandydaci „Solidarności", 39% – kandydaci niezwiązani z żadnymi organizacjami, a trzecie było Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) z 6,5% mandatów [Dudek 2019].

Po latach od wyborów samorządowych z 1990 roku ich ogólna ocena w opiniach komentatorów życia publicznego jest pozytywna, o czym może świadczyć fakt, iż w 2000 roku, a więc 10 lat po tamtej elekcji, Sejm RP ustanowił 27 maja Dniem Samorządu Terytorialnego. W opiniach badaczy pojawia się pogląd o zachowawczym charakterze reform podejmowanych przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, a wprowadzenie samorządu terytorialnego jawi się na tym tle jako najbardziej udana inicjatywa jego gabinetu [Dudek 2005].

Druga fala reform – samorząd w powiecie i w województwie

Pozytywna ocena konstrukcji polskiego samorządu gminnego nie sprawiła, że politycy zaprzestali kreowania koncepcji jego dalszego rozwoju. Ważnym krokiem zmierzającym do zakorzenienia samorządu terytorialnego w ustroju państwa było umieszczenie dotyczących go ważnych zapisów w tzw. małej Konstytucji z 1992 roku, czyli w Ustawie konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym [Dz.U. z 1992 Nr 84 poz. 426]. Po pierwsze, chodzi tu o sam fakt wymienienia instytucji samorządu terytorialnego w ustawie konstytucyjnej, po drugie, zagwarantowano gminom prawo własności i inne prawa majątkowe, po trzecie, zastrzeżono dla gmin możność wykonywania zadań publicznych niezastrzeżonych dla administracji rządowej [Ustawa konstytucyjna…]. Ten ostatni punkt był zaczątkiem koncepcji domniemania kompetencji gmin. Ujemnej oceny doczekał się natomiast brak gwarancji sądowej ochrony samodzielności gmin, o której traktowała Ustawa o samorządzie terytorialnym [Kallas 2019]. Kluczową zdobyczą na rzecz samorządu terytorialnego zamieszczoną w małej Konstytucji było określenie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego i zastrzeżenie, że pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa [Ustawa konstytucyjna…,]. Był to swego rodzaju kompromis między zwolennikami i przeciwnikami rozszerzania polskiego samorządu. Z jednej strony bowiem umocniono gminę poprzez wymienienie jej w ustawie konstytucyjnej, z drugiej natomiast nie przesądzano istnienia kolejnych stopni samorządu, choć otwierano im furtkę.

Dyskusja dotycząca kształtu samorządu terytorialnego w Polsce nie ustała po zorganizowaniu go na poziomie gminy. Ze względu na formułę podziału administracyjnego państwa w naturalny sposób rodziła się koncepcja samorządowego charakteru województw. Rozszerzeniem reformy był pomysł powrotu do instytucji powiatów, zlikwidowanych przez komunistów w połowie lat 70. XX wieku. Gabinet Hanny Suchockiej był kolejnym po rządzie Tadeusza Mazowieckiego, który umieścił sprawy samorządowe na istotnej pozycji w agendzie swoich działań. Stało się to za sprawą szefa Urzędu Rady Ministrów Jana Marii Rokity, który postulował rozbicie imperium Urzędu Rady Ministrów oraz dalszą decentralizację państwa. Dla pierwszego z postulatów została przygotowana koncepcja nowego Urzędu Prezesa Rady Ministrów na czele z Sekretariatem Generalnym Rządu. Konstrukcja ta była zbliżona do niemieckiego Urzędu Kanclerza Federalnego. Drugi z postulatów dotyczył ściśle funkcjonowania samorządu terytorialnego. Ważnymi krokami w tym kierunku było powołanie pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej i utworzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która funkcjonuje do dzisiaj. Pełnomocnikiem rządu ds. reformy został prof. Michał Kulesza, który powołał zespół, mający za zadanie przygotować koncepcję reformy. Jednym z jej istotnych elementów było utworzenie samorządowych powiatów. Projekt ich granic w dużej mierze został ukształtowany po rozmowach członków zespołu z przedstawicielami wspólnot lokalnych, którzy przedstawiali swoje postulaty dotyczące kształtu samorządowej mapy powiatów [Dudek 2019]. Długotrwałe prace zespołu prof. Kuleszy stały się przyczyną nieprzełożenia ich na widoczne efekty, zaowocowały jednak gotowym, kompleksowym materiałem, do którego sięgnęli politycy realizujący drugi etap reformy.

Tymczasem zarówno reforma centrum rządowego, jak i zmiany w samorządzie zostały zatrzymane z powodu zmian politycznych w państwie. We wrześniu 1993 roku w wyniku rozpisanych przez prezydenta Lecha Wałęsę przedterminowych wyborów parlamentarnych ugrupowania postsolidarnościowe poniosły spektakularną klęskę, a wywodzące się z PZPR i ZSL Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskie Stronnictwo Ludowe zdominowały nowy parlament, zdobywając w nim ponad 2/3 głosów. Panujące w tym środowisku tendencje centralizacyjne dały o sobie znać z całą mocą, wstrzymano bowiem wszystkie projekty reform, które rząd Hanny Suchockiej przyjął w sierpniu 1993 roku [Dudek 2019].

Do pomysłu reformy wrócono dopiero po kolejnej zmianie na szczytach władzy. Po zakończonej kadencji SLD i PSL poniosły porażkę wyborczą, a wybory parlamentarne z 21 września 1997 roku wygrała połączona formacja ugrupowań postsolidarnościowych: Akcja Wyborcza „Solidarność" (AWS), która zawarła koalicję rządową z Unią Wolności (UW). Od początku swoich rządów przedstawiciele nowej władzy nie ukrywali, że ich celem jest podjęcie gruntownej reformy państwa, i zakreślali konkretne obszary tej reformy. Były to ochrona zdrowia, szkolnictwo, system zabezpieczenia społecznego oraz administracja publiczna. Z pewnością ważnym krokiem, który ułatwił zmiany w obszarze administracji, było potwierdzenie autonomicznych cech samorządu w nowej polskiej Konstytucji. Weszła ona w życie kilka tygodni po zwycięskich dla AWS i UW wyborach parlamentarnych. Samorządom zagwarantowano zarówno udział w dochodach publicznych, jak i subwencje oraz dotacje, dano im także możliwość ustalania podatków i opłat lokalnych, ustanowiono domniemanie kompetencji samorządu

w zakresie zadań publicznych oraz domniemanie kompetencji gminy w obrębie działań samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie do małej Konstytucji z 1992 roku, zagwarantowano sądową ochronę samodzielności samorządu. Zasadniczo powielono koncepcję samorządu skonstruowaną w małej Konstytucji, z gminą jako podstawową jednostką samorządu terytorialnego i możliwością tworzenia innych jednostek, jednak już na poziomie ustawowym [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 Nr 78 poz. 483].

Premierem koalicyjnego rządu AWS–UW został poseł pierwszej z tych formacji, Jerzy Buzek. Kierowany przez niego gabinet wśród priorytetów swojej działalności wskazywał integrację Polski z ponadnarodowymi organizacjami politycznymi – Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz Unią Europejską (UE). Zwłaszcza wstąpienie do UE wiązało się z szeregiem kompleksowych przygotowań, których elementem stały się cztery wielkie reformy rządu Buzka [Dudek 2005]. Reforma administracji publicznej miała wśród nich bardzo ważne znaczenie ze względu na fakt, iż samorządy terytorialne są w ogromnej mierze beneficjentami środków unijnych. Pieniądze te są dystrybuowane m.in. w regionach, którym łatwiej podejmować to zadanie, jeśli mają odpowiednią wielkość. Chociażby dlatego w 2016 roku we Francji zdecydowano się na zmniejszenie o połowę (z 26 do 13) już i tak dużych regionów [Kudłacz 2015]. Ten i wiele innych powodów stały się przyczynami reformy, której szczegóły zostały przyjęte w 1998 roku, a weszły w życie 1 stycznia 1999 roku.

Istotą reformy była dalsza decentralizacja państwa i przekazanie szerokiego zakresu działań samorządom. Co szczególnie istotne, zadania te przesunięto z puli działań leżących w kompetencjach administracji rządowej. Pod tym względem reformę należy uznać za szczególnie udaną. Ponieważ ilość zadań, które trafiły do samorządu, była duża, stało się oczywiste, że nie może się nimi zajmować dotychczasowy jednostopniowy samorząd w postaci gminy. Nowy samorząd miał być trójstopniowy i składać się z gmin, powiatów i województw. Dwa pierwsze poziomy stanowiły samorząd lokalny, który funkcjonował już w polskich gminach. Samorząd regionalny, którego uosobieniem były województwa samorządowe, pojawił się w Polsce po raz pierwszy.

Realizując reformę, politycy sięgnęli do rozwiązań przygotowanych przez zespół prof. Michała Kuleszy jeszcze w pierwszej połowie lat 90. Kołem zamachowym reformy miało być utworzenie powiatów, które przejęły zadania lokalne przerastające jedną gminę. W ramach swoich zadań własnych powiaty stały się odpowiedzialne za wiele dziedzin, wśród których można wymienić m.in. szkolnictwo ponadgimnazjalne, drogi powiatowe czy szpitale [Zimmermann 2004]. Ruch w postaci powierzenia samorządom lecznictwa na poziomie powiatowym obarczał je olbrzymią odpowiedzialnością związaną z ogromną ilością środków finansowych, które należało przeznaczyć na sprawne wykonanie tego zadania. Utworzono ponad 300 powiatów ziemskich skupiających sąsiadujące ze sobą gminy z danego terenu. Powstały również miasta na prawach powiatu, często nazywane powiatami grodzkimi. Miasta te były w istocie gminami, których zakres zadań był identyczny jak w przypadku powiatów [Zimmermann 2004]. Status ten uzyskało ponad 60 miast w całym kraju.

Najwięcej emocji wzbudziła jednak reforma na szczeblu regionalnym, czyli usamorządowienie województw. Spadkiem po czasach komunistycznych było 49 małych,

zcentralizowanych województw. Postulat decentralizacji sprawił, iż podmiotem wykonującym zadania samorządowe w regionie było również województwo, stanowiące jednak nie poziom administracji rządowej, ale samorządowej. Zadania o charakterze regionalnym stanowiły zbytnie obciążenie dla gmin i powiatów, dlatego miała je przejąć większa jednostka. Wśród tych zadań znalazło się przede wszystkim pobudzanie rozwoju gospodarczego oraz m.in. pielęgnowanie polskości czy opieka nad instytucjami o ponadlokalnym charakterze. Działalność tych instytucji dotyczyła różnych obszarów rzeczywistości społecznej [Zimmermann 2004]. Przykładowo były to instytucje kultury o unikatowym charakterze czy specjalistyczne jednostki ochrony zdrowia, których utrzymywanie w każdym powiecie byłoby nieracjonalne.

Zadania samorządu terytorialnego, choć szczególnie ważne, nie wzbudziły aż tak wielkich emocji, jak planowana mapa nowego podziału administracyjnego państwa. Szczególne protesty wywoływało degradowanie dotychczasowych miast wojewódzkich do poziomu miast na prawach powiatu. O ile w przypadku najmniejszych miast nie było żadnej możliwości odwrócenia tej sytuacji, o tyle w przypadku w średnich ośrodkach rodziły się aspiracje do bycia stolicami nowych województw. Tymczasem rządowy projekt nowego podziału administracyjnego państwa zakładał istnienie 12 województw, a więc pozbawienie tytułu miasta wojewódzkiego aż 38 miejscowości. Spowodowało to duże protesty społeczne wśród ich mieszkańców, na które nałożyły się spory w łonie koalicji rządzącej. Zwłaszcza w środowisku AWS nie było konsensu w sprawie liczby województw. Przeciwni drastycznemu jej zmniejszeniu byli też politycy PSL oraz SLD, a z tego ostatniego obozu pochodził urzędujący prezydent Aleksander Kwaśniewski, który jako głowa państwa odgrywał ważną rolę w procesie ostatecznego zatwierdzenia reformy. Koalicja rządząca była skłonna powiększyć mapę województw do 15, a ostatecznie, w trakcie negocjacji z prezydentem. ustalono podział administracyjny państwa na 16 województw [Dudek 2005]. Do koncepcji rządowej dokooptowano więc 4 województwa, czyli kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie i świętokrzyskie. W ten sposób mapa województw tylko nieznacznie różniła się od tej, która obowiązywała w PRL do 1975 roku. Co ciekawe, zabrakło na niej jedynie województwa środkowopomorskiego z siedzibą w Koszalinie, w ogólności odpowiadającego obszarem województwu koszalińskiemu sprzed 1975 roku, a to właśnie z niego pochodził prezydent Kwaśniewski.

Prace legislacyjne nad reformą administracyjną Polski miały imponujące tempo, co jest warte podkreślenia m.in. z uwagi na zakres i rangę przeprowadzonych zmian. Ustawa o samorządzie powiatowym i Ustawa o samorządzie województwa zostały przyjęte 5 czerwca 1998 roku, wówczas też dotychczasowa Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku zmieniła nazwę na Ustawę o samorządzie gminnym. Do końca lipca gotowa była też Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw [Dz.U. z 1998 Nr 95 poz. 602] oraz Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa [Dz.U. z 1998 Nr 96 poz. 603]. 11 października 1998 roku odbyły się pierwsze wybory do trójstopniowego samorządu. Obywatele wybierali swoich przedstawicieli do organów stanowiących w gminach – rad gmin, w powiatach – rad powiatów i w województwach – sejmików województw [Dudek 2005]. Natomiast 1 stycznia 1999 roku Polacy obudzili

się w nowej rzeczywistości, z samorządem jeszcze mocniejszym niż wcześniej, ale też dźwigającym niepomiernie większy ciężar odpowiedzialności. Po latach premier Jerzy Buzek podsumowywał, że podjęta przez jego rząd reforma w znaczący sposób zmieniła Polskę oraz wzmocniła samorządność obywatelską, która jest najbardziej efektywnym sposobem wykorzystania potencjału społeczeństwa i uczynienia go prawdziwie odpowiedzialnym za kraj [Buzek 2018].

Polski samorząd w XXI wieku

Cztery reformy rządu Jerzego Buzka nie przetrwały w całości zbyt długo. Dość szybko rozpoczął się demontaż zmian w systemie ochrony zdrowia, w ubezpieczeniach społecznych, a kilkanaście lat później także w systemie edukacji. Modyfikacjom, choć najmniejszym, uległa także reforma administracyjna. Istotnym kierunkiem zmian, widocznym już od czasu reformy rządu AWS–UW, było ograniczenie kompetencji władzy stanowiącej na rzecz władzy wykonawczej. Wpływ tej ostatniej na rzeczywistość społeczną wspólnot samorządowych był oczywisty, natomiast rady i sejmiki, choć wiele spraw było uzależnionych od ich uchwał, stały się raczej notariuszami rozmaitych działań projektowanych przez organy wykonawcze niż ich rzeczywistymi kreatorami. Walnie do tego stanu rzeczy przyczyniły się zmiany, jakie przeprowadziła w samorządzie ekipa rządowa Leszka Millera złożona z przedstawicieli SLD, PSL i Unii Pracy.

Główną zmianą zaproponowaną przez te ugrupowania, sprawujące władzę od jesieni 2001 roku, było umocnienie pozycji organu wykonawczego w gminie poprzez jego bezpośredni wybór przez obywateli, co wprowadzono ustawą z 20 czerwca 2002 roku. W związku z tą zmianą w wyborach samorządowych jesienią 2002 roku Polacy mogli bezpośrednio wybrać swoich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy stawali się jednocześnie organami gminy. Przestawał natomiast istnieć organ w postaci zarządu gminy, podczas gdy jego odpowiedniki, czyli zarządy w powiecie i w województwie istnieją do dziś [Zimmermann 2004]. Bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów miast dodatkowo osłabiał pozycję rady, która z jednej strony nie podejmowała już tego ważnego wyboru, z drugiej zaś przestawała mieć realny wpływ na odwołanie organu wykonawczego. Mogła zainicjować w tej sprawie referendum lokalne, jeśli jednak zakończyło się ono pomyślnie dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, było to jednoznaczne z odwołaniem rady [Zimmermann 2004]. Taka konstrukcja przepisów z pewnością nie skłaniała przedstawicieli władzy stanowiącej do konfrontacji z organem wykonawczym, nawet w sytuacji, gdy ocena jego działań ze strony rady była jednoznacznie negatywna.

Jednak najbardziej wyrazistym efektem zmian przeprowadzonych w 2002 roku było uczynienie z wyborów władzy wykonawczej w samorządzie głosowania ściśle politycznego. Widać to szczególnie na przykładzie dużych miast, w których o stanowiska prezydentów zaczęli się ubiegać aktywni politycy szczebla ogólnokrajowego. W Warszawie pierwszym wybranym bezpośrednio prezydentem został Lech Kaczyński, w Łodzi – Jerzy Kropiwnicki, a w Szczecinie Marian Jurczyk. W Krakowie do wyścigu prezydenckiego stanęli popularni posłowie opozycji: Jan Maria Rokita reprezentujący Platformę Obywatelską (PO) i Zbigniew Ziobro z Prawa i Sprawiedliwości (PiS), nie

udało im się jednak dostać do drugiej tury [Dudek 2016]. Do chwili obecnej wybory organów wykonawczych w gminie – szczególnie w największych miastach kraju – są traktowane przez polityków jako ważny sprawdzian sympatii i antypatii politycznych społeczeństwa.

Kolejne kilkanaście lat najnowszych dziejów Polski nie przyniosło samorządowi żadnych poważnych zmian ustrojowych. W sensie funkcjonalnym natomiast ogromne znaczenie miało dla niego wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Nasza akcesja do struktur UE otworzyła samorządom możliwość aplikowania o potężne środki, z pomocą których zmieniono i unowocześniono zarówno szeroko pojętą infrastrukturę (drogi, szpitale, muzea itp.), jak i społeczeństwo, umożliwiając mu m.in. rozwój edukacji czy swobodne podróżowanie.

Dopiero w 2018 roku nastąpiły kolejne przeobrażenia ustrojowe, co stało się możliwe dzięki przyjętej przez Sejm 11 stycznia 2018 roku Ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych [Dz.U. z 2018 poz. 130]. Nakazała ona utworzenie budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu, pozostawiając jednocześnie organom stanowiącym wszystkich innych gmin możliwość decydowania o tym, czy taki budżet powinien w nich funkcjonować. Ustawa miała także umożliwiać większe oddziaływania obywateli na organ stanowiący. W tym celu wprowadzono obowiązek transmisji jego obrad i zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) nagrań z sesji. Obok komisji rewizyjnej pojawiła się komisja skarg, wniosków i petycji, która obowiązkowo musi istnieć w każdym samorządzie. Jest ona uprawniona do rozpatrywania dokumentów tego typu składanych do władz samorządowych przez obywateli. Szczególne znaczenie dla społeczeństwa miało zapisanie we wzmiankowanej ustawie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, co wcześniej zostawiano do uregulowania statutom danych jednostek samorządu terytorialnego, które jednak nie musiały przyznawać mieszkańcom tej inicjatywy.

Zmiany z 2018 roku były najszerszą tak kompleksową regulacją poświęconą samorządowi terytorialnemu. Nie może ona jednak być uznawana za trzecią reformę samorządową, bowiem zmiany z 1990 i z 1998 roku były niepomiernie większe. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat funkcjonowania polskiego samorządu jego działalność była uzupełniana także wieloma innymi rozwiązaniami. Warto wśród nich wymienić przekazanie szkół podstawowych gminom (w 1996 roku), obowiązek współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (z 2003 roku) czy tworzenie młodzieżowych rad i rad seniorów w jednostkach samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Klasyczny monteskiuszowski podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą odzwierciedla idee istotne dla państwa od czasów oświeceniowych. Od tamtego okresu dynamiczny rozwój państw i społeczeństw pokazał jednak, iż trzy filary funkcjonowania państwa, choć wciąż najważniejsze, nie mogą się już obywać bez kolejnych ważnych instytucji, które powinny być traktowane jak swego rodzaju zdobycze

ustroju. Szczególnie wiele z nich przyniósł burzliwy wiek XX, w którym pojawiły się powszechnie tak znaczące instytucje, jak ombudsman czy kontrola państwowa. Jedną z nich jest także samorząd terytorialny. Jego rozwój w Polsce po 1989 roku jest szczególnie dynamiczny, o czym świadczy przede wszystkim ogrom przypisanych mu zadań i kompetencji. Opisane w artykule wydarzenia, na czele z usamorządowieniem wielu instytucji publicznych, przekazaniem samorządom majątku, zbudowaniem trójstopniowego samorządu bogato wyposażonego w rozmaite zadania, możliwością wyboru władzy wykonawczej w gminie przez obywateli czy poszerzeniem w ostatnich latach możliwości śledzenia przez obywateli procesu decyzyjnego w samorządzie i wpływania na podejmowane w nim decyzje z pewnością należy uznać za kamienie milowe, budujące potężną rolę samorządu we współczesnej Polsce.

Ogromna liczba zadań samorządu i kompetencji ich organów wynika z tego, iż dwukrotnie, w 1990 i 1998 roku, administracja centralna zdecydowała o podzieleniu się nimi z samorządem. Dało to samorządom olbrzymi oręż, wskazując jednocześnie, że ich wpływ na życie zbiorowe jest nie do przecenienia. Zauważyli to nie tylko politycy, którzy byli przecież architektami zmian, ale przede wszystkim obywatele, którzy zdali sobie sprawę, że zagadnienia ich życia codziennego, jak opieka zdrowotna, drogi, po których jeżdżą czy edukacja ich dzieci są ściśle uzależnione od kondycji samorządu i pomysłów samorządowców na ich kształtowanie.

Obecność samorządu w świadomości Polaków nie ulega wątpliwości, a poza zwiększającą się wiedzą dotyczącą odpowiedzialności samorządu za szereg istotnych dla funkcjonowania społeczeństwa zadań, kluczowe znaczenie dla ugruntowania owej obecności mają bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Jednoosobowa władza wykonawcza umocniła się niestety kosztem władzy stanowiącej, zyskała jednak realne instrumenty służące zmianie rzeczywistości społeczności lokalnych. Gdy w 1993 roku rząd Hanny Suchockiej przygotowywał kolejny etap reformy samorządowej, wśród oponentów szerokich uprawnień samorządu znalazł się m.in. wicepremier tego rządu Henryk Goryszewski, który twierdził, iż: „[…] pewne minimum możliwości jednolitego sterowania przez rząd powinno być zachowane. To nie może być tak, że naczelnik miasta Ząbki jest właściwie prezydentem na swoim terenie" [Dudek 2019]. Obecnie w Ząbkach rządzi burmistrz, jednak jego uprawnienia przypominają to, czego obawiał się wicepremier Goryszewski. Trudno jednak podzielać obawy tego polityka, ponieważ wraz ze zwiększeniem zadań gminy i kompetencji ich władz wzrosła też możliwość kontroli obywateli nad sprawami, które ich bezpośrednio dotyczą. Wszak na sztandarach polskich reform samorządowych widniały hasła decentralizacji i przekazania spraw w ręce obywateli.

Wpływy, jakimi politycy obdarzyli samorząd, sprawiły, że stał się on ważnym elementem rywalizacji. O ile przed 1998, a zwłaszcza przed 2002 rokiem, był tylko jednym z jej elementów, o tyle później nabrał szczególnej rangi. Środowisko samorządowe stało się ważnym punktem odniesienia dla polityków ogólnopolskiego szczebla. Już twórca polskiej reformy samorządowej Jerzy Regulski uważał, że środowisko samorządowców, które tak wiele zawdzięczało rządowi Tadeusza Mazowieckiego, powinno stać się ważnym elementem jego zaplecza przed wyborami prezydenckimi 1990 roku, do czego ostatecznie nie doszło. Od tego czasu wielu polityków budowało swój apel

do wyborców, wplątując weń wątki samorządowe, a nawet współpracę z samorządowcami. Wystarczy wymienić choćby Chrześcijański Ruch Samorządowy, aktywny w pierwszej dekadzie XXI wieku, czy zbudowany w głównej mierze na samorządowcach ruch Obywatele do Senatu, który wprowadził do Senatu VIII kadencji zaledwie jednego senatora. Żadna z tego typu inicjatyw nie odniosła na przestrzeni minionych trzech dekad sukcesu. Słuszny wydaje się więc pogląd Antoniego Dudka, iż świat samorządowy jest autonomiczny, co jest charakterystyczne dla zdrowego systemu demokratycznego, w którym element samorządowy i parlamentarno-rządowy oddziałują na siebie, ale zachowują odrębność i niezależność w zasadniczych sprawach [Dudek 2019]. Takie ułożenie relacji władzy centralnej i samorządu wydaje się słuszne i przynosi korzyści wspólnotom lokalny i regionalnym, a w połączeniu z przytoczonymi wydarzeniami i argumentami pokazuje, że samorząd terytorialny nie tylko powinien być traktowany jako nowy aktor polskiej debaty politycznej po 1989 roku, ale jako aktor bardzo istotny, bez którego trudno sobie wyobrazić kształtowanie polityki państwa i jego realny rozwój.

Bibliografia

Buzek Jerzy, 2018, *Tworzenie demokratycznego państwa prawa*, [w:] *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980–1994). Projekty i inicjatywy ustawodawcze, ludzie, dokonania i oceny*, Stanisław Grodziski (red.), Kraków: Księgarnia Akademicka, 19–23.

Dudek Antoni, 2004, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków: Wydawnictwo Arcana.

Dudek Antoni, 2005, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Kraków: Wydawnictwo Arcana.

Dudek Antoni, 2016, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków: Wydawnictwo Znak Horyzont.

Dudek Antoni, 2019, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków: Wydawnictwo Znak Horyzont.

Eisler Jerzy, 2018, *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna 1944–1989*, Warszawa: Wydawnictwo Czerwone i Czarne.

Garlicki Lech, 2022, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu.* Warszawa: Wolters Kluwer.

Kallas Marian, 2019, *Historia ustroju w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN.

Kudłacz Michał, 2015, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] *Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, Stanisław Mazur (red.), Kraków: Wydawnictwo UE w Krakowie, 65–81.

Olech Jakub, 2018, *Prawo wyborcze – rzeczywistość i postulaty Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności"*, [w:] *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980–1994). Projekty i inicjatywy ustawodawcze, ludzie, dokonania i oceny*, Stanisław Grodziski (red.), Kraków: Księgarnia Akademicka, 563–573.

Paczkowski Andrzej, 2000, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Stelina Jakub, 2017, *Prawo urzędnicze*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Zimmermann Jan, 2004, *Prawo administracyjne*, Kraków: Zakamycze.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 Nr. 78 poz. 483).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [gminnym] (Dz.U. z 1990 Nr 16 poz. 95).

Ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 Nr 21 poz. 124).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 Nr 84 poz. 426).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 Nr 91 poz. 578).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 Nr 91 poz. 576).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1998 Nr 95 poz. 602).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 Nr 96 poz. 603).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 Nr 113 poz. 984).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 poz. 130).

Polish local government as a new actor in the political debate after 1989

Abstract

The text is devoted to the role played by local government in the political and social life of Poland after 1989. The article presents the main assumptions of the local government reforms of 1990 and 1999 and their impact on society and the state. This is achieved by analyzing the historical events accompanying the introduction of reforms and the legal acts constituting it, in particular the Constitution and Polish local government laws. There were also indicated solutions which, in the author's opinion, largely contributed to shaping the local government as one of the most important institutions of public life in Poland.

Key words: local government, state, reforms, competences, tasks

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.9

Kamil Brzeziński [*]
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-3015-1294

Agnieszka Kretek-Kamińska [**]
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0003-3896-4764

Współzarządzanie miastem z perspektywy wybranych grup interesariuszy. Przykład Łodzi

Wprowadzenie

Gdy w latach 70. XX wieku w jednej części świata rozpoczynała się III fala demokratyzacji [Huntington 2009], w krajach wysokorozwiniętych o ustabilizowanych demokracjach rozpoczynały się istotne zmiany w zarządzaniu publicznym. Od tego czasu coraz większą popularność zaczęły zyskiwać rozwiązania określane jako nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management* – NPM) [Rhodes 2010; Podgórniak-Krzykacz 2016] oraz współzarządzanie (*governance*) [Jessop 2007].

I choć daleko nam do zwolenników teorii ewolucyjnych, to jednak powyższe przesunięcie czasowe w doświadczaniu demokracji oraz jej pochodnych uważamy za znaczące. Wszakże nowe idee trafiają zwykle na ukształtowany grunt, co prowadzi do swoistej hybrydyzacji – połączenia nowego ze starym [Sagan 2017]. Takiego typu procesy zachodziły na początku lat 90. XX wieku w państwach postsocjalistycznych, w których posttotalitarna tradycja zlewała się z nowo budowanymi strukturami demokratycznego zarządzania. Dzisiaj z kolei możemy obserwować kolejny mezalians, w ramach którego wciąż jeszcze dojrzewająca demokratyczność miesza się z docierającymi z dojrzałych demokracji modami na współzarządzanie.

W tym miejscu warto odnieść się do terminu *governmentality* Michaela Foucaulta, który łączy „pojęcia zarządzania (*government*) i mentalności (*mentality*) rozumianej

[*] kamil.brzezinski@uni.lodz.pl
[**] agnieszka.kaminska@uni.lodz.pl

jako sposób myślenia i odnoszenia się do rzeczywistości, będący wynikiem przyjęcia określonych zasad, norm i wartości" [Sagan 2017: 23]. Zapewne sporo czasu minie, zanim w Polsce i w pozostałych krajach postsocjalistycznych zostanie ukształtowana nowa *governmentality*, łącząca 30-letnie doświadczenia demokratyczne z novum w postaci koncepcji współzarządzania.

Piszemy o swoistym novum, gdyż w naszej opinii, mimo licznych deklaracji polityków i włodarzy różnego szczebla o gotowości do zastosowania idei współzarządzania, koncepcja ta nie jest w Polsce w pełni praktykowana. Trudności z jej wprowadzaniem wynikać mogą z samej *governmentality*. Wszakże wzorem dla kształtujących się demokracji środkowo- i wschodnioeuropejskich był dominujący w Europie i w USA model liberalnej demokracji przedstawicielskiej, która wywodzi się z modelu agregacyjnego, a ten z kolei wydaje się opozycyjny wobec szeroko rozumianej komunikacji społecznej i uznawany jest za jedną z przyczyn kryzysu dzisiejszej demokracji [Rawls 1994; Sagan 2017]. A interakcje pomiędzy różnymi aktorami i dialog społeczny to filary idei współzarządzania [Bovaird, Löffler 2012 za: Podgórniak-Krzykacz 2016].

W odniesieniu do powyższych rozważań, które wymagają weryfikacji empirycznej, celem niniejszego artykułu jest przedstawienie opinii interesariuszy Urzędu Miasta Łodzi (w postaci wybranych organizacji pozarządowych) na temat możliwości włączania tych podmiotów w proces współzarządzania miastem i współkształtowania miejskich polityk. Innymi słowy interesować nas będzie, czy przedstawiciele łódzkich stowarzyszeń i fundacji dostrzegają przejawy realizacji elementów koncepcji *governance* w swoich relacjach z Urzędem Miasta Łodzi. Podstawę empiryczną artykułu stanowić będą indywidualne wywiady pogłębione, przeprowadzone w ramach projektu „Łódź współtworzona i współzarządzana – City Governance I", realizowanego przez Fundację Łódź. Charakter materiału badawczego zawęża nasze rozważania do Łodzi, aczkolwiek realizowany projekt i poniższą analizę traktować można jako swego rodzaju pilotaż do dalszych badań.

Koncepcje *governance* i *local governance*

Zmiany społeczno-gospodarcze z lat 80. XX wieku, w tym w szczególności neoliberalny zwrot oraz globalizacja [Sagan 2017], a w efekcie zwiększająca się kompleksowość ówczesnego świata, przyczyniły się do rozwoju nowych form zarządzania publicznego. Nowe koncepcje miały stanowić adekwatne odpowiedzi na zachodzące zmiany, a jedną z nich było współzarządzanie (*governance*) [Jessop 2007; Rhodes 2010; Sagan 2017]. Oczywiście, podobnie jak w przypadku wielu terminów z zakresu nauk społecznych, również termin „współzarządzanie" jest pojęciem wieloznacznym i wielokontekstowym [Jessop 2007]. Niektórzy wskazują, że w wyniku wieloletnich dyskusji wykształcone zostało niepisane porozumienie zakładające, że oznacza ono „[…] ewolucję systemu rządzenia w warunkach rozmywających się granic między publicznym i prywatnym sektorem" [Oramus 2015: 184]. Inni definiują współzarządzanie w opozycji do klasycznego zarządzania, czyli sformalizowanego, scentralizowanego i zhierarchizowanego systemem sprawowania władzy. W tym kontekście współzarządzanie postrzegane jest jako rozproszony między podmioty publiczne, społeczne i gospodarcze system

sprawowania władzy i kontroli, cechujący się poziomą strukturą powiązań [Harrington, Curtis, Black 2008 za: Sagan 2017]. Próbę syntetycznego zdefiniowania podjął m.in. Roderick Rhodes (2010: 110), który istotę współzarządzania sprowadza do „samoorganizującej się, międzyorganizacyjnej sieci" i wymienia kilka jej atrybutów: 1) współzależność między organizacjami (zacieranie się granic między poszczególnymi sektorami); 2) ciągłe interakcje między członkami sieci, spowodowane m.in. potrzebą wymiany zasobów i negocjacji celów; 3) interakcje o charakterze gry, oparte na zaufaniu i regułach wypracowanych przez uczestników sieci; 4) niezależność od państwa. Usieciowienie wynika z założenia, że współcześnie rozwiązywanie problemów publicznych wymaga współpracy różnych podmiotów działających w ramach wspólnej sieci [Podgórniak-Krzykacz 2016]. Oznacza to, że państwo utraciło monopol na definiowanie celów polityk publicznych, które są teraz formowane w procesie negocjacji. W rezultacie niektórzy stwierdzają, że koncepcja ta zwiększa złożoność zarządzania, gdyż wprowadza m.in. wielopodmiotowość, sieciowość i partycypacyjność [Sagan 2017]. Niemniej jednak, jak zauważa Anna Karwińska [2009: 63], współzarządzanie cieszy się wciąż zainteresowaniem wynikającym z rozczarowania brakiem skuteczności zarówno państwa, jak i rynku, w rozwiązywaniu dzisiejszych problemów. Powołując się na Boba Jessopa, podkreśla przy tym, że kluczem do sukcesu jest permanentne zaangażowanie w dialog, które generuje dostęp do informacji i służy ich wymianie, co może sprzyjać skutecznemu rozwiązywaniu problemów.

Koncepcja *governance* zyskuje coraz większą popularność w obszarze zarządzania miastem (*local govenrance*). Wszakże, jak zauważa Iwona Sagan: „Spośród wszystkich poziomów polityk terytorialnych polityka miejska była zawsze najbliżej demokratycznych form władzy" [Sagan 2017: 24].

Innymi słowy, miasto jako skupisko różnych instytucji i organizacji stanowi sprzyjające środowisko do uprawiania m.in. demokracji bezpośredniej. W związku z tym w przypadku miast stosuje się także pojęcie współrządzenia miejskiego (*urban governance*) [Karwińska 2009; Podgórniak-Krzykacz 2016]. Niezależnie od nazewnictwa, w kontekście miejskim koncepcja *governance* bywa postrzegana jako remedium na obserwowany od kilkudziesięciu lat kryzys legitymizacji władzy i zaufania do samorządów [Karwińska 2009; Marks-Krzyszkowska, Michalska-Żyła 2018], a także jako propozycja nowej formy organizacji władzy lokalnej w odpowiedzi na wyzwania coraz bardziej skomplikowanej współczesności [Andrew, Goldsmith 1998; Shah 2006; Sagan 2017]. Koncepcja ta ma zastąpić dotychczasowe lokalne rządzenie – *local governemnt* [Shah 2006; Sagan 2017] i dostarczyć nowych sposobów układania relacji władz z członkami zbiorowości lokalnej [Karwińska 2009]. Współzarządzanie bywa definiowane poprzez odwołanie do formułowania i realizacji działań zbiorowych na poziomie lokalnym, w co angażowane są, poza formalnymi instytucjami, także organizacje społeczne oraz zwykli obywatele (Shah 2006). W podejściu tym szczególną uwagę zwraca się na sposób, w jaki współdziałają lokalni aktorzy społeczni w celu skutecznej i efektywnej koordynacji i realizacji działań zbiorowych oraz polityk publicznych, a także sprawowania władzy w warunkach sieci współpracy. W koncepcji sieci współpracy stanowią oni bowiem ważny komponent, a sama koncepcja określana bywa zarządzaniem sieciowym (*networked governance*) [Podgórniak-Krzykacz 2016]. Obok sieci, które powinny być

inicjowane przez władze lokalne, kolejnymi filarami koncepcji są uczestnictwo i zaangażowanie społeczne [Marks-Krzyszkowska, Michalska-Żyła 2018]. Również w ich przypadku podkreśla się, że to władze miejskie powinny być otwarte na współpracę i szeroko rozumianą partycypację społeczną [Podgórniak-Krzykacz 2016].

Robert Radek [2018: 141] w rozważaniach nad koncepcją *local governance* konstatuje, iż rozpatrywać ją można jako:

> […] zdolność do negocjowania i uzgadniania działań między podmiotami niepozostającymi w relacjach hierarchicznych celem koordynowania polityk publicznych, z pominięciem wyborów oraz decyzji większości, za to przy udziale zinstytucjonalizowanych i niezinstytucjonalizowanych aktorów wspólnoty lokalnej. W tym przypadku należy to wiązać ze zdolnością organizowania współpracy między podmiotami instytucjonalnymi, z dodaniem pewnych elementów demokracji partycypacyjnej [Radek 2018: 141].

Owa zdolność do współpracy i interakcji pomiędzy instytucjami państwa, instytucjami gospodarczymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego w skali miasta nazywana bywa po prostu „dobrym rządzeniem" [Karwińska 2009, por. Jessop 2007].

Warto zauważyć, że koncepcja *local governance* poza dyskursem naukowym była i jest szeroko dyskutowana na poziomie Unii Europejskiej (UE). W Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast z 2007 roku jedno z zaleceń przyjętych przez ministrów państw członkowskich UE dotyczyło wykorzystania na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego. Polityka ta co do zasady powinna być kształtowana przy zaangażowaniu podmiotów gospodarczych, zainteresowanych stron oraz społeczeństwa [Karta Lipska… 2007: 3]. Jeszcze dobitniej temat współzarządzania akcentowany jest w Nowej Karcie Lipskiej z 2020 roku, w której jedną z kluczowych zasad dobrego zarządzania miastem nazwano „Udział i współtworzenie". Zasada ta opisana została w następujący sposób:

> Zintegrowane podejście wymaga zaangażowania społeczeństwa, a także podmiotów społecznych, gospodarczych i innych, tak aby należycie uwzględnić ich uwagi i wiedzę. Udział społeczeństwa w procesach rozwoju obszarów miejskich powinien angażować wszystkie podmioty miejskie, co przyczynia się również do umocnienia demokracji na poziomie lokalnym. Mieszkańcy muszą mieć możliwość wypowiedzenia się na temat procesów mających wpływ na ich codzienne życie w każdym możliwym przypadku. Należy zachęcać do tworzenia i usprawniać nowe formy udziału społeczeństwa, takie jak współtworzenie i współprojektowanie we współpracy z mieszkańcami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, organizacjami lokalnymi i prywatnymi przedsiębiorstwami [Nowa Karta Lipska… 2020: 12–13].

W Polsce idea współzarządzania jest również szeroko dyskutowana. Podejmowane są także próby jej wdrażania, a przynajmniej składane są w tym zakresie deklaracje. Wspomnieć tu można m.in. o zapisach w Krajowej Polityce Miejskiej 2023 [2015], w której podkreśla się, że samorządy należy budować na bazie otwartego dialogu z mieszkańcami, a partycypacja powinna stanowić metodę zarządzania. Rekomendacje

te znajdują odzwierciedlenie lokalnych strategiach. Przykładowo w roku 2012 w przyjętym dokumencie Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+ zakładano uruchomienie mechanizmów partycypacji społecznej. Z kolei w projekcie nowej strategii Łodzi, która została zatytułowana Miasto tworzone wspólnie. Strategia Rozwoju Miasta Łodzi 2030+, jedną z zasad horyzontalnych jest „Miasto włączające i angażujące". Jej realizacja ma polegać na współtworzeniu miasta na różnych poziomach, przyjmowaniu odpowiedzialności, a także osiąganiu satysfakcji z osiąganych rezultatów. W myśl tej zasady Łódź ma się opierać na „wspólnotowej więzi z miastem, jako wspólnym dobrem wszystkich pokoleń" [Miasto tworzone wspólnie… 2021: 16].

Pomimo zapisów w dokumentach strategicznych, wdrażanie „dobrego rządzenia" nie jest proste, gdyż wymaga „[…] przyjęcia przez wszystkich uczestników postawy dobrej woli, dążenia do zrozumienia innych stron, a także niwelowania różnic w zakresie siły i władzy, którymi dysponują uczestnicy dialogu [Flyvbjerg 2001; Karwińska 2009:75]. Zdaniem Anny Karwińskiej [2009] władzom lokalnym w Polsce, ale także i w innych krajach postsocjalistycznych, trudno przełamać pewne centralistyczne podejście do realizowania polityk lokalnych. Swoją diagnozę stawia w oparciu na rezultatach projektu „Local Democracy and Innovation", w ramach którego pytano czeskich, polskich i słowackich przedstawicieli samorządów o wartości wyznawane i realizowane przez nich podczas pełnionych obowiązków. Badanych poproszono o odniesienie się do wartości demokratycznych, autonomii lokalnej oraz efektywności. Okazało się, że dla polskich i czeskich samorządowców najważniejszą wartością była efektywność, rozumiana jako przestrzeganie zasad racjonalnego gospodarowania pieniędzmi. Z kolei dla słowackich samorządowców najważniejsza okazała się autonomia, czyli niezależność względem centralnych zarządzeń. Wartości demokratyczne okazały się najmniej ważne dla badanych polskich samorządowców. Poza przytoczonym powyżej relatywnie niskim poziomem akulturacji demokracji lokalnej [Gerwin 2012], przyczyn braku gotowości do wprowadzenia współzarządzania dopatrywać się można w zbiurokratyzowaniu instytucji administracji samorządowej, a także w braku akceptacji proponowanych w koncepcji rozwiązań [Podgórniak-Krzykacz 2016]. Potwierdzać to może tezę o potrzebie ukształtowania nowej *governmentality*, aczkolwiek, jak wskazano we wprowadzeniu, wymaga to empirycznego potwierdzenia.

Założenia metodologiczne przeprowadzonych badań

Jak zostało nadmienione we wprowadzeniu do niniejszego tekstu, naszym celem jest analiza opinii przedstawicieli wybranych łódzkich organizacji pozarządowych na temat roli i wpływu ich stowarzyszeń i fundacji na kształtowanie miejskich polityk. Innymi słowy, chcemy przedstawiać wyniki analizy opinii uzyskanych od przedstawicieli trzeciego sektora na temat udziału ich organizacji w procesach współzarządzania miastem. Rezultaty badania pozwolą odpowiedzieć na pytanie, czy w opinii badanych w Łodzi praktykowana jest koncepcja *local governance* lub jej wybrane elementy.

Podstawę empiryczną stanowią pogłębione wywiady indywidualne [Babbie 2008; Flick 2010; Kvale 2010] przeprowadzone z przedstawicielami wybranych łódzkich stowarzyszeń i fundacji. Badani dobierani byli celowo, przy zastosowaniu metody

kuli śnieżnej. W sumie analizie poddano 17 wywiadów swobodnych, które zostały zrealizowane w trzecim kwartale 2021 roku.

Uczestnicy badania reprezentowali fundacje i stowarzyszenia działające w obszarach: szeroko rozumianej pomocy społecznej i usług społecznych (m.in. usługi opiekuńcze dla seniorów, piecza zastępcza, wsparcie dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, wsparcie osób bezdomnych, bezrobotnych, doradztwo z zakresu ekonomii społecznej), zdrowia (m.in. działania na rzecz aktywizacji osób z niepełnosprawnościami, rehabilitacja dzieci i dorosłych, wsparcie dla osób chorujących psychicznie, szkolenia i badania w ramach profilaktyki zdrowotnej), edukacji (kursy, szkolenia, konferencje z rozmaitych zakresów dla dzieci, młodzieży, dorosłych, seniorów), nauki (działalność badawcza, publikacyjna), kultury (organizacja wydarzeń kulturalnych, propagowanie kultury), ekologii (zrównoważony rozwój, szkolenia poszerzające świadomość ekologiczną, działania proekologiczne), aktywizacji obywatelskiej (konsultacje społeczne, działania na rzecz i w ramach budżetu obywatelskiego) czy wreszcie zajmujące się lobbingiem na rzecz mieszkańców Łodzi i rozwiązywania istotnych problemów miasta (zrównoważony rozwój, komunikacja miejska, budownictwo komunalne).

W związku z zastosowaniem techniki jakościowej oraz sposobem doboru badanych trzeba podkreślić, że rezultatów nie należy generalizować na wszystkie łódzkie organizacje pozarządowe. Jednocześnie warto zaznaczyć, że jedną z kluczowych zalet badań jakościowych jest możliwość uzyskania głębszego i pełniejszego zrozumienia danego zjawiska. Poprzez zastosowanie wywiadów pogłębionych daje się rozpoznać zdecydowanie więcej niuansów, które mogą zostać niedostrzeżone przy stosowaniu innych metod [Babbie 2007; Flick 2010]. Technika ta została wybrana właśnie ze względu na możliwość uzyskania pogłębionego opisu i wspomnianą niuansowość.

Dodatkowo zaznaczyć należy, że materiał badawczy został zebrany w ramach projektu „Łódź współtworzona i współzarządzana – City Governance I", realizowanego przez Fundację Łódź i kierowanego przez dr. hab. Roberta Kozielskiego, prof. UŁ, oraz dr. Jacka Pogorzelskiego. Ideą projektu jest opracowanie kompleksowego modelu zarządzania miastem, który będzie skuteczniejszy i efektywniejszy od obecnych rozwiązań. Poza zastosowaniem metod jakościowych, w ramach projektu przewidziano także realizację badania sondażowego z mieszkańcami, a także pogłębioną analizę danych zastanych.

Formy współpracy Urzędu Miasta Łodzi z organizacjami pozarządowymi

Według Sprawozdania Prezydenta Miasta Łodzi z realizacji programu współpracy miasta Łodzi z organizacjami pozarządowymi za rok 2020 [Druk Nr 174/2021], podmioty te współpracują z urzędem przy realizacji zadań publicznych oraz „biorą czynny udział w tworzeniu miejskich polityk i strategii, są ważnym głosem doradczym" [Sprawozdanie… 2021: 3]. W ramach działań pierwszego typu w roku 2020 zostało zawartych 360 umów na realizację zadań publicznych z 291 organizacjami pozarządowymi (na co przeznaczono 58,7 mln zł) oraz złożono 7 projektów w partnerstwach urzędu z podmiotami trzeciego sektora. Z kolei w celu umożliwienia organizacjom

aktywności drugiego rodzaju, przy Urzędzie Miasta Łodzi funkcjonował szereg ciał doradczych i inicjatywnych: Łódzka Rada Działalności Pożytku Publicznego, trzy Komisje Dialogu Obywatelskiego (ds. kultury, ds. wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, ds. polityki lokalowej) oraz 7 zespołów działających w różnych obszarach pożytku publicznego.

Obraz głównych form współpracy władz miejskich z organizacjami pozarządowymi prezentowany przez przedstawicieli tychże organizacji jest spójny z treściami sprawozdania na poziomie przywoływanych form współdziałania. Nie sposób jednak nie zauważyć, że interpretacje treści wypełniających te formy oraz celów stojących za ich wykorzystywaniem w konkretnych sytuacjach w wielu przypadkach nie są wiązane ze współrządzeniem i z deklarowaną w sprawozdaniu partycypacją organizacji pozarządowych w tworzeniu miejskich polityk czy strategii.

Jeśli rozumieć współzarządzanie szeroko, także jako głos czy stanowisko wyrażone we wspólnej sprawie, to w zasadzie wszystkie badane organizacje na różnych etapach swojego działania włączały się w jakiejś formie w aktywności zmierzające do wywierania wpływu na realizowane przez urząd miasta polityki publiczne. Robiły to, realizując zadania zlecone przez urząd w ramach postępowań konkursowych i pozakonkursowych bądź pełniąc funkcję opiniodawczą. W niektórych przypadkach, wydawanie opinii przekształciło się w swego rodzaju nadzór nad działaniami urzędu czy też krytykę mającą na celu skłonienie go do podjęcia jakichś inicjatyw lub modyfikacji decyzji. W związku z tym zakres oraz formy współpracy z miastem realizowane przez poszczególne organizacje w okresie poprzedzającym badania był bardzo różny. Wśród badanych znaleźli się przedstawiciele podmiotów działających od wielu lat „w obszarze zadań własnych powiatu, które są zlecane organizacjom pozarządowym, na podstawie ustawy o pożytku publicznym" [W5] lub cyklicznie realizujących zadania zlecone w:

> [...] różnego rodzaju projektach czy konkursach ogłoszonych, bo miasto widzi te potrzeby socjalne, społeczne i nie jest w stanie, bo nie ma takich możliwości wykonawczych, żeby te cele realizować samemu, czyli posiłkuje się różnego rodzaju fundacjami, organizacjami [W9].

Do próby zostały włączone także organizacje realizujące we współpracy z urzędem pojedyncze działania „w konkursach jakichś organizowanych. Jeżeli akurat jest coś takiego, co było zbieżne z naszymi działaniami, to staramy się wystartować po prostu w konkursie organizowanym. Czasami się uda, a czasem się nie uda" [W8].

Uczestnicy badania reprezentowali także podmioty włączające się w działalność doradczą w kwestiach związanych z tworzeniem miejskich polityk. Były to organizacje zrzeszone w ciałach doradczych funkcjonujących przy urzędzie miasta lub – niezależnie od tej przynależności – zapraszane przez jednostki urzędu do wyrażenia opinii na konkretne tematy, z którymi wiązała się ich działalność:

> Jesteśmy członkiem Łódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego i tam też konsultujemy różne dokumenty i uchwały, mamy do tego wgląd i możemy wypowiedzieć się na temat zmian, które są planowane [W1];

> Urząd ds. Partycypacji Społecznej czy Miejska Pracownia Urbanistyczna. Oni zapraszali nas mailowo do wzięcia udziału w konsultacjach, czy w planowaniu, czy w wyrażaniu opinii. Natomiast żeby być kooperatorem działań, nigdy nie byliśmy proszeni […] nie ma żadnego takiego wsparcia merytorycznego, rzeczowego albo finansowego [W6].

Wśród form współpracy pozafinansowej realizowanych przez organizacje, z których rekrutowali się badani, znalazły się także „patronaty pani prezydent, nad różnego rodzaju wydarzeniami" [W4], udział przedstawicieli urzędu w wydarzeniach organizowanych przez organizacje oraz korzystanie z preferencyjnych warunków wynajmu lokali miejskich.

Ostatnią kategorię badanych stanowiły osoby, które wskazywały, że aktualnie reprezentowana przez nich organizacja „nie współpracuje z urzędem miasta. Podejmowaliśmy takie próby, ale one były zignorowane, więc w tej chwili żadnego kontaktu moja organizacja z urzędem miasta nie ma" [W7]. Należy tu jednak zaznaczyć, że wypowiedzi te odnosiły się do zinstytucjonalizowanych form współdziałania, natomiast organizacje te nie zaprzestały prób oddziaływania na decyzje związane z kształtowaniem i realizowaniem polityk publicznych, a można nawet stwierdzić, że takie działania intensyfikowały. Brak aktywności w konkursach i projektach organizowanych przez miasto był w ich przypadku zamierzony i wiązał się z chęcią bycia postrzeganym jako:

> […] organizacja niezależna […], żeby nikt nam nie zarzucił jakiegoś serwilizmu […] ponieważ często wobec kilku organizacji w naszym mieście były wystosowywane tego typu zarzuty. Słychać było takie głosy, że nie są obiektywni w prowadzeniu swoich działań, jeśli chodzi o nacisk na miasto. […] Natomiast my chcieliśmy uniknąć tego typu zarzutów" [W6].

Zależnie od wcześniej wskazanych form współpracy, a także oczekiwań poszczególnych organizacji w tym zakresie, bardzo różnie oceniana jest zarówno sama współpraca, jak i możliwość wpływania organizacji na polityki miejskie i budżet miasta. Badani doceniają działania podejmowane przez władze miasta w zakresie włączania obywateli w proces współzarządzania, wskazując, że:

> […] dużo dzieje się w przestrzeni miejskiej takich działań partycypacyjnych i takich wspólnych, gdzie mieszkańcy mogą decydować o tym, co się będzie działo, też w tym uczestniczyliśmy, to na pewno jest dobre[W1];

> […] miasto stara się komunikować z mieszkańcami… taką ogólną informację, tak. To jakoś tak działa, że tam można głosować, jak się zarejestrowało w jakiejś bazie danych, to tam można czasami głosować, miasto przesyła jakieś tam SMS-y czy maile […], że można głosować, czy bardziej mieszkańcy wolą coś tam czy coś tam [W8].

Przedstawiciele niektórych organizacji dostrzegają także aktywność władz miejskich w zachęcaniu czy mobilizowaniu partnerów społecznych do podejmowania działań: „czasami Urząd Miasta w Łodzi podpowiada nam, że tu jest taki program, spróbuj, może to ci się uda. Też często patronują tym przedsięwzięciom" [W1].

Większość badanych przedstawicieli organizacji realizujących projekty wspólnie z urzędem miasta podkreśla dobrą komunikację z jednostkami, z którymi bezpośrednio współpracuje:

> Patrząc tutaj, jeżeli chodzi o tę sferę pomocy socjalnej, to faktycznie tutaj jesteśmy w stałym kontakcie z MOPS-em, na bieżąco te wszystkie problemy są wyjaśniane [W9];

> Jeśli powstają jakiekolwiek problemy, to spotykamy się, mamy tutaj specjalny komitet sterujący, który czuwa nad tym, żeby to wszystko się zadziało dobrze i rozwiązujemy te problemy [W13];

> Zawsze jeśli jakieś pytania są czy wątpliwości, to są osoby, do których można się zgłosić i ta odpowiedź zawsze jest udzielana [W3].

Część z nich akcentuje także dobre relacje z urzędem, traktującym organizacje jako równorzędne sobie podmioty w ramach wspólnie realizowanych przedsięwzięć oraz dającym im stosunkowo dużą swobodę i niezależność w realizowaniu konkretnych działań finansowanych ze środków urzędu:

> [...] jeżeli chodzi o współpracę, to jest inne podejście ze strony miasta do nas i to jest na pewno na plus, czyli takie bardziej partnerskie, a nie na zasadzie, że mamy coś zrobić i po prostu takie dyrektywne, tylko rzeczywiście współpraca [W1];

> [...] działania, które realizujemy z miastem czy też w wyniku konkursów ogłaszanych, tutaj my robimy swoje, wiemy, co robić i potem rozliczamy się z danego działania finansowo i merytorycznie, więc tutaj może ingerencja miasta mogłaby spowodować więcej szkody nawet [W9].

Także badani, którzy nie współuczestniczą w projektach miejskich, na ogół pozytywnie oceniają komunikację z urzędem i dostęp do informacji publicznej:

> [...] nie spotkaliśmy się nigdy z brakiem możliwości kontaktu czy z niechęcią w tych kontaktach, mimo tego, że one są jakoś zachowawcze. Nigdy nie otrzymaliśmy odmowy udostępnienia informacji publicznej, jeżeli czegoś nie mogliśmy znaleźć przez stronę internetową ani w oficjalnych komunikatach [W6].

W kontekście pozyskiwania informacji podkreślana i doceniana jest także możliwość powoływania przy urzędzie miasta ciał opiniodawczych zrzeszających organizacje pozarządowe i dająca im szansę na zadanie pytań, wyjaśnienie wątpliwości czy wyartykułowanie swoich uwag:

> [...] jeżeli chodzi właśnie o tą łódzką radę, to ona po to była zrobiona i ja trochę odczuwam, że ona rzeczywiście jest potrzebna, chociażby ze względu na to, żeby organizacje pozarządowe były i mogły wyrażać swoje zdanie na temat budżetu i rzeczywiście,

> […] zgadzały się bądź też nie, […] czy jest to brane pod uwagę czy też nie, aczkolwiek zawsze to nasze zdanie jest wyrażone. Więc możemy też dopytywać o różne kwestie. Ja odnoszę wrażenie, że jest to pole, w którym po prostu może być prowadzona jakaś dyskusja, a to myślę, że to jest już dużo [W3].

Część organizacji dostrzega także bezpośredni wpływ własnej aktywności na działania realizowane w Łodzi:

> […] poszliśmy do miasta, chcemy to zrobić, bo to jest ludziom potrzebne, na co miasto mówi: „dobrze, to wam pomożemy", czyli wpłynęliśmy nie wiem, czy na politykę, ale na pewno na działanie. […] Mało tego, swego czasu występowaliśmy do miasta, żeby miasto ogłosiło konkurs dla organizacji pozarządowych o tak zwane wkłady własne. I miasto zaczęło to ogłaszać [W11].

Wybrane bariery we współpracy z władzami miasta Łodzi wskazywane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych

W wypowiedziach badanych pojawia się jednak także wiele wątków krytycznych, wskazujących na liczne niedoskonałości i bariery we współpracy organizacji pozarządowych z władzami miejskimi.

Po pierwsze, warto zwrócić uwagę na kwestie rozbieżności celów strategicznych miasta i organizacji lub – częściej – rozziewu między celami deklarowanymi a skłonnością do ich wdrażania. Wprawdzie większość badanych dostrzega zbieżność przyjmowanych przez miasto kierunków rozwoju z celami własnej organizacji, jednakże duża część uważa, że po stronie władz miasta podobieństwo to ogranicza się wyłącznie do deklaracji i nie przekłada się na rzeczywiste działania. Przedstawiciele kilku spośród badanych podmiotów mają poczucie, że:

> […] priorytety […] organizacji z jednej strony są absolutnie spójne z kierunkiem rozwoju miasta deklarowanym przez władze miejskie, ale […] nawet doprowadzenie do powstania dokumentu strategicznego nie oznacza tego, że ten dokument będzie w jakiejś przewidywalnej przyszłości realizowany i że działania będą konsekwentne. Miasto bardzo często wykonuje takie sprzeczne ruchy [W7];

> […] nie widzę sprzeczności w zapisach strategii, a jak już widzę, to widzę w realizacji, czyli obraz nędzy i rozpaczy [W10].

Poza wypowiedziami wskazującymi na fasadowość zapisów pojawiających się w dokumentach strategicznych, za którymi nie idzie ich realizacja, w niektórych przypadkach pojawia się także konstatacja pozornej zbieżności celów miasta i organizacji, de facto rozmijających się czy nawet wzajemnie się znoszących w dłuższej perspektywie czasowej. Chodzi tu o sytuację, w której obie strony zgadzają się co do konieczności zaspokojenia pewnych potrzeb mieszkańców miasta, ale jednocześnie inaczej widzą sposoby działania i końcowe rozwiązanie problemu. Urząd z reguły jest tu postrzegany

jako kierujący się przede wszystkim potrzebą minimalizacji kosztów i z tego powodu ograniczający się do działań bieżących, tymczasowo i doraźnie zaspokajających daną potrzeb, maskujących problem, ale nienastawionych na jego kompleksowe rozwiązanie. W związku z tym:

> […] mamy tutaj dużą rozbieżność pomiędzy celami faktycznymi a celami realizowanymi ze strony miasta. My realizujemy jeden cel, staramy się naprawiać system […], który jest na stałe wpisany w zadania miasta, w tym wypadku Łodzi. Więc tutaj to jest o tyle trudne, że celem miasta jest zaspokojenie uwarunkowań ustawowych z jednoczesną minimalizacją kosztów tych działań. […] Czyli tak naprawdę, jeżeli w mieście szuka się oszczędności, to pierwsze co, to gdzie możemy coś uciąć. […] O ile my inwestujemy […] i naszym celem jest poprawienie jakości funkcjonowania [danego obszaru – przyp. autorów], nie tylko i wyłącznie realizacji samego zadania, ale tworzenie systemu i transformację systemu, który umożliwi w przyszłości osiągnięcie długofalowego efektu […] to tak naprawdę możemy powiedzieć, że realizujemy tylko i wyłącznie to, co ja nazywam leczeniem objawów, a nie leczeniem choroby, czyli placebo [W5].

Co za tym idzie, część badanych zwraca uwagę na próby przenoszenia zadań, które muszą zostać zrealizowane przez miasto, na organizacje pozarządowe, przy czym nie chodzi tu o zlecenie wykonania zadania podmiotowi, który jest „bliżej problemu", ale o zastąpienie miasta także w finansowaniu zadania. Według badanych:

> […] miasto wtedy chce współpracować z organizacją pozarządową, zlecić jakieś jej swoje zadanie, kiedy ona włoży w to nie tylko swoją pracę i wiedzę, ale również przyniesie więcej pieniędzy. Oczywiście jest to zadaniem miasta, aby jak najefektywniej wykonywać jakieś zadania i jak najlepiej je finansować, natomiast […] to jest raczej wykorzystywanie organizacji, wykorzystywanie ich kapitału bez doceniania [W7].

Część organizacji nie postrzega powierzenia im – w znaczącej mierze samodzielnej – realizacji określonych działań (w tym sensie, że udział miasta ogranicza się w zasadzie do kontroli dokumentacji) jako realnego partnerstwa i wyrazu uznania dla ich kompetencji, ale widzi to raczej jako niewłaściwe, a z pewnością nie w pełni efektywne wykorzystanie ich zasobów dla realizacji własnych bieżących celów władz miejskich.

> Negatyw jest taki, że traktowane są organizacje nie jako uzupełninie, komplementarność tych działań mających na celu dodanie tej wartości zwiększającej jakość danego obszaru, tylko jako zastępowanie tych zadań wykonawstwem organizacji pozarządowych [W5].

W tym miejscu warto podkreślić – silnie wybrzmiewające w rozmowach– poczucie braku docenienia aktywności organizacji pozarządowych przez miasto oraz frustrację wynikającą z faktu, iż nie są one traktowane jako równorzędni partnerzy, a przynajmniej uczestnicy mający znaczący głos w dyskusji. W wielu wywiadach pojawiają się wypowiedzi o ignorowaniu uwag i inicjatyw zgłaszanych przez NGO-sy:

> Z jednej strony widać, że organizacje są dopuszczone do wypowiadania się, natomiast niekoniecznie widzę efekty tego, czyli jest dużo spotkań, natomiast […] nie ma zmian albo są niewielkie w porównaniu z tym, co mogłoby być zrealizowane" [W1];

> Urząd oczywiście nas wysłucha, bo tego nie można powiedzieć, oni słuchają, ale to nie ma żadnego przełożenia na decyzyjność jakąkolwiek… Mamy zbyt małą siłę głosu [W16];

> Jeżeli dyskutujemy na temat tego, że zgłaszane są poprawki do budżetu […] to trzeba by było sobie prześledzić, ile tych uwag jest przyjmowanych. Nie ma w ogóle dostępu, takich bieżących danych […], ale obawiam się, że ta ilość uwag przyjętych przez radnych, zgłoszonych w wyniku konsultacji przez organizacje pozarządowe, będzie nieduża, będzie znikoma. To będzie de facto odzwierciedleniem tego, w jaki sposób inkluzywnie miasto otwiera się na polityki. Bo oni zawsze mogą powiedzieć ok, ale mamy poważniejsze cele [W4].

Badani podkreślają rytualizm działań konsultacyjnych, służących nie tyle rzeczywistemu pozyskaniu informacji i uwag, ile wypełnieniu ustawowego obowiązku zasięgania opinii interesariuszy. Zauważają, że w wielu przypadkach urzędnicy już przed konsultacjami dysponują dość sztywno zakreślonym planem działania, który został wypracowany w ich własnym gronie, na bazie własnej wiedzy i przekonania, bez konsultowania z mieszkańcami czy organizacjami.

> Obecnie decyzje są podejmowane wewnątrz, a rada miejska to przegłosowuje. Sprowadzono też, spacyfikowano radę miejską do roli przegłosowywania, a nie kontroli [W10];

> […] ja jestem tym głosem zewnętrznym, który jakąś opinię daje […], natomiast potem dzieje się różnie, bo może być tak i w niektórych aspektach było tak – podpisano, podliczono liczbę konsultacji, ale z góry był ustalony program i tego się trzymajmy [W13];

> […] widzimy, że dużo inwestycji jest prowadzonych bez konsultacji społecznych albo bez należycie przeprowadzonych konsultacji społecznych [W6].

Badani wskazują również na swego rodzaju zawłaszczanie pomysłów organizacji. Podkreślają przy tym, że nie chodzi o realizację bez ich udziału projektów, które zostały oparte na ich pomysłach, bo najważniejsze, że dobry pomysł został wdrożony, ale o pomijanie ich autorstwa, o wspomniany wyżej brak docenienia. Zdaniem badanych:

> […] lekceważeni są inicjatorzy pewnych działań, wręcz nie zaprasza się ich na konferencje prasowe, kiedy otwiera się inwestycja zainicjowana przez nich czy jakaś forma działania. Lansują się przy tym wyznaczeni przez władze miejskie radni, więc nie jest to uczciwe po prostu [W7];

> Ludzie, którzy zgłosili projekt, niby ta najważniejsza osoba w tym przedsięwzięciu, jest pomijana, a jak jest oddanie do użytku tego, co ona wymyśliła, zebrała głosy, to później

> na otwarciu pojawia się jakiś radny albo ktoś z wydziału, a on się dowiaduje z mediów. Tak się nie buduje współpracy [W10].

Jednocześnie w kilku rozmowach pojawia się opis sytuacji, w których władze miasta nie włączyły się w realizowane bądź nawet zrealizowane przez organizacje działania, które według jej przedstawicieli mogły pozytywnie wpłynąć na wizerunek miasta. Nie wykorzystując zasobów oferowanych przez organizacje, władze nie zauważyły ich wartości, także w taki sposób nie doceniając podjętych aktywności.

Wśród istotnych barier współpracy badani wskazują także utrudnienia formalne, „które ograniczają inicjatywy, chociaż są ważne i urzędnik wie, że są ważne, ale ponieważ tak jest to zapisane, to inaczej nie można tego zrobić" [W1], a także brak elastyczności struktur urzędowych, ograniczających swoje działania wyłącznie do ściśle wyznaczonego zakresu, wskutek czego „wiele spraw rozbija się o struktury pionowe, nie ma przepływu informacji i bieżącej współpracy między wydziałami, co bardzo wydłuża czas realizacji" [W9]. Wspomnieć należy także o poczuciu arbitralności decyzji podejmowanych przez urząd, ich uzależnienia od indywidualnych przekonań czy pozycji konkretnego urzędnika, co jest związane z jednej strony z rotacją na stanowiskach administracyjnych, z drugiej z brakiem wiedzy interesariuszy na temat podstaw i mechanizmów podejmowania decyzji:

> Nie wiem, na czym opierana jest decyzyjność – czy na statykach, które są dla miasta dostępne, czy ktoś decyduje, czy coś jest problemem marginalnym, czy nie [W12];

> […] to zależy właśnie od człowieka, że trafi się pracownik, który chce, widzi potrzebę takich działań, to będzie je podejmował. Jeśli potem przyjdzie następna osoba, która nie będzie widziała potrzeby takich działań, to będzie wykonywała działania statutowe i w zasadzie nie można jej nic powiedzieć […] Natomiast znowu pytanie o umocowanie takiej osoby i czy to będzie osoba, która po prostu będzie powołana na stanowisko i ona sobie zrobi jakieś opracowania i nikt ich nie wdroży, czy jednak będzie na tyle silna w tym układzie [W8].

Wspomniane problemy przekładają się na poczucie rozczarowania i zniechęcenie przedstawicieli organizacji pozarządowych do nawiązywania współpracy z władzami miejskimi. W skrajnych przypadkach znajduje ono wyraz w zamykającym drogę do współdziałania przekonaniu, że „miasto organizacje pozarządowe raczej traktuje jako jednostki, które przeszkadzają" [W6] i „coraz bardziej przypomina oblężoną twierdzę, to znaczy, że jeśli ktoś nie zgadza się z nimi na sto procent, to jest ich wrogiem" [W10].

Tymczasem, jak wynika z rozmów, o potencjalnym sukcesie w tym obszarze decyduje przede wszystkim:

> „[…] determinacja ze strony organizacji. No i trochę pewnie doświadczenia też, są organizacje, które są już wyspecjalizowane w określonych działaniach i one mają trochę większą szansę na sukces, bo mają doświadczenie" [W8].

Brakuje bowiem jednoznacznie określonych i sprawnie funkcjonujących mechanizmów partycypowania w procesach decyzyjnych. Pisaliśmy wcześniej o pewnej iluzoryczności czy też pozornym charakterze konsultacji, traktowanych raczej jako płaszczyzna ekspresji przedstawicieli organizacji pozarządowych niż źródło informacji dla władz miejskich. Dodać do tego należy oparte na doświadczeniach organizacji przekonanie o podstawowym znaczeniu kontaktów nieformalnych oraz walorów osobistych liderów dla pozycji, jaką organizacja jest w stanie uzyskać we współpracy z urzędem miasta:

> […] takie bezpośrednie relacje pomiędzy naszymi pracownikami a pracownikami różnych wydziałów, różnych departamentów w mieście, powodują, że ta komunikacja jest bardzo dobra, że możemy o różne rzeczy dopytywać [W12];

> Jedynie charyzma osób, które funkcjonują w tych organizacjach, czyli jednostek tak naprawdę, nie organizacji, powoduje, że ktoś potrafi tupnąć nogą, to coś będzie zrobione" [W5].

> Jest to taka zasłużona, stara i taka dobrze zorganizowana fundacja, która ma poprzecierane ścieżki wewnętrzne w urzędzie, więc też nie oddziałuje na polityki miejskie na zasadzie – zgłaszamy wnioski do budżetu i te wnioski są przyjmowane, tylko bardziej musi to wychodzić swoimi przetartymi kanałami [W7].

Podsumowanie

Opisane bariery nie wyczerpują katalogu trudności pojawiających się we współpracy między władzami miasta a organizacjami, stanowią raczej jego niewielką część. Pominięte zostały kwestie finansowe (m.in. wysokość środków, kryteria ich podziału i związana z nimi konieczność konkurowania o środki, czas finansowania przedsięwzięć, z którym związana jest w dużej mierze stabilność funkcjonowania organizacji). Nie poddaliśmy też szerszemu oglądowi artykułowanych w niektórych wywiadach problemów o charakterze pozafinansowym, związanych z działaniami samych organizacji, w znacznej mierze odzwierciedlających czy powielających niedostatki zdiagnozowane po stronie władz miejskich. Wśród nich należy wymienić rozbieżność interesów poszczególnych organizacji (zarówno w obrębie tego samego obszaru działalności, jak i różnych obszarów), jednorazowość, doraźny charakter podejmowanych działań, brak zainteresowania sprawami publicznymi, brak wiedzy na temat możliwości i sposobów partycypowania w procesach decyzyjnych i umiejętności w tym zakresie, niechęć do angażowania się w tego typu działania czy brak doświadczenia. Wyboru przykładów dokonaliśmy jednak celowo. Po pierwsze dlatego, iż przedmiotem artykułu było ukazanie roli i wpływu łódzkich stowarzyszeń i fundacji na kształtowanie miejskich polityk oraz ustalenie barier w tym zakresie z punktu widzenia organizacji. Z tego względu zaakcentowaliśmy te obszary problemowe, na które badani kładli największy nacisk. Po drugie uznaliśmy, że wdrażanie idei współzarządzania, szczególnie w warunkach polskich (przy diagnozowanym niskim poziomie kapitału społecznego), wymaga

impulsu i specjalnego zaangażowania ze strony władz. Mając na uwadze, że w nowoczesnym zarządzaniu publicznym „potencjał władzy do realizacji działań publicznych nie opiera się na jej zdolności do nakazywania czy wykorzystania swojej przewagi nad innymi interesariuszami działań. Władza wykorzystuje nowe narzędzia i techniki, aby kierować i przewodzić/naprowadzać" [Zybała 2013: 31 za: Stoker 1998: 18], za najistotniejsze uznaliśmy skoncentrowanie się właśnie na percepcji sposobów działania władzy u jej potencjalnych partnerów w projektowaniu i realizacji polityk miejskich.

Jednocześnie, przyjmując ze względu na to, że w nowoczesnym zarządzaniu publicznym kluczowa jest „wielość istotnych podmiotów, które są w stanie wpływać na decyzje publiczne i ich efekty" [Zybała 2013: 29], ważne było dla nas, aby grupa organizacji pozarządowych, która została uwzględniona w badaniu, była zróżnicowana. W jej skład weszły stowarzyszenia i fundacje działające w różnych obszarach, realizujące zadania zlecone przez miasto, organizacje angażujące się w różnego rodzaju ciała konsultacyjno-doradcze, a także podmioty, których współpraca z UMŁ ogranicza się jedynie do korzystania z miejskich patronatów bądź wizytowania organizacji przez prezydenta miasta lub miejskich radnych. Sporą grupę stanowiły też organizacje, które nie współpracują z miastem. W związku z tym wybrane przykłady pokazują stosunkowo szerokie spektrum obszarów problemowych w zakresie kształtowania przestrzeni dla rzeczywistej współpracy między władzami miasta a organizacjami pozarządowymi.

Z wypowiedzi badanych wynika, że można dostrzec pewne próby i chęci ze strony UMŁ do włączania mieszkańców i organizacji pozarządowych w procesy konsultacyjne. Mówimy tu celowo o „procesach konsultacyjnych", gdyż wydaje się nam, że mówienie o włączaniu „w procesy współdecydowania lub współzarządzania" byłoby pewnym nadużyciem, ponieważ część uczestników badania wskazuje, że przedsięwzięcia te mają raczej charakter rytualny i pozorny. Innymi słowy, że są one organizowane ze względów prawnych lub wizerunkowych, a decyzje zwykle są już podjęte. Co więcej, mimo przestrzeni do dyskusji, nadal skuteczniejszym sposobem wpływu na miejskie polityki są wykształcone w trakcie wieloletniej współpracy kanały półformalne. Nie uważamy, że należy to oceniać jednoznacznie negatywnie. Wszakże w ramach koncepcji *local governance* sieć współpracy powinna bazować na znacznym poziomie zaufania. Jednakże, praktyki takie zamykają możliwość wpływu organizacjom, które nie współpracują i nie współpracowały z urzędem.

Podział na współpracujące i niewspółpracujące organizacje emanuje z całego zebranego materiału badawczego. Pierwsza grupa, którą można nazwać „beneficjentami UMŁ", jest raczej zadowolona ze współpracy i dostrzega względną otwartość urzędu na włączanie różnych podmiotów w procesy decyzyjne. Druga grupa to „w pełni niezależni" lub „krytycy UMŁ", czyli organizacje, które w swoim odczuciu są marginalizowane i niedoceniane przez miasto ze względu na głosy krytyczne wobec UMŁ. Otwarte pozostaje pytanie, który obraz bardziej odpowiada rzeczywistości.

Zebrany i przeanalizowany materiał badawczy nie pozwala nam odpowiedzieć na to pytanie, ale w naszym przekonaniu dowodzi, że potrzeba jeszcze czasu, aby – przynamniej w Łodzi – ukształtowała się nowa *governmentality* łącząca dotychczasowe demokratyczne doświadczenia urzędu z nadal nowymi na gruncie polskim koncepcjami

promującymi dzielenie się władzą. Uważamy, że ta nowa *governmentality* powinna być rozwijana także w trzecim sektorze, poprzez otwartość na współpracę z urzędem, przy zachowaniu funkcji krytyczno-kontrolnej.

Bibliografia

Andrew Caroline, Michael Goldsmith, 1998, *From Local Government to Local Governance: And beyond?*, „International Political Science Review" 19(2): 101–117.

Babbie Earl, 2008, *Podstawy badań społecznych*, Witold Betkiewicz (tłum.), Wydawnictwo Naukowe PWN.

Bovaird Tony, Elke Löffler, 2012, *Why public service co-production matters*, [w:] *Making Health and Social care Personal and local. Moving from Mass Production to Co-Production*, Elke Loeffler, David Taylor-Gooby, Tony Bovaird, Frankie Hine-Hughes, Laura Wilkes (eds.), Birmingham: Governance International, 7–11.

Flick Uve, 2010, *Projektowanie badania jakościowego*, Paweł Tomanek (tłum.), Wydawnictwo Naukowe PWN.

Flyvbjerg Bent, 2001, *Habermas i Foucault – rzecznicy społeczeństwa obywatelskiego*, Katarzyna de Lazari-Radek (tłum.), „Kultura i Społeczeństwo" (1): 39–64.

Gerwin Marcin, 2012, *Odkrywanie demokracji*, [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, Przemysław Filar, Paweł Kubicki (red.), Warszawa: Instytut Obywatelski, 24–53.

Huntington Samuel P., 2009, *Trzecia fala demokratyzacji*, Andrzej Dziurdzik (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Jessop Bob, 2007, *Promowanie „dobrego rządzenia" i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne" (2): 5–25.

Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, https://www.sarp.pl/pliki/karta_lipska_pl.pdf (dostęp: 30 października 2021).

Karwińska Anna, 2009, Uwarunkowania współzarządzania w skali miasta w perspektywie socjologicznej, „Zarządzanie Publiczne" (2): 63–79.

Krajowa Polityka Miejska 2023, https://bit.ly/3bIFizV (dostęp: 30 października 2021).

Kvale Steinar, 2010, *Prowadzenie wywiadów*, Agata Dziuban (tłum.), Wydawnictwo Naukowe PWN.

Marks-Krzyszkowska Małgorzata, Agnieszka Michalska-Żyła, 2018, *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, „Studia Obszarów Wiejskich" 51: 99–117.

Miasto Tworzone Wspólnie. Strategia rozwoju miasta Łodzi 2030+ (projekt z 29 czerwca 2021), Urząd Miasta Łodzi, https://bit.ly/3wtqyP1 (dostęp: 30 października 2021).

Nowa Karta Lipska. Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra, Serwis Rzeczypospolitej Polskie, https://bit.ly/3bGUhKX (dostęp: 30 października 2021).

Oramus Marek, 2015, *Model współzarządzania* (governance) *i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej" 1: 179–195.

Podgórniak-Krzykacz Aldona, 2016, *Local Governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*, [w:] *EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Zbigniew Przygodzki (red.), Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 21–43.

Radek Robert, 2018, *Local governance na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Katowice*, „Athenaeum" 58: 139–157.

Rawls John, 1994, *Teoria sprawiedliwości*, Maciej Panufnik, Jarosław Pasek, Adam Romaniuk (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Rhodes Roderick A.W., 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes Roderick A.W., 2010, *Nowe współzarządzanie publiczne. Rządzenie bez rządu*, „Zarządzanie Publiczne" (14): 101–118.

Sagan Iwona, 2017, *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Shah Anwar, 2006, *A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance*, [w:] *Local Governance in Industrial Countries*, Anwar Shah (ed.), Washington: The World Bank, 1–40.

Sprawozdanie Prezydenta Miasta Łodzi z realizacji „Programu współpracy Miasta Łodzi z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, za rok 2020" (Druk Nr 174/2021 z dnia 26 maja 2021 roku), https://uml.lodz.pl/files/public/dla_mieszkanca/aktywni_obywatele/Sprawozdanie_z_realizacji_programu_Wspolpracy_2021.pdf (dostęp: 30 października 2021).

Stoker Gerry, 1998, *Governance as theory: five propositions*, „International Social Science Journal" 50(155):17–28.

Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+, 2012, Urząd Miasta Łodzi, https://bip.uml.lodz.pl/miasto/dokumenty-strategiczne-miasta/ (dostęp: 30 października 2021).

Zybała Andrzej, 2013, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Local governance – selected stakeholders perspective. The example of Łódź

Abstract

Governance is a concept that has been attracting sustained interest for many years. The interest in this idea stems from disillusionment with the ineffectiveness of both the state and the market in overcoming difficulties arising in various areas of social and economic life. In this context, governance aims to be a kind of remedy, allowing to increase the effectiveness of solving contemporary problems. Beyond the national level, the concept is also gaining popularity in the area of city management (local governance). This article aims to analyse the opinions of the representatives of selected non-governmental organisations in Łódź on the role and influence of their associations and foundations on the shaping of urban policies. The empirical basis is individual in-depth interviews. The interviews were conducted as part of the project "Co-created and co-managed Łódź – City Governance I" carried out by the Łódź Foundation.

Key words: governance, qualitative research, individual in-depth interviews, city, Łódź

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.10

Błażej Koczetkow *

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Kolegium Ekonomiczno-Społeczne

ORCID: 0000-0003-2255-5253

Andrzej Klimczuk **

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Kolegium Ekonomiczno-Społeczne

ORCID: 0000-0002-8072-1152

Potencjalne kierunki i narzędzia regulacji gospodarki współdzielenia

Wprowadzenie

Znacznie łatwiej mówić o polityce publicznej – w ogólności albo w odniesieniu do pewnych jej aspektów – gdy rozpatruje się ją nie jako abstrakcyjną ideę, lecz jako zjawisko osadzone w danym kontekście historycznym. Na początku XXI wieku celowe i potrzebne wydaje się więc przedstawienie (przyszłej) regulacji „gospodarki współdzielenia" (ang. *sharing economy*) nie tylko jako zbioru możliwych rozwiązań praktycznych, lecz także – w duchu francuskiej szkoły Michela Aglietty [1979] – jako elementu charakteryzującego dany etap kapitalizmu.

W niniejszym artykule gospodarka współdzielenia rozumiana jest jako system gospodarczy bazujący na koordynacji produkcji, dystrybucji i redystrybucji dóbr i usług z udziałem społeczności lokalnych, sieci sąsiedzkich oraz podmiotów nieformalnych, niekomercyjnych i pozarządowych, który jest wspierany przez rozwiązania służące wymianom pieniężnym i niepieniężnym między jego uczestnikami [Klimczuk, Česnuitytė, Avram 2021]. Z uwagi na wskazane cechy, system ten często określany jest także jako „gospodarka współpracy" (ang. *collaborative economy*). Wśród najbardziej znanych przykładów prób wdrożeń gospodarki współdzielenia znajdują się takie podmioty, jak Uber (usługi transportowe) czy Airbnb (usługi hotelarskie), których działalność w ostatnich latach wywiera istotny wpływ („dysrupcja cyfrowa") na reorganizację

* bk85885@doktorant.sgh.waw.pl

** aklimcz@sgh.waw.pl

całych sektorów gospodarczych, z którymi są powiązane. Spojrzenie na to zagadnienie z szerszej perspektywy, nieograniczonej do konkretnych rozwiązań, pozwoli na uwzględnienie nowoczesnych technologii jako czynnika coraz bardziej determinującego współczesne polityki publiczne. Opracowanie nie koncentruje się jednak na przedstawianiu historii rozwoju gospodarki współdzielenia, której poświęcono już wiele prac, lecz na poszukiwaniu możliwych rozwiązań i interwencji publicznych, odpowiadających na negatywne aspekty tego zjawiska.

Niniejszy artykuł rozpoczyna się od wstępu teoretycznego, w którym obok naświetlenia zjawiska regulacji związanej z dominującym w danym czasie modelem kapitalistycznym kreślimy też zarys powszedniejącego już „współzarządzania cyfrowego" (ang. *digital governance*). Współzarządzanie to przeobraża praktykę polityczną poprzez zmiany dotyczące regulacyjnej aktywności państwa i jako takie zasługuje na uwagę. Na tej teoretycznej podstawie przeprowadzamy przegląd literatury przedmiotu i podejmujemy kwestię tego, co i dlaczego w ramach gospodarki współdzielenia może być przedmiotem normowania i w jaki sposób współczesne państwo może się zająć rysującymi się w tym kontekście problemami i wyzwaniami. W tym miejscu nie sposób pominąć koncepcji tzw. Regulacji 2.0 i zjawiska „Lex Informatica", w których świetle rozważymy propagowaną przez platformy z gospodarki współdzielenia „regulację w oparciu o szacunek" (ang. *esteem-based regulation*). W podsumowaniu wskazane zostaną możliwe dalsze kierunki badań.

Regulacja vs. *régulation* w ujęciu teoretycznym

Zaznaczmy jeszcze, że regulacja prawna może być konceptualizowana dwojako. Z jednej strony jako regulacja sensu stricto, czyli ustanawianie norm, z drugiej zaś strony jako jej przeciwieństwo, czyli deregulacja. Załóżmy przy tym, iż kluczowym aspektem „kapitalizmu regulacyjnego" jest zależność między ustanawianiem reguł a utowarowieniem (komodyfikacją), przez które rozumie się przeobrażanie relacji czysto społecznych w rynkowe, o wymiernej w pieniądzu wartości, np. utowarowienie edukacji, ubezpieczenia społecznego, form pomocy sąsiedzkiej [Esping-Andersen 1990]. Zauważmy dalej, że choć regulacja w znaczeniu normowania może przywodzić na myśl przede wszystkim działalność podmiotów państwa narodowego, nie ma powodów, by nie widzieć jej albo w konflikcie, albo w porozumieniu z działaniami regulacyjnymi na poziomie globalnym, krajowym, regionalnym czy lokalnym, podejmowanymi i prowadzonymi przez inne podmioty, jak np. federacje organizacji pozarządowych czy związki przedsiębiorstw.

Kiedy mówimy o mechanizmach regulacyjnych, zazwyczaj myślimy o normach postępowania, różniących się od siebie charakterem, w tym stopniem usankcjonowania. Regulację gospodarki współdzielenia chcemy już na wstępie wpisać w dużo szersze pojęcie *régulation*, opracowane w tzw. francuskiej szkole regulacji. Głosi ona m.in., że zasady czy normy zachowania, które mają znaczenie dla kapitalistycznej akumulacji, określa się zbiorczo jako sposoby regulacji, a ich poszczególne rodzaje odpowiadają danym reżimom akumulacji (Kotz 1990: 7). Koncepcja ta zakłada, że każdoczesna forma kapitalizmu, z właściwymi jej cechami odróżniającymi ją od wcześniejszych

i przyszłych postaci, jest instytucją ukonstytuowaną i kształtowaną (ograniczaną i rozwijaną) w historycznie zdeterminowanym układzie mechanizmów regulacyjnych i strategii. Ponadto idea kapitalizmu regulacyjnego zakłada, że regulacja nie tylko determinuje byt i formę tego ustroju, lecz także to, że potrzeba regulacji wypływa z samego kapitalizmu.

Pojęcie *régulation* pozwala więc na rozszerzenie analizy poza normotwórczą działalność państwa w taki sposób, że obejmuje ona także zdecentralizowaną aktywność prawotwórczą i quasi-prawotwórczą, w tym obywatelską i przemysłową, jak również wpływy zagraniczne. Podejście to dobrze przystaje do współczesnego świata, który charakteryzuje się wzrastającą liczbą hybrydalnych systemów kontroli, gdzie: normotwórstwo państwowe współistnieje z prywatnym; regulacji krajowej towarzyszą uregulowania międzynarodowe czy wręcz też globalne; normy prywatne czy społeczne istnieją obok publicznych; przepisy zagwarantowane sankcjami współistnieją z tymi, których stosowania nie zabezpiecza przymus, a rynek sam może pełnić funkcję mechanizmu regulacyjnego.

Ujęcie rozpatrywanego przez nas problemu przez powiązanie go z tak szeroko rozumianą regulacją pozwala więc analizować interesujące nas zjawisko w szerszym kontekście „kapitalizmu platform" (Srnicek 2016). Ułatwia to zrozumienie, dlaczego wybór niektórych instrumentów regulacyjnych (w ścisłym znaczeniu normatywnym) wydaje się w aktualnych warunkach najbardziej prawdopodobny, w innych zaś mniej.

Potencjał koncepcji współzarządzania cyfrowego i nowych podejść regulacyjnych

Rozważania o możliwych rozwiązaniach regulacyjnych warto też umieścić w szerszym kontekście rządzenia lub współzarządzania cyfrowego. Otóż należy zauważyć, że *governance* – ze względu na sugerowaną logikę interwencji z uwzględnieniem sieci aktorów wykraczających poza wąskie rozumienie „rządu" – w języku polskim jest przeważnie tłumaczone jako „rządzenie" lub „współzarządzanie" (Oramus 2015). W ramach koncepcji współzarządzania cyfrowego problemy publiczne (np. zmiany form zatrudnienia i bezrobocie, utowarowienie współpracy i dobrowolnych przysług wśród mieszkańców gminy, zmiany własności) postrzega się bardziej przez pryzmat ich następstw, a nie przyczyn (związków przyczynowych, które do nich doprowadziły). Współcześnie upowszechnia się ocena, że globalne zależności i procesy przemawiają przeciwko ambitnym zamysłom interwencyjnym, pomyślanym jako odgórna próba dotarcia do przyczyn problemów czy znalezienia rozwiązań przy pomocy inżynierii społeczno-politycznej. Skoncentrowanie się na skutkach zamiast na łańcuchach przyczynowo-skutkowych powoduje, że formy i praktyka polityki interwencyjnej odbiegają od tych, które za przedmiot mają źródła problemu.

Przedstawione podejście uważa się za rodzaj działań „depolityzacyjnych" (Chandler 2019: 24). Tymczasem dyskusje mające za przedmiot dominującą do tej pory przyczynowość nie mogły pomijać analiz socjopolitycznych i dokonywania wyborów politycznych. W takich przypadkach na plan pierwszy wysuwało się podejmowanie decyzji, wpisane w suwerenną moc i polityczną odpowiedzialność.

Mająca tu znaczenie przyczynowość łączy się bowiem z założeniem, że władza działa hierarchicznie (a nie sieciowo, jak głosi się w podejściu *governance*), zaś rezultaty polityki są skutkiem przemyślanych wyborów, gry sił i możliwości. O ile sterowanie związkami przyczyno-skutkowymi jest właśnie – jak pisze Giorgio Agamben [2014] – esencją polityki, o tyle sterowanie skutkami jest jej przeciwieństwem. Filozoficzny wymiar takiego przesunięcia wektorów nie powinien ujść naszej uwadze: objawia on epokową zmianę samej idei rządzenia. Jeżeli opanowanie przyczyn jest trudne, to bezpieczniej i korzystniej jest podjąć próbę kontroli skutków. Zarządzanie skutkami może więc być widziane jako zerwanie więzi z modernistycznym czy przyczynowym rozumieniem rządzenia.

Dodatkowo zwrot od przyczynowości do skutków znajduje odbicie w odpowiadającej mu zmianie w konceptualizacji współzarządzania jako takiego. Współzarządzanie cyfrowe, rozumiane jako próba ulepszenia reakcji społecznych na skutki, przesuwa punkt ciężkości z formalnej (prawnej) i publicznej sfery politycznej na zdolność podsystemów czy całych systemów społecznych do reakcji na zachodzące w ich środowisku zmiany [Chandler 2019]. Sprawowanie władzy nad efektami oznacza przeobrażenia w redystrybucji sprawczości pojmowanej jako zdolność do reakcji, a tym samym umożliwia rządom uniknięcie odpowiedzialności za problemy i konieczności podejmowania decyzji, będących składnikiem politycznej decyzyjności. Interwencje polityczne przybierają obecnie coraz częściej formę cyfrowego współzarządzania, bo rządy postrzegają skutki indeterminizmu i ryzyka jako immanentne elementy skomplikowanego i zbudowanego na wzajemnych zależnościach współczesnego świata. Tego rodzaju nastawienie zdaje się zrywać z dotychczasowym rozumieniem problemów zgodnie z modernistyczną logiką solucjonizmu i postępu.

Na przykładzie studiów nad niemieckim prawem administracyjnym widać z kolei, jak współczesne podejście regulacyjne orientuje się na regulację behawioralną, a prawo uważa za środek do osiągania właściwych w danym kontekście celów, wytyczanych z uwzględnieniem kwestii organizacyjnych i proceduralnych [Burgi 2020: 151]. Zwrot ku rezultatom, jakie powstają w wyniku podjęcia określonych wyborów regulacyjnych, w dużej mierze wynika stąd, że współczesne państwo opiekuńcze (ang. *welfare state*) – ze swoją ambicją społecznej inżynierii z użyciem prawa – doprowadziło do objęcia zakresem obowiązywania prawa bardzo wiele obszarów życia społecznego (np. szkolnictwo, kulturę, ochronę zdrowia, rynek pracy, budownictwo komunalne). Jednak pomimo tej wzmożonej aktywności, prawo okazało się niezdolne do tego, aby zapewnić urzeczywistnienie tych celów. Dyskurs dotyczący stanowienia prawa, zmian w postrzeganiu roli państwa oraz nieefektywności tradycyjnych narzędzi prawnych podał w wątpliwość przydatność tradycyjnego podejścia do aktualnych wyzwań administracji publicznej i prawa administracyjnego. Niezależnie jednak od tego, co mówimy o dominujących w danym czasie mechanizmach stanowienia prawa, należy mieć na uwadze, że rzadko zadaje się pytanie o to, czy prawa przyjazne konsumentom naprawdę działają, czy tylko pogłębiają ich problemy. Nie ma prawa, które mogłoby zastąpić zdrowy rozsądek i podstawową wiedzę finansową. Niemniej jednak jednym z możliwych skutków wprowadzenia przyjaznych konsumentom przepisów będzie uzyskanie przez nich większej świadomości minimalnych standardów, których należy

oczekiwać od dostawców usług finansowych. Kolejnym efektem może być wdrożenie minimalnych poziomów ochrony [Kawiński 2009].

Dodajmy jeszcze, za Antoine Garapon i Jean Lassègue [2018: 269], że w przypadku cyfrowości, która w kontekście platform gospodarki współdzielenia ma centralne znaczenie, chodzi o radykalny projekt, którego celem jest nowy porządek świata, osadzony na gruncie nowych sposobów upoważniania, produkcji i uwierzytelniania, za sprawą których buduje się zaufanie. Gospodarka i technologia cyfrowa prezentują się jako środki, dzięki którym życie społeczne mogłoby się obejść bez fundamentu politycznego. W ten sposób powstaje nowy byt: *homo numericus*, którego odmianą jest *homo œconomicus*. O ile w modelu klasycznym przyjmuje się, że władza publiczna komunikuje się ze społeczeństwem za pomocą obowiązków – a więc prawa – o tyle nowy typ solidarności społecznej, kształtujący się wraz z postępem nowoczesnych technologii, pozwala władzy wyrazić się w cyfrowych interakcjach. Nie może się ona od nich oderwać, gdyż bazuje na utowarowieniu danych osobowych („kapitalizm inwigilacyjny") [Zuboff 2019]. W podobny sposób zorganizowana jest kontrola jednostek: już nie z zewnątrz, lecz od wewnątrz; już nie w pionie, lecz w poziomie; nie przez nakazy, ale przez interakcje; nie w węższym kontekście, lecz w sieci; i nie za pośrednictwem form, ale performatywnie – pomimo ryzyka, że zapośredniczenie form jest nieodzownym warunkiem wolności.

Bronwen Morgan [2015: 150] pisze, że następuje przejście od hierarchiczności do sieci, od regulacyjnej sprawczości do regulacyjnej przestrzeni oraz od suwerenności do współzarządzania na odległość – wszystko to charakteryzuje zarówno nowe zarządzanie publiczne, jak i współzarządzanie/rządzenie cyfrowe. Według stanowiska poststrukturalistycznego istotą tej transformacji jest jednak nie tyle pomniejszenie mocy regulacyjnej, ile jej rozproszenie. Dlatego z dystansem odnosi się ono do twierdzeń o otwierających się perspektywach na indywidualną emancypację. Kwestionuje ponadto tezę, jakoby rozwiązania regulacyjne w duchu „otwartej tekstowości" (ang. *open texture*) miały rozładowywać napięcia na linii rynek–państwo. Wynika to po części z przyświecającej przedstawicielom poststrukturalizmu idei, zgodnie z którą władza ma być bardziej produktywna niż karząca, a akcent powinien się przesunąć z formalnej władzy państwowej na sposób, w jaki pośrednia regulacja aktywności społecznej sprzyja powstawaniu samodyscyplinujących się podmiotów.

Ponadto – powołując się na dorobek Ruthanne Huising i Susan S. Silbey [2011] – Bronwen Morgan [2015: 161 wskazuje na „regulację relacyjną", właściwą dynamicznej współzależności w związkach między „socjologicznymi obywatelami". Ta szczególna cecha, czyli socjologiczność, oznacza w kontekście regulacyjnym, że znamionujące się nią jednostki wychodzą poza zwyczajowo przypisane im zadania, formalne role i grupowe obowiązki zawodowe. Tym zaś, czego się (w zamian albo uzupełniająco) podejmują, jest udział w aliansach służących realizacji celów regulacyjnych. Podmioty stają się socjologiczne dlatego, że rozwijają w sobie świadomość kategorii regulacyjnych oraz możliwości stosowania ich w wielorakich społecznych i politycznych okolicznościach.

Regulacja relacyjna w ujęciu R. Huising i S.S. Silbey [2011] podważa twierdzenie o konieczności zniesienia różnic między „prawem na papierze", a „prawem w działaniu". Uwaga koncentruje się raczej wokół problemu, co oznacza praktyczne zaobserwowane

odejście od dotychczasowego modelu, może zostać nie tylko zaaprobowane jako codzienna praktyka, ale także uzyskać przymiot legalności praktyki – na zasadzie samej tylko trwałości i powszechności występowania danego zjawiska.

Jeszcze inne innowacyjne podejście do współczesnego pojmowania regulacji zaprezentował w swoich pracach Abbey Stemler [2017]. Badacz ten zakłada, że wobec głębokich zmian w technice tradycyjne metody regulacji (Regulacja 1.0) nie są w stanie zaspokoić interesu publicznego. W sukurs przychodzi Regulacja 2.0, do której istoty należą trzy podstawowe założenia: 1) oparcie na standardach dotyczących rezultatów, a nie działania; 2) uprzywilejowanie prywatnych, tj. niepaństwowych, aktorów w dziele formułowania standardów; oraz 3) nadanie pierwszeństwa poddanej kontroli samoregulacji. Dopełnieniem Regulacji 2.0 są instrumenty polityki publicznej zamknięte w formule „Lex Informatica", czyli rozwiązania techniczne (architektura programów komputerowych), która określa zakres działania ich użytkowników.

Samoregulacja przywodzi na myśl kategorię społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *corporate social responsibility*, dalej: CSR), choć – jak pisze Renginee G. Pillay [2014: 10] – jej współczesne rozumienie jest diametralnie odmienne od tego, jakie przed kilkudziesięcioma laty zrównywało obowiązki przedsiębiorstw wobec społeczeństwa (interesariuszy) z tymi, które miały wobec udziałowców. Na CSR zwracamy w tym miejscu uwagę dlatego, że do jej istotnych cech można zaliczyć m.in. skupienie się i poleganie na korporacyjnej samoregulacji oraz dobrowolności w działaniach jako na mechanizmach organizujących pewne obszary życia społecznego. Dyskutowana koncepcja stawia na oddolną działalność normotwórczą prywatnych aktorów (np. przedsiębiorstw), sytuując się w opozycji do legislacji odgórnej, czyli pochodzącej od państwa i przez nie sankcjonowanej. Wyrazem takiej aktywności jest przykładowo przyjmowanie korporacyjnych reguł postępowania (ang. *binding corporate rules* jako część *corporate governance*). Tym samym CSR wspiera postulat, aby państwo odgrywało jak najmniejszą rolę w gospodarce. W stojącej za tym stanowiskiem argumentacji podkreśla się, że nieuzasadnione interwencje państwa w gospodarkę mogą zakłócić korzystne dla wszystkich procesy zwiększania efektywności i maksymalizacji zysków.

W kontekście zabiegów regulacyjnych warto odnotować, że w ostatnich latach pojmowanie CSR spotkało się z krytyką, która nie ominęła wykorzystywanych przez korporacje mechanizmów samoregulacji i dobrowolności wyrażających się w indywidualnych działaniach regulacyjnych. Skuteczność odpowiedzialności korporacyjnej, w myśl której CSR ma się opierać na samoregulacji zamiast na regulacji pochodzącej pod państwa, została zanegowana. Jak pisze Peter Newell [2002], powodem krytycznego stanowiska jest istnienie dwóch ograniczeń CSR: pierwszego, które dotyczy jej zakresu (przedmiotu) oraz drugiego, które odnosi się do praktyki sankcjonowania naruszeń. Ponadto ci, którzy zgłaszają wątpliwości w sprawie odpowiedzialności korporacyjnej, dzielą się na dwie grupy. Pierwsza z nich, mniej radykalna, optuje za państwowym usankcjonowaniem prywatnych regulacji i instrumentów nieregulacyjnych. Dzięki temu zmalałoby ryzyko, że niepochodzące od państwa rozwiązania nie wykraczają poza deklaracje. Druga grupa zajmuje stanowisko, że pod przykryciem CSR, opartej na dobrowolności i samoregulacji, przedsiębiorstwa prowadzą grę pozorów. Jej celem jest z jednej strony wyrobienie przekonania, jakoby korporacje były zainteresowane

miarkowaniem kosztów zewnętrznych (np. zanieczyszczenie środowiska, niszczenie lokalnych kultur, „cyfrowa dysrupcja" sektorów tradycyjnych), z drugiej strony zapobieżenie właściwej, to jest pochodzącej od państwa regulacji. Zdaniem krytyków, nawet jeśli aktywność społeczna – włączając w nią działalność silnych organizacji pozarządowych – może wnieść znaczący wkład w mitygowanie nieprawidłowości związanych z działalnością gospodarczą, to nigdy nie zastąpi ona regulacji państwowej.

Pozytywne i negatywne efekty gospodarki współdzielenia jako wyzwanie dla regulacji

Zdaniem Kathleen Thelen [2018: 941] w literaturze z zakresu ekonomii politycznej zaawansowanego kapitalizmu formułuje się zasadniczo dwa poglądy na przyczyny niejednorodnej regulacji nowych zjawisk. Pierwszy z nich, o wyraźnym rysie liberalnym, objaśnia tę niejednorodność tym, że nastanie nowych modeli biznesowych pociąga za sobą deregulację, bo kroczący szybkim tempem rozwój technologiczny pozwala niektórym firmom, takim jak np. Uber, na wykorzystanie luk w istniejących systemach prawnych. Tego rodzaju przedsiębiorstwa mogą korzystać z szarych stref, żeby w ich ramach ustanowić krzepkie struktury operacyjne wspierane przez entuzjastycznie usposobionych konsumentów, a tym samym – metodą faktów dokonanych –„uregulować" zaanektowany przez siebie sektor lub branżę, jeszcze zanim nastąpi reakcja podmiotów państwowych (Dumančić, Čeh Časni 2021). W konsekwencji takiego działania na legislatorów wywierana jest presja, żeby „z dołu" zatwierdzili ukształtowane praktyki.

Z kolei drugi pogląd, który ma wyjaśniać powody różnorodnej polityki regulacyjnej, odwołuje się do istnienia kapitalistycznych wariacji, ukazujących różnice między liberalnymi (np. Stany Zjednoczone) a skoordynowanymi (skupionymi w Europie kontynentalnej) gospodarkami rynkowymi [Hall, Soskice 2001]. Jednak ta próba wyjaśnienia braku homogenicznego podejścia do regulacji nie wyjaśnia różnic zachodzących w obrębie modelu skoordynowanego. Badania, które przeprowadziła K. Thelen [2018], skłoniły ją do wniosku, że o kierunkach, jakie poszczególne kraje obierają w podejściu do gospodarki współdzielenia (na przykładzie Ubera), decydują warunki miejscowe. Szczególne znaczenie przypada tu układowi sił i możliwości zmobilizowania przeciwników tryumfalnego pochodu gospodarki współdzielenia w poszczególnych krajach (np. tradycyjni kierowcy taksówek, pracownicy branży hotelarskiej).

Korzystając z dającego się uogólnić przykładu Stanów Zjednoczonych (z którymi należy wiązać powstanie samej gospodarki współdzielenia), zauważmy, że o trudności w optymalnym uregulowaniu gospodarki współdzielenia decyduje przede wszystkim niezupełne zrozumienie po stronie regulatorów i jej uczestników, na czym polega jej istota [Dyal-Chand 2015]. Prowadzi to m.in. do prób wtłoczenia nowych instytucji w stare ramy prawne, co wydaje się skazane na niepowodzenie. Wspomniana dezorientacja co do natury gospodarki współdzielenia jest zaś problematyczna przede wszystkim dlatego, że świadczy o niedostrzeganiu centralnej sprawy – tego, że kapitalizm platform wyodrębnił się jako nowa forma kapitalizmu, z odmiennymi mechanizmami produkcji, dystrybucji i redystrybucji dóbr i usług, które wykraczają poza sferę cyfrową.

W konsekwencji nie wszystko, co wpisywało się w dotychczasowy model tego systemu, przystaje do tej nowej jakości.

Gospodarka współdzielenia jest zwyczajowo kojarzona właśnie z działalnością platform cyfrowych, w tym najbardziej popularnych, jak Uber czy Airbnb. Jak pisze Vanessa Katz [2015], w większości przypadków działalność tych platform nie wprowadza nowych ryzyk. Te same zdarzenia mogą mieć przecież miejsce zarówno w tradycyjnych hotelach, jak i w wynajmowanych przez Internet apartamentach; te same zdarzenia mogą mieć miejsce w tradycyjnych taksówkach, co i w samochodach jeżdżących pod znakiem Ubera. Na pierwszy rzut oka wydaje się to przemawiać za stwierdzeniem, że usługodawcy powinni podlegać tym samym obowiązkom co tradycyjne firmy. Jednak w gospodarce platform układ sił przedstawia się inaczej: usługodawców, którzy korzystają z pośrednictwa platform, nie łączy z usługobiorcami jakaś „specjalna relacja" (np. umowa o pracę), która uzasadniałaby nałożenie na nich jakichś szczególnych obowiązków. Nieoczywista też wydaje się teza, żeby prawodawcy pociągali platformy do pośredniej odpowiedzialności za skutki nieprawidłowości, które zaistniały (tylko) w związku z ich działalnością (np. relacje na gruncie prawa pracy, prawa ubezpieczeniowego i prawa własności).

Jeśli chodzi o usługodawców, gospodarka współdzielenia dezaktualizuje szereg założeń, które dotychczas uzasadniały szczególne obowiązki po stronie świadczących usługi. Chodzi tu w szczególności o słabszą pozycję konsumentów i przypisanie usługodawcom roli *least-cost avoiders*, które w tradycyjnym ujęciu, ze względu na zagrożony interes konsumentów, uzasadniały uciążliwe uregulowania. Poza tym korzystający z platform usługodawcy zazwyczaj działają na niedużą skalę i wykorzystują własne środki (np. samochody i mieszkania), co odróżnia ich od zorganizowanej działalności gospodarczej. Wreszcie wiele z usług, które świadczą, jest standaryzowanych przez platformy, co stawia pod znakiem zapytania tezę o silniejszej pozycji rynkowej usługodawców, pozwalającej na krzywdzące kształtowanie warunków umów. Wszystko to razem wzięte poddaje w wątpliwość potrzebę uregulowania tego, co robią, tak samo jak w przypadku firm.

W przypadku platform natomiast trzeba przede wszystkim zauważyć, że często są one albo rzeczywiście *least-cost avoider* (przy czym zapobieganiu niekorzystnym zjawiskom może służyć „Lex Informatica"), albo zwyczajnie najłatwiejszym „celem" prawodawców. Jednak najczęściej funkcjonują one (albo utrzymują, że funkcjonują) jako pośrednicy, których rola wyczerpuje się w kojarzeniu stron danej transakcji, dlatego ich ewentualna odpowiedzialność miałaby zasadniczo charakter pośredni.

Tom Slee [2017: 93] zauważa, że gospodarka współdzielenia jest w awangardzie „regulacji algorytmicznej", w której to algorytmy komputerowe zajmują miejsce przepisów chroniących konsumentów. Zwolennicy takiego rozwiązania oceniają, że w świecie, w którym każdy usługodawca podlega ocenie, istnienie prawnie uregulowanych mechanizmów kontrolnych i zaradczych traci na znaczeniu, bo sami konsumenci utrzymują porządek na rynku. Badacz ten zauważa jednak także, iż to stanowisko pomija fakt, że większość tradycyjnych regulacji dotyczy spraw, których konsumenci nie widzą (np. stanu zabezpieczeń przeciwpożarowych, sposobu, w jaki przechowuje się i przygotowuje posiłki czy stanu technicznego samochodów). Z kolei reputacja, którą można

zbudować albo stracić ze względu na oceny konsumentów, ma znaczenie w kontekście popularnego w Dolinie Krzemowej poglądu, że usługodawcy na platformach cyfrowych są mikro przedsiębiorcami. Jako tacy są rodzajem firm, a więc ich reputacja jest rodzajem marki.

Rządy licznych krajów wysuwają zastrzeżenia wobec gospodarki współdzielenia w wielu obszarach, nie tylko w związku z ochroną konsumentów. Za K. Thelen [2018] można tu wymienić inne budzące wątpliwości kwestie: ochrona konkurencji i konsumentów, warunki zatrudnienia, związki z polityką społeczną oraz opodatkowanie podmiotów gospodarki współdzielenia. Pomimo jednak sygnalizowanych zastrzeżeń, państwa widzą w gospodarce platform sposób i na powiększenie wpływów budżetowych, i na umożliwienie ludziom uzyskania dodatkowych korzyści, nie wyłączając zarobku. Wyrazem bardziej życzliwego nastawienia do gospodarki współdzielenia są przykładowo prace, jakie francuski senat podjął nad projektem rozwiązań z zakresu prawa podatkowego, mających zaprowadzić „prosty, jednolity i uczciwy" porządek w sferze gospodarki platform. Prognozując, że wartość transakcji w ramach gospodarki współdzielenia, odbywających się za pośrednictwem platform, osiągnie we Francji w 2025 roku kwotę 570 mld euro, francuski prawodawca łączy ten skokowy wzrost (z 28 mld w 2015 roku) z „otwierającymi się przed milionami ludzi perspektywami na wymianę dóbr i usług" [SFR 2017: 17].

Jeśli chodzi o sposoby podejścia do regulacji gospodarki współdzielenia, Cristiano Codagnone, Federico Biagi i Fabienne Abadie [2016] wskazują cztery następujące kierunki: 1) represję wymierzoną w nielegalnie działających usługodawców; 2) regulację; 3) deregulację; 4) milczącą akceptację (tolerancję) nowych praktyk. Gabriel Doménech-Pascual [2016: 721] rozważa natomiast paletę innych możliwości. Rozpoczyna od wariantu, którego sens wyraża się w ocenie tego, w jakim stopniu obecnie obowiązujące normy sprawdzają się w przypadku nowych zjawisk. Podkreśla znaczenie gromadzenia informacji, bez którego nie ma możliwości podejmowania celowych działań. Następnie analizuje zamysł wprowadzenia nowych regulacji, o tyle indywidualnych, że zaprojektowanych specjalnie do obsługi zagadnień związanych z gospodarką współdzielenia. Kolejny pomysł, z jakim występuje, to regulacja tymczasowa, niejako na próbę, i także pozwalająca na zgromadzenie nowych informacji. Doménech-Pascual daje następnie pod rozwagę koncepcję współistnienia różnych reżimów regulacyjnych, to jest starych i nowych. Dzięki temu ci, którym zagraża gospodarka współdzielenia, mogą pozostać pod dotychczasową regulacją, a jednocześnie otwierają się widoki na wprowadzenie nowej regulacji, lepiej przystającej do zmienionych okoliczności. Podejście takie rodzi swoistą konkurencję między „starym" a „nowym", wobec czego zainteresowani, na gruncie zbieranych informacji, mogą wybierać najlepsze rozwiązania. Wreszcie padają propozycje eksperymentalnej legislacji oraz wypłaty odszkodowań na rzecz tych, których sytuacja materialna ucierpiała na skutek poszerzania się sfery gospodarki współdzielenia.

Diego Zuluaga [2016] w publikacji zatytułowanej *Regulatory Approaches to the Sharing Economy* (Podejścia regulacyjne do gospodarki współdzielenia) poddaje w wątpliwość, aby gospodarka współdzielenia mogła stanowić odrębną kategorię regulacji europejskiej. Firmy działające zgodnie z modelami biznesowymi tej gospodarki operują w wielu sektorach, konkurując zarówno z tradycyjnymi dostawcami usług, jak i z innymi

firmami. Zdaniem tego badacza nie ma oczywistego uzasadnienia, aby firmy (platformy) podlegały jakimś odrębnym uregulowaniom. W każdym wypadku nowe rozwiązania nie powinny ograniczać możliwości otwierających się w ramach gospodarki współdzielenia przed konsumentami i usługodawcami. Tym bardziej że gospodarka ta ma już ugruntowane miejsce w wielu krajach Unii Europejskiej (UE) i byłoby niepożądane, aby unijne prawodawstwo zahamowało jej rozwój. Należy raczej zmierzać do tego, aby regulacja jeszcze bardziej umacniała mocne strony gospodarki współdzielenia zamiast je ograniczać (np. elastyczność, ograniczanie kosztów, zatrudnienie tych, którzy inaczej pozostawaliby bez zajęcia). Uciążliwe uregulowania w zakresie zatrudnienia mogą prowadzić do zmniejszenia liczby zatrudnionych i negatywnie wpływać na położenie konsumentów. Gospodarka współdzielenia ukazuje raczej potrzebę liberalizacji istniejących norm. Dzięki niej przedsiębiorstwa istniejące na rynku przed tym, jak ta gospodarka nastała, odczuły presję konkurencyjną, a przepisy z zakresu regulacji cen czy ochrony konsumentów stały się zbędne.

W przypadku państw członkowskich UE wybór między ogólnie zarysowanymi kierunkami jest o tyle swobodny, że – jak wskazano w literaturze przedmiotu – ze względu na obowiązującą zasadę subsydiarności normą powinny być rozwiązania przyjmowane na poziomie lokalnym, a przepisy wspólnotowe powinny mieć zastosowanie tylko wówczas, gdy regulacja na poziomie regionalnym czy krajowym nie spełnia stawianych jej celów (Frenken i in. 2020). Tymczasem sporo kwestii, które mogą zostać uznane za wymagające uregulowania w sferze objętej gospodarką współdzielenia, nierzadko rozstrzyga się właśnie na poziomie lokalnym (np. zasady okazjonalnego wynajmu mieszkań czy przewozów). W takich warunkach może powstać napięcie między oczekiwaniami sformułowanymi na poziomie UE wobec gospodarki współdzielenia a politykami sektorowymi danego kraju czy regionu.

Komisja Europejska (KE) stwierdza w swoim komunikacie, że aby Europa mogła w pełni czerpać korzyści z gospodarki platform i pobudzać wzrost europejskich platform rozpoczynających działalność, na jednolitym rynku nie może istnieć 28 [przed wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE – przyp. aut.] różnych zestawów przepisów odnoszących się do platform internetowych. Rozbieżne przepisy krajowe lub nawet lokalne w tym zakresie są bowiem źródłem niepewności dla podmiotów gospodarczych, ograniczają dostępność usług cyfrowych oraz powodują niejasności dla konsumentów i przedsiębiorstw [EC 2016]. Harmonizacja przepisów na poziomie UE, taka jak np. przyjęcie w 2016 roku Dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji [EP i CEU 2016a] oraz w 2018 roku Rozporządzenia ogólnego o ochronie danych osobowych [EP i CEU 2016b], ma istotne znaczenie dla ułatwienia szybkiego wzrostu i intensyfikacji działalności innowacyjnych platform. Zdaniem KE, jak wskazują projekty Rozporządzenia o usługach cyfrowych [EC 2020] oraz Rozporządzenia o sztucznej inteligencji [EC 2021], istotną rolę mogą odgrywać środki samoregulacji lub współregulacji oparte na przestrzeganiu zasad, w tym narzędzia branżowe służące do zapewnienia stosowania wymogów prawnych oraz stosownych mechanizmów monitorowania. Wsparte odpowiednimi mechanizmami monitorowania, środki te mogą zapewnić odpowiednią równowagę pomiędzy przewidywalnością, elastycznością, wydajnością oraz potrzebą opracowania przyszłościowych rozwiązań.

Wybrane instrumenty regulacyjne wobec gospodarki współdzielenia

Pomijając tradycyjnie pojmowane prawo, do instrumentów regulacyjnych w polityce publicznej zalicza się cały szereg kategorii: obok regulacji dobrowolnej, która wydaje się zajmować miejsce w awangardzie liberalnego podejścia, mamy standardy i „miękkie prawo" (ang. *soft law*), ale także, przykładowo, wytyczne i zabiegi informacyjno-edukacyjne.

Podział na „miękkie" i „twarde prawo" przykuwa zainteresowanie badaczy od lat 90. XX wieku. Miękkie prawo to zestaw quasi-prawnych instrumentów, które unaocznią możliwość osiągania celów polityki regulacyjnej – zarówno w skali krajowej, jak i ponadnarodowej – za pomocą miękkich, a nawet nieformalnych rozwiązań i bodźców, tak samo skutecznie jak twarde, zabezpieczone sankcją prawo. Francis Snyder [1993] definiuje miękkie prawo jako reguły rozwiązań, które chociaż zasadniczo nie mają prawnie wiążącej mocy, to mają skutki praktyczne. Jak pisze Anna di Robilant [2006], „miękkość" jest definiującą cechą postmodernistycznej epistemologii. W formule miękkości mieszczą się – z jednej strony – instrumenty regulacyjne, z drugiej zaś – mechanizmy współzarządzania, które w obydwu przypadkach, mimo odniesienia do pewnego rodzaju normatywnego zobowiązania, nie opierają się ani na wiążących przepisach, ani na reżimie sformalizowanych sankcji. Pojęcie miękkiego prawa odzwierciedla dwa zasadnicze trendy w procesie globalizacji prawa: zwielokrotnienie normodawców i prywatyzację prawa. Od strony negatywnej miękkie prawo rozumie się jako wyraz krytyki wymierzonej w pionowy, hierarchiczny i zorientowany wokół państwa model stanowienia prawa. Negatywna definicja jest zresztą o tyle łatwiejsza do sformułowania, że określenie „miękkie prawo" od strony pozytywnej okazuje się trudne ze względu na wielość i złożoność systemów miękkiego prawa.

O normach zgodnych z koncepcją miękkiego prawa nie wystarczy powiedzieć, że ich źródłem są podmioty inne niż państwo. Jak podaje R. McAdams [1997], normy inne niż wąsko rozumiane prawo mogą powstawać i być egzekwowane w sposób scentralizowany albo zdecentralizowany. Warto na wstępie zrobić uwagę natury ogólnej i odnotować, że w literaturze ekonomicznej tym, co odróżnia normy postępowania (nakazy, żeby działać w oznaczony sposób) od przepisów prawa, jest sankcja – pochodząca od państwa. Dodatkowo, o ile struktury niepaństwowe o charakterze scentralizowanym egzekwują stosunkowo sformalizowane, a przy tym spisane zasady, o tyle grupy społeczne czy nawet całe społeczeństwa niejednokrotnie zabezpieczają społeczną sankcją wysoce nieformalne normy.

Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter i Duncan Snidal [2000] scharakteryzowali normę prawną jako kompozycję trzech elementów: obowiązku, precyzji i delegacji. Przez „obowiązek" rozumieją polecenie określonego zachowania się albo powstrzymania się od działania w określony sposób. Przez „precyzję" – nie tyle samo polecenie, ile jego treść i istotę. Natomiast przez „delegację" – upoważnienie pewnych podmiotów do wykładania treści norm prawnych, ich stosowania oraz rozstrzygania powstałych na ich tle sporów. W związku z tym zakłada się, że gdy brakuje choćby jednego z tych komponentów, dana norma może

wciąż uchodzić za prawną, ale nie można jej zaliczyć do twardego prawa – wiąże się to z założeniem, że miękkie prawo nie obejmuje wszystkich elementów twardego prawa.

Za Fabien Terpan [2015] zmodyfikujmy powyższe założenia tylko w takiej mierze, że precyzja przestanie być koniecznym komponentem, a w miejsce delegacji będziemy mówić o egzekucji. Z jednej strony, aby można było mówić o obowiązku, dwa elementy są nieodzowne: źródło i treść. Miękkość obowiązku wynika z „miękkości źródła" (ang. *soft instrumentum*) lub „miękkości treści" (ang. *soft negotium*), z tym że oba te czynniki mogą występować alternatywnie albo kumulatywnie. Z drugiej strony, obowiązek jest twardy, gdy zarówno jego źródło, jak i treść są twarde. Jednak linię podziału na twarde i miękkie prawo wyznacza też to, w jaki sposób egzekwuje się dany obowiązek. Można tu wyróżnić następujące możliwości: twardą egzekucję, miękką egzekucję i brak egzekucji. Pierwszy z tych wariantów obejmuje zasadniczo te przypadki, w których wykonywanie obowiązków podlega kontroli sądowej. Z kolei miękka egzekucja dotyczy sytuacji, w których nie stosuje się mechanizmów karzących czy ograniczających. Natomiast tam, gdzie w ogóle nie przewiduje się egzekucji, w zasadzie nie można mówić o prawie, nawet rozumianym jako miękkie prawo. Dwa wyróżnione powyżej elementy – źródło i sankcja – pozwalają na zdefiniowanie miękkiego prawa jako autonomicznej kategorii normatywnej. Przepisy uważa się za należące do sfery miękkiego prawa wtedy, gdy przynajmniej jeden z powyższych elementów (źródło i sankcja) nie jest twardy.

Zauważmy, że niezależnie od tego, jaki model regulacji znajduje zastosowanie w normowaniu danego zjawiska społecznego, reguły dają się podzielić na „zasady" i „standardy". Zasady są precyzyjne i formułowane ex ante, a ich rolą jest wskazanie adresatom, czy dane zachowanie będzie zgodne z prawem, czy nie. W przypadku zasad ważne jest, aby zostały zapisane możliwie szczegółowo; w przeciwnym wypadku ich adresaci nie będą wiedzieć na pewno, jak mają postępować. Natomiast standardy w chwili ich ustanawiania pozostają na dużym poziomie ogólności (np. „należyta staranność"). Te ogólne formuły zostają wypełnione treścią dopiero wtedy, gdy adresat normy już się w jakiś sposób zachował – wtedy właśnie organowi stosującemu prawo przypada określić, czy zachowanie to odpowiadało danemu standardowi, czy nie.

Jeśli chodzi o standardy, wyróżnia się wśród nich: celowe, wynikowe i specyfikacyjne [Surdej 2014]. Pierwsze z nich wytyczają jedynie cele, które poddane regulacji podmioty winny osiągnąć, ale nie wskazują sposobów, w jakie należy to zrobić. Standardy wynikowe i specyfikacyjne określają zaś warunki, jakie musi spełnić dany produkt, usługa czy przedsiębiorstwo. Standardy wynikowe nie precyzują, jak te warunki mają zostać spełnione, a standardy specyfikacyjne robią to w szczegółach.

O standardach mówi się niekiedy, że ich zastosowanie w regulacji sprzyja innowacji i prowadzi do zwiększenia racjonalności i spójności w obrębie poszczególnych gałęzi przemysłu, rodzajów usług i organizacji [Blind 2016]. Ustalanie standardów daje asumpt do sporów, jakie w skomplikowanych układach władzy toczą ze sobą liczni aktorzy, włączając w to międzynarodowe korporacje, zorganizowane grupy interesów czy regulatorów państwowych (np. na rynkach komunikacji elektronicznej, radiofonii i telewizji, energetyki, finansowym). Niezależnie od wyników tych konfliktów, można w ogólności powiedzieć, że istnienie standardów często przypisuje się obdarowaniu znaczną władzą podmiotów lokujących się między obszarem polityki a sferą stricte

gospodarczą, co jest rozwiązaniem alternatywnym w stosunku do tradycyjnej regulacji państwowej [Graz 2019].

W literaturze, która podejmuje sprawę wyboru między zasadami a standardami, przyjmuje się zazwyczaj, że standardy sprawdzają się lepiej w tych przypadkach, w których normowane zachowanie jest rzadsze niż częstsze, a przy tym ma charakter heterogeniczny [nie wszystkie przypadki są jednorodne) [Korobkin 2000]. Skoro przypadki te są raczej rzadkie, odpadają koszty projektowania szczegółowych norm. Zasady zaś obniżają koszty podejmowania decyzji w konkretnych przypadkach, do których się odnoszą, a przypadki te są zasadniczo częste i homogeniczne. Działa tu ekonomia skali: wystarcza jednorazowe przyjęcie zasady, nie potrzeba każdorazowo sprawdzać, czy zachowanie mieściło się w standardzie.

W kontekście regulacji gospodarki współdzielenia na uwagę zasługuje jeszcze zagadnienie tzw. indywidualnej normatywności rozumianej jako jeden ze sposobów uregulowania rozpatrywanego zjawiska. Chociaż regulacja kojarzy się z działaniem podmiotu zewnętrznego względem osób, których zachowania podlegają uregulowaniu. Jak zauważa Vincent Gautrais [2018: 117], we współczesnym coraz bardziej skomplikowanym społeczeństwie trudno odgórnie ustanowić abstrakcyjno-generalne normy o uniwersalnym zastosowaniu wykorzystujące klauzule generalne, wyrażające się przykładowo w hasłach „odpowiedni" czy „rozsądny". Dlatego należy się zastanowić nad proceduralizacją prawa, której sens wyraża się w skupieniu na przeprowadzanej z dołu ocenie działań regulowanych aktorów. Autor wskazuje też na możliwość swoistej regulacji poprzez „dokumentację", co oznacza w zasadzie tworzenie własnych zasad – a to opartych na formalnym prawie, a to bazujących na mniej formalnych standardach, ogólnie przyjętych przez instytucje standaryzacyjne czy zwyczajowo przestrzeganych w danej gałęzi gospodarki lub społeczności. Poza tym, w ramach podejścia zorientowanego na proces mogą też wystąpić instrumenty kontrolne (audytorskie), do których istoty należą – w zależności od wybranego modelu – działania zasadniczo nakierowane na wykrycie nieprawidłowości albo umożliwienie oglądu całości rozpatrywanej instytucji czy zjawiska.

Na szczególne wyróżnienie w kontekście oceniania działań uczestników platform cyfrowych zasługuje jeszcze sprawa regulacji powiązanej z troską o „szacunek". Richard McAdams [1997] pisze, że już w latach 80. XX wieku teoretycy racjonalnego wyboru zwrócili uwagę na to, iż członkowie niektórych zamieszkujących Azję grup społecznych (o homogenicznej strukturze etnicznej) z reguły wywiązywali się z zawieranych między sobą umów mimo braku pewnego aparatu egzekucyjnego. Tę nieoczywistą w tych warunkach skłonność do dotrzymywania słowa wytłumaczono poprzez więzy społeczne, dające członkom tych grup możliwość nieformalnego karania naruszeń. Posiłkując się rozważaniami na temat indywidualnych kosztów egzekucji, które zniechęcającą jednostki do zaangażowania się w sankcjonowanie norm, McAdams wysuwa tezę o doniosłym znaczeniu szacunku „jako gleby, z której wyrastają normy". Ludzie mają więc możliwość, by nie ponosząc żadnych kosztów ukarać naruszycieli, a karą jest odmowa okazania szacunku komuś, kto pragnie się nim cieszyć. Według cytowanego badacza to właśnie żądza szacunku – gdy objawi się w odpowiednich warunkach – tworzy normę.

Omówmy zatem warunki powstawania normy. Wśród pewnej grupy ludzi musi istnieć porozumienie co do tego, jak – dobrze czy źle – ocenia się dane zachowanie. Następnie potrzebne jest zagrożenie wykrycia nienormatywnego zachowania. Wreszcie, zarówno samo porozumienie, jak i ryzyko wykrycia naruszeń, muszą być powszechnie znane w danym środowisku. Tam, gdzie pożąda się szacunku i wszystkie z wymienionych warunków są spełnione, naruszyciel musi się liczyć z kosztem wykroczenia przeciwko normie, a sama norma powstaje wtedy, gdy dla dostatecznej liczby osób w danej populacji (wizerunkowy) koszt takiego naruszenia przewyższa koszt zastosowania się do normy. Zdaniem McAdamsa [1997] tym, co ogranicza skalę normowania, są przewidywane wysokie koszty ich egzekucji. Jednak tam, gdzie każdy może albo nagrodzić kogoś za przestrzeganie zasad, albo ukarać go za ich łamanie, nie ma zachęty do tego, żeby naruszać normy. Nie można jednak przyjąć, że szafowanie szacunkiem – albo odmawianie go – jest samo w sobie normotwórcze. Czy tak się stanie, zależy m.in. od tego, jaką wagę przypisuje się szacunkowi, jaka jest moc porozumienia między zainteresowanymi oraz czy wiedza o tych sprawach upowszechniła się w dostatecznej mierze i jaki jest koszt samego przestrzegania norm.

Zorientowanie na normy uwarunkowane szacunkiem przywodzi na myśl refleksje Ludwiga von Misesa – jednego z głównych ideologów neoliberalizmu. Wolny rynek w interpretacji tego uczonego jest zasadniczym motorem uspołecznienia, które nie wymaga istotnego oparcia się na moralności [Rodrigues 2013]. Jest tak dlatego, że egoistyczna motywacja jednostek prowadzi do zaistnienia pozytywnych skutków społecznych. Jednocześnie wolny rynek powoduje wytworzenie się norm moralnych, potrzebnych do pomniejszenia znaczenia państwowego aparatu przymusu.

Podsumowanie

Nie będzie przesadą przypuszczenie, że wraz z rozwojem gospodarki współdzielenia prawo będzie podlegać zasadniczym zmianom. Rzecz nie tylko w tym, że radykalny postęp techniczny pozostawia prawo daleko w tyle za wyzwaniami społeczno-gospodarczymi. Co najmniej tak samo ważne wydaje się to, że rozwój gospodarki platform zapowiada zmianę perspektywy, z jakiej postrzega się nie tylko samo prawo, ale i państwo jako organizatora życia społecznego. Przestaje się ono nieodmiennie łączyć z hierarchicznością, z którą związana jest tradycyjna działalność prawotwórcza państwa. W coraz bardziej cyfrowych czasach struktury hierarchiczne zaczynają ustępować miejsca samoorganizującym się sieciom, a w ich przypadku oddziaływanie odgórnie stanowionego prawa nie jest oczywiste.

Dlatego wydaje się pożądane, żeby zamiast próbować wtłoczyć gospodarkę współdzielenia w ramy tradycyjnego prawa (co – pomijając celowość i skuteczność takich działań – jest możliwe), zastanowić się nad dotrzymaniem kroku nieodwracalnym już raczej zmianom. W związku z tym pojawia się jednak obawa o przejście od jednej skrajności do drugiej: od zachowawczego podejścia, dla którego właściwe jest dążenie do ujarzmienie nowości za pomocą dobrze znanych narzędzi albo niepodejmowanie żadnych działań, do rewolucyjnego zapału zmian, w którym łatwo nie zauważyć zagrożeń dla obywateli i państw.

Poszukiwanie rozwiązań pośrednich – być może niedoskonałych, ale poddających się rewizji – powinno uchronić odpowiedzialnych za szczegółowe polityki publiczne od ryzyka stanięcia przed faktem dokonanym. Zadanie to będzie tym trudniejsze, że gospodarka współdzielenia nie jest jednorodna, a postrzeganie platform cyfrowych przez pryzmat powszechnie znanych (np. Airbnb, Uber) – choć zrozumiałe – zaciemnia obraz i grozi doborem środków nieodpowiednich do wyzwań.

Warto wskazać na szereg dalszych kierunków badań. Po pierwsze istotne jest podjęcie analiz możliwości stosowania różnych instrumentów regulujących podmioty i praktyki gospodarki współdzielenia w poszczególnych sektorach. Jest oczywiste, że rozwiązania właściwe dla jednych obszarów (np. regulacje współdzielenia w obszarze hotelarstwa i mobilności) mogą nie mieć zastosowania w innych (jak wymiany dóbr i usług w grupach sąsiedzkich). Po drugie ważne jest tworzenie zbiorów dobrych praktyk regulowania gospodarki współdzielenia na różnych poziomach (lokalnym, regionalnym i krajowym). Po trzecie zasadne jest podjęcie prób interpretacji regulowania gospodarki współdzielenia przez pryzmat założeń zróżnicowanych teorii polityki publicznej (np. teorie grupowe, analiza klasowa, analiza kosztów transakcyjnych).

Bibliografia

Abbott Kenneth W., Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, Duncan Snidal, 2000, *The Concept of Legalization*, „International Organization" 54(3): 401–419, https://doi.org/10.1162/002081800551271.

Agamben Giorgio, 2014, *For a Theory of Destituent Power*, „Chronos", http://www.chronosmag.eu/index.php/g-agamben-for-a-theory-of-destituent-power.html (dostęp: 5 października 2021).

Aglietta Michel, 1979, *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, David Fernbach (trans.), London: NLB.

Blind Knut, 2016, *The Impact of Standardisation and Standards on Innovation*, [w:] *Handbook of Innovation Policy Impact*, Jakob Edler, Paul Cunningham, Abdullah Gök, Philip Shapira (eds.), Cheltenham (UK), Northampton (MA): Edward Elgar Publishing, 423–449, https://doi.org/10.4337/9781784711856.00021.

Burgi Martin, 2020, *Public Administration and Law*, [w:] *European Perspectives for Public Administration. The Way Forward*, Geert Bouckaert, Jann Werner (eds.), Leuven: Leuven University Press, 147–162, https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th.

Chandler David, 2019, *Digital Governance in the Anthropocene. The Rise of the Correlational Machine*, [w:] *Digital Objects, Digital Subjects. Interdisciplinary Perspectives on Capitalism, Labour and Politics in the Age of Big Data*, David Chandler, Christian Fuchs (eds.), London, UK: University of Westminster Press, 23–42, https://doi.org/10.25969/mediarep/11926.

Codagnone Cristiano, Federico Biagi, Fabienne Abadie, 2016, *The Passions and the Interests: Unpacking the „Sharing Economy"*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC101279 (dostęp: 5 października 2021).

Di Robilant Anna, 2006, *Genealogies of Soft Law*, „The American Journal of Comparative Law" 54(3): 499–554. doi:10.1093/ajcl/54.3.499.

Doménech-Pascual Gabriel, 2016, *Sharing Economy and Regulatory Strategies Towards Legal Change*, „European Journal of Risk Regulation" 7(4): 717–27, https://doi.org/10.1017/S1867299X0001014X.

Dumančić Kosjenka, Anita Čeh Časni, 2021, *The State of the Sharing Economy in Croatia: Legal Framework and Impact on Various Economic Sectors*, [w:] *The Collaborative Economy in Action. European Perspectives*, Andrzej Klimczuk, Vida Česnuitytė, Gabriela Avram (eds.), Limerick (Ireland): University of Limerick, 90–99, https://doi.org/10.5281/zenodo.5574059.

Dyal-Chand Rashmi, 2015, *Regulating Sharing: The Sharing Economy as an Alternative Capitalist System*, „Tulane Law Review" 90(2): 241–309.

Esping-Andersen Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton (NJ): Princeton University Press.

Frenken Koen, Arnoud van Waes, Peter Pelzer, Magda Smink, Rinie van Est, 2020, *Safeguarding Public Interests in the Platform Economy*, „Policy & Internet" 12(3): 400–425, https://doi.org/10.1002/poi3.217.

Garapon Antoine, Jean Lassègue, 2018, *Justice digitale: révolution graphique et rupture anthropologique*, Paris: Presses Universitaires de France/Humensis.

Gautrais Vincent, 2018, *The Normative Ecology of Disruptive Technology*, [w:] *Law and the „Sharing Economy": Regulating Online Market Platforms*, Derek McKee, Finn Makela, Teresa Scassa (eds.), Ottawa: University of Ottawa Press, 115–47, https://doi.org/10.2307/j.ctv5vdczv.

Graz Jean-Christophe, 2019, *The Power of Standards: Hybrid Authority and the Globalisation of Services*, Cambridge: Cambridge University Press, https://doi.org/10.1017/9781108759038.

Hall Peter A., David W. Soskice (eds.), 2001, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.

Huising Ruthanne, Susan S. Silbey, 2011, *Governing the Gap: Forging Safe Science Through Relational Regulation*, „Regulation & Governance" 5(1): 14–42, https://doi.org/10.1111/j.1748–5991.2010.01100.x.

Katz Vanessa, 2015, *Regulating the Sharing Economy*, „Berkeley Technology Law Journal" 30(4): 1067–1126, https://doi.org/10.15779/Z38HG45.

Kawiński Marcin, 2009, *Consumer Protection and Dispute Resolution within the EU Financial Sector*, „PROGRES" (49): 1–6.

Klimczuk Andrzej, Vida Česnuitytė, Gabriela Avram, 2021, *The Collaborative Economy in Action: Context and Outline of Country Reports*, [w:] *The Collaborative Economy in Action: European Perspectives*, Andrzej Klimczuk, Vida Česnuitytė, Gabriela Avram (eds.), Limerick, Ireland: University of Limerick, 6–21. https://doi.org/10.5281/zenodo.5555752.

Korobkin Russell B., 2000, *Behavioral Analysis and Legal Form: Rules vs. Standards Revisited*, „Oregon Law Review" 79(1): 23–60.

Kotz David M, 1990, *A Comparative Analysis of the Theory of Regulation and the Social Structure Accumulation Theory*, „Science & Society" 54(1): 5–28.

McAdams Richard H., 1997, *The Origin, Development, and Regulation of Norms*, „Michigan Law Review" 96(2): 338–433, https://doi.org/10.2307/1290070.

Morgan Bronwen, 2015, *Upside Down and Inside Out: Regulators and Regulatory Processes in Contemporary Perspective*, [w:] *The Handbook of Law and Society*, Austin Sarat, Patricia Ewick (eds.), Chichester: Wiley Blackwell, 150–67, https://doi.org/10.1002/9781118701430.ch10.

Newell Peter, 2002, *From Responsibility to Citizenship? Corporate Accountability for Development*, „IDS Bulletin" 33(2): 1–12, https://doi.org/10.1111/j.1759–5436.2002.tb00025.x.

Oramus Marek, 2015, *Model współzarządzania (*governance*) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej" (1): 179–95.

Pillay Renginee G., 2014, *The Limits to Self-Regulation and Voluntarism: From Corporate Social Responsibility to Corporate Accountability*, „Amicus Curiae" (99): 10–13.

Rodrigues João, 2013, *The Political and Moral Economies of Neoliberalism: Mises and Hayek*, „Cambridge Journal of Economics" 37(5): 1001–1017, https://doi.org/10.1093/cje/bes091.

Slee Tom, 2017, *What's Yours Is Mine: Against the Sharing Economy*, Brunswick (Vic.): Scribe Publications, https://doi.org/10.2307/j.ctt1bkm65n.

Snyder Francis, 1993, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, „The Modern Law Review" 56(1): 19–54, https://doi.org/10.1111/j.1468–2230.1993.tb02852.x.

Srnicek Nick, 2016, *Platform Capitalism*, Oxford: Polity Press.

Stemler Abbey, 2017, *Regulation 2.0: The Marriage of New Governance and Lex Informatica*, „Vanderbilt Journal of Entertainment & Technology Law" 19(1): 87–131, https://doi.org/10.2139/ssrn.2746229.

Surdej Aleksander, 2014, *Regulacyjne instrumenty w polityce publicznej*, „Studia z Polityki Publicznej" 4(4): 69–85, https://doi.org/10.33119/KSzPP.2014.4.4.

Terpan Fabien, 2015, *Soft Law in the European Union – the Changing Nature of EU Law*, „European Law Journal" 21(1): 68–96, https://doi.org/10.1111/eulj.12090.

Thelen Kathleen, 2018, *Regulating Uber: The Politics of the Platform Economy in Europe and the United States*, „Perspectives on Politics" 16(4): 938–953, https://doi.org/10.1017/S1537592718001081.

Zuboff Shoshana, 2019, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for Human Future at the New Frontier of Power*, New York: PublicAffairs.

Zuluaga Diego, 2016, *Regulatory Approaches to the Sharing Economy: A Briefing*, London: Institute of Economic Affairs, https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Regulating%20the%20sharing%20economy%20Briefing%202016.pdf (dostęp: 5 października 2021).

Akty prawne

EC (European Commission, 2020, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC (COM/2020/825 final), Brussels: European Commission.

EC (European Commission), 2016, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe (COM/2016/0288 final), Brussels: European Commission.

EC (European Commission), 2021, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts (COM/2021/206 final), Brussels: European Commission.

EP i CEU (European Parliament i Council of the European Union), 2016a, Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union (OJ L 194, 19.07.2016, s. 1–30).

EP i CEU (European Parliament i Council of the European Union), 2016b, Regulation on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (Data Protection Directive) (OJ L 119, 04.05.2016, s. 1–88).

SFR (Senate of the French Republic), 2017, Rapport D´information Fait Au Nom De La Commission Des Finances (1) Relatif À L'adaptation De La Fiscalité À L'économie Collaborative (No. 481) Paris: Senate of the French Republic.

Potential directions and tools for regulating the sharing economy

Abstract

The main aim of the article is to present the discourse around the possibility of regulating the sharing economy and to discuss potential instruments of public policy that may be used to limit the adverse effects of the development of this economic system. The contribution first introduces the understanding of the concept of regulation and *régulation* and discusses the relationship between the sharing economy and the concept of digital governance. Then, after presenting selected possible positive and negative effects of the sharing economy, selected regulatory instruments are identified. The summary indicates possible potential directions for further research.

Key words: Surveillance Capitalism, Corporate Governance, Soft Law, Informal Tools in Public Policy, Esteem-Based Regulation, Self-Regulation, Standards and the Sharing Economy, Digital Governance

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.11

Anna Solner *

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

ORCID: 0000-0002-9741-9646

Consultations in local government as a form of social participation in the Polish legal system

Introduction

Participatory administration exemplifies how contemporary administrative theory increasingly emphasizes society's role in the administration and formation of public policies [Bartkowski 2011: 25–44; Kułak 2014: 60; Niżnik-Dobosz 2014:29]. This type of administration is most effective in local governments, where citizens can participate in person or in groups and local issues can be resolved directly. For comprehensive community involvement to occur, public administration must identify the most important issues for residents, determine how they want these issues resolved, work to resolve them, and involve residents in resolving or settling particular matters [Hausner et al. 1999: 41–42; Suwaj 2010: 59–72]. Local government units (abbreviated LGUs) may involve the community in the decision-making process through social consultations. They form opinions but are not legally binding [Pytlewska-Smółka 2016: 84]. Unlike local referendums, they are not intended to resolve public issues but rather to organize the decision-making process so that the decision-maker can learn about the opinions of third parties. Although they are not legally binding, they are of great political significance. They serve as a kind of guideline for bodies that make decisions on specific issues.

The purpose of this article is to analyze the institution of social consultations in local government as a form of social participation in the Polish legal system and to describe their function in administrative decision-making processes on the basis of legal regulations and literature.

The research objective requires consideration of the following issues. What are public consultations? What consultation procedures are used by LGUs and what is their

* anna.solner@doktorant.up.krakow.pl

subjective, objective and territorial scope? What are the common features of all consultation procedures used at the local government level and what are their types? What is the function of social consultations carried out by LGUs and how should they be conducted?

Such a presentation of the research topic will allow to focus attention on local government consultations, which, according to the author's thesis, are the most important in practice. It is in the local government that the public administration is the closest to the inhabitants and therefore communication procedures can be most effectively applied at this level. The number of cases resolved locally is increasing, and so is the number of cases that can be consulted. In addition, the scope of matters decided locally is usually very specific, which makes it easier for residents to express their views during consultations.

The research objective will determine the structure of the work. The author will discuss in particular the legal framework, the subjective and objective scope of social consultations in LGUs, as well as present the principles and mode of their implementation and draw attention to various forms of social consultations and the practice of conducting them.

To achieve the aim of the study, the author will use the institutional and legal method, based on a comprehensive assessment of the normative status of the examined issue and its interpretation. The analysis will focus mainly on legal acts as well as views and opinions presented in publications in the field of local government and substantive administrative law.

Public consultations at the local government level are of great importance both in legal and social terms. Therefore, an attempt to analyze this matter will complement the ongoing debate with considerations of a theoretical and legal nature and will become a contribution to further considerations and discussions.

The legal framework of social consultation in local government

A separate legal act has not been enacted to regulate the normative model of social consultation in local government. The grounds for public consultations, however, were included in the Republic of Poland's Constitution of April 2, 1997. This institution can be derived indirectly from general constitutional principles such as the principle of national sovereignty, the democratic state of law, the principle of subsidiarity or civil socjety. The rights to express opinions obtain and disseminate information and provisions guaranteeing the transparency of public life, including the right to obtain information about the activities of public authorities, constitute an additional guarantee in the field of consultation. The aforementioned regulations indicate that the government must be receptive to dialogue and legitimize the expectations and aspirations of citizens to participate directly in the processes of public decision-making, including through consultations [Makowski 2014].

At the local government level, the principle of conducting public consultations is developed, among others, in the provisions of the Act of 8 March 1990 on Municipal Self-Government (hereinafter referred to as: m.s.g.), the Act of 5 June 1998 on Poviat

Self-Government (hereinafter referred to as: p.s.g.), the Act of 5 June 1998 on Voivodship Self-Government (hereinafter referred to as: v.s.g.) and in many other acts of substantive administrative law. These individual constitutional acts of local self-government allow for the possibility of conducting consultations with residents on matters of significance to a given LGU and in instances where the law so provides. Nonetheless, their conduct necessitates the establishment of rules and procedures for conducting consultations with residents by the decision-making body of a given unit through the use of resolutions [art. 5 a m.s.g, art. 3 d p.s.g., art. 10 a v.s.g.]. It is also worth noting that, pursuant to Art. 4 Sec. 6 of the European Charter of Local Self-Government, local communities should be consulted as far as possible, at the right time and in an appropriate manner, in the process of drawing up plans and taking decisions on all matters directly affecting them [Moll 2014: 244].

Objective scope of local government consultations

In the local government acts, the legislators provided two types of consultations: obligatory and optional [Augustyniak 2015:140–150; Pawłowski 2015: 203–217]. The first is carried out on the basis of a special provision ("in cases provided for by the law"). The Act on Municipal Self-Government contains four provisions requiring public consultations with residents (the inhabitants of this commune), i.e., Art. 4a sec. 1 m.s.g. – issuing an opinion by the commune council, which is part of the broadly understood territorial changes referred to in art. 4 sec. 1 m.s.g. on the initiative of the Council of Ministers; Art. 4b paragraph. 1 m.s.g. – a motion by the commune council regarding implementing a broadly understood territorial change by the Council of Ministers [art. 4 sec.1]; art. 5 sec. 2 m.s.g – adoption of a resolution on the establishment of an auxiliary unit; Art. 35 sec. 1 m.s.g. – granting a statute to an auxiliary unit of a commune [Feja-Paszkiewicz 2011: 40–59; Ura 2012: 216–229; Sześciło 2014: 26–32]. The territorial changes of the commune, referred to in article 4 sec. 1 m.s.g., concern the creation, merger, division, and liquidation of communes and the determination of their boundaries; granting a commune or town the status of a town; and establishing its boundaries. Similar provisions in the scope of obligatory social consultations with the inhabitants of the poviat concerning territorial changes are included in the act on poviat self-government (i.e., Article 3a (1) and Article 3b (1) of the Act on Poviat). The obligation to consult at the commune level pursuant to Art. 5a m.s.g. may also result from specific provisions. On the basis of the voivodship self-government, the indicated division of consultations into obligatory and optional, however, is only theoretical. This is because the legislator, unlike in the commune and poviat self-government, did not provide for any case of a statutory obligation to consult the matter with the inhabitants of the voivodeship. In practice, this means that voivodship consultations in the current legal state may only be optional [Dolnicki et al. 2021]. In the case of obligatory consultations with residents, failure to conduct them before adopting a resolution on matters specified in the Act constitutes a significant breach of the provisions governing the procedure of adopting resolutions.

On the other hand, optional consultations take place on other matters important for a given LGU, i.e., on all those that have not been subject to the consultation obligation under the Act and have been recognized by the local government authorities as valid. The legislator does not define which matters should be considered important for a given LGU. The decision to do so rests primarily with the decision-making body of a given unit (i.e., the commune council, poviat council, and voivodship sejmik, respectively) [Madej 2015: 219]. Leaving the legislator the discretionary nature of important matters to the authorities of LGUs, the creation of their catalog will be varied, depending on the needs, the demographic and territorial character of a given LGU, or the importance of a given problem. The importance of the subject of consultation may be determined, among others, by the durability of changes in the functioning of a given LGU over a long period of time caused by the decision taken; the number of funds involved and the impact of the decision on a budget of the LGU; the scope of the impact of the decision on the number of members of the local government community, etc. Therefore, it seems that a matter that may be the subject of consultations may be understood as all circumstances relating to a given LGU and falling within the competence of its organs, which are not settled or are not resolved in the form prescribed by law. Moreover, the matter must be important, which appears to imply strategic activities beyond the scope of normal administration [Ofiarska 2014: 264].

The subjective and territorial scope of social consultations in LGUs

Two entities are always participants in the process of social consultations carried out on the basis of local government acts. The first is the consulting body (decision-maker) authorized to decide how to perform public tasks that were the subject of consultations and to organize public consultations in legal and technical terms. The second participant in self-government consultations is a collective consulted entity, i.e., residents of a given LGU conducting the consultations. They participate actively in the consultation process [Dolnicki et al. 2021]. Substantive administrative law acts can shape the subjective scope of consultations conducted on the basis of provisions in a different (broader) way. The decision-making body of LGUs (commune councils, poviats councils, and voivodship sejmik, respectively) initiates obligatory consultations. In terms of optional consultations, the decision-making body of LGUs may grant such a right to the executive body, residents, and other entities, such as representatives of social organizations and councilors, in the resolution on the rules and procedure for conducting consultations with residents [Moll 2014: 249–250]. Unless the decision-making body decides otherwise in a resolution, the body of a LGU that actually conducts public consultations is the executive body of a given LGU – community commune head (mayor, president) of a commune, poviat board, or voivodship board [Hauser 2011: 67].

The provisions of self-governmental acts do not define the concept of a resident; therefore, in this respect, one should refer to the provisions of the Civil Code. Pursuant to Art. 25 of the Civil Code, the place of residence of a natural person is the place where the person stays with the intention of permanent residence. Art. 28 of the Civil Code states that one can only have one place of residence. Pursuant to Art. 25 of the Civil

Code, two factors determine the place of residence: external (actual stay, i.e., corpus) and internal (intention to reside permanently, i.e., animus manendi), both occurring and lasting together. Only natural persons who meet the above conditions are the commune/poviat/region residents and the local government community members. This means that people who: are under 18 years of age; have been completely incapacitated; are foreigners; have been deprived of public rights in a final court judgment – have the status of a resident and may participate in public consultations.

As a category of administrative law, check-in does not prejudge the place of residence within the meaning of civil law [Judgments: 1995, SA/Po 518/95; 2005, III SA/Kr 318/05]. Having a legal or actual interest (e.g., related to real estate located on the territory of a given LGU) does not entitle one to participate in consultations either. While the subjective scope of consultations is unrestricted and applies to all residents of a given LGU due to the substantive nature of a resident's status, the territorial scope of consultations may be limited on the basis of a provision of the act or a resolution to a portion of the area of a given LGU (e.g., article 4a (2) m.s.g.) or to specific localities.

Principles and procedures for conducting public consultations in LGUs

The rules and procedures for conducting public consultations are set out in a resolution of the LGU (i.e., the council or sejmik, respectively). The resolution on the principles and procedure for conducting consultations with residents is always an act of local law regardless of whether it concerns all consultations with residents carried out in LGUs or covers only consultations on one matter and is subject to publication in the Voivodship Official Journal. The resolution of a given local government unit's decision-making body (council or sejmik) should define completely and exhaustively who initiates the consultation, the subject and purpose of the consultation; the date of their conduct; the area to be consulted; the manner and procedure for conducting consultations; the form, date, and place of displaying materials relating to the matter being the subject of consultations; and the time and place for providing explanations [Moll 2014: 257].The resolution outlining the principles and procedure for holding public consultations on the discussed local government acts can be abstract or specific. The abstract resolution specifies the format and rules for organizing and carrying out all public consultations in a specific LGU. It allows for the adoption of a consistent model for conducting consultations as well as the development of a specific practice in this area. This is a useful solution for large units that prepare a large number of optional consultations. An individual resolution regulates specific consultations conducted in a specific factual state, and a solution that creates an optimal model of consultation in a given situation in LGUs where public consultations are conducted sporadically or atypically. In practice, some decision-making bodies adopt a resolution, the appendix of which is the regulations for conducting public consultations, which is an integral part of the resolution or regulate consultations in the statute of LGUs, in a separate chapter of the statute, or the form of an annex to this statute.

Forms of social consultation in LGUs

The provisions of local government acts do not indicate the forms of conducting consultations with the inhabitants of LGUs, and their definition is left to the discretion of the bodies constituting the LGUs. This means that, depending on the will of the local community, in practice, any activities aimed at involving this community in the process of exercising public authority can be carried out. Consultations most often consist of expressing an opinion or submitting comments on the matter being the subject of the consultation, answering the questions posed and choosing between the proposed options [Madej 2015: 223]. Often, the forms in which consultations may be conducted include written or telephone surveys, street surveys, interviews with interested entities (individual or group), or collecting comments at a consultation point. Consultations consisting of collecting residents' opinions by means of electronic communication, using an internet platform dedicated to consultations, are becoming more and more important. Practice confirms that it is possible to combine several forms of consultation. However, public consultations conducted in this way do not fully fulfill their function, as they are not of a bilateral nature. Indirect forms of citizen participation do not guarantee that decision-makers have contact with speaking citizens. The decision-maker may become familiar with the results of the consultations, but one is not a direct participant in them. Therefore, one is often unaware of what problems are consulted and the result, which translates into a poorer quality of the law being enacted [Marchaj 2016]. Leaving the legislator free to LGUs as to the form of conducting consultations gives the possibility and should encourage the use of more direct forms of citizen participation, providing decision-makers with contact with representatives of the local community, such as meetings of councilors with residents, workshops, or local government public hearings, which have been used so far in the legislative process in the Sejm as a form of admission to the legislative process of citizens and professional lobbyists [Marchaj 2014: 166; Gross 2017: 89–101]. A public hearing consists of allowing anyone interested in a given legal project to express their voice [Dobrowolski & Gorywoda 2004: 3]. This is done as part of a formal procedure to limit corruption and consists of providing the legislator with arguments and opinions from various entities and expressing the parties' conflicting interests [Kuczma 2009: 611]. A local government public hearing, through the involvement of decision-makers and stakeholders at the same time, can be a form of public consultation, providing residents not only with the opportunity to express themselves (i.e., directing opinions to the authorities) but also the right to be heard, thanks to which the residents' message can directly reach decision-makers. Thanks to the local government public hearing, councilors can hear why the prepared project is good or bad according to the representatives of the local community. On the other hand, it is an opportunity to explain to the residents the motivations underlying the adoption of a given resolution. When speaking of the possible forms of consultation, it should be mentioned that, in its current form, the civic budget, despite the legislator's description of it as "a special form of social consultation," is an independent form of decisive direct democracy. The justification for the thesis is provided directly in the provisions of local government acts, which require the civic budget tasks to be included

in the budget resolution by law. In fact, it consults several initiatives voted on by residents or other legitimate entities within a single citizen's budget [Dolnicki et al. 2021].

The practice of community consultations in LGUs

The provisions on public consultations in force in Poland do not fully translate into the efficacy of consultations conducted and the quality of legislation enacted [Smarż 2016: 226–230].The practice of conducting consultations proves that they often constitute a kind of facade, and the consultations conducted on their basis are apparent [Ferens et al. 2010: 16].Due to the limited amount of time they have to make decisions and budgetary constraints, public institutions frequently avoid or feign conducting consultations. Consultation is viewed as a necessity rather than a valuable information source. They are frequently carried out in response to social pressure rather than on the initiative of LGUs, which results in a lack of public trust and skepticism that they will influence decisions. In lieu of more engaging and interactive activities, local governments most frequently utilize passive forms resembling a referendum or voting for an option. Even when consultations occur, they are frequently conducted in a purely formal manner. Participants receive no feedback, their results are not elaborated, and it is difficult to determine their actual impact on the decision's final form. In the interim, the consultation process should culminate with a report that details all of its most significant aspects [Zychowicz 2014: 173]. During consultations, the competitiveness of goals is revealed, and it is difficult to satisfy the interests of one group without infringing the interests of another.

It is also difficult to find an unequivocal compromise. Another significant disadvantage is that consultation participants are sometimes unprepared for them [Długosz & Wygnański 2005: 14]. Meanwhile, in order to have effective consultations, both the parties preparing and participating must have the necessary knowledge. Inadequate time for the partners to speak, lack of a clear purpose or inadequate formulation of the purpose of consultations, and illegibility of documents and the manner in which they should be referred to are also weaknesses of consultations. Social consultations are initiated and conducted too late, at a late stage of the decision-making process, which has a negative effect on the possibility of utilizing their results, a fundamental change in assumptions, or the fundamental direction of the solution. Too often, ready-made concepts are consulted without first consulting general directions. Typically, they pertain to the document's near-final draft or investment plans. This is also a result of the fact that comments were not taken into account, as their incorporation would have necessitated extensive alterations to the entire document. These mistakes frustrate citizens and discourage them from acting, instead of stimulating them to be active [Happach & Komorowska, 2014: 74]. Consultations are treated in a perfunctory manner, so their potential as a tool of social participation is not noticed and fully used [Olech & Sobiesiak-Penszko 2013: 21]. In the meantime, in addition to contributing practically to the content of proposed solutions, well-conducted consultations may also yield results with significant sociopolitical significance. Involving social partners allows them to develop a sense of shared responsibility for the administration's problem-solving

efforts. In this way, they impart a sense of agency and control to the populace and popularize mechanisms for influencing the decisions of authorities. They contribute to a better understanding of the needs of citizens, allowing for their satisfaction, and enable precise prioritization and resource allocation.

Conclusions

As a tool for civic engagement, social consultations are becoming an increasingly vital aspect of how local communities function. They are one of the components of maintaining communication between authorities and residents of LGUs, which is one of the prerequisites for modern local government management. Effectively organized – they provide the necessary social legitimacy to the public authority and its decisions, which is essential to the success of the policy at the local level. Citizens' participation in decision-making enables the creation of an optimal solution that takes into account the broadest needs, is distinguished by the precision of method and solution selection, and is cost-effective. For public consultations to be effective, they should occur at a decision-making stage where community perspectives can be considered. Consequently, they must be conducted early enough to permit an in-depth discussion of viable proposed solutions. Consultations held early in the decision-making process may yield innovative solutions that their organizer did not anticipate [Poczykowska 2013: 55]. Consultations should not be a one-time event, but rather a two-stage process, with the first phase occurring as early in the decision-making process as possible, and the second phase occurring when detailed concepts are developed based on the first consultations. The procedure must not discourage participation. Consultations should be held in good faith and in a spirit of dialogue, with both parties listening to each other and showing a willingness to understand different reasons. They require proper coordination. By establishing the conditions for universal participation, everyone who desires to participate in consultations should be able to do so. Consultation should be more direct and allow individuals to be heard, as opposed to merely expressing their opinions. All information within the scope of consultations must be widely accessible, with information on the topic of consultations being accurate and exhaustive. Various communication channels (not only the official board in the office, the Public Information Bulletin, and the online consultation platform, but also leaflets and posters in generally accessible places (e.g., in offices, schools, community centers, clinics, hospitals, at bus stops), advertisements and announcements in the media (press, radio, television, Internet), city lights, billboards, and other adapted consultations) should be utilized [Gawroński 2010: 28]. The result of consultations should be the issuance of an open decision, taking into account the general public's opinions [Ostachowski 2020: 164]. It cannot lead to a situation in which, following consultations, decisions are made that are diametrically opposed to what the residents want. Legally, it is permissible because consultations are an institution whose results are not binding on bodies of self-government, but it could have disastrous social consequences. The optimal effect of consultations should be the achievement of a consensus regarding the proposed solutions, and more pleasantly, they should result in a better understanding of the parties'

intentions, which contributes to the diminution of social opposition to the proposed changes. Properly conducted public consultations strengthen the positive image of the office as an authority that shares decision-making, favoring the development of partnership relations with residents and non-governmental organizations. Citizens who have had the opportunity to voice their opinion on a given issue identify more with the adopted solution. Therefore, one should initially work to change the negative attitude of decision-makers towards this form of public participation. It should be ensured that the duration of public consultations can be extended, and that noncompliance with the obligation to conduct consultations is met with real consequences. Participants in the consultations should be provided with a thorough discussion and explanation of the documents consulted. Good information on the document's objectives and guiding principles will have a positive effect on participation in consultations as well as the quality and precision of opinions expressed during them.

Bibliography

Augustyniak Monika, 2015, *Uczestnik partycypacji społecznej w gminie – bilans zysków i strat*, „Przegląd Prawa Publicznego" (7–8): 140–150.

Bartkowski Jerzy, 2011, *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Anna Olech (red.), Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 26–44.

Długosz Dagmir, Jan J. Wygnański, 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.

Dobrowolski Paweł, Łukasz Gorywoda, 2004. *Publiczne wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli,* Warszawa: Raport Instytutu Sobieskiego.

Dolnicki Bogdan (red.), 2021, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Feja-Paszkiewicz Anna, 2011, *Konsultacje z mieszkańcami na tle procedury nadania gminie lub miejscowości statutu miasta*, „Samorząd Terytorialny" (10): 40–58.

Ferens Andrzej, Robert Kondas, Ilona Matysiak, Grzegorz Rzeźnik, Mariusz Szyrski, 2010, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych*. *Przewodnik dla samorządów*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Gawroński Henryk, 2010, *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie (1): 24–37.

Gross Anna, 2017, *Wysłuchanie publiczne jako szczególna forma aktywności obywatelskiej w kontekście procesów partycypacyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 11: 89–101.

Happach Marlena, Monika Komorowska, 2014, *Czy mieszkańcy mogą zastąpić projektanta?*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym. Konferencja Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddziału w Warszawie oraz Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy*, Warszawa: Towarzystwo Urbanistów Polskich, 74–80.

Hauser Roman, Zygmunt Niewiadomski (red.), 2011, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Hausner Jerzy (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE.

Kuczma Paweł, 2009, *Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Jolanta Blicharz, Jan Boć (red.). Wrocław: Kolonia Limited, XLII–XLIII.

Kułak-Krzysiak Katarzyna, 2014, *Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągania celów w administracji publicznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym,* Bogdan Dolnicki (red.), Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 58–67.

Madej Beata, 2015, *Konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy, powiatu i województwa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka* lokalna, Zbigniew Bukowski, Sławomir Kamosiński (red.), Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, 211–226.

Marchaj Roman, 2014, *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego*, „Samorząd Terytorialny" 24(7/8): 161–178.

Marchaj Roman, 2014, *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Bogdan Dolnicki (red.), Warszawa: Wolters Kluwer, 164–180.

Marchaj Roman, 2016, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Moll Tomasz, 2014, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Bogdan Dolnicki (red.), Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 244–259.

Niżnik-Dobosz Iwona, 2014, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Bogdan Dolnicki (red.), Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 21–44.

Ofiarska Małgorzata, 2014, *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami – analiza rozwiązań przyjmowanych w uchwałach rad gmin*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Bogdan Dolnicki (red.), Warszawa: Wolters Kluwer, 259–280.

Ostachowski Paweł, 2020, *Funkcjonowanie i wyzwania władz lokalnych związane z budżetem partycypacyjnym w Polsce na przykładzie największych miast*, „Rocznik Administracji Publicznej" 6: 162–176.

Ostaszewski Kazimierz, 2013, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin: Wydawnictwo KUL.

Poczykowska Karolina, 2013, *Rola i znaczenie partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Agnieszka Maszkowska, Katarzyna Sztop-Rutkowska (red.), Białystok: Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab," 47–57.

Pytlewska-Smółka Mirosława, 2016, *Rola konsultacji jako partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Katarzyna Głąbicka, Paweł Świtał (red.), Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium," 87–86

Smarż Joanna, 2016, *Znaczenie konsultacji jako formy partycypacji* społecznej, [w] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Katarzyna Głąbicka, Paweł Świtał (red.), Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium," 220–230.

Ura Elżbieta, 2012, *Konsultacje w sprawie zmiany granic gminy jako forma partycypacji obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych (na przykładzie Rzeszowa – miasta na prawach powiatu)*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu*

rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, Mirosław Stec, Marek Mączyński (red.), Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business, 216–229.

Zychowicz Zbigniew, 2014, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin: Instytut Rozwoju Regionalnego.

Consultations in local government as a form of social participation in the Polish legal system

Abstract

Contemporary administrative doctrine pays more and more attention to the importance of society in the administration and shaping of public policies, as defined by a participatory administration. This type of administration is most effective in local governments, where it is possible to participate in person or groups or to solve local problems directly. A prerequisite for the implementation of the full involvement of local communities is specific actions of public administration consisting, in particular, of identifying the most important problems faced by its residents, getting to know the preferences of residents as to how to solve these problems, and engaging in solving them. One of the forms of community participation in creating decisions for local government units is social consultations. Public consultations carried out in local government acts are opinion-forming and non-binding. They have a legitimizing significance for the specific shape of decisions made by authorities, as well as strengthen the tasks assigned by self-government authorities to citizens. This article aims to analyze the institution of social consultations in local government as one of the forms of social participation in the Polish legal system and to present their role in administrative decision-making processes.

Key words: public consultation, social participation, local government, participatory administration, decision making

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.12

Paweł Ostachowski[*]
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie
ORCID: 0000-0002-9187-5982

Budżety obywatelskie miast Opolszczyzny w latach 2019–2021

Wprowadzenie

Społeczeństwo obywatelskie w Polsce rozwija się już od ponad 30 lat. Jednym z narzędzi, za pomocą, których może ono wpływać na kształt przestrzeni lokalnej, jest budżet obywatelski. Pojawił się on w naszym kraju ponad dekadę temu. Kojarzony jest zwykle z dużymi miastami, gdzie za sprawą promocji finansowanej ze środków władz lokalnych informacje o nim pojawiają się w mediach tradycyjnych i elektronicznych. Tymczasem jego funkcjonowanie dotyczy również niewielkich miasteczek w województwach o mniejszej gęstości zaludnienia. Już w 2014 roku Związek Miast Polskich informował o 146 polskich miastach, w których funkcjonowały budżety obywatelskie. Interesujące wydaje się wniknięcie na te tereny, aby uzyskać odpowiedź na pytanie, jak miasta radziły sobie z tworzeniem i realizacją budżetów obywatelskich w latach 2019–2021. Był to okres urozmaicony i trudny dla samorządów lokalnych, zwłaszcza przez pandemię COVID-19, która podkopała stabilność finansową niejednej gminy.

Rok 2019 był przełomowy dla budżetu obywatelskiego, ponieważ uzyskał on wówczas prawną gwarancję tworzenia w miastach na prawach powiatu. Nie otrzymał jej w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, co nie oznacza bynajmniej, że nie odnosił w nich sukcesów. Także i tam pozostaje narzędziem obrazowania i zaspokajania lokalnych potrzeb – często o niewielkiej wartości pieniężnej, ale o dużej wartości społecznej. Uczy mieszkańców sztuki współpracy i dyskusji, rozumienia świata lokalnego w sposób holistyczny.

Jak wynika z badań, wciąż niewiele spośród setek małych i średniej wielkości miast w Polsce decyduje się na budżet obywatelski. W 2020 roku mniej niż 1/5 miast do 20 tys. mieszkańców wykorzystywała to narzędzie partycypacji społecznej [Ostachowski

[*] pawel.ostachowski@up.krakow.pl

2021b: 152]. Pięć lat wcześniej było ich 36% [COVID-19 zmienia kształt… 2020: 1]. Pokazuje to, jak wiele zmieniła pandemia COVID-19, prowadząc nie tylko do transformacji kontaktów międzyludzkich z preferencją narzędzi zdalnych, ale i poddając budżety obywatelskie próbie trwałości. Zdaje się ona trwać nadal, zwłaszcza z powodu wydarzeń związanych z wojną w Ukrainie i będących jej efektem szoków podażowych na surowce energetyczne, które powodują wzrosty cen energii i uderzają w wydatki samorządowe.

Artykuł jest spojrzeniem na stan budżetów obywatelskich sprzed lutego 2022 roku, próbą oceny wykorzystania tych narzędzi partycypacji w średnim okresie, tj. w latach 2019–2021. Dotyczy poziomu finansowania i zainteresowania mieszkańców budżetami obywatelskimi w miastach Opolszczyzny, z uchwyceniem zarówno kierunku zmian w ich kształcie, jak i perspektywy na lata 2022–2023. Główną hipotezą pracy jest twierdzenie, że budżety obywatelskie na Opolszczyźnie cechuje ograniczone zainteresowanie mieszkańców – tak w zgłaszaniu projektów, jak i w głosowaniach, natomiast władze lokalne cechuje pasywne podejście do tego narzędzia oraz skłonność do marginalizowania jego znaczenia w polityce inwestycyjnej gminy – poprzez narzędzia regulaminowe, słabnące finansowanie w relacji do wydatków gminy czy zawieszanie go z powodów epidemicznych czy finansowych.

Weryfikacji powyższej hipotezy służy zarówno teoretyczna, jak i praktyczna analiza zachowań władz lokalnych w zakresie kształtowania i realizacji budżetów obywatelskich. W tym celu została dobrana losowo próba 5 miast spośród 36 miast Opolszczyzny liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Ośrodki te nie mają statusu miast na prawach powiatu.

Budżet obywatelski w Polsce po 2011 roku

Niedawno minęło 10 lat od czasu, gdy Sopot jako pierwsze miasto w Polsce wprowadził budżet obywatelski [Krzysztofowicz 2013: 8]. Mimo to proces dojrzewania społeczeństwa w naszym kraju do stosowania tego narzędzia wciąż trwa. Duża w tym rola postępującego procesu przywracania zaufania obywateli do władzy lokalnej, utraconego jeszcze za czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kiedy to – przy upartyjnieniu niemal wszystkich dziedzin życia społecznego oraz braku samorządu terytorialnego w obecnym kształcie – poziom nieufności i społecznego zobojętnienia na inicjatywy władz lokalnych był wysoki. Również lata 90. XX wieku, przepełnione problemami społecznymi takimi jak bieda czy bezrobocie, skupiały uwagę mieszkańców bardziej na własnych problemach. Osłabieniu uległy popularne jeszcze w latach 80. inicjatywy lokalne, w których mieszkańcy w tzw. czynie społecznym, za zgodą władz lokalnych podejmowali na własny koszt działania inwestycyjne takie jak budowa wodociągów, sieci przyłączy gazowych czy nawet fragmentów dróg lokalnych. Działania te były powszechne choćby na terenach wiejskich, gdzie nie tylko dawały szansę na szybszy rozwój infrastruktury, ale i budowały poczucie wspólnoty interesów mieszkańców w dążeniu do poprawy jakości życia. Podobnie działały wspólnoty osiedlowe wielu miast. Niechęć obywateli do władzy publicznej mogła zostać przezwyciężona w latach 90. [Podgórska-Rykała 2018: 79], ale w zderzeniu z bezrobociem, inflacją oraz

„terapią szokową" zafundowaną Polakom przez Leszka Balcerowicza nie było szansy na wcześniejsze pojawienie się budżetu obywatelskiego [Ostachowski 2021a: 153]. Władze lokalne, od 1990 roku posiadające pochodzącą zarówno z Konstytucji RP, jak i z procesu wyborczego podwójną legitymację do zarządzania przestrzenią lokalną [Jagielski, Wierzbowski 2019: 276], nie były jeszcze gotowe na kroki zmierzające do upowszechniania partycypacji społecznej idącej dalej niż konsultacje społeczne, wskazane w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. z 1990 Nr 16 poz. 95].

Mimo ustawowego umocowania konsultacji społecznych jako przejawu obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym, traktowanie tego narzędzia w taki właśnie sposób do dziś napotyka na przeszkody. Artykułowane w konsultacjach społecznych opinie mieszkańców nie mają bowiem wiążącego charakteru dla władz publicznych [Kubas 2014: 175]. Potwierdzają to orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego [Wyrok NSA… 2017]. Ten brak wpływu buduje u wielu mieszkańców przekonanie o bezsensie uczestnictwa w ich obecnej formule, skoro ich opinia, nawet poparta racjonalną argumentacją, niewiele znaczy. Tym gorzej, że budżet obywatelski także został potraktowany przez ustawodawcę jako szczególna forma konsultacji społecznych [Ustawa o samorządzie gminnym: art. 5a]. Tymczasem nie brakuje opinii samorządowych praktyków, że bliżej mu do specyficznego rodzaju referendum lokalnego [Jaśkowiec 2021: 141]. Teza ta wydaje się śmiała, nie ulega jednak wątpliwości, że budżet obywatelski, choć oparty na przepisach odnoszących się do konsultacji społecznych z mieszkańcami [Czaja-Hliniak 2019: 45], jest narzędziem mniej fasadowym" niż one same. Potwierdza to choćby zapis, który zabrania usuwania lub zmian zadań wybranych do budżetu obywatelskiego przez organ stanowiący gminy [Ostachowski 2021a: 152].

Lata 2011–2018 to okres, w którym budżet obywatelski jako narzędzie partycypacji obywatelskiej powoli rozszerzał swoją popularność w polskich miastach i miasteczkach. Nie posiadał jeszcze podstawy ustawowej, mówiącej o tym, w jaki sposób ma być konstruowany oraz wdrażany. Dawało to swobodę władzom lokalnym w zakresie skali jego finansowania, procedowania oraz akceptacji zgłaszanych projektów, co stało w sprzeczności z przyjętą już wówczas formułą głosowania mieszkańców nad propozycjami zadań do realizacji w budżecie obywatelskim, bliższą referendum niż konsultacjom społecznym. Prace nad uporządkowaniem tej kwestii podjęto za rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS) przy okazji m.in. korekt w prawie wyborczym. Ich efektem była Ustawa z dnia 11 stycznia 018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych [Dz.U. z 2018 poz. 130]. Podjęcia tej inicjatywy przez PiS, mimo głosów krytyki związanych z jej niektórymi zmianami w prawie wyborczym, nie należy jednak odbierać negatywnie. Obligując miasta na prawach powiatu i samorządy województw do tworzenia budżetu obywatelskiego, działa ona bowiem prewencyjnie i stymulująco. Zabezpiecza przed wycofywaniem się większych miast i samorządów wojewódzkich z tego typu aktywności w sytuacji niedoboru dochodów. Okazało się to przydatne tak w czasie pandemii COVID-19, jak i obecnie, kiedy samorządy w poszukiwaniu oszczędności wskutek rosnących kosztów

energii oraz inflacji podnoszącej koszty inwestycji mogą ulegać pokusie ograniczenia budżetu obywatelskiego. Nadal jednak istnieje ryzyko, że mniejsze miasta i miasteczka z powodu pogarszania się ich sytuacji finansowej w 2023 roku będą chciały oszczędzać na budżecie obywatelskim.

Dzięki ustawie z 2018 roku każdy mieszkaniec spełniający kryteria do udziału w głosowaniu może uczestniczyć w wojewódzkim budżecie obywatelskim, przy okazji kształtując własne przyzwyczajenie do udziału w takich inicjatywach. Ustawa wymaga ponadto, aby każdy budżet obywatelski miasta na prawach powiatu czy wojewódzki miał do dyspozycji nie mniej niż 0,5% wydatków tej jednostki wskazanych w sprawozdaniu budżetowym za rok ubiegły. Ustalenie progu minimalnego finansowania wydaje się trafnym zapisem, zwłaszcza że wydatki samorządowe częściej wzrastają niż spadają.

Funkcjonujące od blisko trzech lat przepisy nie spowodowały rewolucji w budżetowaniu obywatelskim, gdyż wiele miast powiatowych wykorzystywało to narzędzie już wcześniej. Robiły to Sopot czy Elbląg [Krzysztofowicz 2013: 8], ale też Toruń oraz Wrocław [Żabka, Łapińska 2014: 67]. Bogate doświadczenia w tym zakresie posiadał również Płock, w którym już w 2003 roku starano się realizować konkretne projekty przy udziale mieszkańców i we współpracy z firmą PKN Orlen [Ostachowski 2020: 165].

Sam pomysł na włączanie lokalnej społeczności w „sprawy miejskie" nie jest innowacją, a raczej kontynuacją rozwiązań wypracowanych w krajach rozwijających się, gdzie partycypacja ma tradycje dużo dłuższe, tak wśród społeczeństwa, jak i władz miejskich. Budżet obywatelski w Polsce nie jest instytucją w pełni wystandaryzowaną, lecz elastyczną, odpowiadającą na potrzeby lokalne, jak i na aktywność samej społeczności lokalnej [Wiśniewska 2018: 41]. Im wyraźniej jest ona w stanie artykułować swoje potrzeby oraz dostrzegać w przestrzeni miejskiej obszary wymagające interwencji, tym pełniejszy staje się kształt budżetu obywatelskiego w zakresie liczby zgłaszanych inicjatyw. Sama przestrzeń miejska, jej kształt i tempo transformacji w celu poprawy jakości życia, mogą wywoływać podobny efekt. Kiedy dany obszar miejski ulega przeobrażeniom wolniej od pozostałych, wydaje się to wywoływać większą motywację jego mieszkańców do zmiany tej sytuacji, choćby przy wykorzystaniu budżetu obywatelskiego. Podobnie jest w przestrzeni wiejskiej, gdzie realizacji lokalnych inicjatyw mieszkańców, tak inwestycyjnych, jak i kulturalnych, służy fundusz sołecki [Wójcik 2014: 47]. Oba narzędzia mają sprzyjać wzmacnianiu poczucia wspólnoty interesów małych społeczności oraz przekonywać do mechanizmów referendalnych, bliskich demokracji bezpośredniej [Sadura 2013: 11].

Pobudzanie kapitału społecznego, jakie jest skutkiem budżetu obywatelskiego, to jedna z podstawowych jego zalet. Motywuje on mieszkańców do refleksji nad tym, co w przestrzeni miejskiej jest dla nich ważne, a niekoniecznie dostrzegane przez władze samorządowe. Jeśli jednak ich uwadze umknie regulamin budżetu stanowiący o kwalifikacji projektów do głosowania, to mimo artykulacji potrzeb oraz pomysłów, mogą się one okazać niemożliwe do zrealizowania za pomocą tego narzędzia [Skrzypiec, Wójkowski, Wyszomirski 2016: 18]. Nie należy też bagatelizować ryzyka płynącego dla budżetu obywatelskiego ze strony urzędniczej. W końcu to pracownicy samorządowi decydują o kształcie regulaminu oraz wpływają na proces informowania mieszkańców o kryteriach, jakie muszą spełniać projekty zgłaszane do tej inicjatywy. Oni wreszcie

ustalając „reguły gry", decydują, w którym momencie rozpocznie się realizacja projektów [Poniatowicz 2014: 186].

Wyzwaniem dla entuzjastów i propagatorów rozwoju budżetu obywatelskiego w Polsce pozostaje również problem frekwencyjny, a głównie potrzymanie i zwiększanie uczestnictwa w tworzeniu projektów i w głosowaniach. Już sam brak aktywnego wspierania konceptualizacji projektów, które mieszkańcy będą zgłaszać do budżetu obywatelskiego, może być przyczyną jego zubożenia. W efekcie może dojść do sytuacji, w której władze lokalne zamkną budżet obywatelski w danym roku bez rozstrzygnięcia na skutek braku zgłoszeń projektów bądź niespełnienia przez nie kryteriów wynikających z regulaminu. Jeśli taka sytuacja powtarza się w kolejnych latach, może to być argument do obcięcia finansowania lub wręcz jego likwidacji [Ostachowski 2021: 154]. Dlatego tak ważne jest zintegrowane działanie mieszkańców zainteresowanych funduszami budżetu obywatelskiego oraz doskonalenie przez nich umiejętności przygotowywania konkretnych projektów, poprawnych formalnie i merytorycznie.

W celu wspierania koncepcji rozwoju partycypacji społecznej w Polsce warto poszukiwać rozwiązań, które wzmocnią udział w budżecie obywatelskim osób dotąd niezainteresowanych bądź o niższych kompetencjach społecznych. Jest niezwykle ważne, aby narzędzie to nie stało się „skolonizowane" przez grupy miejskich aktywistów, którzy z wykorzystaniem własnej popularności medialnej są w stanie forsować swoje projekty – niekoniecznie obiektywne ideologicznie czy korzystne dla większości wspólnoty lokalnej [Siciarek 2014: 155; Kajdanek 2015: 31]. „Plebiscytowość", jaka zdaje się wówczas dominować, jest na rękę owym aktywistom ze względu na budowanie ich społecznej rozpoznawalności, traci na tym jednak sama deliberacja nad rzeczywistymi potrzebami. Podkreślane są bowiem te, które łatwo sprzedać medialnie na bazie popularności ich inicjatorów [Martela 2013: 30]. Problem ten pogłębia skłonność do wykorzystywania budżetu obywatelskiego jako narzędzia marketingu politycznego zamiast faktycznego oddawania części władzy mieszkańcom [Kraszewski, Mojkowski 2014: 5].

Okres pandemii COVID-19 uderzył mocno w funkcjonowanie budżetów obywatelskich mniejszych samorządów. Potwierdzają to dane za 2020 rok, w którym realizowało je o 40% mniej miast niż cztery lata wcześniej [Pistelok, Martela 2019: 7]. Wskutek pandemii zawieszono w kraju 126 tego typu inicjatyw [Martela, Bubak, Janik 2021], innym ograniczono pule środków, wydłużył się też czas realizacji zadań wybranych w głosowaniach w 2019 roku. Trudno jednak o konkretne dane dotyczące skali tych zjawisk. Niełatwo też przewidzieć, czy utrwalą się one w latach 2022–2023 na skutek rozchwianej sytuacji makroekonomicznej kraju oraz w wyniku wzrostu kosztów energii rysującego się przed gminami [*Samorządy w Polsce*… 2022]. Niezagrożone wydają się jedynie budżety obywatelskie największych polskich miast, które nawet w czasie pandemii COVID-19 cechowała stabilność finansowa oraz liczone w milionach złotych finansowanie. Największym budżetem w 2020 roku dysponowała Warszawa (83,11 mln), zdecydowanie wyprzedzając pod tym względem inne duże polskie metropolie, takie jak Kraków (32 mln), Wrocław (25 mln), Łódź (24 mln) Poznań (21 mln) czy Gdańsk (18,42 mln) [Martela, Bubak, Janik 2021: 10].

Budżety obywatelskie miast województwa Opolskiego w latach 2019–2021

Opolszczyzna to obszar, w którym ludność zamieszkująca miasta stanowiła na koniec 2020 roku 53,15%. Przy ówczesnej liczbie mieszkańców, sięgającej 980 771 osób, dawało to nieco ponad 520 tys. osób. Obszar ten od lat ulega powolnym procesom depopulacyjnym – jeszcze w 2016 roku zamieszkiwało go 993 tys. mieszkańców. W skład województwa wchodzi 11 powiatów: brzeski, głubczycki, kędzierzyńsko-kozielski, kluczborski, krapkowicki, namysłowski, nyski, oleski, opolski, prudnicki i strzelecki, przy czym tylko stolica województwa – Opole – ma status miasta na prawach powiatu. Siatkę samorządów najniższego szczebla tworzą 3 gminy miejskie, 33 gminy miejsko-wiejskie i 35 gmin wiejskich [Województwo opolskie… 2021]. W latach 2019–2021 wśród 36 miast i miasteczek regionu budżety obywatelskie nie były powszechnością. Szczegóły przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Budżety partycypacyjne w miastach województwa opolskiego w latach 2019–2020

Miasto	Powiat	Budżet obywatelski		
		2019	2020	2021
Opole	miasto na prawach powiatu powiatowe	tak	tak	tak
Kędzierzyn-Koźle	kędzierzyńsko-kozielski	tak	tak	tak
Nysa	nyski	tak	nie	nie
Brzeg	brzeski	nie	nie	tak
Kluczbork	kluczborski	tak	tak	tak
Prudnik	prudnicki	tak	tak	nie
Strzelce Opolskie	strzelecki	tak	tak	tak
Namysłów	namysłowski	tak	tak	tak
Krapkowice	krapkowicki	tak	tak	tak
Głuchołazy	nyski	tak	tak	tak
Głubczyce	głubczycki	tak	tak	tak
Zdzieszowice	krapkowicki	nie	nie	nie
Olesno	oleski	tak	tak	nie
Ozimek	opolski	tak	tak	tak
Grodków	brzeski	nie	nie	nie
Praszka	oleski	tak	tak	tak
Paczków	nyski	tak	nie	nie
Zawadzkie	strzelecki	nie	nie	tak
Gogolin	krapkowicki	nie	nie	nie
Otmuchów	nyski	nie	nie	nie
Niemodlin	opolski	nie	nie	nie
Kietrz	głubczycki	nie	nie	nie
Wołczyn	kluczborski	nie	nie	nie

Lewin Brzeski	brzeski	nie	nie	tak
Głogówek	prudnicki	nie	nie	nie
Tułowice	opolski	nie	nie	nie
Dobrodzień	oleski	nie	nie	nie
Byczyna	kluczborski	tak	nie	nie
Kolonowskie	strzelecki	nie	nie	nie
Baborów	głubczycki	nie	nie	nie
Prószków	opolski	tak	nie	nie
Leśnica	strzelecki	nie	nie	nie
Gorzów Śląski	oleski	nie	nie	nie
Biała	prudnicki	nie	nie	nie
Korfantów	nyski	nie	nie	nie
Ujazd	strzelecki	nie	nie	nie

Źródło: opracowanie własne

Tabela 1 informuje, że z 36 miast w województwie opolskim mniej niż połowa wdrożyła budżet obywatelski. W 2020 roku odnotowano też przypadki, w których uległ on zawieszeniu. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w poszczególnych ośrodkach było mocno zróżnicowane. Potwierdza to dobrana do analizy próba 5 miast województwa, liczących powyżej 20 tys. mieszkańców: Kędzierzyna-Koźla, Nysy, Brzegu, Kluczborka oraz Prudnika.

Gmina Kędzierzyn-Koźle leży w południowej części województwa opolskiego. Samo miasto, drugie co do wielkości w regionie, sięga swoją historią 1281 roku. Nazwę zawdzięcza reformie administracyjnej z 1975 roku, kiedy to scalono w jeden obszar rozwijające się blisko siebie Kędzierzyn, Koźle, Sławęcice i Kłodnicę. Na koniec 2020 roku gminę zamieszkiwało nieco ponad 60 tys. mieszkańców. O kondycji finansowej tego samorządu w czasie pandemii świadczą jego dochody, sięgające w 2020 roku kwoty 301,837 mln zł. Przy zrealizowanych wówczas wydatkach na sumę 302,754 mln zł pozwoliły one na zamknięcie roku budżetowego niewielkim deficytem [Gmina Kędzierzyn-Koźle 2022]. Gmina miała w województwie jedną z dłuższych praktyk w organizacji budżetu obywatelskiego, sięgającą 2017 roku. Wówczas to na 64 skierowane do głosowania projekty przeznaczono kwotę blisko 1 463 456 zł. Wykorzystano ją na realizację 13 zadań [*Budżet obywatelski miasta Kędzierzyn-Koźle* 2022]. Pierwszy budżet obywatelski Kędzierzyna-Koźla przyciągnął uwagę 3679 mieszkańców. Aż 3240 głosów oddano wówczas elektronicznie. W latach 2019–2020 budżet obywatelski tego miasta cechowały jednak zmienne losy, o czym informuje tabela 2.

Tabela 2. Budżet obywatelski w Kędzierzynie-Koźlu w latach 2019–2021

	2019	2020	2021
Kwota budżetu (w zł)	1 716 784	1 915 592	1 730 784
Liczba projektów wybranych	19	16	16
Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania	78	48	56

Liczba głosujących	6268	3814	5641
Wydatki gminy (w mln zł)	336,317	302,754	312,257
Budżet partycypacyjny w wydatkach gminy (w %)	0,510	0,632	0,554

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ***Budżet obywatelski miasta Kędzierzyn-Koźle*** 2022

Dane z tabeli 2 informują, że budżet partycypacyjny w Kędzierzynie-Koźlu cieszył się zmiennym zainteresowaniem. Najwięcej projektów dopuszczono do głosowania w 2019 roku. Wtedy też zanotowano największą frekwencję. Słabiej wypadła edycja 2020. Mimo większych środków na zadania, niższe okazały się zarówno pula głosowanych projektów, jak i zadań wybranych do realizacji, a także sama frekwencja. Widać tutaj wpływ dwóch lockdownów tamtego roku, chociaż od początku budżetu obywatelskiego w Kędzierzynie-Koźlu większość głosów oddaje się elektronicznie. Rok 2021 to powrót do „normalności", niemniej jednak od 2020 roku spadała coroczna kwota przeznaczona na budżet obywatelski miasta. W 2022 roku było to 1 700 974 zł. Do głosowania w tym roku trafiło 47 zadań, z czego do realizacji wybrano 17. Miej było też głosujących – 5366 osób [Budżet obywatelski miasta Kędzierzyn-Koźle 2022]. Biorąc pod uwagę presję inflacyjną czy wzrost kosztów lokalnych inwestycji, brak waloryzacji kwoty budżetu obywatelskiego w Kędzierzynie-Koźlu powoduje realny spadek jego mocy inwestycyjnej.

Nieco inaczej funkcjonował budżet partycypacyjny w Nysie, położonej na Przedgórzu Sudeckim, będącej trzecim co do wielkości miastem w całym województwie. Początki jej istnienia sięgają 1223 roku, kiedy to lokowana została na prawie flamandzkim. Obecnie miasto pełni funkcję stolicy powiatu nyskiego. Jako gmina miejsko-wiejska, Nysa liczyła na koniec 2020 roku ponad 56,5 tys. mieszkańców. W tym samym roku dochody gminy wyniosły 334,178 mln zł w stosunku do 253,168 mln w roku poprzednim. Przy zrealizowanych w 2020 roku wydatkach na kwotę 316,149 mln zł, pozwoliło to na zamknięcie roku budżetowego nadwyżką [Gmina Nysa 2022]. Władze samorządowe rozpoczęły tworzenie budżetów obywatelskich w Nysie w 2014 roku, ale po zakończeniu V edycji, pod koniec 2019 roku, kolejne dwie zostały zawieszone z powodu koronawirusa [Miszkiel 2020]. Dopiero w 2022 roku powrócono do tej inicjatywy. Więcej informacji prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Budżet obywatelski w Nysie w latach 2019–2021

	2019	2020	2021
Kwota budżetu (w zł)	600 000	–	–
Liczba projektów wybranych	5	–	–
Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania	15	–	–
Liczba głosujących	19 586	–	–
Wydatki gminy (w mln zł)	296,351	–	–
Budżet partycypacyjny w wydatkach gminy (w %)	0,202	–	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ***Budżet obywatelski gminy Nysa*** 2022

Dane z tabeli 3 pokazują, że mimo tylko jednego rozdania budżetu obywatelskiego w Nysie, cieszył się on ogromnym zainteresowaniem. Oddano wówczas aż 19 586 głosów. Przy liczbie mieszkańców gminy sięgającej 56 951 osób był to bardzo dobry wynik. Mimo dwóch lat przerwy, podczas głosowania w edycji 2022 zainteresowanie znów okazało się wysokie. Na 13 zadań przeznaczonych do wyboru oddano w sumie 17 434 ważnych głosów. Władze zwiększyły też pulę finasowania budżetu obywatelskiego do 750 tys. zł, utrzymując ten poziom także na 2023 rok [Budżet obywatelski gminy Nysa 2022].

Ciekawie prezentowała się sytuacja budżetu obywatelskiego w Brzegu. Miasto to również pełni funkcję centrum administracyjnego powiatu. Pierwsze wzmianki o osadnictwie na jego terenie sięgają 1235 roku, przy czym samo miasto już w 1311 roku było stolicą Księstwa Brzeskiego [Gajewski 2022]. Na koniec 2020 roku gminę zamieszkiwało nieco ponad 35,2 tys. osób. W tym samym roku budżet gminy zamknięto dochodami w wysokości 177,285 mln zł, co przy wydatkach na poziomie 183,496 mln zł wskazywało na brak zrównoważenia polityki finansowej miasta bez konieczności zaciągania długu [Gmina Brzeg 2022]. Losy budżetu obywatelskiego w tym mieście przybliża tabela 4.

Tabela 4. Budżet obywatelski w Brzegu w latach 2019–2021

	2019	2020	2021
Kwota budżetu (w zł)	–	100 000	100 000
Liczba projektów wybranych	–	–	3
Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania	–	–	13
Liczba głosujących	–	–	681
Wydatki gminy (w mln zł)	–	–	183,641
budżet partycypacyjny w wydatkach gminy (w %)	–	–	0,05

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Wyniki głosowania mieszkańców Brzegu*... 2022

Tabela 4 informuje, że Brzeg w latach 2019–2021 przeprowadził skutecznie tylko jeden budżet obywatelski. Władze lokalne miały plany wdrożenia tego narzędzia już jesienią 2019 roku, jednak powstrzymała je pandemia i związane z nią oszczędności [Klimczak 2021]. Pierwszą edycję udało się zrealizować dopiero w 2021 roku. Głosowaniu poddano 13 propozycji, spośród których wybrano 3. Za środki z budżetu zakupiono wówczas trampoliny ziemne do plac zabaw, poprawiono infrastrukturę kilku boisk trawiastych MOSiR w Brzegu oraz zaadaptowano tzw. krąg taneczny [Gajewski 2021]. Frekwencja w pierwszym głosowaniu nie okazała się wysoka. Lepiej było w 2022 roku, gdzie liczba głosujących wzrosła do 1027 osób. Zaskakuje natomiast liczba głosów nieważnych, których oddano aż 291, jak i liczba projektów, na które głosowano – zaledwie 6 [*Wyniki głosowania mieszkańców Brzegu*... 2022]. Pokazuje to długą drogę, jaka pozostaje jeszcze przed budżetem obywatelskim Brzegu, aby stał się narzędziem urozmaiconym projektowo i silnym frekwencyjnie.

Większe doświadczenie we wdrażaniu budżetu obywatelskiego miały władze gminy Kluczbork, położonej na pograniczu Niżu Śląskiego ze Śląskiem, nad rzeką

Stobrawą. Także to miasto zawdzięcza swoje powstanie działalności lokacyjnej śląskich książąt piastowskich w XIII wieku – prawa miejskie uzyskało w 1274 roku z rąk Henryka IV Probusa [Historia Kluczborka 2022]. Na koniec 2020 roku gminę zamieszkiwało nieco ponad 35,7 tys. osób. Budżet gminy w tym samym roku zamknięto dochodami na poziomie 181,100 mln zł, co przy wydatkach na poziomie 173,812 mln zł wskazywało na niewielką nadwyżkę [Gmina Kluczbork 2022]. Choć demograficznie i finansowo Kluczbork prezentował się podobnie jak gmina Brzeg, to w jego budżecie obywatelskim zastosowano dość ciekawe rozwiązania. Więcej o jego wynikach w latach 2019–2021 informuje tabela 5.

Tabela 5. Budżet obywatelski w Kluczborku w latach 2019–2021

	2019	2020	2021
Kwota budżetu (w zł)	250 000	300 000	300 000
Liczba projektów wybranych	2	3	3
Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania	6	9	9
Liczba głosujących	1242	1451	1865
Wydatki gminy (w mln zł)	172,248	173,812	182,018
Budżet partycypacyjny w wydatkach gminy (w %)	0,15	0,17	0,16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ***Kluczborski budżet obywatelski*** 2022

Tabela 5 informuje o stabilnym finasowaniu, jak i o rosnącym zainteresowaniu budżetem obywatelskim wśród społeczności lokalnej. W edycji 2019 teren gminy podzielono na 2 obszary, gdzie mieszkańcy mogli zaproponować projekty o wartości do 125 tys. zł każdy. Regulamin zakładał przyjęcie do realizacji po jednym projekcie z każdego obszaru. Ta formuła sprawiła jednak, że po wyborze mieszkańców do realizacji trafiły 2 projekty na kwotę 182 tys. zł. Pozwoliło to władzom na niemałe, usankcjonowane wolą społeczności lokalnej oszczędności. Podczas edycji 2020 zastosowano sprawdzone, ale nieco zmodyfikowane zasady. Teren gminy podzielono tym razem na 3 obszary. Zniesiono ograniczenie jednego zadania na obszar, wprowadzając w zamian limit kwotowy 125 tys. zł. dla pierwszego i drugiego obszaru oraz 50 tys. zł dla trzeciego obszaru. W efekcie głosowania mieszkańców do realizacji trafiły 3 projekty o łącznej wartości 274 799,50 zł. Analogiczne zasady wyboru zastosowano w 2021 roku. Wówczas także do realizacji wybrano 3 projekty na łączną kwotę 251 500 zł. Zatem 3 lata kluczborskiego budżetu to 8 projektów na sumę 708 299,50 zł przy całkowitej puli 850 tys. zł. Zapisy regulaminu pozwoliły zaoszczędzić władzom kwotę 141 700,50 zł. Nie sposób nie odnotować również rosnącej frekwencji w głosowaniach, jak i faktu, że większość głosów oddawana była online. Już w 2019 roku było ich 921, a rok i 2 lata później odpowiednio 1114 i 1721. Kluczborski budżet obywatelski jest zatem przykładem przeczącym tezie, jakoby ta forma partycypacji społecznej przeżywała kryzys zainteresowania.

Ostatnim z pięciu wybranych do analizy miast województwa opolskiego jest Prudnik. Gminę tę na koniec 2020 roku zamieszkiwało 26,8 tys. osób. Początki osadnictwa

na jego terenie, jak w wypadku większości miast Opolszczyzny, sięgają drugiej połowy XIII wieku, kiedy to doszło do lokacji miasta na prawie niemieckim [Historia 2012]. Budżet gminy w 2020 roku zamknięto dochodami na poziomie 129,355 mln zł, co przy wydatkach na poziomie 128,815 mln zł pozwoliło uzyskać niewielką nadwyżkę [Gmina Prudnik 2022]. Doświadczenia władz Prudnika w prowadzeniu budżetu obywatelskiego sięgają 2016 roku, jednak 2021 roku okazał się dla niego krytyczny, o czym informuje tabela 6.

Tabela 6. Budżet obywatelski w Prudniku w latach 2019–2021

	2019	2020	2021
Kwota budżetu (w zł)	350 000	350 000	–
Liczba projektów wybranych	5	10	–
Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania	2	7	–
Liczba głosujących	2112	1967	–
Wydatki gminy (w mln zł)	133,852	128,815	132,324
budżet partycypacyjny w wydatkach gminy (w %)	0,26	0,27	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Prudnik Budżet Obywatelski 2020*

Tabela 5 pokazuje stabilne finasowanie, ale i słabnące zainteresowanie budżetem obywatelskim Prudnika w latach 2019–2020, a także jego zawieszenie w 2021 roku, które utrzymuje się do dziś. W analizowanym okresie stosowano w Prudniku rozwiązania podobne do tych w gminie Kluczbork. W edycji 2019 teren gminy podzielono na 2 obszary, miejski oraz sołecki, gdzie mieszkańcy mogli proponować projekty. Limit dla terenu miasta ustalono na 290 tys. zł, a dla obszaru podmiejskiego na 60 tys. zł. Do realizacji trafiły 2 spośród 5 zadań poddanych głosowaniu. Komisja kwalifikująca projekty na podstawie regulaminu budżetu obywatelskiego dodatkowo skierowała do realizacji jeszcze 2 projekty z obszaru sołeckiego. W sumie zgłoszono zatem 7 zadań, a zrealizowano 4, w tym 2 po głosowaniu mieszkańców [Protokół w sprawie… 2018]. Rok później zastosowano podobny mechanizm. Limit dla terenu miasta ustalono na 300 tys. zł, a dla terenu podmiejskiego – na 50 tys. zł. Do realizacji trafiło 5 projektów spośród 10 poddanych głosowaniu, ale i 2 spoza niego, na podstawie przepisów regulaminu [Protokół w sprawie… 2019]. W takiej sytuacji za poważną stratę można uznać odejście władz lokalnych od tej formy partycypacji społecznej z końcem 2020 roku. Możliwe, że wpływ na tę decyzję miały obawy o stan finansów gminy, której dochody w 2020 roku spadły. W oficjalnych komunikach władz, jak i aktywności społeczności lokalnej gminy, jak na razie niewiele informacji o powrocie do tej inicjatywy.

Podsumowanie

Budżet obywatelski, od ponad dekady obecny w zarządzaniu małych polskich miast, w latach 2019–2021 trapiło niewątpliwie więcej problemów, aniżeli w latach poprzednich. Nie inaczej było też w województwie opolskim. Nie ma tam wielu dużych

i bogatych miast, które nawet w czasie pandemii COVID-19 były w stanie radzić sobie z pozyskiwaniem dochodów. To region urozmaicony historycznie i kulturowo, ale i borykający się od lat z problemem depopulacji, jak i nasilonej migracji w poszukiwaniu zatrudnienia poza regionem. W efekcie zarówno władzom lokalnym, jak i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego o wiele trudniej było zintegrować społeczności lokalne wokół idei partycypacji społecznej. Nie pozostawało to bez wpływu na występowanie budżetów obywatelskich w miastach województwa w latach 2019–2021. Pomijając stolicę województwa – Opole – koleje 5 największych liczebnie miast Opolszczyzny konstruowało swoje budżety obywatelskie z trudem, szczególnie w 2020 roku, kiedy to władze lokale dość łatwo poddawały się pokusie zawieszenia tej inicjatywy (Nysa) bądź przesunięcia jej na następne lata (Brzeg), uzasadniając to problemami natury administracyjnej bądź względami bezpieczeństwa. Utrzymująca się pandemiczna niepewność jutra także w 2021 roku przyczyniała się do zanikania budżetów obywatelskich (Prudnik). Dogłębna analiza pozostałych 31 mniejszych miast Opolszczyzny zapewne dopełniłaby tego negatywnego dla partycypacji społecznej obrazu zjawiska, dając podstawę do bardziej obszernej monografii czy raportu.

Postawioną na początku artykułu hipotezę o pasywnej postawie władz lokalnych wobec budżetu obywatelskiego wydają się potwierdzać nie tylko przytoczone powyżej uzasadnienia. Robi to też obserwacja poziomu finasowania budżetów obywatelskich w relacji do wydatków dla pięciu poddanych analizie gmin. W latach 2019–2021 jedynie gmina Kędzierzyn-Koźle przeznaczała na budżet obywatelski więcej niż 0,5% własnych wydatków. Gdyby przepisy Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych [Dz.U. z 2018 poz. 130] wskazującej finansowe minimum dla budżetów obywatelskich zastosować nie tylko do miast powiatowych, żadne z czterech pozostałych nie spełniłoby tego wymogu. Widać w tym brak zaufania lokalnych liderów do mieszkańców, jak i do dzielenia się większym „ułamkiem władzy" oraz do przekształcania przestrzeni lokalnej z suwerenem, którym jest przecież społeczność lokalna.

Również liczba projektów zgłaszanych w samorządach poddanych analizie wydaje się kurczyć lub pozostaje niewielka jak na gminy liczące kilkanaście tysięcy mieszkańców. Trudności w konceptualizacji pomysłów, a w efekcie ich ograniczona ilość, nie powinny być sygnałem dla władz, że społeczeństwo nie oczekuje zmian otoczenia, gdyż jest ono już optymalnie ukształtowane. Myślenie takie jest błędne, choć kuszące. Podobny wpływ na decyzje rządzących gminami może mieć niewielkie zainteresowanie głosowaniami w ramach budżetów obywatelskich: skoro nawet narzędzie demokratycznego decydowania o wydatkach lokalnych nie jest w stanie przekonać mieszkańców do aktywności wyborczej, to po co je tworzyć? Duże zainteresowanie społeczności lokalnej może się natomiast okazać kluczowe dla rozwoju, a nawet odbudowy budżetu obywatelskiego, co dobrze ilustruje przykład gminy Nysa. Skoro w 2019 roku cieszył się on tam bardzo dużym zainteresowaniem, władzom trudno było przejść obok tego obojętnie. Stąd powrót tej inicjatywy w 2022 roku – nie tylko z większą pulą środków, ale i z równie wysokim zainteresowaniem mieszkańców.

Zakończenie pandemii COVID-19 powinno być impulsem do odbudowy budżetów obywatelskich, zawieszonych w tym czasie w samym województwie opolskim, jak

i w różnych miejscach całego kraju. Proces ten, rozpoczęty w 2022 roku mimo wojny w Ukrainie, powinien nieco przyspieszyć w 2023 roku. Impulsem do tego będą nie tylko zamiary wskrzeszenia tej inicjatywy czy nadania jej „świeżości", ale i zbliżające się wybory samorządowe (wiosna 2024 roku,), w których argument oddawania obywatelom władzy w formie demokracji bezpośredniej zwykle okazuje się być dobrym paliwem wyborczym, a budżet obywatelski jest do tego dobrym narzędziem.

Bibliografia

Budżet obywatelski 2020, 2020, Prudnik, https://prudnik.pl/kategoria/budzet-obywatelski-2020 (dostęp: 26 września 2022).

Budżet obywatelski gminy Nysa, 2022, Portal gminy Nysa, https://nysa.eu/dla-mieszkanca/budzet-obywatelski-2 (dostęp: 26 września 2022).

Budżet obywatelski miasta Kędzierzyn-Koźle, 2022, https://budzetobywatelski.kedzierzyn-kozle.pl/budzet-obywatelski/glosowanie/wyniki (dostęp: 26 września 2022).

Czaja-Hliniak Irena, 2019, *Wybrane aspekty budżetu obywatelskiego w mieście metropolitalnym*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy" (1):42–59.

Czarnecki Krzysztof, 2014, *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie Torunia w latach 2013–2014)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2(1): 125–145.

Dorosz-Kruczyński Jakub, 2019, *Budżety obywatelskie w gminach na nowych zasadach*, Rzeczpospolita, https://www.rp.pl/Finanse/303129985-Budzety-obywatelskie-w-gminach-na-nowych-zasadach.html (dostęp: 26 września 2022).

Gajewski Adrian, 2021, *Budżet Obywatelski Brzegu 2021. Poznaliśmy wyniki głosowania mieszkańców*, https://brzeg.naszemiasto.pl/budzet-obywatelski-brzegu-2021-poznalismy-wyniki-glosowania/ar/c1-8434043 (dostęp: 26 września 2022).

Gajewski Adrian, 2022, *Historia Brzegu i najpiękniejsze zabytki miasta*, https://brzeg.naszemiasto.pl/historia-brzegu-i-najpiekniejsze-zabytki-miasta-nie-mozna/ar/c13-8447931 (dostęp: 22 września 2022).

Ganuza Ernesto, Gianpaolo Baiocchi, 2012, *The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe*, „Journal of Public Deliberation" 8(2): 66–78.

Gmina Brzeg, 2022, https://svs.stat.gov.pl (dostęp: 22 września 2022).

Gmina Kędzierzyn-Koźle, 2022, https://svs.stat.gov.pl (dostęp: 22 września 2022).

Gmina Kluczbork, 2022, https://svs.stat.gov.pl (dostęp: 22 września 2022).

Gmina Nysa, 2022, https://svs.stat.gov.pl (dostęp: 22 września 2022).

Gmina Prudnik, 2022, https://svs.stat.gov.pl (dostęp: 22 września 2022).

Historia Kluczborka, 2022, Kluczbork, https://www.kluczbork.eu/1174,historia-kluczborka (dostęp: 22 września 2022).

Historia, 2012, Prudnik, https://prudnik.pl/34/historia-prudnika (dostęp: 22 września 2022).

Jagielski Jacek, Marek Wierzbowski (red.), 2019, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Jaśkowiec Dominik, 2021, *Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 26(336): 141–149.

Jóźwiak Zofia, 2021, *COVID-19 zmienia kształt budżetów obywatelskich, ale ich nie zatrzymuje*, https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8127686,budzety-obywatelskie--pandemia-gminne-finanse-przedsiewziecia-lokalne.html (dostęp: 26 września 2022).

Kajdanek Krzysztof, 2015, *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski"? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast" 12(2): 29–35.

Kębłowski Wojciech, 2013, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi*, Warszawa: Instytut Obywatelski.

Kębłowski Wojciech, 2014, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa: Instytut Obywatelski.

Klimczak Daniel, 2021, *Brzeg jest zdeterminowany, by uruchomić budżet obywatelski. Rok temu próby udaremniła pandemia*, Radio Opole, https://radio.opole.pl/100,377371,brzeg--jest-zdeterminowany-by-uruchomic-budzet-ob (dostęp: 22 września 2022).

Kluczborski budżet obywatelski, 2022, Kluczbork, https://www.kluczbork.eu/1015,kluczborski--budzet-obywatelski (dostęp: 22 września 2022).

Kołodziej-Hajdo Maria, 2017, *Budżet partycypacyjny jako instrument zarządzania publicznego w koncepcji* public governance *na przykładzie miasta Krakowa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach (341): 159–170.

Kowalczyk Grzegorz, 2022, *Samorządy w Polsce już wyłączają latarnie. Na tym się nie skończy*, https://businessinsider.com.pl/gospodarka/samorzady-juz-wylaczaja-latarnie-a-to--dopiero-poczatek-tak-przygotowuja-sie-na/zn83qsp (dostęp: 22 września 2022).

Kraszewski Dariusz, Karol Mojkowski, 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/biblioteka/publikacje/budzet-obywatelski-w-polsce (dostęp: 22 września 2022).

Krzysztofowicz Dominik, 2013, Mieszkańcy chcą sami decydować o wydatkach, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota" (13): 6–17.

Kubas Sebastian, 2014, *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K" 21(2): 169–186.

Martela Borys, 2013, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, https://www.academia.edu/9404626/Budżet_partycypacyjny_w_Polsce_wdrożenie_i_perspektywy (dostęp: 26 września 2022).

Martela Borys, 2020, *Zły rok dla budżetów obywatelskich*, http://obserwatorium.miasta.pl/zly-rok-dla-budzetow-obywatelskich-borys-martela-badanie-2020 (dostęp: 26 września 2022).

Martela Borys, Grzegorz Bubak, Liliana Janik, 2021, *Barometr budżetu obywatelskiego, czyli BO w dobie pandemii*, 2021, http://obserwatorium.miasta.pl/barometr-budzetu--obywatelskiego-czyli-bo-w-dobie-pandemii (dostęp: 26 września 2022).

Miszkiel Fabian, 2020, *Budżet obywatelski w Nysie zawieszony z powodu koronawirusa*, https://nysa.naszemiasto.pl/budzet-obywatelski-w-nysie-zawieszony-przez-koronawirusa/ar/c1-7617055 (dostęp: 22 września 2022).

Ostachowski Paweł, 2020, *Funkcjonowanie i wyzwania władz lokalnych związane z budżetem partycypacyjnym w Polsce na przykładzie największych miast*, „Rocznik Administracji Publicznej" (6): 162–176.

Ostachowski Paweł, 2021a, *Benefits and Threats Related to the Participation Budget Using the Example of the Biggest Cities in Poland*, [w:] *Citizen participation in budgeting and beyond: deliberative practices and their impact in contemporary cases*, Joanna Podgórska-Rykała, Jacek Sroka (red.), Kraków: Wydawnictwo Libron.

Ostachowski Paweł, 2021b, *Budżet partycypacyjny jako wskaźnik aktywności społeczności lokalnych w przebudowie przestrzeni wybranych miast regionu świętokrzyskiego przed i w czasie pandemii COVID-19*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 26(336): 150–164.

Pistelok Paweł, Borys Martela (red.), 2019, *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, https://bit.ly/3cxI75R (dostęp: 22 września 2022).

Podgórska-Rykała Joanna, 2018, *Budżet obywatelski jako przykład współdecydowania o rozwoju na szczeblu samorządowym wobec zmian prawnych z 2018 roku*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie" (1): 107–122.

Poniatowicz Marzanna, 2014, *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach" (198): 177–188.

Pytlik Bogusław, 2017, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej" (1): 103–122.

Sadura Przemysław, 2013, *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami*, Warszawa: Fundacja Pole Dialogu.

Siciarek Maria, 2014, *Narzędzia partycypacyjne nie gwarantują partycypacji*, [w:] *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityka miejska, doświadczenia*, Łukasz Bukowiecki, Martyna Obarska, Xawery Stańczyk (red.), Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 153–157.

Skrzypiec Ryszard, Grzegorz Wójkowski, Paweł Wyszomirski, 2016, *Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie. Raport końcowy*, Katowice: Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, https://www.bonafides.pl/wp-content/uploads/2016/05/budzet_obywatelski-raport_18_jst.pdf (dostęp: 22 września 2022).

Sorychta-Wojsczyk Barbara, 2015, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i zarządzanie" (78): 422–429.

Sześciło Dawid, 2018, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie*, Fundacja im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna_Nowela%20Kw%20a%20Samorzad%20.pdf (dostęp: 22 września 2022).

Wiśniewska Magdalena, 2018, *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, „Studia Miejskie" 29: 91–99.

Województwo opolskie w 2021 roku, 2021, https://kielce.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_swietokrzyskie/ portret_wojewodztwa/wojewodztwo_swietokrzyskie.pdf (dostęp: 22 września 2022).

Wójcik Michał, 2014, *Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych* „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2(4): 103–114.

Wyniki głosowania mieszkańców Brzegu na projekty Budżetu Obywatelskiego Brzegu na 2022 rok, https://budzetobywatelski.brzeg.pl/38/wyniki-glosowania-mieszkancow-brzegu-na-projekty-budzetu-obywatelskiego-brzegu.html (dostęp: 22 września 2022).

Akty prawne i dokumenty

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 Nr 16 poz. 95).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 poz. 130.).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2017 r. (II OSK 564/17).

Protokół w sprawie ustalenia wyników głosowania w konsultacjach społecznych na temat budżetu Gminy Prudnik na 2019 rok, 2019, Prudnik, https://prudnik.pl/download/attachment/49587/protokol-w-sprawie-ustalenia-wynikow-glosowania-w-konsultacjach-spolecznych-na-temat-budzetu-gminy-prudnik-na-2020-rok.pdf (dostęp: 22 września 2022).

Protokół w sprawie ustalenia wyników głosowania w konsultacjach społecznych na temat budżetu Gminy Prudnik na 2020 rok, 2020, Prudnik, https://prudnik.pl/download/attachment/49587/protokol-w-sprawie-ustalenia-wynikow-glosowania-w-konsultacjach-spolecznych-na-temat-budzetu-gminy-prudnik-na-2020-rok.pdf (dostęp: 22 września 2022).

Participatory budgets of the cities of the Opole region in 2019–2021

Abstract

The article presents the civic budget as a tool not only for public consultations, but also a special form of a local referendum influencing the reconstruction of the space of small and medium-sized cities. In this case, it focuses on selected cities and towns of the Opolskie Voivodeship in 2019–2021. Especially such small local governments in Poland are not obliged to create this type of social participation tools. As a result, it is easier for them to give up on it or limit its functioning in response to external turbulences resulting from such phenomena as the COVID-19 pandemic, and currently galloping inflation, or the war in Ukraine. The main hypothesis of the work assumes that civic budgets in the Opole region are characterized by a limited and weakening interest of the inhabitants, both in submitting projects and voting. Local authorities, on the other hand, strive to gradually reduce the financial possibilities available under this social participation tool. In this case, the verification of the above hypotheses serves both theoretical and practical analysis of the behavior of local authorities in the field of shaping and implementing the civic budget. For the purposes of analysis and verification of the hypotheses, a sample of 5 out of 36 cities and towns in the Opole region, with more than 20,000 inhabitants, was selected. residents, where civic budgets operated in 2019–2021. The article uses local data on the implementation of civic budgets in the cities covered by the analysis, as well as archival data and data available as part of public statistics.

Key words: local community, civil society, civic budget, direct democracy

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.13

Yevhen Krykavskyy [*]
Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0002-1847-586X

Maciej Jędrzejewski [**]
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie
ORCID: 0000-0003-0887-3175

Sabina Sanetra-Półgrabi [***]
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie
ORCID: 0000-0001-9628-5327

The importance of social security on the example of the analysis of selected strategic documents

Introduction

The emergence of non-military aspects of security research seems to be an increasingly common phenomenon at this stage. It should be remembered, however, that while the indication of strictly military security problems leaves no doubt, the scope of the so-called "soft" areas is more complicated.

In general, when attempting to define what security is, it is indicated that it is a state, process or field of political, social and economic life, and finally, since 2011, a dynamically developing scientific discipline and a willingly chosen field of study [Czupryński 2020: 106–108]. Since this text refers to strategic documents that are the result of political activity, it is worth noting that social security is also one of the important areas of policy, the so-called public policies, which aims to ensure the protection of life and health of citizens and is of interest to international organizations, as well as other actors and public institutions. Certainly, other typologies of security and its various definitions are still dominant in scientific approaches.

[*] yevhen.v.krykavskyi@lpnu.ua
[**] maciej_8@protonmail.com
[***] sabina.sanetra-polgrabi@up.krakow.pl

The aim of the article is to discuss one of the important, non-military planes of perceiving security, which is social security within selected security strategies of the Republic of Poland. These are studies that are an important, even basic element of modern public management, taken over from the private sector, at the same time having their origins in the military. As part of the creation of the national or internal security system, many unwritten concepts were created, which over time took on a more professional character, especially after 1989. It was related to the reconstruction and strengthening of the Polish security system in the closer and further international environment. In the initial period of transformation, they were established successively by: *The Defense Doctrine of the Republic of Poland of 1990* and *Assumptions of the Polish Security Policy* and *the Security Policy and Defense Strategy of the Republic of Poland of 1992*. A few years later, the formula of strategic documents on the conceptual foundations of security changed. In 2000, the first in the history of Poland, the *Security Strategy of the Republic of Poland*, was published, and its sectoral development in matters of national defense was the *Strategy of Defense of the Republic of Poland*.

It should be remembered that this type of study has a very specific structure, above all, it is an action plan with a specific mission, partial goals, expected tasks and projects to be implemented within the assigned goals in a specific time horizon. The strategic study is usually accompanied by a work schedule and budget, as well as a procedure for initial, during and post-implementation evaluation. For the purposes of this text, it was decided to focus on four strategic documents, as the *WhiteBook on National Security of the Republic ofPoland 2013,National Security Strategy of the Republic of Poland 2014, Strategy for the Development of the National Security System of the Republic of Poland 2022, National Security Strategy of the Republic of Poland 2020.*

Around understanding social security

On the website of the National Security Bureau, in the dictionary of key terms in the field of security, you can find out that security means:

> the theory and practice of ensuring the possibility of survival (existence) and the pursuit of one's own interests by a given entity, in particular by taking advantage of opportunities (favorable circumstances), taking up challenges, reducing risks and counteracting (preventing and countering) all kinds of threats to the entity and its interests. Modern security is of an integrated (comprehensive, multidimensional) nature, in which – depending on the adopted criterion – various types, fields, sectors, departments and areas can be distinguished [*(Mini) Słownik BBN*… b.r.].

This approach shows that it is a certain type of action, a policy that is focused on the implementation of given interests, but also counteracting emerging difficult, conflict and crisis situations [Wojciechowski 2019: 23–25]. Thus, this definition is closer to the non-military aspects of distinguishing security. The examined issue of social security is listed together with economic and constitutes an important field of integrated national security of Poland together with other constitutional segments of security, i.e. defense

(national defence, military security) and protection (civil, non-military security). At the same time, within the framework of social and economic security or socio-economic security, as it is presented in two ways, it is written about social and economic support for security [Gryz 2017: 61].

Undoubtedly, social security is an important element of the national security system, and it is subordinate to national security, it is an open system, constructed on the basis of the exchange of information and activities with the environment and the spread of other subsystems within them, for example health, education and other entities operating within the superior system – national security [Wiśniewska-Paź 2019: 62].

Social security can be defined by the quality of the culture of a given society, the system of helping the poorest, or the system of division of labor. This way of understanding social security is indicated by Ryszard Jakubczak, Romuald Kalinowski and Krzysztof Loranty, who define it as:

> such a quality of the society's culture and social structure and system of division of labor that enables citizens to achieve individual values and is manifested by individuals, natural and formal groups undertaking cooperative activities for the common good and the implementation of recognized cultural values using acceptable means, as well as maintaining and strengthening social ties, ensuring the formation of a community identity of the community covered by the political organization of the state [Jakubczak, Kalinowski, Loranty 2008: 57–61].

The indicated approach is very broad because it emphasizes that, apart from actions aimed at helping citizens, mobilizing, creating, encouraging to participate, organize and form social capital are important. In addition, ensuring social security is tantamount to activities focused on culture and the defense of common values. Thus, the proposed definition is close to the above-mentioned approach of the National Security Bureau.

Other researchers focus on the institutional dimension of social security and emphasize the system of international and national organizations that provide protection to citizens in terms of basic existential needs [Gierszewski 2013: 74]. An example may be the approach to social security proposed by Marek Leszczyński, who indicates that it is guaranteed:

> all legal and organizational activities carried out by governmental (national and international), non-governmental entities and citizens themselves, which are aimed at ensuring a certain standard of living for individuals, families and social groups and preventing their marginalization and social exclusion. This is especially about providing assistance to people temporarily or permanently unable to work, who found themselves in a difficult life situation as a result of their own helplessness or fell victim to random events beyond their control, for example fire, flood or other natural disasters [Leszczyński 2009: 37, 2011: 57–59].

In the context of the above-mentioned approaches to social security, it can be said that it is certainly one of the non-military areas of security, often associated with

extensive activity of international organizations and the state to level differences, help people living on the verge of extreme poverty and fight against all threats, risks and social pathologies [Wojciechowski 2019: 22–23, por. Szreniawski 2014: 179–189; Jagusiak 2015: 20–27;]. In addition to this basic aspect, the area of understanding social security, which is equally important and developed in many studies, is identified with tasks related to the individual, society, community, building social and human capital and shaping development, in the latter area of definition concerns combating counteracting, but also forecasting threats related to social, economic and educational self-realization, institutional conditions and empowerment of citizens in the legal system [Marczuk 2012: 32; Skrabacz, Loranty 2015: 49, cyt. za: Majer, Urbanek 2016: 62–63].

The importance of strategic documents for social security – introductory remarks

When shaping a long-term policy aimed at achieving a goal or several priorities, strategic documents are most often helpful, which are created as a result of a complex planning process. Regardless of the nature of the creating entity, the strategy in terms of content is a set of development ideas that are long-term, multi-faceted, referring to the most important areas of development, so it will be crucial to identify the leading segments. In formal terms, the strategy is simply a planning document containing a time-dynamic analysis of the internal and external environment of a given entity (state, international organization, enterprise, association, movement, political party, local government unit). It is a set of goals that are to bring harmonious, uninhibited development, security, economic growth, improvement of social, cultural and ecological condition. However, the adopted priorities must be mutually synchronized and coordinated with each other and must be measurable, realistic to be achieved in a given period of time using the available material resources, legal, institutional and, of course, financial solutions [Sztando 2009: 212–213].

National security strategies play an important role in building social security on a national, regional and local scale. They are:

> an element of the security policy – the process of managing (managing) security – and is a set of visions, goals and tasks, its signpost (…), a look into the future, naturally based on logical analyses, stating what is possible and reflecting the own imagination of those evaluating this future [Nowakowski et. al. 2014: 199].

Through this document, overarching goals and national interests are formulated, military, socio-economic, and, of course, demographic and cultural potential are defined, current barriers, threats, as well as the most important directions of activities, undertakings and main concepts for the implementation of the strategy are outlined.

Generally, the national security strategies created from the early 1990s were dominated by military and political themes, the declared mission, specific objectives and projects aimed at developing good-neighbourly external, global and regional relations. This was, of course, related to the challenges facing the rulers and the current

international situation. Poland embarked on the path of internal economic and social reforms. Many legal, institutional and economic changes met with great resistance and dissatisfaction, therefore constructing effective national security strategies adequate to the situation was a real challenge [Nowakowski et al. 2014: 245–262].

Social security in the analysis of selected strategic documents

Starting with an in-depth analysis of social security in selected national security strategies of the Republic of Poland, it should be noted that all documents relate this dimension of security to the social and economic subsystem, thus the analyzed areas are treated jointly.[1] Thus, the *White Book on National Security of the Republic of Poland 2013* indicates that the social potential of security is conditioned by national identity and cultural heritage. In addition, the development of this area of security is a derivative of social guarantees, demography, intellectual, scientific and technological progress. The content of social security also includes other elements, as education, training and research and development in the field of security, and finally health care, social capital and the media. Then, the authors of the White Paper deepen the analysis of this potential through the prism of legal, institutional impact and the role played by these sectors [*Biała Księga bezpieczeństwa*...2013: 73–88]. However, the key national interests and strategic goals in the field of security related to the social subsystem are interesting, which are: protection of social potential entities against the destructive impact of external and internal threats during peace, crisis and war, information, educational, cultural and scientific and technical support activities of the operational elements of the national security system, improvement of the rules, procedures and the ability of the entities of the social potential of the state to cooperate with the services responsible for their protection and defense in times of peace, crisis and war, and the development of binding strategies, plans and programs for the preparation (maintenance and improvement) of the capabilities of social entities state to function in times of threat (crisis) and war, including the implementation of tasks to support the operational elements of the national security system [*Biała Księga bezpieczeństwa*...2013: 105]. In general, the *White Book* is a comprehensive document that thoroughly analyzes the non-military areas of security, and with regard to the social subsystem, legal and institutional aspects.

In the next strategic study –*Strategy for the Development of the National Security System of the Republic of Poland 2022,* the document was linked to the socio-economic policy of the country. The fourth objective, as well as the integration of public policy and security policy, are of great importance for the implementation of public security [Strategia rozwoju systemu... 2022:7]. As part of this priority, emphasis is placed on regional development, spatial planning and development, infrastructure development and environmental protection. In addition to these soft determinants of social security, *Strategy 2022* also includes measures to counteract unemployment, education and

[1] It is worth noting that, in particular, the recent National Security Strategy of the Republic of Poland 2020 defines both subsystems much more broadly, including energy, environmental and new technologies issues in the social and economic dimensions.

higher education, as well as protection of national heritage and expansion of infrastructure culture, as well as strengthening the potential of non-governmental organizations [Strategia rozwoju systemu… 2022*:* 25–30]. Then, under the fourth objective, the main activities were defined, which relate in particular to strengthening the cooperation of the Polish Armed Forces with institutions responsible for social security, protection of national heritage and developing contacts with non-governmental organizations for greater involvement of the non-governmental sector in activities undertaken by public administration bodies with the scope of national security. Other, above-mentioned determinants of social security, are also aimed at improving the national security system, but with an emphasis on the Polish Armed Forces [Strategia rozwoju systemu2022*:* 75–81].

The National Security Strategy of the Republic of Poland 2014 is a relatively more modest study, considering the number of pages (57). The social subsystems that are most important for the analyzes made in this text have been separated from the economic dimension and are defined through the prism of „human capital, which is a factor determining the growth of the national economy, the efficiency of the state, the activity of civil society and the general improvement of the quality of life of citizens" [Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014: 14]. The social potential understood in this way is complemented by the system of public education, higher education, emphasis on the development of the information society, improvement of mobility and support for institutions of social capital and education for safety [Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014: 14].In addition, the further part of the document indicates social activities in the sphere of security, the purpose of which is to „create safe conditions for a decent life for citizens and the spiritual and material development of the nation" [Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014: 38].Social security understood in this way combines economic, material and intangible, intellectual and spiritual aspects. The main social undertakings include: protection and strengthening of national identity, education for security, activities of the media for security, counteracting threats to demographic security and ensuring social security. In addition, within the above-mentioned areas, the authors of the *Strategy 2014* postulate detailed actions, the final effect of which is to prepare social subsystems for „effective functioning in the event of a threat and war, improving the rules, procedures, capabilities and implementation of tasks of social support of operational subsystems" [Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014: 52]. Specific actions include: historical policy, including an increase in expenditure on the protection of cultural assets and national heritage, professional development of soldiers, officers, civilian personnel of the army and services, reform of military education by transforming one public university into one educating in the field of integrated national security, and activities in the field of giving the public media a clear mission in the field of shaping security and counteracting unfavorable demographic trends through family policy and a coherent migration policy. In the area of combating unemployment, *Strategy 2014* assumes the creation of a complete system of benefits and social benefits [Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014: 52–54].

On May 12, 2020, the *National Security Strategy of the Republic of Poland 2020* was approved. It replaces the previous document, which was in force from 2014. Already at the beginning, the key national interests and goals were formulated, among which one can find activities that are part of the content of social security, and it is about striving for social and economic development and protection of the natural environment. Thus, many initiatives, instruments aimed at social protection and strictly pro-social activities will go hand in hand with economic and ecological security. The key areas of social security under the proposed *Strategy 2020* are family and migration policies. Both areas are the most important sectors of interest for the current establishment. And so, with regard to family policy, the general intention is to improve the conditions for family protection and development, increase the level of health security, focus on improving the demographic situation, including birth rate, improve medical services, undertake initiatives in the field of prevention and health education, early diagnosis and rehabilitation, building the ability to counteract epidemiological threats, as well as shaping the policy for the development of physical culture [Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020: 31–36]. The above-mentioned actions show a close relationship between social security and health security, which was not so visible before, only the *White Book* formulated goals that were part of improving the health and life of citizens. Another element is the emphasis on migration policy, as it is assumed that this component, an area under *Strategy 2020,* will be coordinated with social, economic and security policy, it is about creating a long-term, well-thought-out policy, the general goal of which will be to properly design the labor market, integrate immigrants with polish socjety, ensuring social cohesion and counteracting threats to public order and security. Beside to family and migration policy, it is worth noting that in the analyzed fourth pillar entitled *Social and economic development. Environmental protection,* together with the social security subsystem, also includes the economic, energy and environmental sectors. The whole is complemented by the policy of innovation, the development of activities for scientific and technological progress.

Summary

In Poland, security policy is implemented by appropriate public authorities, services, inspections and guards, as well as local government units and non-governmental organizations. When writing about social security, the last two groups of entities are especially important. In addition to the organizational and institutional dimension of security policy, an equally important aspect that determines the main areas, content and activities of this policy is the security strategy. It is a document, a study in which the decision-maker includes an action plan in a given field for a specified period of time, at the same time analyzing the current international and internal situation, possessed strengths and weaknesses, and also tries to set the main directions of action. In the article, it was decided to analyze security strategies in terms of one important area of security, which is social security.

The presented documents show the connection of the social subsystem with the economic and ecological dimension of national security. Another remark concerns the

main instruments aimed at ensuring social security. An often suggested element is the improvement of the quality of education, human and social capital, care for the media, including their informational role, promotion of safety and education of the society. The priority in pro-social activities is the fight against unemployment, development and continuous adaptation of the system of assistance for citizens, including the payment of social benefits, care for the elderly and the disabled. In two strategic studies (with a perspective until 2022 and in the *National Security Strategy of the Republic of Poland from 2014*), a lot of space is also devoted to the support and promotion of the activities of non-governmental organizations. They are a complement to the social security system. In addition to combining the social and economic subsystem, one can also notice the linking of security policy with social and economic policy, treating security as one of the so-called public policies. Moreover, all strategic studies call for support for cultural institutions and protection of national heritage. Thus, the social, economic, ecological and cultural components are treated together in the national security system.

Another conclusion that emerges from the analysis of the presented strategic documents is related to the differences. And so, in the *White Book* and other studies from 2014, the traditional, general treatment of social security dominates, similar goals and projects that fit into the analyzed security segment are mentioned.For example, the social potential includes human and social capital, while the main demands are actions aimed at improving education, protecting the national heritage, cooperation with non-governmental organizations and the social assistance system. On the other hand, *Strategy 2020* definitely defines two main social security policies, i.e. family policy and migration policy. In addition, social potential is considered in connection with environmental protection, economic condition, energy security and scientific, innovative and technological progress. Thus, the thematic content refers to social security in its broadest sense, including objectives that fall within the social, community and development dimensions.

The characterized strategic documents refer to the conceptual category of social security in a differentiated way. Certainly, the analyzed sector is an important area of the national security of the Republic of Poland, which determines activities in the field of social, economic and investment policy of the state. Undoubtedly, the definitional aspects are understood differently, in some studies the main emphasis is placed on the issues of social security, directions of development of an efficient system of assistance for the unemployed or solving the issues of the disabled, in other national security strategies the ways of counteracting community threats are more emphasized.

Bibliografia

Czupryński Andrzej, 2020,*The Essence of Security Sciences*„Zeszyty Naukowe SGSP”73(1): 103–123.

Gierszewski Janusz, 2013,*Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Warszawa: Difin.

Gryz Jarosław, 2017,*System bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:]*Kluczowe kompetencje systemu bezpieczeństwa narodowego*, Jarosław Gryz, Aneta Nowakowska-Krystman, Łukasz Boguszewski (red.), Warszawa: Difin: 64–79.

Jagusiak Bogusław, 2015,*Bezpieczeństwo socjalne współczesnego państwa,* Warszawa: Difin.

Jakubczak Ryszard, Romuald Kalinowski, Krzysztof Loranty, 2008,*Bezpieczeństwo społeczne w erze globalizacji,* Siedlce: Wydawnictwo Akademii Podlaskiej.

Leszczyński Marek, 2009,*Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa,* Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego.

Leszczyński Marek, 2011,*Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku,* Warszawa: Difin.

Majer Piotr, Andrzej Urbanek, 2016,*Bezpieczeństwo społeczne. Ewolucja, instytucje, zagrożenia*, Warszawa: Editions Spotkania.

Marczuk Karina P., 2012,*Bezpieczeństwo społeczne, potrzeba szerokiego ujęcia. Implikacje dla Polski*, [w:]*Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia, uwarunkowania, wyzwania,*Aleksandra Skrabacz, Stanisław Sulowski (red.), Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 26–52.

Nowakowski Zdzisław, Jan Rajchel, Hieronim Szafran, Robert Szafran, 2014,*Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw,* Warszawa: Towarzystwo Naukowe Powszechne.

Skrabacz Aleksandra, Loranty Krzysztof, 2015,*Bezpieczeństwo społeczne w demokratycznym państwie. Perspektywa personalna i strukturalna,* Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.

Szreniawski Piotr, 2014,*Bezpieczeństwo socjalne*, [w:]*Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne,*Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak, Kamil Sikora (red.), Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business: 44–58.

Sztando Andrzej, 2009,*Planowanie lokalnego rozwoju gospodarczego w strategii rozwoju gminy*, [w:]*Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej na początku XXI wieku,*Andrzej Barteczko, Agnieszka Lorek, Andrzej Rączaszek (red.), Katowice: Wydawnictwo AE: 116–128.

Wiśniewska-Paź Barbara, 2019,*Społeczne i edukacyjne konteksty bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego. Wzajemne relacje, implikacje teoretyczne, wymiary praktyczne*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Wojciechowski Sebastian, 2019,*Jak rozumieć bezpieczeństwo i jakie są jego najważniejsze elementy składowe*, [w:]*Współczesne bezpieczeństwo Polski. Międzynarodowy wymiar instytucjonalny,* Artur Wejkszner, Sebastian Wojciechowski (red.), Warszawa: Difin: 201–218.

Biała Księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,2013, Warszawa:Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 73–88, https://mil.link/spbn/Biala_Ksiega_BN.pdf (dostęp: 10 lipca 2020).

(Mini) Słownik BBN. Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa, [b.r.], https://www.bbn.gov.pl/pl/form/dodaj3,MINI-Slownik-BBN-Propozycje-nowych-terminow.html(dostęp: 25 czerwca 2020).

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., 2022, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_rp_2022.pdf(dostęp: 10 lipca 2020).

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2014, https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf (dostęp: 10 lipca 2020).

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2020, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf (dostępu: 10 lipca 2020).

The importance of social security on the example of the analysis of selected strategic documents

Abstract

The aim of the article is to show the importance of social security, in particular the way it is perceived and what role it plays in strategic documents in the field of national security of the Republic of Poland. At the same time, it was decided to focus on four strategic studies and indicate the main similarities and differences. In general, the importance of social security can be seen in all documents, it is present, but the components and main projects, directions of support are different. The social model dominates, focusing on social security, although other aspects are also present, i.e. community and development. In addition, the analyzed, non-military field of social security is most often recognized with economic potential, and, as can be seen in the latest *National Security Strategy of the Republic of Poland* from 2020, it is treated together with other, non-military fields of security.

Key words: security, social security, strategy

FOLIA 371

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 29 (2022)

ISSN 2081–3333

DOI 10.24917/20813333.29.14

Justyna Tomczyk[*]
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie
ORCID: 0000-0002-1194-0677

Women of protest: main social actors, motives for participation, expected results of women's strike protests in Poland

Introduction

In August 1980, people passing by the Gdańsk Shipyard apparently saw a banner hung on the wall with the slogan "Women, do not disturb, we are fighting for Poland!" The meaning of this slogan clearly defined the place and role of women in the public sphere in the socio-political reality of the time. Men were defenders of the nation, heroes of the fight for freedom and independence, and creators of a new social order. They were the flagship figures and the main members of the Independent Self-Governing Trade Union "Solidarity," whose aim was to protect workers' rights and fight the communist regime. Of course, women were also active members and organizers of this movement, but they were insufficiently represented and appreciated there – one can even talk about "non-female Solidarity" [Malinowska 2005]. Meanwhile, women played a very important role in the long-term process of overthrowing communism, and as a consequence – they built a civil society in Poland and they accelerated the democratization of the country. Women within the Women's Operational Group organized a conspiratorial network and were involved in publishing and distributing independent press, among others "Tygodnik Mazowsze." They hid the escaped leaders of "Solidarity," fed and supported them. They were brave, strong, determined, had great organizational, management and leadership skills; they defeated communism in Poland [Penn 2006]. As Padraic Kenney rightly emphasizes, female resistance seemed to be stronger and more effective in the fight against communism, primarily because women's anger and indignation resulted from gender roles and tasks that they performed in the private sphere (pregnancy, motherhood, childcare, household budget etc). The existence of problems related to unemployment, lack of food, poor protection of women's health, failure to respect their reproductive

[*] justyna.tomczyk@up.krakow.pl

rights could not be questioned, and the lack of solutions in this regard, the lack of any help or support from the state exposed the defects and neglect of the communist regime [Kenney 1999: 425]. In this sense, women can even be considered the leading figures of the opposition, leaders of the resistance movement – as a group that directly and uncompromisingly confronts the state authorities, especially within the framework of "street politics." Although women's involvement and civic activity is an indisputable fact, for a long time women's activities remained unnoticed and disregarded. This was because, in the official and binding discourse, women were to – in line with the shipyard workers' slogan cited earlier – "not to disturb," and thus not to engage in political events, not to express their opinions, not to articulate their civic interests, not to initiate social movements. They should remain politically passive, not manifest their presence and subjectivity in the public sphere. They should, on the other hand, fulfill "female" duties in the private sphere: cook, clean, feed the family, look after the children, protect the house, faithfully wait for men. At the same time, they had to go to work, earn money, run a household on their own and raise children – in a situation where the men were active in the anti-communist underground or, because of their political involvement, they were imprisoned. The marginalization and exclusion of women from the political mainstream took place in two ways. First, at the level of national and church discourses, which were paternalistic and patriarchal in nature, and which stereotypically defined the roles, positions, and statuses of women in society. Secondly, through the applied practices of power, which were manifested primarily in everyday life – in the process of creating women's interests, aspirations, and desires, in the process of disciplining the body and taming female sexuality.

In October 2020, women went onto the streets of Poland, carrying banners with the slogan "This is war!." Thus began a series of nationwide protests by women caused by the tightening of the right to legal abortion. The main purpose of these strikes was to oppose and express their resistance to the ruling of the Constitutional Tribunal, which stated that abortion – in the case of suspicion of "severe and irreversible impairment of the fetus or an incurable disease that threatens its life" [Journal of Laws of 1997 No. 9, item 49] – is inconsistent with the Constitution of the Republic of Poland. This premise was previously recognized as a reason for a legal abortion. On the day of the announcement of the judgment of the Constitutional Tribunal, mass protests and demonstrations began in many towns and villages in Poland and abroad: Germany, Austria, the Netherlands, Belgium, Luxembourg, Norway, Sweden, Finland, Portugal, Italy, Czech Republic, Estonia, Hungary, Australia (www.oko.press). Particular intensity could be observed in the period October-December, which may be due to the "freshness effect" – that is, the moods and thoughts that arose just after the judgment of the Constitutional Tribunal was announced. Moreover, the resonance and the impact of these protests resulted from strong social emotions – enormous anger, agitation, frustration, terror, and fear for the future of Polish women. According to official police data, 410 protests took place in the country on October 28 (summit day), and 430,000 people took to the streets. It is estimated that in the capital city itself – during the so-called Great March to Warsaw on October 30 – 100,000 people participated (gazetaprawna.pl). World media and commentators of public life recognized that these were the largest

demonstration actions since 1989 (see "The New York Times," Oct. 30, 2020) – the historic moment when communism in Poland ended and the political transformation began. The protests lasted until December 2020 and take the form of cyclical (every Monday) demonstrations. At the end of the year, the dynamics of the protests were lower due to the "exhaustion" of the population potential, problems with the organization of these actions, and disagreements related to the way of leadership. On the emotional level, social anger was slightly calmed down, which on the one hand was caused by the helplessness and fatigue of the protesters (especially in the face of stubbornness, inactivity, and cynicism on the part of decision-makers; and at the same time, the authorities ridiculed, mocked and ostentatiously disregarded the participants of the protests). On the other hand, it was possible to observe the activation of psychological defense mechanisms and rationalization of the situation, slow accustoming to the status quo, getting used to and accepting the "is as it is" state – despite the initial non-acceptance and resistance. Finally, the strength of the protest has weakened due to the COVID-19 pandemic, due to high fears of contracting the virus and getting sick. In addition, since March 2020, an assembly ban has been in force in Poland, which meant that the protests were treated as illegal, so they were often suppressed by the police with the use of direct coercion and firearms. To avoid punishment and repression, the protests were euphemistically labeled a "walk." It should be emphasized that men also took part in the protest marches, but it was women who constituted the numerical and qualitative majority (mainly due to their determination, motivation, and commitment).

The background of women's protest activity outlined above is the starting point for presenting a partial sociological portrait of female activists, taking into account two selected their socio-demographic characteristics – such as age, and political orientation. This will show to some extent who is the subject of these protests – who is the main political actor and what statistical variables affect civic involvement and participation in protests. So I start by reconstructing the socio-demographic image of an active female citizen in terms of their age and political preferences – considering them to be crucial and determining participation in protests against the tightening of the abortion law. It is true that the question of the cause and effect relationship of the indicated socio-demographic features and the undertaken protest activity remains open. Then I indicate the main motivations and reasons for participating in the protests – thus the goals and expectations related to taking up protest activity.

By indicating these motives, it is possible to understand what was the factor that triggered the protest action; and also what is the direction and purpose of the proposed change or path of emancipation. Therefore, the research questions posed in the article are as follows: 1) what age range are the women who took part in the protests? 2) what political preferences are dominant among female protesters? 3) what are the expected results of women's protest activity? 4) when or under what circumstances, in the opinion of the protesting women, should legal abortion be available and possible? After presenting the results, I will argue that women in Poland are an important management entity of social change, a collective participants in public life who makes informed decisions and effective actions; women are a political subject that influences power, can mobilize and act together to defend women's interests and values. Women's

protest activity has had a wide impact in other sectors – so it can be a tool for cross-sector understanding, dialogue, and cooperation. At the same time, it can be a reference point for women to fight for their rights in other countries.

The course of my argument goes as follows: first, I will outline the history of abortion protests in Poland, along with the social and legal context; then I will present the results of the quantitative CAWI research. Concerning the results obtained, she will reconstruct the image of a group of women participating in protests – a new collective entity that articulates its values and goals, fights for women's interests, and represents their will. This reconstruction and further, extensive interpretation refer to the proposed research hypotheses. Hypothesis 1: women aged 26–35 (potential reproductive age) are the largest percentage of protesters. Hypothesis 2: the reasons for women's participation in the protests will be identical or similar – and they mainly concern the autonomy of choice and the right to decide on the continuation of pregnancy. Hypothesis 3: the protests are attended by women who declare political views other than right-wing (i.e. left-wing, centrist or non-partisan). Hypothesis 4: Women who take an active part in the protests expect abortion to be legal, which means that it is admissible and that it can be carried out on the basis of statutory premises, in accordance with the procedure provided in general laws. The argument leads to the conclusion that the protest activity of women against the ruling of the Constitutional Tribunal on abortion can be considered a collective and political action that confirms the subjectivity and solidarity of women in Poland and confirms the relevant role of women in the process of democratization and the creation of a civil society in Poland.

Abortion protests – the social and legal background

Abortion in Poland has always been a difficult and controversial topic. Until April 1956, the Criminal Code of 1932 was applied to this matter – according to this legal act, termination of pregnancy was punishable by up to three years in prison, while those who assisted in carrying out this procedure could be punished with a penalty of five to ten years (if the woman died during or after an abortion) [Klich-Kluczewska, Perkowski 2020: 371]. At a later period of the People's Republic of Poland, following the example, or rather under the order of the Soviet Union [Łopuszański 1989: 109], the Act on the conditions for the admissibility of termination of pregnancy was introduced on April 27, 1956. Under this Act, the termination of pregnancy was possible if there was a medical indication, when the pregnancy was the result of a crime, when the pregnant woman had poor living conditions [Journal of Laws No. 12, item 61, 62, 1956]. Abortion was performed if the woman, first, could prove her difficult financial situation (poverty, low income, unemployment, housing problems); and second, she already had children, was already a mother. Paradoxically, as Małgorzata Fidelis points out, the liberalization of abortion was accompanied by a perverse rhetoric that defined female identity in the traditional sense – as a parent, mother, giver of life. In practice, only the poorest mothers from large families had access to the abortion service, only so that they could better fulfill their maternal obligations towards their children [Fidelis 2015: 211]. In order to legally terminate a pregnancy for socio-economic reasons (due

to lack of financial resources and appropriate and decent living conditions), women were required to submit a declaration confirming their complicated life situation. This statement was to be verified by doctors – mostly young men, bachelors, with no life experience, who approached the matter either too naively or too severely [Sterkowicz 1956: 2]. Therefore, it was not women who decided about a possible abortion, but strange men and third parties towards whom women remained in a relationship of inferiority and dependence. Many times, women who wanted an abortion were accused of cheating, lying, so they felt unjustly accused, humiliated, sometimes abused and blackmailed. In 1959, under the Act approved by the Ministry of Health, the abortion service became universal and accessible, not subject to social and legal sanctions, the decision to terminate the pregnancy belonged to the patient. This approach to the abortion service corresponded with the ideas of progress and modernization proclaimed at the time, with rationality and science, with the idea of a secular state, with the postulate of caring for the wholesomeness of female citizens [Grabowska 2018: 80–81]. The extension of the right to abortion also resulted from the beliefs of communists that reducing fertility would increase the welfare and wealth of society and would accelerate the processes of industrialization, urbanization, and upgrading. To implement modernization plans, women were needed as a workforce and pro-development [Zielińska 2000: 26]. They were mobilized to participate completely and non-selective in the labor market and even to become "labor leaders" who at the workplace significantly exceeded the prescribed standards of employment. However, it was predicted that neither the mechanical engineering and chemical industry would provide jobs for the post-war baby boom generation, which would increase the number of unemployed and socially alienated people [Dudek, Zblewski 2008: 160]. Finally, selective abortion was to lead to the creation of a society with "high-quality citizens" [Fidelis 2015: 211, 221]. In the 1970s, the Polish Committee for the Defense of Life, Family and Nation asked the Sejm of the People's Republic of Poland to tighten abortion regulations and cancel universal access to abortion. However, the universality of the availability of abortion has been maintained, primarily to reduce the number of illegal abortions. These were a threat to the health and lives of women, as they were performed in negligently, outside of hospitals, by people who were not certified doctors. The results of the research show that the most frequently indicated reasons for abortion in the years 1960–1975 were: material and housing problems [Bogunia 1980: 155–156]. In 1981, under the influence of "Solidarity" and pro-life activists, the possibility of terminating a pregnancy was somewhat narrowed – the abortion had to be performed in a hospital by an appropriate gynecologist, at the same time gynecologists had the right to refuse abortion for ethical reasons – if it conflicted with their conscience and moral convictions [David, McIntyre 1991: 130–131].

After the fall of communism – under the influence of the Catholic Church and right-wing parties – the debate on prohibiting and stopping abortion was revived in Poland, argued by the need to protect human life from the moment of conception. These arguments were additionally strengthened by the glorified image of the "Polish mother" and a large family as the most desirable form of functioning in society. From the point of view of the Catholic Church, abortion is a grave sin that violates the fifth

commandment of the Decalogue – "do not kill." This conviction is also upheld in the encyclical *Evangelium Vitae* – according to which abortion is a crime, "the murder of innocent beings," and a Catholic cannot claim and support the legal permissibility of termination of pregnancy (www.vatican.va). The above-mentioned religious argumentation is of great importance in Polish society, as it is conservative and Catholic – 91.9% of Poland's inhabitants declare their affiliation to the Roman Catholic Church (www.sta.gov.pl). On the other hand, moral conservatism is manifested in the professing of traditional values – such as family, authority, nation, religion, patriarchy, natural law. Conservative ideology is considered crucial in talking about family, sex, contraception, procreation, pregnancy, and upbringing. At the same time, this conservatism perpetuates the traditional family model, the acceptance of masculine patterns, and the dichotomous division of gender roles – based on biological roles and patriarchal gender stereotypes. All this determines the socio-cultural role and position of women, determines her potential political subjectivity, decision-making, and agency.

The agreement built around the Round Table, concluded by men, did not take into account the problems, interests, and rights of women, so no position was agreed on the issue of abortion to which further arrangements or projects regarding the conditions for legalizing abortion could be referred to. On January 7, 1993, the Act on family planning, protection of the human fetus and conditions for the admissibility of termination of pregnancy was introduced, which allowed for legal abortion in the following cases: 1) pregnancy endangers the mother's life or health – which is confirmed by a judgment of two independent doctors – other than the doctor performing the procedure; 2) prenatal tests show that the fetus is severely and irreversibly damaged; 3) the pregnancy resulted from a prohibited act – which is confirmed by the prosecutor's certificate. In other cases, the abortion service is penalized. Performing an illegal abortion is a crime punishable by a penalty of 6 months to 8 years imprisonment – depending on the conditions, circumstances, and mode of termination of pregnancy [Penal Code, Articles 152–154]. Poland is therefore a country with one of the most restrictive abortion laws in the entire European Union. Therefore, in Poland there is a large abortion underground [Mishtal 2009; CBOS 2013] and dynamic abortion tourism continues – women go to neighboring countries, where they undergo abortion for a fee.

The Act of 1993 is commonly referred to as the "abortion compromise" – this does not mean, however, that we are dealing with an actual agreement between various circles or political groups; it is not a jointly developed consensus that is satisfactory for both parties. The approach to abortion and the understanding of reproductive and sexual rights constitute an area of social conflicts and deep political divisions. The polarization of society results from a clear division between the two groups. The first are the opponents of abortion – and at the same time supporters of protecting human life from conception. They refer to the concept of the fetus' subjectivity, granting it the status of a citizen whose rights should be protected [Szelewa 2015]. On the other hand, the second group aims to return to the Polish People's Republic legislation and to maintain universal access to the abortion service. In this case, the right to abortion is an expression of self-determination, one's own body, sexuality, and fertility. Thus, Polish socio-political discourse diverges in two extremely different directions – on the

one hand, abortion is interpreted as a woman's right, her personal and autonomous decision, a private matter; and on the other hand, as a murder for which she should be punished [Krajewski 2004: 37].

After the right-wing conservative parties came to power in 2015 (then the united right gained a parliamentary majority), the ideological and axiological dispute over abortion flared up again. In 2016, two civil bills were submitted to the Seym, extremely different in their approach to abortion. The first, created by the "Save the women" committee, assumed the liberalization of abortion regulations (legal abortion up to the 12th week, without restrictions) and the second, initiated by the "Stop abortion" committee – which tightened the regulations, its effect should it be to completely ban abortion, punish who "causes the death of a conceived child," and for the pregnant woman for using this service. The first draft was rejected with a majority of votes at the first reading, while the second draft was redirected to further parliamentary work (www.wnp.pl). This fact has been interpreted by a large part of the public as a prelude to tightening the regulations and leading to a complete ban on abortion and to penalizing this service. In response to the rejection of the project "Save women" and the procedural continuation of the project "Stop abortion," in September 2016, a new social movement was created – the National Women's Strike (OSK) (www.strajkkobiet.eu). Mass protests by women in many Polish cities took place in Poland under the aegis of OSK. The first took place on October 3, 2016 (metaphorically referred to as "Black Monday") – its leaders were inspired by the 1975 Icelandic women's rights strike. The protesting women took leave from work or their employer dismissed them from work that day, and they did not work in the household. According to estimates, 98,000 people took part in the protest (www.wp.pl). At that time, new organizations, communities and funds were created to facilitate access to abortion. In addition, there were additional forms of mobilizing women – citizenship became a social practice [Karolczuk i in. 2019]. In line with the Sejm's recommendation, the Health Committee, and unofficially – under the influence of social pressure, the Sejm rejected the bill – 352 deputies voted against it, 58 were against, 18 – abstained (www.wnp.pl). The authorities were surprised by the turn of events, especially the sudden and dynamic social upheaval, so it seemed that the topic of tightening abortion rights would be "frozen" for a long time – so as not to lose the female electorate.

Another wave of women's protests swept in 2018. The reason for the protests was the appearance of another civic legislative initiative under the slogan "Stop Abortion" (the bill was submitted on November 30, 2017). This initiative aimed to prevent an abortion if there was a suspicion of disability or disease of the fetus. Termination of pregnancy for these reasons was described by right-conservative circles in a populist way – as "eugenic euthanasia" or "eugenic abortion" with a clear semiotic reference to the practices of the Nazi era. The authorities approached this project with caution so as not to fuel social anger, which – as in previous years – could be a motivation for people to take to the streets. However, on March 14, Polish bishops – during the episcopal conference – issued a message that proclaimed "the necessity of unconditional respect due to every human being at all times of its existence" (www.episkopat.pl), and at the same time called for the initiation of a legislative process regarding the project "Stop abortion." The representatives of the authorities immediately responded to the

bishops' appeal and announced the resumption of work on the project the next day (within the Committee on Justice and Human Rights). This project was also supported by the representatives of some legal circles; and the President declared that he would sign the law "prohibiting eugenic abortion as soon as the Sejm votes it and it hits my desk" (www.niedziela.pl). On March 23, 2018, another great protest ("Black Friday") took place in many cities. Due to the fact that the most important decisions about the fate of women were made in the capital, the protest was held under the slogan "We're going to Warsaw," which of course does not mean that the protests did not take place in other Polish cities and villages. The mass of the protest and the scope of its impact caused consternation among the authorities. Finally, the case was referred to the Constitutional Tribunal by MPs from the Law and Justice party ("Prawo i Sprawiedliwość"), Confederation ("Konfederacja"), Kukiz'15.

On October 22, 2020, the Constitutional Tribunal issued a ruling that the condition for abortion is inconsistent with the Constitution of the Republic of Poland, when "prenatal tests or other medical conditions indicate a high probability of severe and irreversible fetal impairment or an incurable life-threatening disease" (www.trybunal.gov.pl). Therefore, the reasons for legal abortion remained: a threat to the health or life of the mother and pregnancy as a result of a prohibited act (rape, pedophilia, incest). Taking into account the statistics, the number of abortions in Poland for the above reasons would almost be zeroed – fetal disease or impairment is the most common reason for termination of pregnancy – 97.76% (www.pulsmedycyny.pl). The ruling of the Constitutional Tribunal sparked an avalanche of protests in Poland that can be considered epochal events – those that co-create the history of the Third Polish Republic. In this context, it should also be emphasized that on January 27, 2021, the Constitutional Tribunal issued a written justification of the judgment, in which it maintains the position that "there should be no doubt that the constitutional provisions guarantee protection of the health of a conceived child, and in particular from these provisions it is possible to infer the obligation of the legislator introducing a ban on violating the health of a conceived child and establishing legal measures ensuring sufficient compliance with this prohibition" (www.dziennikustaw.gov.pl). As a result of the creation of a new legal act, has been created a new statuary actuality, new legal and social reality that relates to the way of understanding humanity, the human person, reproductive rights and the rights of the fetus.

Methodological note and results

The study was conducted among adult (18+) women who took an active and personal part in street protests against the tightening of abortion law. So the criterion for recruiting to the group and surveying was participation in at least one of several dozen protests that lasted in the period October – December 2020. The research was carried out as part of an individual research project entitled Citizenship of Women in Urban Democracy (reference: WPBU/2020/05/00130).

Empirical data was collected via the internet surveying technique (computer-assisted web interview – CAWI). This study was based on a script posted on a website

containing a collection of questions to which the respondents answered. The advantage of this approach was the high availability of respondents (according to the Central Statistical Office, 90.4% of Poles had access to the internet in 2020), hence – a high response rate. This approach turned out to be the right choice of research technique, especially since the pandemic conditions limited the possibility of direct and close interpersonal contacts.

After excluding invalid or incomplete cases, the data set consists of the answers of 586 respondents (N = 586). The CAWI survey included questions about the motives for participating in the protests; the expected effects of the protest; at the same time, the survey took into account the beliefs of the respondents about the abortion and selected information about the socio-demographic profile of the surveyed group (age, political views). The responsive nature of these studies, which results from the conscious participation of respondents, made it possible to collect a lot of data creating not only the socio-demographic profile, but also the research allowed to determine the relationships between the variables (for example, interferences between the age of the respondents and the motives of participation in the protest or the expected effects of the protest). The conducted analysis led to the formulation of idiographic conclusions that explain what motives and decisions are behind the protest activity; what are the main goals and rationale behind this activity; what demographic features stimulate this activity. The fact of personal participation in the protest can be seen as an expression of civic subjectivity, awareness of civic rights, and the need to defend them; as a testimony to real commitment in the public sphere, the ability to decide on the direction of political activities, and to influence decision-makers by expressing objections, reluctance or contestation against their decisions and resolutions. At the same time, one can risk a statement that active participation in a protest assumes the potential possibility of a similar action in the future, and thus – the creation of a new political community or social movement.

The permissibility of abortion in the light of the respondents' opinions

In the main part of the project, the participants' opinions on the permissibility of abortion in certain life situations, selected circumstances, or random events were examined. The aim of this is to show the conditions and possibilities of terminating pregnancies that exist in the social consciousness, which shape the collective imagination – and thus they constitute, to some extent, the Polish socio-cultural order. At the same time, it is about showing the potential and strength of women (their subjectivity and agency), which includes, among others, the will to fight for the right to decide about your body, well-being, physical and mental well-being. The applied approach also shows the scope of social acceptance for violations of personal freedoms, oppressiveness of institutions, the way women are treated by the state – as persons requiring supervision and control, perhaps irresponsible and dependent in thinking and acting, deprived of subjectivity and autonomy, and the ability to resist.

The absolute majority of the respondents (99.15%) strongly agree with the statement that termination of pregnancy should be allowed when the pregnancy threatens

the mother's life – it is a threat to health in the physical, mental and social sense, i.e. diseases and conditions induced by pregnancy. Therefore, there is a consensus in the study group that the mother's life is the main and superior value, so it should be protected in the first place. Of course, there is a discourse (among some orthodox representatives of the Church and right-wing parties) that the life of the fetus is equal, worth the same, and even that the mother must be able to heroically sacrifice her life and health for the sake of the child. However, it cannot be argued that this is the dominant discourse.

In the opinion poll, another statement was that termination of pregnancy should be allowed when the pregnancy resulted from a prohibited act (rape, incest, intercourse with a minor). 98.29% of the respondents strongly agree with this; 1.20% – rather agree; 0.34% – has no opinion; 0.17% – rather disagrees. In this case, it can be seen that the majority of the respondents have no doubts in this matter, while in the general population of Polish women there are also dissenting opinions. The diversity of group views results from the fact that pregnancy in Poland is a glorified, or even sacralised, public topic (in Church discourse, pregnancy is a "blessed state"). Moreover: in the debate about termination of pregnancy resulting from a crime, one can often hear the voice saying that "the child is not to blame for the crime committed"; however, such a belief does not take into account the physical and mental health of the woman – the victim of this crime. The next opinion concerned the possibility of abortion when the fetus is irreversibly damaged, severely disabled, or has a genetic (lethal) defect. 98.29% of respondents strongly agree that abortion should then be legal; 1.54% of respondents rather agree; 0.17% of the respondents did not have an opinion. Finally, a recent opinion identified potential access to an abortion service. 65.3% of the respondents strongly stated that the service should be universal ("on-demand") – which means generally available and free of charge; 21.03% of respondents rather agree with it; 6.50% did not express an opinion on this subject; 2.91% disagree with this statement; and 4.27% categorically disagreed. So it is clear that even among the participants of the protests (who consciously and deliberately go to the streets in the name of fighting for women's rights) there is no full agreement as to the popularization of abortion. These women assume that the abortion should be clearly motivated, for a specific reason. The will, internal need, or necessity to perform an abortion (resulting, for example, from the lack of mental readiness for motherhood or the lack of material and living conditions) are not sufficient, socially acceptable reasons and justification for termination of pregnancy.

The next aspect that can explain the participation of women in the protests is the main motivations of the respondents. Recognizing the motivations (the reasons that guided and sustained the behavior of the respondents) is important because it illustrates the internalized cultural content that is important and valued for the respondents. The reasons for the protests were personal (private) and public (with the intention of acting for the benefit of the public, on behalf of other women). The need to participate in the protests was not stimulated by material benefits, but the reasons were autotelic, ideological. The main motivation turned out to be the necessity and the need to decide about oneself – 99.66% of the respondents definitely or rather agree with the statement that women should have a free and unlimited right to decide about themselves, their body, life, and fate – they are full citizens who they can and should

make autonomous and free decisions, not succumb to pressure from the environment, not succumb to ideologies, make responsible choices and bear their consequences.

Subsequently, the following reasons for participation can be indicated (the respondents answer "definitely yes"): I believe that the authority interferes with my personal life and intimacy (97.78%); I believe that my civil rights are violated (97.44%); the Tribunal's ruling violates my freedom and dignity (96.58%); the Court's ruling is not applied, I disagree with it (96.07%); I show solidarity with other women (92.99%); I am fighting for democracy (89.74%); I believe that abortion is a woman's right (87.69%). In addition to these motivations, other accompanying factors were also taken into account, perhaps less political and formal, and related to the atmosphere of protest, building a community, or being in a group of people. So there were also the following motivations: I can scream and reveal my emotions (12.99%); I like happenings and protests (6.15%); there is a cheerful, relaxed atmosphere at the protests (3.76%); I always take part in protests, no matter what they concern (4.62%); I like the buzz around when a lot is going on (1.20%); due to the need to go outside, meeting friends and acquaintances (0.34%); in the current situation it is a good way of spending free time (0.68%); for no reason (1.20%); out of boredom, lack of entertainment (no one gave such an answer).

Expected results

Having learned about the motivations of women participating in protests, it is also worth distinguishing the desired effects of the protest – those that the respondents would like to achieve. They are as follows (the respondents answer "definitely yes"): the topic of abortion will be widely discussed in Poland (65.81%); women's rights will be respected (60.17%); abortion, regardless of the reason, will always be possible and legal (53.68%); the government will be overthrown or resign (45.30%); a new party or party will be created to look after women's interests (31.11%); the government's attitude to abortion will be liberalized (38.12%); there will be a new "abortion compromise" (24.10%); The Catholic Church will change its position on abortion (14.87%); the government's stance becomes radicalized (4.62%); I have no expectations (1.54). In the opinion of the respondents, the most important effect of the protest should be the opening of a debate on abortion in Poland – which means: discussing this issue taking into account various perspectives, dependencies, or situational nuances, creating a new language to describe the phenomenon. This seems particularly justified, because in Poland the topic of abortion is perceived in taboo categories, it exists outside the official discourse and the institutional system – in the so-called abortion underground. At the same time, it also results from the lack or very limited sex education in Polish schools – if such education were conducted professionally, there would probably be fewer unwanted pregnancies, and women would know how to prevent pregnancy using contraception. Respondents particularly care about the two effects of the protest. Firstly, that in the course of a broad debate it will be possible to work out a new law that will enable universal access to abortion. Secondly, there will be a new, accepted by the majority, "abortion compromise" worked out with the participation of Polish

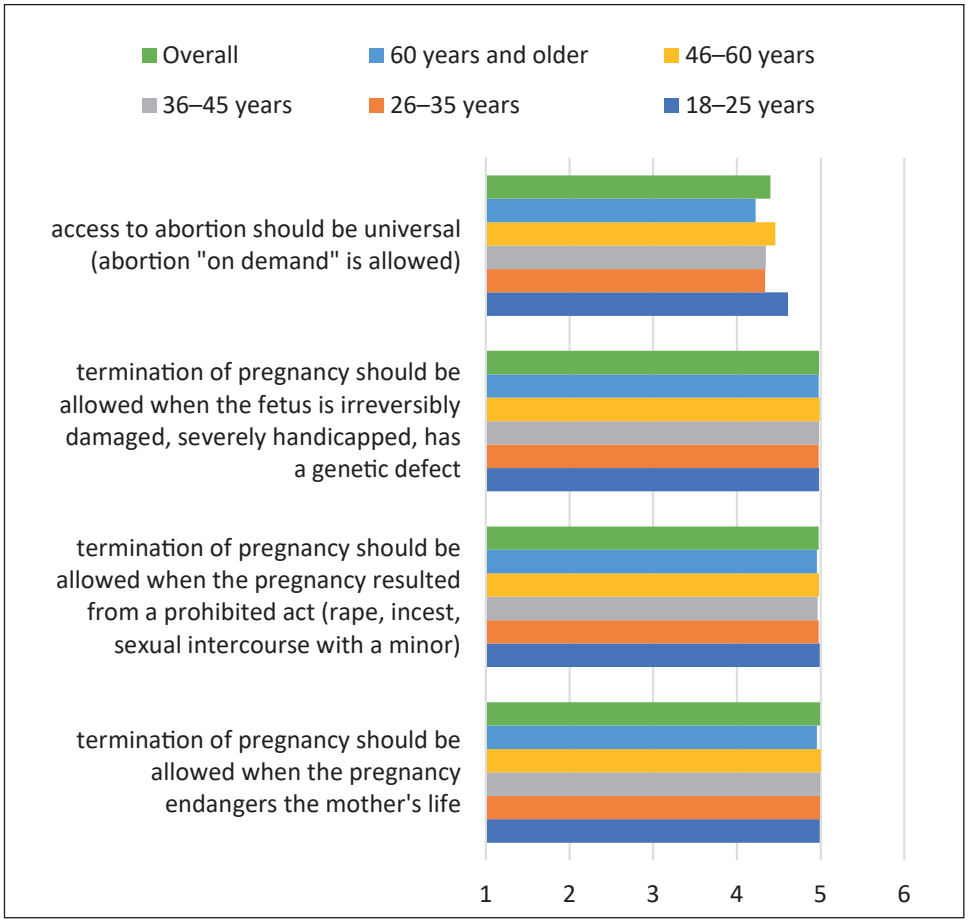
women, political authorities, the Church, medical experts and scientists. Significant percentage of respondents declared prediction of a new political party with a liberal orientation, where a dominant progressive worldview assumes the transformation of the existing social system by changing thinking, valuation, behaviour and social practices. In this context, it should be emphasized that a large proportion of the respondents indicate that the expected effect of the protest is the overthrow or dismissal of the government. It is therefore about the creation of new structures and political culture, and consequently – about the project of a new social order.

Age and political views of women in protest

Age is an important indicator of participation in protests. The highest percentages of protesters (30.94%) were people aged 26–35. This can be considered symptomatic, mainly because it is the age when most Polish women decide to have or give up children. At this age, reproduction is particularly likely due to biological conditions – then fertility remains at a relatively high level; the chances of conceiving a child naturally are very good; the fetus has a low burden of possible defects resulting from the mother's age. It should be mentioned here that in Poland the reproductive period was extended and procreation was delayed – statistically in Poland, the first child is born by a woman at the age of 29.5; in the European Union, the average age is 30.7 years (https://ec.europa.eu/eurostat). Social aspects also have a great impact on reproductive decisions – in this age group, Polish women most often give birth to children due to the material status achieved at that time, life stability resulting from education, satisfying work, regular earnings, financial independence, moving out of the family home, the purchase of an owner-occupied apartment or renting an apartment. It is also the age when a conscious desire to have a family appears – women find a permanent partner, start to form a civil partnership or marriage, and plan the number of children. Thus, it is a group particularly interested in decisions and legal restrictions in the field of pro- and anti-abortion decisions. In the context of age categories, it is worth noting that the lowest percentage (7.69%) in the group of protesters was people over 60 years of age. Adult age is a destimulant of protest activity for at least three reasons. First, the negative influence of age on potential protest activity may correlate with a physical condition – participating in a protest (or some other form of "street politics") requires stamina, physical strength, well-being, and full health. Secondly, absenteeism may result from the current pandemic situation and the risk of developing COVID-19 – which is especially dangerous for seniors. Participation in a street protest requires real physical effort, which becomes additionally burdensome in unfavourable weather conditions (protests took place in the afternoon, when the temperature dropped to a few degrees Celsius, and often rained). In addition, there were scuffles with the police and counter-demonstrations (representatives of the radical right, the Catholic Church, and the national movement). Thirdly, it cannot be ruled out that the low percentage of female senior women participation is an artefact, and the disclosure of this trend in the survey results from the incomplete and limited access to the internet of some Polish residents.

Knowing which age categories took part in the protests most often or most willingly, it is worth asking the question: what opinions about abortion dominated in particular categories. Thus, as shown in the chart below, depending on the data series, the number of positive responses ranges from 4.22 to 5.00 (the maximum value), which is confirmed by the fact that there is agreement among the respondents as to the general beliefs about the permissibility of abortion. The most consistent age category was the 26–35 age group (a group particularly focused on pro- and anti-abortion solutions due to the greatest potential reproductive tendency), especially in the case of the opinion that abortion should be allowed, when pregnancy endangers the mother's life (there was complete compliance). Women are aware that an abortion may be medically necessary to save a mother's life – in some situation, such as intrauterine fetal death, some malformations or a tubal ectopic pregnancy, e.t.c. And furthermore if the pregnancy progresses create a serious risk of death of pregnant woman.

Chart 1. Opinions on abortion and the age of the respondents



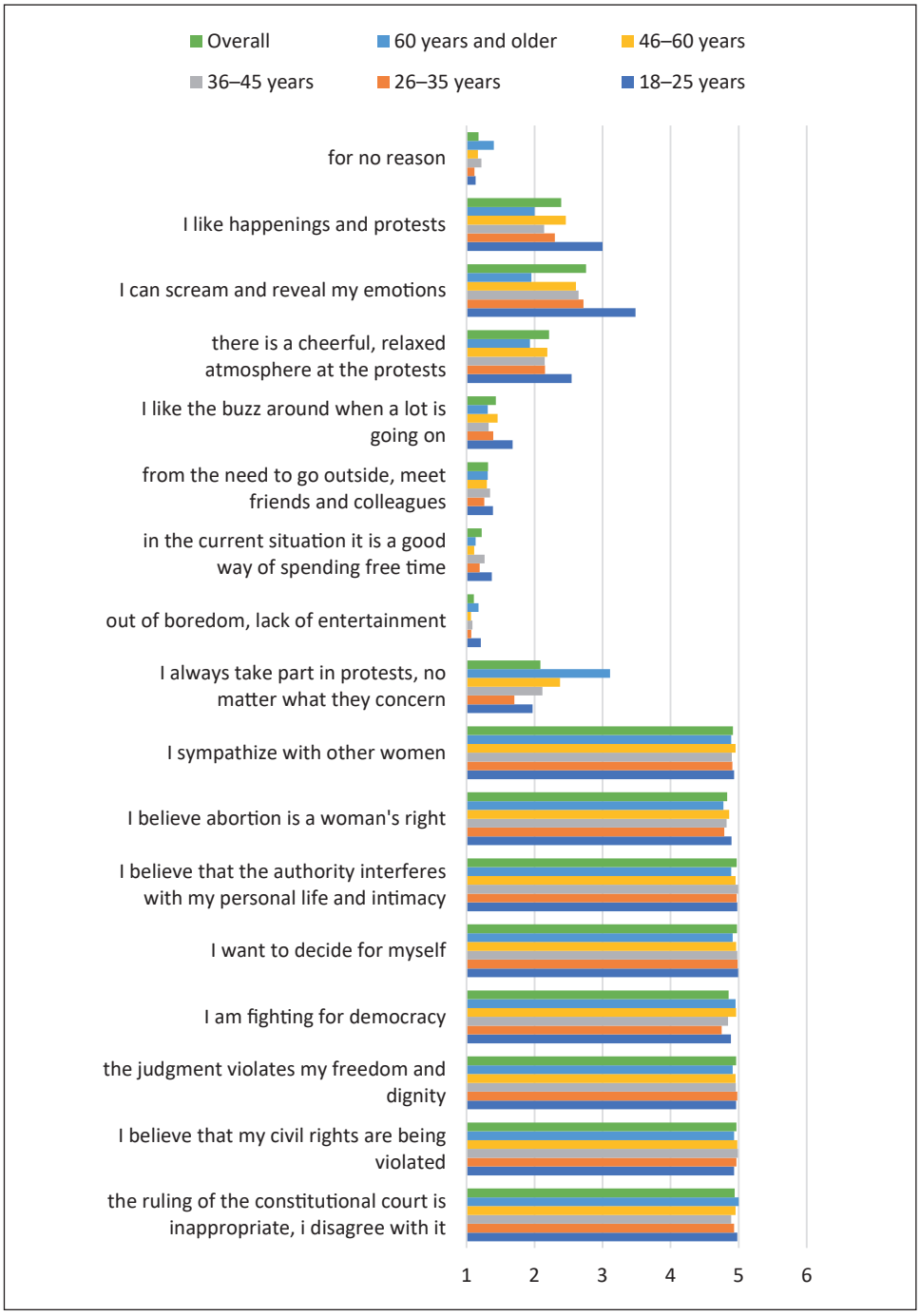
Source: Own research, n=585

Another correlation that has been included in the research concerns age and reasons why women participated in the protest. As the chart shows, although the reasons generally remain consistent for individual age categories, it is worth noting that for women aged 18–25 this protest was largely an opportunity to express their emotions (regardless of their type or intensity). Moreover, most of the representatives of this age category claim that the reason for participating in the protest is their sympathy towards protests and happenings as a form of expressing their needs, interests, political claims, values and emotions. This is because happenings are an opportunity to present the problem using original and unusual means of communication (pictures, objects, slogans). Thanks to such forms of expression, social actors can effectively catch the viewer's attention and expand the field of influence of certain ideas, narratives, and beliefs.

Next indicator that I used to reconstruct the sociological portrait of protesting women is their political views. The participants of the protests, specifying their political views, had the following options: I am a supporter of left-wing parties: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Wiosna, Razem, Zieloni (45.64%); nonpartisan (36.24%); I am a supporter of centrist parties: Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Polskie Stronnictwo Ludowe (18.12%); I am a supporter of right-wing parties: Prawo I Sprawiedliwość, Solidarna Polska, Porozumienie, Konfederacja (0%). Not a single respondent declared a right-wing orientation – which may be directly related to radical position on abortion of the rightist parties and the ultraconservatists. They, advocating an extended penalisation of abortion, strive to establish new (additional) penal norms and stern laws, with the ultimate goal of a panoptic and punitive stance, and the power to impose penalties. On the other hand, great support for the left (45.64%) results from the fact that on the axiological level its program is permissive, progressive and liberal. The left-wing election program clearly emphasized the need to introduce the right to abortion (regardless of the woman's motivation), universal access to contraception, the possibility of regulating births, limiting the influence of the Church on state family policy, and secularism. Most of the respondents probably identify with these views and aspirations. On the other hand, 36.24% of the respondents consider themselves to be non-partisan, which indicates that they separate the private from the public sphere; perhaps they do not see a relationship between the political affiliation of the rulers and political decisions regarding women's rights and freedom of decisions. It can also be presumed that this percentage did not participate in the parliamentary and presidential elections, which contributed to the current shape of the political scene.

Through party self-identification, it became possible to place the respondents on a continuum of political preferences: Left – Centre – Right, and nonpartisan, which seems to be important for at least two reasons. First of all, political identification is an element of the worldview – a person chooses those political views that match his personal beliefs, which correspond to the values he professed, opinions, internal feelings that reflect his perception of the social world. Secondly, political preferences become an element of social capital and locate an individual in a specific place in the political sphere. In Poland, it is very clear, because political views polarize society and lead to divisions between the parties to the political dispute. This, in turn, causes the

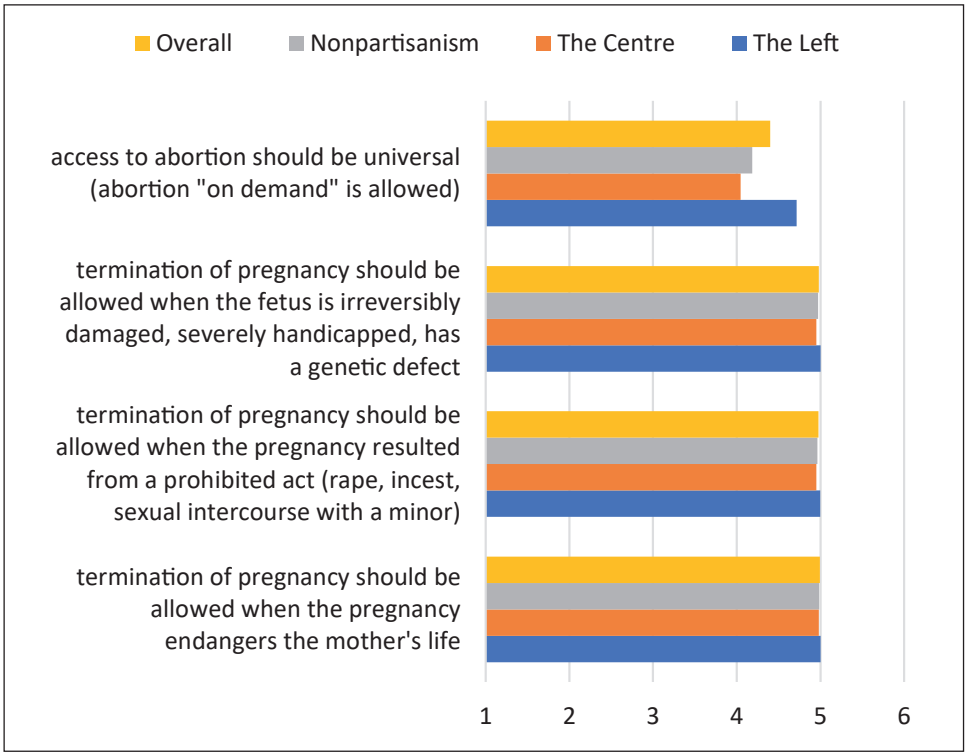
Chart 2. Reasons for participating in protests and the age of the respondents



Source: Own research, n=585

lack of social dialogue and the inability to reach a compromise – not only in the approach to abortion, but also in the recognition of other civil rights and freedoms. In this connection, it is interesting to note what opinions on abortion are shared by supporters of particular political options. As can be seen in the chart below, beliefs about termination of pregnancy in cases where it threatens a woman's life, is the result of rape, or the fetus has a serious genetic defect are similar among supporters of separate political groups. However, he also points out that universal access to abortion ("on demand") is wanted primarily by women with left-wing views.

Chart 3. Opinions on abortion and the political views of the respondents

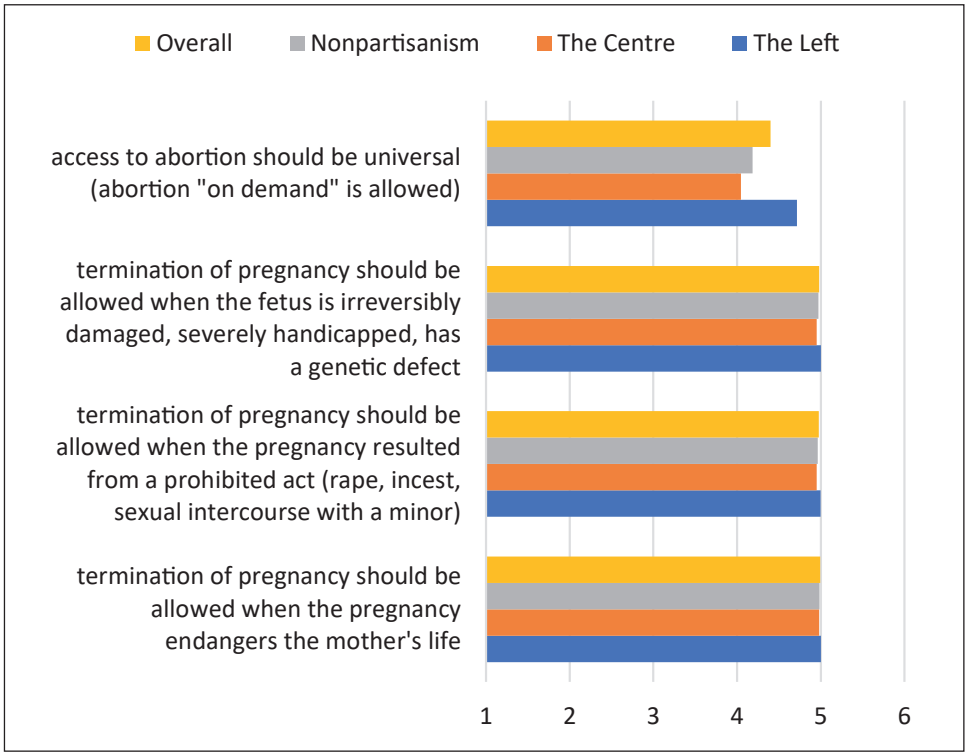


Source: Own research, n=585

It is also worth noting (see the chart below) that relatively the largest number of left-wingers take part in protests in order to express their emotions, shout out their anger, express opposition and rebellion. At the same time, the supporters of the left – declaring that they like protests and happenings – want to feel the atmosphere of protest when heterogeneous social actors have common goals, interests and views in terms of political preferences; they share the degree of commitment to the pursuit of these interests and the need to defend these beliefs. In a situation where the opponent and the object of the fight remain common to the defenders of a given case, when they build a common front (style, manner, mode of protest), when network communication

channels are open and accessible to all protesters, a relatively lasting sense of group bond develops and belonging to a community is getting stronger.

Chart 4. Reasons for participating in protests and political views of the respondents



Source: Own research, n=585

The results obtained provide important answers to the questions. First, how might age and political views influence the decision to participate in a protest? Secondly, in what sense they are a measure of the community and homogeneity of women – as a category not only demographic, but also socio-cultural. On this basis, one can at the same time infer about divisions and distinctions within the studied group. It is also connected with the essence of protest as such – when dissatisfaction, tension and conflict can become the core of new organisational structure and the axis of collective identity.

Conclusions

The empirical material presented in the article is a fragmentary illustration of events related to the cycle of women's protests against abortion restriction in Poland. The obtained results confirm the research hypotheses and bring satisfactory answers to the research questions. Probable hypothesis 1 proves that women aged 26–35 were over-represented during the strikes (although women from different age categories were

on strike). This is because this is the part of the population which, due to its procreative potential, is particularly interested in legislation on pregnancy, prenatal testing, abortion, childbirth and maternity benefits. At the same time, it should be emphasized that (according to hypothesis 3) in the protests, apart from the age, the political views of the respondents turned out to be important. And thus: the beliefs and values that are promoted by certain parties or factions. Most of the respondents declared left-wing views, therefore political behavior (protesting opposition to the banning of abortion) was consistent with the ideological message of the left and its electoral program. Referring to the issue of the motives for participating in the protests (hypothesis 2) and the expected effects (hypothesis 4), the monolithic nature of civic activity should be noted. The respondents joined the protest because they opposed the ruling of the Constitutional Tribunal, demanded recognition of their reproductive health and sexual rights. The main effect of their opposition and protest was to be a broad and serious discussion on abortion in Poland.

On the basis of these analyzes, it is possible to identify a model of female civic activity, a repertoire of activities that contribute to this model, and above all, to reconstruct a portrait of an active citizen in the field of reproductive rights. Thus, on the basis of analyzes and interpretations, a coherent image of forms, types and directions of action emerged, as well as a set of specific demands or postulates put forward by the protesting women. The main conclusions emerging from these studies concern the following issues. Firstly, the protests of women highlighted the awareness, willingness and willingness of this socio-demographic group to participate in the field of women's rights – to articulate their needs, set personal boundaries, defend women's interests, and shape the political reality. Secondly, a strong sense of female community and environmental solidarity strengthened this group, it also influenced the motivation to participate in protests, the goals set, the assumed and anticipated effects of this participation. The expected results included not only changes in law I in state policy, but also transformations in the field of the social order (especially the egalitarization of gender and social relations). Nevertheless, in this context, one can observe the politicization of these protests, consisting in an attempt to "smuggle" new discourses and use them instrumentally for party or ideological purposes. Thirdly, participation in the protests strengthened the autonomy, decision-making and agency of women and probably caused the formation of collective subjectivity expressed by the pronoun "we" – in opposition to "them," who are identified with the oppressive power that wants to control the lives of Polish women and impose an axiological system on them . These protests can therefore be seen as a kind of civic intervention and an attempt to initiate systemic changes in the area of women's rights – with particular emphasis on autonomy and bodily integrity.

Bibliography

CBOS, 2013, *Doświadczenia aborcyjne Polek*, „Komunikat z Badań" (BS/60/2013), https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_060_13.PDF (dostęp:18 kwietnia 2022)

Chafetz Janet Saltzman, 2008, *Teoria praw płci kulturowej* [w:] *Struktura teorii socjologicznej*, Jonathan H. Turner, Aleksander Manterys, (red.), Grażyna Woroniecka (red. i tłum.), Warszawa: PWN: 76–95.

David Henry P., Robert J. McIntyre, 1981, *Reproductive Behavior: Central and Eastern European Experiences,* New York: Springer.

Dudek Antoni, Zdzisław Zblewski, 2008, *Utopia nad Wisłą. Historia Peerelu,* Warszawa–Bielsko-Biała: Wydawnictwo Szkolne PWN.

Esmer Yilmaz, Thorleif Pettersson, 2010, *Wpływ religii i religijności na zachowania wyborcze*, [w:] *Zachowania polityczne*, Russell J. Dalton, Hans-Dieter Klingemann, Radosław Markowski (red.), Andrzej Brzóska i in. (tłum.), Warszawa: PWN: 39–56.

Fidelis Małgorzata, 2015, *Kobiety, komunizm i industrializacja w powojennej Polsce*, Maria Jaszczurowska (tłum.), Warszawa: Wydawnictwo W.A.B.

Grabowska Magdalena, 2018, *Zerwana genealogia. Działalność społeczna i polityczna kobiet po 1945 roku a współczesny polski ruch kobiecy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Inglehart Ronald, 1971, *The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies*, „American Political Science Review" 65(4): 991–1017.

Karolczuk Elżbieta, Beata Kowalska, Jennifer Ramme, Claudia Snochowska-Gonzalez (eds.), 2019, *Bunt kobiet. Czarne Protesty i Strajki Kobiet*, Gdańsk: Europejskie Centrum Solidarności.

Kenney Padraic, 1999, *The Gender of Resistance in Communist Poland*, „American Historical Review" 104(2): 399–425.

Klich-Kluczewska Barbara, Piotr Perkowski, 2020, *Obiekty biopolityki? Zdrowie, reprodukcja i przemoc*, [w:] *Kobiety w Polsce 1945–1989. Nowoczesność, równouprawnienie, komunizm,* Katarzyna Stańczak-Wiślicz, Piotr Perkowski, Małgorzata Fidelis, Barbara Klich-Kluczewska (red.), Kraków: Universitas: 101–117.

Krajewski Radosław, 2004, *Rozważania wokół dopuszczalności przerywania ciąży z tzw. względów społecznych*, „Polityka Społeczna" 1: 37–38.

Lipset Seymour M., 1995, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Grażyna Dziurdzik-Kraśniewska (tłum.), Warszawa: PWN.

Łopuszański Jan, 1989, *O niektórych okolicznościach wprowadzenia ustawy o przerywaniu ciąży*, „Ethos" 5: 105–116.

Malinowska Ewa, 2005, *Niekobieca „Solidarność*," [w:] *„Solidarność" w imieniu narodu i* obywateli, Marek Latoszek (red.), Kraków: Arcana, 132–151.

Mishtal Z. Joanna, 2009, *Matters of 'Conscience': The Politics of Reproductive Healthcare in Poland*, „Medical Anthropology Quarterly 23(2): 161–183.

Penn Shana, 2006, *Solidarity's Secret. The Women Who Defeated Communism in* Poland, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Sobolewska-Myślik Katarzyna, 2004, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa: PWN.

Szelewa Dorota, 2015, *Prawa reprodukcyjne w Europie i w Polsce. Zakaz, kompromis czy wybór?*, „Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej" (20), https://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/14405.pdf (dostęp: 22 września 2022).

Zielińska Eleonora, 2000, *Between Ideology, Politics, and Common Sense: The Discourse of Reproductive Rights in Poland* [w:] *Reproducing Gender Politics, Publics, and Everyday Life after Socialism,* Susan Gal, Gail Kligman (eds.), Princeton (New Jersey): Princeton University Press: 16–24.

Women of protest: main social actors, motives for participation, expected results of women's strike protests in Poland

Abstract

The article presents a partial sociological portrait of women who took part in nationwide social protests against abortion restriction in Poland – with a particular focus on motives for participation, and expected results. The article may become a reference point for indicating who an active female citizen is, what socio-demographic characteristics she has, and what motivations determine civic involvement.

Key words: woman, women's rights, civic activity, Poland, abortion, protest

Spis treści / Contents

Arkadiusz Lewandowski

Zagrożona tożsamość jako element narodowego populizmu. Przypadek politycznego stylu Prawa i Sprawiedliwości 3
Threatened identity as an element of the national populism. The case of the political style of Law and Justice

Marzena Czernicka

Specyfika bułgarskiego przełomu w kontekście typologii systemów komunistycznych Herberta Kitschelta 17
The specificity of the Bulgarian breakthrough in the context of the typology of communist systems by Herbert Kitschelt

Rafał Świergiel

Kształtowanie modelu władzy w Polsce po 1989 roku na przykładzie powoływania Rady Ministrów – od gabinetu Tadeusza Mazowieckiego do gabinetu Hanny Suchockiej 27
Shaping the model of power in the Republic of Poland after 1989 on the example of the appointment of the Council of Ministers in Poland – from the office of Tadeusz Mazowiecki to the office of Hanna Suchocka

Adriana Krawiec

Polish politics in education about the Holocaust as exemplified by Auschwitz on the basis of the changes in 1989. And what was it like in the U.S.? Can we draw on the American politics of memory in the context of the Holocaust? 41

Urszula Kurcewicz

Procesy migracyjne a spójność społeczna w III Rzeczypospolitej Polskiej. Perspektywa pierwszej dekady po transformacji ustrojowej 1989 roku 57
Migration processes and social cohesion in the Third Polish Republic. The first decade after the political transformation of 1989

Arkadiusz Tyda

Następstwa przemian 1989 roku w działalności społeczno-politycznej Łemków w Polsce i Stanach Zjednoczonych 69
The consequences of the changes in 1989 in the socio-political activity of the Lemkos in Poland and the United States

Maciej Kostecki
Ludowe historie Polski. Próba krytycznej analizy dyskursu publicznego na temat historii klasy zdominowanej 81
People's histories. The attempt of critical discourse analysis about history of exploited class

Jakub Olech
Polski samorząd terytorialny jako nowy aktor debaty politycznej po 1989 roku 93
Polish local government as a new actor in the political debate after 1989

Kamil Brzeziński, Agnieszka Kretek-Kamińska
Współzarządzanie miastem z perspektywy wybranych grup interesariuszy. Przykład Łodzi 109
Local governance – selected stakeholders perspective. The example of Łódź

Błażej Koczetkow, Andrzej Klimczuk
Potencjalne kierunki i narzędzia regulacji gospodarki współdzielenia 127
Potential directions and tools for regulating the sharing economy

Anna Solner
Consultations in local government as a form of social participation in the Polish legal system 145

Paweł Ostachowski
Budżety obywatelskie miast Opolszczyznyw latach 2019–2021 157
Participatory budgets of the cities of the Opole region in 2019–2021

Yevhen Krykavskyy, Maciej Jędrzejewski, Sabina Sanetra-Półgrabi
The importance of social security on the example of the analysis of selected strategic documents 173

Justyna Tomczyk
Women of protest: main social actors, motives for participation, expected results of women's strike protests in Poland 183