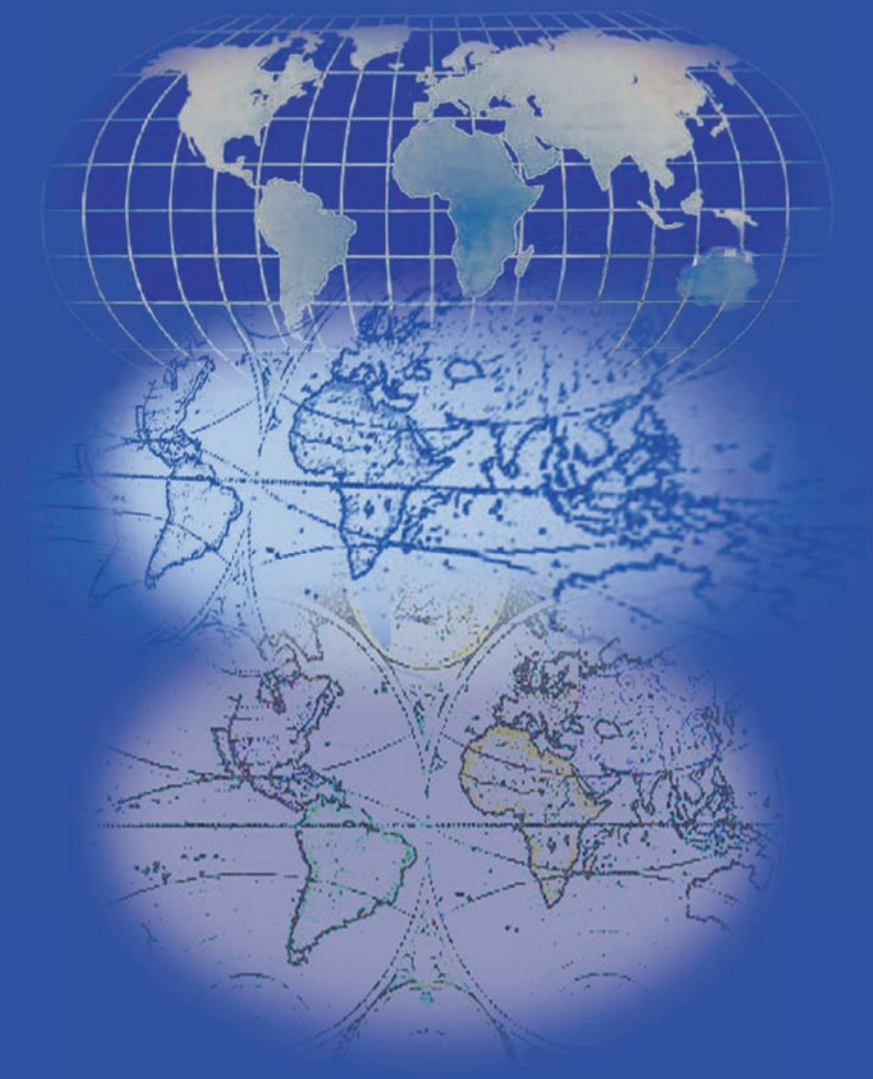
ISSN 2391-5110

ROCZNIK POLITOLOGICZNY

vol. 11/2016

HOMO POLITICUS



ISSN 2391-5110

ROCZNIK POLITOLOGICZNY

vol. 11/2016

HOMO POLITICUS

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Redaktor naczelny: prof. dr hab. Andrzej K. Piasecki

Redakcja tematyczna:
dr Radosław Kamiński (sekretarz)

Rada programowa
prof. dr hab. Zbigniew Rau (UŁ)
prof. dr hab. Stanisław Sulowski (UW)
prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk (UW)
prof. dr hab. Marek Żmigrodzki (UMCS Lublin)
prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski (UWM Olsztyn)
prof. dr hab. Katarzyna Żukrowska (SGH)
dr hab. prof. WAT Janusz Świniarski (WAT)

Redaktor odpowiedzialny za vol. 11/2016
dr Radosław Kamiński

Recenzenci
Lista recenzentów publikowana jest na stronie internetowej czasopisma
www.homopoliticus.ahe.lodz.pl

Redakcja czasopisma „Homo Politicus"
Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26
tel. 0-42 63 15 070

© Copyright by Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
Łódź 2016

ISSN 1896-1770
(wersja drukowana jest wersją pierwotną)

Wersja elektroniczna
e-ISSN 2391-5110
(numery stron zgodne z wersją drukowaną)

Korekta Iwona Cłapińska
Skład DTP Monika Poradecka

Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi
90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26
tel. +42 63 15 908
wydawnictwo@ahe.lodz.pl
www.wydawnictwo.ahe.lodz.pl

Spis treści

Polskie przemiany polityczne na przełomie XX i XXI wieku. Słowo wstępne 7

Paweł Krężołek
Sieć i sieci – e-wyzwanie Europy 11

Adam Pietrzkiewicz
Ustrojowe reformy organów służb specjalnych w III RP 27

Andrzej Piasecki
Nieskuteczne referendum – 2015 rok 45

Monika Turek
Założenia reformy samorządowej z perspektywy jej twórców 57

Maria Kotkiewicz
Wpływ polskich organizacji pozarządowych na aktywność społeczną obywateli – studium przypadku 67

Katarzyna Rosół
Debata parlamentarna nad ustawą kwotową w 2010 roku 77

Piotr Pułka
Czy fundusz sołecki to rządowy projekt budżetu obywatelskiego? 89

Paulina Mostek-Piątkowska
Kampanie społeczne jako „cząstkowa inżynieria społeczna" 103

Dariusz Wójcik
Bariery rozwoju MSP w Polsce 111

Radosław Kamiński
Wpływ czynników zewnętrznych na rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku. Próba retrospekcji 127

Przemysław Baciak
Ewolucja instytucji konsultacji społecznych w samorządzie terytorialnym III RP 145

Content

Polish political changes at the turn of the 20th and 21st centuries. An introductory note 7

Paweł Krężołek
The internet and political networks – the European e-challenge 11

Adam Pietrzkiewicz
Statutory reforms of the Special Services in the Third Republic of Poland 27

Andrzej Piasecki
An ineffective referendum – 2015 45

Monika Turek
Tenets of local government reform from the perspective of its creators 57

Maria Kotkiewicz
The influence of Polish non-governmental organizations on the social activity of citizens – a case study 67

Katarzyna Rosół
Parliamentary debate on the Quota Act in 2010 77

Piotr Pułka
Is the village fund a governmental participatory budget project? 89

Paulina Mostek-Piątkowska
Social campaigns as "partial social engineering" 103

Dariusz Wójcik
Barriers to the development of Small and Medium Enterprises in Poland 111

Radosław Kamiński
The Influence of external factors on local government in Poland after 1989 127

Przemysław Baciak
The evolution of public consultation in local government during the Third Polish Republic 145

Polskie przemiany polityczne na przełomie XX i XXI wieku. Słowo wstępne

Przełom XX i XXI wieku obfitował w wydarzenia i zjawiska, które z jednej strony wynikały z procesów głęboko osadzonych w poprzednim stuleciu. Minioną epokę kończył rozpad dwubiegunowego świata (Wschód–Zachód), coraz większe zróżnicowanie w grupie państw z aspiracjami bycia światowym liderem (Chiny, Brazylia), postęp integracji europejskiej. W tym kontekście polskie przemiany były nie tylko częścią procesów zachodzących w Europie Środkowo-Wschodniej, ale stanowiły oryginalny wkład Polaków w kształtowanie się nowych trendów politycznych. W takich kategoriach można oceniać masowy ruch społeczny, jakim była „Solidarność" w latach 1980–1981, negocjacje Okrągłego Stołu, głębokie reformy gospodarcze z przełomu 1989 i 1990 r. Tematy te doczekały się już obfitej literatury, ale nadal stanowią inspirację do badań dla specjalistów z zakresu nauk społecznych i humanistycznych. Na gruncie takich analiz poczyniono ustalenia, które zapowiadały pojawienie się nowych trendów społeczno-politycznych charakterystycznych dla XXI wieku (np. New Age). Tak też można podsumować te teksty zamieszczone w niniejszym tomie, które dotyczą już zbadanej tematyki, ale jednocześnie wnoszą nowe ustalenia, wynikające zarówno z aktualizacji bazy źródłowej, jak i z uwzględnienia nowych trendów w badaniach politologicznych. Tak należy ocenić teksty:

1. *Ustawowe reformy organów służb specjalnych w III RP*. Ustalenia poczynione w tym materiale wyraźnie wskazują, że w przypadku służb specjalnych proces transformacji ustrojowej trwał jeszcze w XXI wieku. Trudno też jednoznacznie wskazać na momenty przełomowe tego zjawiska. Być może okaże się wkrótce, że największa zmiana służb specjalnych nie nastąpiła wraz z upadkiem PRL, ale dopiero po roku 2015.

2. *Założenia reformy samorządowej z perspektywy jej twórców*. Wielokrotnie będziemy jeszcze w nauce powracali do początków transformacji z lat 1989–1990. W tym przypadku chodzi o samorząd terytorialny, którego fundamenty powstały właśnie w wyniku eksperckich

prac pionierów polskiej decentralizacji. Obok wymiaru naukowego i politycznego reforma ta miała swoje tło personalne oparte na dorobku i biografiach jej twórców.

3. *Wpływ czynników zewnętrznych na rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku. Próba retrospekcji*. Mimo że projekt reformy samorządowo-administracyjnej był autorstwa polskich ekspertów i polityków, to jednak dużą rolę odegrały w tym wpływy doświadczeń innych państw oraz proces dostosowania systemu prawno-politycznego RP do europejskich standardów.

4. *Wpływ polskich organizacji pozarządowych na aktywność społeczną obywateli – studium przypadku*. To poruszany już wielokrotnie przez politologów i socjologów aspekt polskiej rzeczywistości. Tym razem jednak uwzględniony został inny przedmiot badań (częstochowskie harcerstwo), co zaprezentowano w dodatku także na podstawie obserwacji uczestniczącej prowadzonej przez autorkę.

5. *Ewolucja instytucji konsultacji społecznych w samorządzie terytorialnym III RP*. Jeden z trzech artykułów poświęconych demokracji bezpośredniej w tym tomie. Świadczy to o znaczeniu tej instytucji w polskim systemie politycznym. Wśród różnych jej form konsultacje zmieniały się w największym stopniu i mają szczególnie długą tradycję.

6. *Kampanie społeczne jako „cząstkowa inżynieria społeczna"*. To połączenie znanych elementów inżynierii społecznej z ekspozycją najnowszych kampanii, które pochodzą najczęściej od podmiotów publicznych. Okazuje się, że poglądy Karla Poppera są niezwykle aktualne.

W niniejszym tomie znajdują się także teksty zupełnie nowatorskie, dotyczące najnowszych wydarzeń, które w naukach o polityce nie doczekały się jeszcze gruntownej analizy. Dotyczą one przemian zachodzących w XXI wieku, które jednak swoją genezą nawiązują do zjawisk z ubiegłego stulecia. Jest więc jak najbardziej uzasadnione połączenie tych dwóch obszarów chronologicznych. Tym niemniej szereg zjawisk, które jeszcze wielokrotnie będą przedmiotem analiz politologicznych, nastąpiło właśnie po 2000 roku. To m.in. globalny proces informatyzacji życia publicznego i prywatnego, międzynarodowa walka z terroryzmem, problem nierówności społecznych i bezpośredniego udziału obywateli w zarządzaniu. Poniższe teksty w pewnym stopniu są próbą zbadania tych trudnych przemian, charakterystycznych dla początku trzeciego tysiąclecia:

1. *Sieć i sieci – e-wyzwanie Europy*. Typowy dla XXI wieku problem zmian, jakie nastąpiły w komunikacji politycznej wraz z rozpowszechnieniem Internetu. To także dowód na zacieranie się granic państwowych, gdyż trudno ten problem badać tylko w skali jednego państwa.

2. *Nieskuteczne referendum – 2015 rok*. Okazuje się, że dotychczasowe pozytywne doświadczenia referendalne w Polsce (z lat 1997 i 2003) nie muszą oznaczać powodzenia każdej takiej inicjatywy. Jednak na negatywnych przykładach też można się uczyć.

4. *Czy fundusz sołecki to rządowy projekt budżetu obywatelskiego?* O ile instytucja sołtysa ma wielowiekową tradycję, o tyle fundusz sołecki powstał kilka lat temu i jest przedmiotem wielu analiz politologicznych. W tym wypadku mamy próbę jeszcze jednego ujęcia: holistycznego i centralnego.

5. *Debata parlamentarna nad ustawą kwotową w 2010 roku*. Polityka prorównościowa z pewnością będzie pojawiać się coraz częściej w opracowaniach politologicznych. W po-

lityce jej normatywny wymiar został zapoczątkowany przy okazji prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym w latach 2010–2011.

6. *Bariery rozwoju MSP w Polsce*. Firmy te – będące bazą dla rozwoju klasy średniej – rozwijały się wraz z postępem transformacji pod koniec XX wieku. Jednak dopiero proces modernizacji Polski w ramach integracji z UE nadał temu zjawisku nowy wymiar: ekonomiczny, społeczny i polityczny.

Podejmując się przygotowania redakcyjnego jedenastu artykułów, starałem się uwzględnić ważne dla polskiej politologii ustalenia dotyczące tytułowego zagadnienia. Jednocześnie chciałem stworzyć możliwość połączenia w jednym tomie pracy doświadczonych badaczy z tekstami będącymi inicjacją naukową. Świadomie jednak nie wskazuję tutaj personalnie przedstawicieli obydwu tych grup, bowiem unikając stygmatyzacji, chciałbym w ten sposób skłonić Czytelników do samodzielnej oceny poniższych tekstów. Bo przecież o wartości produktu powinno świadczyć nie tyle doświadczenie jego twórcy, co konkretna praca, zaprezentowana tu w formie naukowego artykułu. Dziękuję Autorom za zaangażowanie, Recenzentom za uwagi, a Sekretarzowi i Wydawnictwu za sprawne przygotowanie materiałów do publikacji.

Prof. dr hab. Andrzej Piasecki

Paweł Krężołek

Sieć i sieci – e-wyzwanie Europy

Sieć, sieci i badania sieci

„Internet dokonuje szeregu zmian w naszym życiu" – w dzisiejszej rzeczywistości społecznej zdanie to jest truizmem. Jest to jednak truizm, z którym trudno jest polemizować. Nim przejdę do opisu wydarzeń potwierdzających tezę o sieci i sieciach jako e-wyzwaniu Europy, chciałbym zauważyć, że podstawą udanego badania jest wskazanie zakresu definicyjnego przedmiotu poddanego badaniu[1].

W swojej pracy sieć rozumiem jako globalne powiązania pomiędzy danymi, które zapoczątkowało stworzenie przez T. Berners-Lee języka programowania HTML w 1991 roku, oraz jako infrastrukturę potrzebną do korzystania z tych zasobów[2]. Sieć jest więc zarówno rezerwuarem wiedzy zgromadzonej na serwerach, jak i narzędziem komunikacji.

Z kolei sieci polityczne definiuję jako nowy sposób organizacji ruchów oraz organizacji społecznych. Sieci polityczne to, w zależności od orientacji wyznawanej przez badacza, narzędzie lub przestrzeń dla aktywizmu społecznego oraz politycznego[3]. W mojej opinii, ze względu na praktykę obecnych ruchów społecznych ery cyfrowej, sieci polityczne są narzędziem, a nie nową przestrzenią działalności. Według mnie sieci polityczne należy postrzegać jako kolejne narzędzie komunikacji, a nie jako mapę nowego terytorium.

Natomiast pojęcie *wyzwanie* jest definiowane przez *Słownik języka polskiego* PWN jako „trudne zadanie, nowa sytuacja itp. wymagające od kogoś wysiłku, poświęcenia itp., będące sprawdzianem czyjejś wiedzy, odporności itp."[4]. Niewątpliwie dostęp do Internetu

[1] Por. A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.

[2] L. Zacher, *Społeczeństwo informacyjne. Istota, rozwój, wyzwania*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006, s. 140.

[3] Por. M. Diani, *Analiza sieciowa*, [w:] K. Gorlach, P. Mooney, *Dynamika życia społecznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 191–214.

[4] http://sjp.pwn.pl/sjp/wyzwanie;2541345 [dostęp: 19.06.2015].

oraz kwestię inkluzji cyfrowej, wpływ sieci politycznych na proces polityczny i system demokratyczny oraz konflikt, który leży u podstaw funkcjonowania sieci WWW – konflikt pomiędzy wolnością (anonimowością) a bezpieczeństwem (przestrzeganiem prawa), należy uznać za trudne zadania. Nim jednak przejdę do opisu tych zagadnień, chciałbym poświęcić kilka zdań na refleksję o tym, czym w świecie 2.0 są nauki społeczne.

Dzięki zwiększaniu się roli Internetu zmiany zachodzą również w obszarze, którego badaniem zajmują się nauki społeczne. Nauki społeczne potrzebują nowych metod i technik badawczych, aby badania były swoistą fotografią społeczną. Należy zauważyć, iż jest to jednak dopiero przyszłość naszych nauk. W chwili obecnej największym problemem jest jednoznaczność terminologiczna badań globalnej sieci WWW oraz dookreślenie badań, które zajmują się Internetem.

Za D. Miderem należy wyróżnić podział badań społecznych tego obszaru na:

– badania w Internecie,
– badania przez Internet,
– badania Internetu.

Pierwszy typ badań to wszystkie możliwe badania, więc zarówno badania ilościowe, jak i jakościowe oraz wtórne i pierwotne. Cechą konstytutywną jest tu narzędzie badania – kwestionariusz internetowy, e-ankieta czy czat. Badania w Internecie są badaniami, które objąć mogą całość materiału badanego przez nauki społeczne.

Z kolei badania przez Internet to badania, które ograniczają się głównie do badań jakościowych, np. wywiad pogłębiony przeprowadzony za pomocą popularnego komunikatora internetowego. Internet jest tu jedynie narzędziem, głównie komunikacyjnym.

Badania Internetu to badania Internetu jako nowej przestrzeni społecznej – przestrzeni komunikacji i aktywizmu. Ponadto mogą się one odnosić do warstwy technologicznej – zastosowania określonej technologii, badania ilości transferowanych danych. Należy zauważyć, że są to badania najszersze z przytoczonych powyżej, gdyż badania Internetu nie ograniczają się wyłącznie do dziedziny nauk społecznych[5].

Uważam, że w obliczu zmian ostatnich dekad, szczególnie w zakresie zwiększenia się roli Internetu w naszym życiu społecznym, należy podjąć się na nowo refleksji o tym, czym są nauki społeczne. Warto zauważyć, że co prawda są to rozważania makro, jednak z racji specyfiki poniższej pracy – opisu wyzwań politycznych i społecznych współczesnej Europy – jest ona ważna i potrzebna. Badaniom społecznym potrzebny jest, mówiąc językiem informatyków, „twardy reset" i stworzenie nowych, odpowiadających czasom online, metod i technik badań społecznych. To najtrudniejsze zadanie dla naszej dziedziny nauk w najbliższym czasie.

Niewątpliwie na precyzyjne metody trzeba poczekać, aby móc jednoznacznie określić, czym są sieci polityczne, a przez to tzw. nietradycyjne formy partycypacji politycznej. Nie ma jednak wątpliwości, że w tym ujęciu można wyraźnie wskazać, co wyczerpuje zakres pojęcia *partycypacja polityczna*. Pojęcia, które wymaga zdefiniowania przed przejściem do określenia zakresu definiowania wyrażenia *sieć polityczna*.

W mojej opinii partycypacja polityczna to wszelakie działania podejmowane przez jednostkę lub grupę osób, których celem jest wzięcie udziału w życiu publicznym. Działania

[5] D. Mider, *Cyberpolitologia. Badania polityki w Internecie*, ACAD, Warszawa 2013, s. 28–29.

takie muszą mieć publiczny sens, a więc powinny być podejmowane w interesie publicznym lub odbywać się przynajmniej w sferze publicznej. Ważnym czynnikiem jest również miejsce, gdzie dochodzi do partycypacji online. Jest to strefa, przez analogię dla możliwych statusów na czatach, online, a nie offline.

Bardzo istotnym pytaniem w czasach dezagregacji polityki jest kwestia komunikowania w Internecie[6]. Coraz częściej można się spotkać z wyróżnianiem sieci jako miejsca tworzenia się różnego rodzaju form partycypacji politycznej w wersji online. Jednak jest to głównie klasyfikacja projektująca, która dopiero po jakimś czasie, gdy nastąpi popularyzacja i rozwój uczestnictwa w życiu politycznym online, będzie mogła zostać pozytywnie lub negatywnie zweryfikowana[7].

Aby zrozumieć, czym są sieci polityczne, należy wyróżnić dwa typy postrzegania komunikacji przez Internet[8]. Pierwsze z nich wskazuje na fakt, iż komunikacja poprzez sieć przełamuje monopol tradycyjnych mediów, szczególnie w zakresie kreowania *agenda setting*[9]. Będzie ono w dalszej pracy utożsamiane z podejściem do sieci jako ruchu sieciowego.

Drugie podejście widzi Internet jako z jednej strony ułatwienie w komunikacji, ale z drugiej – jej ograniczenie ze względu na specyficzny język, jakim posługują się internauci[10]. Na ograniczenie to zwraca uwagę klasyk badań języka nowych narzędzi komunikacji D. Crystal[11]. W dalszej części pracy utożsamiane będzie ono z podejściem do sieci jako ruchu poprzez sieć. W dotychczasowej praktyce politycznej najbardziej znanym i najlepiej opisanym przykładem przełamania monopolu informacyjnego tradycyjnych mediów była akcja informacyjna towarzysząca powstańcom w meksykańskim stanie Chiapas[12]. Ze względu na blokadę informacyjną rządu w pierwszym okresie informacje o walce zapatystów nie przedostawały się do światowej opinii publicznej[13]. Dopiero zastosowanie Internetu przyniosło pożądany efekt w postaci wsparcia politycznego dla powstańców i nakłonienia rządu Meksyku do zrealizowania części postulatów zapatystów[14]. Akcja wsparcia zapatystów jest uznawana przez niektórych badaczy, np. A. Rothert, za jeden z pierwszych ruchów społecznych z tak istotną rolą sieci w swoim aktywizmie.

Kolejnym przykładem, opisanym już zresztą w literaturze przedmiotu na każdy możliwy sposób, ilustrującym proces komunikowania politycznego w Internecie mogą być wydarzenia w Seattle w 1999 roku[15]. W trakcie protestów przeciwko toczącym się w tym amerykańskim mieście obradom Grupy G8 alterglobaliści używali Internetu do wzajemnej komunikacji

---

[6] Por. A. Rothert, *Dezagregacja polityki*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.

[7] D. Mider, *Partycypacja polityczna w Internecie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008, s. 189–190.

[8] Por. T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe*, PWN, Kraków 2002.

[9] Ibidem.

[10] Ibidem.

[11] D. Crystal, *Language and the Internet*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 195–224.

[12] A. Bógdał-Brzezińska, M. F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Fundacja Studiów Międzynarodowych: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2003, s. 95–107.

[13] Ibidem.

[14] Ibidem.

[15] A. Rothert, *Cybernetyczny porządek polityczny*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2005, s. 124–137.

i planowania działań[16]. Dzięki zastosowaniu nowych technologii możliwa była skuteczna komunikacja pomiędzy uczestnikami tych wydarzeń. Wydarzenia w Seattle po raz pierwszy pokazały polityczną rolę smartfonów. Identyczny model komunikacyjny zauważyć możemy w ruchu indignados w Hiszpanii[17] oraz ruchu Occupy w USA[18]. Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia także przy okazji tzw. arabskiej wiosny, jednak rządy – nauczone doświadczeniem meksykańskim i amerykańskim – starały się blokować również kanały internetowej komunikacji, czego przykładem było odcięcie przez reżim H. Mubaraka Egiptu od dostępu do światłowodów[19]. Jednak ze względu na postęp technologiczny łączność (radiowa i satelitarna) była w dalszym ciągu dostępna, co umożliwiło wysyłanie informacji z Egiptu oraz innych państw ogarniętych rewoltą[20].

Pomimo to należy zauważyć, że komunikacja poprzez Internet, poza wieloma pozytywnymi przykładami, ma również swoje ograniczenia. Głównym ograniczeniem jest język Internetu[21]. Jest to język specyficzny, specjalistyczny i dość hermetyczny. Opanowanie go zajmuje trochę czasu, a bez tego nie jest możliwa skuteczna komunikacja poprzez sieć[22].

Kolejnym ograniczeniem jest kwestia więziotwórczej roli Internetu[23]. Dla pewnej grupy badaczy, na czele z H. Rheingoldem[24], Internet jest przestrzenią tworzenia więzi społecznych nowego typu. Zwolennicy tej tezy uważają wręcz, że są one bardziej trwałe, bo bardziej dobrowolne niż w świecie realnym. Nie brakuje jednak przeciwników tej tezy. Część badaczy zwraca uwagę na fakt braku fizycznej obecności i kontaktu uczestników procesu komunikacyjnego, a przez to brak możliwości nawiązania więzi społecznej przez Internet. Jest to spór nie do rozstrzygnięcia, w mojej opinii.

Sieć i społeczeństwo informacyjne w politykach UE

Sieć rozumiana jako zasób danych oraz możliwości dostępu do niej jest od lat istotnym problemem społecznym w Europie. Unia Europejska kwestie wykorzystania technologii ICT oraz budowania społeczeństwa informacyjnego podniosła w swoich dokumentach już w 1994 roku – w Raporcie Bangemanna. Raport ten zapoczątkował postrzeganie sieci WWW jako nowego narzędzia pozwalającego zwiększać spójność społeczną. Był on jednak przykładem zachłyśnięcia się nowinką technologiczną, jaką był wtedy Internet, i nie przewidywał działań na rzecz inkluzji cyfrowej – włączenia osób niekorzystających z zasobów sieci[25].

[16] Ibidem.

[17] M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, PWN, Warszawa 2013, s. 115–155.

[18] Ibidem, s. 155–209.

[19] J. Armbruster, *Arabska wiosna. Rewolucja w świecie islamskim*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2013, s. 167–183.

[20] Ibidem.

[21] Por. L. Manovich, *Język nowych mediów*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006.

[22] Ibidem.

[23] J. Adamowski, *Demokracja a nowe środki komunikacji społecznej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2004, s. 71–83.

[24] http://www.rheingold.com/vc/book [dostęp: 19.06.2015].

[25] http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes200801/raport_Bangemanna_1994.pdf [dostęp: 13.03.2017].

Kolejnym dokumentem, który regulował stosunek UE oraz jej państw członkowskich do kwestii społeczeństwa informacyjnego, była Zielona Księga UE, wydana w 1996 roku. Był to dokument analizujący wpływ zwiększającej się roli Internetu w życiu społecznym. Był to jednak dokument swojej epoki, który również widział jedynie jasne strony rozwoju sieci oraz wzrostu jej znaczenia[26].

Następnym dokumentem, który traktował o sprawach rozwoju społeczeństwa informacyjnego, była inicjatywa UE „eEuropa – Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich" z 1999 roku. Była to inicjatywa, która postrzegała sieć jako szanse na uczynienie z Europy bardziej konkurencyjnej globalnie gospodarki niż była nią u progu XXI wieku[27].

Inicjatywą, która jako pierwsza zwróciła kompleksowo uwagę na problem *digital divide* (wykluczenie cyfrowe – zjawisko odnoszące się do osób, które nie korzystają z zasobów sieci), była Strategia Lizbońska z 2000 roku. Zakładała ona, że unijne społeczeństwo będzie charakteryzowała pełna inkluzja cyfrowa oraz upowszechnienie kompetencji i umiejętności w zakresie korzystania z nowych technologii. Strategia zakładała również transformację gospodarki UE w kierunku e-gospodarki opartej na wiedzy[28].

Kolejnymi dokumentami, które odnosiły się do kwestii budowy społeczeństwa informacyjnego oraz walki z wykluczeniem cyfrowym i prowadzeniem działań na rzecz inkluzji cyfrowej, były strategie UE z 2002, 2003 oraz 2005 roku.

W 2005 roku przyjęto z kolei tak zwaną odnowioną Strategię Lizbońską, która zakładała walkę z wykluczeniem cyfrowym jako najgorszym typem wykluczenia społecznego[29].

Istotnym przełomem w postrzeganiu kwestii społeczeństwa informacyjnego był jednak 2006 rok, gdy zagadnienia związane z upowszechnieniem dostępu do Internetu stały się elementem Strategicznych Wytycznych Wspólnoty na lata 2007–2013[30]. Umożliwiło to objęcie tej sfery pomocą finansową w ramach środków Unii Europejskiej. Unia zrozumiała tym samym, że infrastruktura internetowa jest równie ważna jak infrastruktura tradycyjna, a walka z wykluczeniem cyfrowym (*digital divide*) równie istotna jak z wykluczeniem społecznym w świecie offline.

Dobrym przykładem działań tego typu był realizowany w Polsce Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, który posiadał komponent na rzecz inkluzji cyfrowej. Szacuje się, że między innymi dzięki tym środkom poziom dostępu do Internetu wzrósł w Polsce w latach 2007–2013 o około 20%[31]. Utrzymanie, a nawet zwiększenie nakładów na walkę z analfabetyzmem cyfrowym, również ze środków krajów członkowskich, zakłada najnowsza strategia – Europa 2020[32]. Warto zauważyć, że od samego początku nowe technologie komunikacyjne w dokumentach Unii służyć mają w pierwszej kolejności rozwojowi społecznemu. W związku z tym należy zauważyć, że działania w tym obszarze mają przede wszystkim wymiar społeczny.

[26] http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/kom/gruenbuch/kom-1996-0389-en.pdf [dostęp: 19.06.2015].
[27] L. Zacher, *Społeczeństwo*..., op. cit., s. 27.
[28] http://www.euractiv.com/future-eu/lisbon-agenda/article-117510 [dostęp: 19.06.2015].
[29] L. Zacher, *Społeczeństwo*..., op. cit., s. 29.
[30] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_pl.htm [dostęp: 13.03.2017].
[31] http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/ceny;za;internet;w;polsce;wyzsze;niz;w;luksemburgu;a;predkosc;,12,0,1355020.html [dostęp: 19.06.2015].
[32] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF [dostęp: 19.06.2015].

Podsumowując, należy zauważyć, iż z komunikowaniem poprzez sieć wiązane są ogromne nadzieje. Oczekuje się, że będzie to kanał aktywizacji obywatelskiej oraz pełniejszej niż dotychczas partycypacji politycznej[33]. Dotychczasowa praktyka polityczna pokazuje, że nie jest to pogląd nieosadzony w rzeczywistości społecznej. Dynamiczny rozwój sieci politycznych w ostatniej dekadzie zdaje się potwierdzać tę tezę. Oprócz wymiaru politycznego rozwój nowych narzędzi ma również aspekt społeczny – sieć tworzy nową hierarchię społeczną, pojawia się nowe zjawisko społeczne, tj. wykluczenie cyfrowe. Kolejnym wyzwaniem, jakie niesie za sobą upowszechnienie sieci oraz zjawiska sieciowości (sieci polityczne), jest konflikt pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem. Konflikt ten dotyczy przede wszystkim zakresu prawa do prywatności w ramach sieci oraz rozłożenia akcentów pomiędzy prawem do kultury a prawem własności intelektualnej. Wykorzystanie sieci i sieciowości to również kwestia nowych polityk publicznych, np. w zakresie zwalczania przestępczości, która staje się obecnie coraz bardziej e-przestępczością. To właśnie są e-wyzwania, przed którymi stoi dziś Europa.

Czym jest sieć polityczna?

M. Castells sieć polityczną definiuje jako „zbiór połączonych ze sobą węzłów”[34]. Jest to jednak klasyczne definiowanie *idem per idem*. Dlatego warto zacząć definiowanie sieci politycznej od zdefiniowania jej części składowych. Przydatna w tej mierze będzie metoda analizy sieciowej zaproponowana przez włoskiego badacza ruchów społecznych M. Dianiego[35]. W jego analizie trzy kluczowe kategorie to węzły, granice, powiązania. Węzły to relacje pomiędzy uczestnikami sieci, składają się one z jednostek lub zbiorowych aktorów (uczestników) społecznych. Według M. Dianiego węzły mogą występować w relacjach:

– jednostka–jednostka, np. uczestnik demonstracji – uczestnik demonstracji,
– jednostka–organizacja, np. uczestnik demonstracji – partia polityczna,
– organizacja–organizacja, np. partia polityczna – związek zawodowy[36].

Jak zauważa M. Castells, każdy składnik sieci jest węzłem[37]. Idąc tym tokiem rozumowania, należy zauważyć, że każdy podmiot, który uczestniczy w sieci, niezależnie od swojej roli w niej, jest częścią tworzącą w jej ramach relacji. Jednak nie wszystkie węzły są potrzebne sieci w takim samym stopniu, np. grupy lub osoby, które już wypełniły swoje funkcje. Wtedy też, jak zauważa M. Castells, dochodzi do rekonfiguracji, tj. przemiany ról węzłów w ramach sieci. Przykładem może być zmiana lidera grupy hakerskiej czy zmiana roli przywódców protestów przeciwko ACTA – w zależności od tego, czy działania odbywały się na płaszczyźnie online czy offline zmieniał się lider protestu[38]. W porównaniu z tradycyjną strukturą polityczną przewagą sieci jest jej o wiele szybsza reakcja na zmiany otoczenia. Warto odnotować tu istotną różnicę – sieć skupia się na celu i zadaniu, a tradycyjna struktura

[33] A. Rothert, *Cybernetyczny…*, op. cit., s. 103–149.
[34] M. Castells, *Władza komunikacji*, PWN, Warszawa 2013, s. 32.
[35] Por. M. Diani, *Analiza sieciowa*, op. cit., s. 191–214.
[36] Ibidem.
[37] M. Castells, *Władza komunikacji*, op. cit.
[38] Por. E. Bendyk, *Bunt sieci*, Polityka Spółdzielnia Pracy, Warszawa 2012.

polityczna na trwaniu i rozwoju siebie samej. Sieć posiada zdolność rekonfiguracji węzłów, tradycyjna struktura posiada ją w bardzo ograniczonym zakresie.

Poniższe porównanie pokazuje kolejne różnice pomiędzy siecią a tradycyjną strukturą polityczną.

Tabela 1. Sieć a tradycyjna struktura polityczna

Dziedzina	Sieć	Tradycyjna struktura polityczna
Przywództwo	rozproszone, niejawne	scentralizowane, jawne
Podstawa działania	cel, realizacja zadań	statut, prawo wyższego rzędu
Formalizacja	brak lub w bardzo ograniczonym zakresie	deklaracja członkowska, składki
Struktury	deterytorialne, zazwyczaj transnarodowe	terytorialne, krajowe lub międzynarodowe
Narzędzia zarządzania	grupa dyskusyjna, czat, portal społecznościowy, e-mail, komunikator	spotkania, rozmowa bezpośrednia
Orientacja	na cel lub zadanie	na lidera lub rozwój struktury

Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym elementem sieci według M. Dianiego są jej granice[39]. Warto zauważyć, że nie tylko w opinii tego badacza jest to najtrudniejsze zadanie przy analizie ruchów społecznych. Po dziś dzień nauki społeczne nie wypracowały jednoznacznych kryteriów, według których ruchy byłyby uznawane za sieć lub nie byłyby utożsamiane z tym modelem zarządzania.

Za włoskim badaczem sieci należy jednak wyróżnić dwa sposoby postrzegania granic sieci: nominalistyczny oraz realistyczny[40]. Podejście nominalistyczne zakłada, że badacz samodzielnie definiuje węzły, a więc aktorów politycznych. W podejściu tym badacz samodzielnie definiuje granice sieci, więc de facto samodzielnie też definiuje, czym jest sieć. Podejście to zakłada duży subiektywizm badacza.

Podejście realistyczne natomiast każe badaczowi definiować granice sieci poprzez przyjęcie subiektywnej perspektywy jej uczestnika – siecią są węzły, które są uznawane przez innych aktorów procesu.

Podejście nominalistyczne kładzie nacisk na dostrzegalny przez badacza zjawiska fakt uczestnictwa, natomiast podejście realistyczne bada fakt wystąpienia interakcji poszczególnych węzłów[41]. M. Castells natomiast uważa, że granice sieci to granice jej procesu komunikacyjnego[42]. Zauważa, że sieci są samoprogramowalne, a przez to zdolne do samokonfiguracji. W związku z tym bardzo trudno jest określić ich precyzyjne granice, które mogą w procesie komunikacji ulegać przeobrażeniom. Granice sieci są najtrudniejszym jej elementem do precyzyjnego zdefiniowania. W chwili obecnej nie ma podejścia, które można uznać za obiektywne i w pełni uznawane przez wszystkich badaczy problematyki. W związku z tym siecią nazwać należy to wszystko, co za sieć uznają badacze lub te ruchy, które same definiują się jako sieć. Jak widać, jest to bardzo subiektywne. W mojej opinii

[39] Por. M. Diani, *Analiza sieciowa*, op. cit.
[40] Ibidem.
[41] Ibidem.
[42] Por. M. Castells, *Władza komunikacji*, op. cit.

rozwój nowoczesnych środków komunikacji elektronicznej jedynie pogłębi ten problem, gdyż – jak słusznie zauważa M. Castells – oprócz samoprogramowania i samokonfiguracji aktorzy sieci (węzły) sami tworzą cele i procedury operacyjne sieci. To tworzenie znacząco może definiować lub redefiniować granicę sieci.

Ostatnim elementem, który tworzy sieć, są według M. Dianiego powiązania[43]. Powiązania należy rozumieć jako interakcje pomiędzy aktorami (węzłami) sieci. Za włoskim badaczem ruchów społecznych należy wyróżnić powiązania bezpośrednie oraz powiązania pośrednie.

Powiązania bezpośrednie opierają się na relacjach. Mogą one zachodzić na linii jednostki–jednostki, jednostki–organizacje lub organizacje–organizacje. Relacje według M. Dianiego mogą wynikać z pokrewieństwa, przyjaźni, znajomości, wymiany informacji albo wspólnego uczestnictwa w ruchu. W wypadku organizacji ponadto relacje te mogą opierać się na sojuszach, kampaniach mobilizacyjnych, przekazywaniu informacji, dzieleniu się wiedzą oraz umiejętnościami, jak również praktycznym wsparciu, np. finansowym[44]. W praktyce powiązanie to można było zaobserwować w wypadku protestów przeciwko ACTA, gdy grupy przeciwników regulacji wymieniały się umiejętnościami hakerskimi[45], czy arabskiej wiosny, gdy poszczególne podmioty sieci zawiązywały sojusze (często wbrew wcześniejszym uprzedzeniom)[46].

Kolejny typ powiązań to powiązania pośrednie oparte na wspólnych działaniach. Ten typ powiązań tworzy się wtedy, gdy jednostki lub organizacje współpracują ze sobą mimowolnie, np. poprzez udział w protestach. Przykładem może być Ruch Oburzonych w Hiszpanii, który w początkowej fazie nie koordynował swoich działań i w miejscach okupacji można było spotkać osoby i organizacje, wobec których interakcje zaszły po raz pierwszy podczas protestu[47].

Podsumowując, sieci polityczne są specyficzną strukturą i sposobem zarządzania organizacją. Każda sieć, mówiąc za M. Dianim, posiada węzły, granice i powiązania. Są to elementy konstytutywne sieci.

Z kolei M. Castells zauważa, że każda sieć jest jednocześnie elastyczna, skalowalna i żywotna[48]. Elastyczność oznacza zdolność do przekształcania (zmiany granic) przy jednoczesnym zachowaniu celów, nawet wtedy, gdy zmianie ulegają kwestie komunikacyjne (ważność węzłów). Z kolei skalowalność sieci to zdolność do rozszerzania się lub kurczenia (zmiana granic) bez powołania większych szkód dla całej sieci. Żywotność sieci jest cechą, która odróżnia sieć od tradycyjnej struktury politycznej. Sieć nie ma jednego centrum i może działać poprzez poszczególne węzły, niezależnie od siebie. Jest to cecha, która powoduje jej większą wytrzymałość na ataki i zmiany wewnętrzne niż w wypadku tradycyjnej struktury politycznej. Struktura sieci znajduje się w ciągłym ruchu i przeobrażeniu, może składać się z nieograniczonej liczby powiązanych ze sobą węzłów, a jej granice są praktycznie niemożliwe do precyzyjnego i obiektywnego wyznaczenia.

---

[43] Por. M. Diani, *Analiza sieciowa*, op. cit.
[44] Ibidem.
[45] Por. E. Bendyk, *Bunt sieci*, op. cit.
[46] Por. J. Armbruster, *Arabska wiosna…*, op. cit.
[47] M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei…*, op. cit., s. 115–155.
[48] M. Castells, *Władza komunikacji*, op. cit., s. 35.

Wyzwania dla Europy

W mojej opinii sieć i sieci stwarzają dwa bloki wyzwań dla Europy. Pierwszy z nich związany jest z siecią definiowaną jako narzędzie dostępu do danych oraz sposobami dostępu do nich. Według mnie należy wyróżnić tutaj trzy obszary wyzwań:

– nową stratyfikację społeczną,
– przejawy wykluczenia cyfrowego,
– działania na rzecz inkluzji cyfrowej.

Internet jest dziś bezapelacyjnie jednym z wyznaczników pozycji jednostki na drabinie społecznej. Korzystanie z zasobów sieci i kompetencje cyfrowe warunkują zdolność korzystania z dóbr kultury (kanał dystrybucji online staje się głównym kanałem jej upowszechniania), z oferty administracji publicznej (cyfryzacja usług publicznych), a przede wszystkim wykonywania i poszukiwania pracy (telepraca, ogłoszenia o pracę).

Po początkowym okresie zachwytu Internetem jako „najbardziej egalitarnym medium", jak był on określany przez większą część lat 90. XX wieku, nastąpił okres refleksji nad tym zjawiskiem. Momentem przełomowym było wydanie przez A. Barda i J. Söderqvista książki *Netokracja. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie*. Dla autorów Internet nie jest oznaką nadchodzącego „egalitaryzmu światowego" i pełnej demokratyzacji, ale raczej postrzegany jest jako droga do jeszcze większego rozwarstwienia społecznego – tutaj głównym kryterium staje się dostęp do informacji. Internet może być idealnym miejscem do komunikacji czy wymiany myśli, ale od pewnego czasu pojawiają się w nim specjalne sieci, a przez to tworzą się ich „piramidy". Miejsca, gdzie znaleźć można najcenniejsze informacje, są chronione przez loginy i hasła, które początkowo miały chronić sieci przed tzw. trollami internetowymi[49], a w konsekwencji zamknęły praktycznie zupełnie dostęp do niektórych z nich, przyczyniając się do upowszechniania wykluczenia informacyjnego.

A. Bard i J. Söderqvist w jednym z rozdziałów zwracają również uwagę na kwestie spełnienia się założeń darwinizmu społecznego H. Spencera[50]. Twierdzą, że przez humanizm, który stał się dla cywilizacji zachodniej prawie nową religią, nie jesteśmy w stanie zaakceptować jego zasad. Tymczasem w ramach e-rzeczywistości jego zasady zaczynają się upowszechniać – nie ma tu miejsca dla słabych, czyli pozbawionych dostępu do najcenniejszej informacji. Występuje natomiast stała dominacja najsilniejszych – posiadaczy najcenniejszych informacji[51]. Praca szwedzkich autorów była katalizatorem zmian postrzegania Internetu przez badaczy, ale również przez decydentów i administrację publiczną. Państwa rozwinięte, szczególnie Unii Europejskiej, zrozumiały, że nie ma realnej demokracji i równości społecznej bez zwalczania wykluczenia cyfrowego. Dlatego też od Perspektywy Finansowej 2007–2013 Unia podejmuje działania na rzecz inkluzji cyfrowej mieszkańców państw członkowskich. Działania UE w tej mierze są nakierowane na aspekt społeczny zagadnienia – Unia definiuje wykluczenie cyfrowe (*digital divide*) jako jeden z elementów

[49] Trolle internetowe to użytkownicy, których jedynym celem uczestnictwa w dyskusji jest wyśmiewanie innych użytkowników.

[50] Por. H. Spencer, *Jednostka wobec państwa*, „Liber", Warszawa 2002.

[51] Por. A. Bard, J. Söderqvist, *Netokracja. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006.

wykluczenia społecznego[52]. Jest to bardzo szerokie, ale jednocześnie w mojej opinii słuszne rozumienie problemu. Wykluczenie cyfrowe w realiach obecnego społeczeństwa potęguje inne czynniki wykluczenia, gdyż uniemożliwia osobie nieposiadającej kompetencji cyfrowych dostęp do zasobów edukacji, kultury, załatwiania spraw urzędowych przez platformy e-administracji oraz ogranicza uczestnictwo w rynku pracy, na którym najwięcej ofert pracy publikowanych jest obecnie w sieci WWW, a telepraca lub praca zdalna staje się coraz bardziej popularna. Inkluzja cyfrowa oraz walka z wykluczeniem cyfrowym musi dalej być jednym z priorytetów Unii Europejskiej. Unia wydaje się zdawać z tego sprawę, gdyż podnoszenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa jest jednym z elementów Strategii Europa 2020. Jest to słuszna droga, która daje duże szanse na poradzenie sobie z tym wyzwaniem przez Unię Europejską oraz jej państwa członkowskie.

W zakresie drugiego obszaru – sieci politycznych rozumianych jako narzędzie lub przestrzeń do aktywizmu – wyróżnić należy trzy inne obszary:

– konflikt pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem,
– konflikt pomiędzy prawem do kultury a prawem autorskim,
– zjawisko sfer mroku – kryminalne wykorzystanie sieci.

Konflikt pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem od zawsze towarzyszył ludzkości. Już w XVIII wieku jeden z twórców niepodległości USA – B. Franklin – zwykł mawiać, że „ci którzy rezygnują z wolności w imię odrobiny tymczasowego bezpieczeństwa, nie zasługują na żadne z nich". Obecnie słowa te są uznawane za podstawę rozważań o relacji pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem. Wolność w sieci ma dwa wymiary – wolność słowa oraz prawo do anonimowości (ochrony prawdziwej tożsamości)[53].

Wolność słowa jest immanentną cechą społeczeństw politycznych, na co uwagę zwracał już Arystoteles[54]. Sieci polityczne mocno podkreślają tę cechę i w swoich działaniach na nią powołują się np. grupy skupione wokół Annonymous[55] czy sieć wokół portalu WikiLeaks[56]. Sieci walczą o prawo do rozpowszechniania informacji, również tych objętych cenzurą. Inna jest pozycja sieci w państwach demokratycznych, a inna w reżimach niedemokratycznych.

W społeczeństwach demokratycznych sieci są elementem społeczeństwa obywatelskiego, którego cechą naturalną jest dążenie do wolności dostępu do informacji. W społeczeństwach niedemokratycznych natomiast są one głosem domagającym się podstawowych praw człowieka. Są one wyzwaniem zarówno dla władz demokratycznych, jak i niedemokratycznych. Dla władz demokratycznych stają się one recenzentem, podmiotem, który nie ma problemu z ujawnieniem danych utajnionych, np. ujawnienie dokumentów US Army przez sieć hakerów skupionych wokół portalu WikiLeaks[57]. Dla władz niedemokratycznych to natomiast największy wróg, który nie jest podatny na cenzurę i propagandę, a ponadto aktywnie z nią walczy[58].

---

[52] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=pl [dostęp: 20.06.2015].

[53] D. Mider, *Internet jako narzędzie walki z cenzurą* [w:] M. Marczewska-Rytko (red.), *Haktywizm*, Lublin 2014, s. 17–50.

[54] Por. Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2003.

[55] http://anonymouse.org/anonwww.html [dostęp: 20.06.2015]

[56] https://wikileaks.org/index.en.html [dostęp: 20.06.2015]

[57] http://www.idg.pl/news/361043/wikileaks.zapowiada.kolejne.15.tys.dokumentow.html [dostęp: 20.06.2015]

[58] Por. D. Mider, op. cit.

Drugim wymiarem wolności jest wymiar prawa do anonimowości w sieci, które głównie opiera się na prawie do maskowania prawdziwej tożsamości. W Internecie dominującym standardem obsługi stron WWW są tzw. pliki cookies. Pliki te zapisują szereg informacji, takich jak preferencje wyświetlania (rozmiar czcionki), odpowiedzi w ankietach czy loginy i hasła dostępowe[59]. Oprócz plików cookies anonimowość ogranicza również adres IP – jest to swoisty adres „zamieszkania" sprzętu, z którego łączymy się z zasobami sieci WWW. Wiele sieci politycznych próbuje ominąć „narzędzia inwigilacji", jak określają IP i cookies, przez korzystanie z alternatywnych form dostępu do zasobów sieci, np. sieci Tor zwanej też Onion Ring. Sieć ta jest zbudowana tak jak cebula – warstwowo, działa niezależnie od swoich elementów. Wytropienie jednego z jej elementów nie oznacza uzyskania informacji o innych uczestnikach sieci, jak dzieje się w wypadku tradycyjnych narzędzi internetowych[60]. Sieci takie jak Tor są wykorzystywane przez opozycjonistów w takich państwach, jak Białoruś, Birma czy Iran dla zachowania anonimowości oraz uchronienia się przed aresztowaniem, ale również przez zorganizowane grupy przestępcze czy terrorystów. Szacuje się, że tzw. ukryty Internet, czyli dół góry lodowej (sieć WWW często porównuje się do góry lodowej, w której tylko 10% jej powierzchni widoczne jest gołym okiem), to główny obecnie kanał komunikacji dla gangów narkotykowych, handlarzy ludźmi, grup pedofilskich czy wreszcie grup terrorystycznych[61]. Narzędzie to może być więc wykorzystywane zarówno do walki z reżimem, jak i do czerpania zysków z działalności przestępczej. Wyzwaniem dla Europy jest wypracowanie rozwiązań, które z jednej strony zapewnią przestrzeganie prawa, ale z drugiej nie ograniczą prawa do wolności słowa oraz prawa do prywatności. Sieci to również przykład walki prawa do kultury z prawem do własności intelektualnej. Najlepiej ten konflikt widoczny był w wypadku protestów przeciwko ACTA – regulacji, która ochronę prawa własności prywatnej miała przenieść na poziom międzynarodowy. Najmocniej zaprotestowali przeciwko temu przedstawiciele młodego pokolenia, którzy argumentowali, że regulacje ograniczają ich prawo dostępu do kultury. Wystąpienia pod hasłem STOP ACTA były z jednej strony konfliktem prawa do kultury z prawem do własności intelektualnej, ale z drugiej był to konflikt generacji analogowej z generacją cyfrową oraz pokaz możliwości realnej, więc w świecie rzeczywistym, siły mobilizacyjnej zaplecza ruchów społecznych[62]. Sieci pokazały w tych protestach wzrost swojego udziału w procesie politycznym. Można powiedzieć, że protesty te były zwiastunem nowej polityki – polityki, w której sieć i sieci będą odgrywać istotną rolę. Zrozumienie tego oraz podjęcie działań na rzecz włączenia sieci w europejski proces polityczny jest kolejnym wyzwaniem dla Europy.

Ostatnim wyzwaniem, na które należy zwrócić uwagę, jest kwestia bezpieczeństwa. Należy je rozumieć dwojako – klasycznie jako brak zagrożeń oraz jako bezpieczeństwo danych przesyłanych przez sieć WWW.

W rozumieniu klasycznym należy zastanowić się nad modelem nadzoru nad sieciami, np. w zakresie walki z popełnianiem przestępstw. Stosować nadzór prewencyjny czy reaktywny? Nie ma tu prostych odpowiedzi ani recept.

---

[59] http://europa.eu/cookies/index_pl.htm [dostęp: 20.06.2015].

[60] https://tor.eff.org/ [dostęp: 20.06.2015].

[61] A. Rothert, *Dezagregacja polityki*, op. cit., s. 146–157.

[62] http://www.ecs.gda.pl/library/File/nauka/do_pobrania/Obywatele_ACTA_Raport.ECS.pdf [dostęp: 13.03.2017].

Bezpieczeństwo danych to z kolei wolność od cyberataków oraz cyberterroryzmu. Stworzenie skutecznego systemu zabezpieczeń nie jest łatwym zadaniem, bo musi połączyć kryterium skuteczności i sprawności sieci jako zbioru danych z kryterium wolności i anonimowości użytkowników. W mojej opinii ze wszystkich opisywanych przeze mnie wyzwań to jest najważniejsze i jednocześnie jest ono wyzwaniem, w którym nie ma prostych odpowiedzi. Wypracowanie polityki UE oraz państw członkowskich w tej dziedzinie wymaga dalszej refleksji nad tym zagadnieniem oraz konsultacji z bezpośrednio zainteresowanymi – użytkownikami sieci i członkami sieci. Bez ich udziału nie uda się sprostać tym wyzwaniom i wypracować nowych polityk publicznych w tej materii.

Bibliografia

Druki zwarte

Adamowski J., *Demokracja a nowe środki komunikacji społecznej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2004.

Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, Atla 2, Wrocław 2004.

Armbruster J., *Arabska wiosna. Rewolucja w świecie islamskim*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2013.

Arquilla J., Ronfeldt D., *Networks and netwars*, RAND Corporation, Santa Monica 2001.

Arystoteles, *Polityka*, PWN, Warszawa 2003.

Bard A., Söderqvist J., *Netokracja. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006.

Bell D., *Nadejście społeczeństwa postindustrialnego. Próba prognozowania społecznego*, IBWPK, Warszawa 1975.

Bendyk E., *Bunt sieci*, Polityka Spółdzielnia Pracy, Warszawa 2012.

Bógdał-Brzezińska A., Gawrycki M. F., *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Fundacja Studiów Międzynarodowych: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2003.

Browning G., *Elektroniczna demokracja. Wybory w Internecie*, Mikom, Academic Press Professional, Warszawa 1997.

Castells M., *Galaktyka Internetu*, Dom Wydawniczy „Rebis", Warszawa 2003.

Castells M., *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, PWN, Warszawa 2013.

Castells M., *Władza komunikacji*, PWN, Warszawa 2013.

Chodurski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.

Crystal D., *Language and the Internet*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

Denning E., *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2002.

Goban-Klas T., *Media i komunikowanie masowe*, PWN, Kraków 2002.

Haber L., Niezgoda M. (red.), *Społeczeństwo informacyjne. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.

Jenkins H., *Kultura konwergencji*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006.

Manovich L., *Język nowych mediów*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006.

Mattelart A., *Społeczeństwo informacji*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych „Universitas", Kraków 2004.

Mider D., *Cyberpolitologia. Badania polityki w Internecie*, ACAD, Warszawa 2013.

Mider D., *Partycypacja polityczna w Internecie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008.

Muldering Ch. M., *An Uncertain Future: Youth Frustration and the Arab Spring*, Boston University, Boston 2013.

Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, „Graffiti BC", Toruń 2004.

Płudowski T., *Komunikacja polityczna w amerykańskich kampaniach wyborczych*, Collegium Civitas: Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Rothert A., *Cybernetyczny porządek polityczny*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2005.

Rothert A., *Dezagregacja polityki*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.

Rothert A., *Technopolis. Wirtualne sieci polityczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.

Spencer H., *Jednostka wobec państwa*, „Liber", Warszawa 2002.

Tadeusiewicz R., *Społeczność Internetu*, „Exit", Warszawa 2002.

Wallace P., *Psychologia Internetu*, Dom Wydawniczy „Rebis", Poznań 2001.

Zacher L., *Społeczeństwo informacyjne. Istota, rozwój, wyzwania*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006.

Artykuły

Diani M., *Analiza sieciowa*, [w:] K. Gorlach, P. Mooney, *Dynamika życia społecznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Kaase M., *Perspektywy badań partycypacji politycznej*, [w:] R. J. Dalton, H.-D. Klingemann, *Zachowania polityczne*, t. 2, PWN, Warszawa 2010.

Mider D., *Internet jako narzędzie walki z cenzurą*, [w:] M. Marczewska-Rytko (red.), *Haktywizm*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.

Sztompka P., *Scena z życia codziennego*, „Polityka", nr 41/2002.

Źródła internetowe

http://www.ecs.gda.pl/library/File/nauka/do_pobrania/Obywatele_ACTA_Raport.ECS.pdf [dostęp: 13.03.2017].

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_pl.htm [dostęp: 13.03.2017].

http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=pl [dostęp: 20.06.2015].

http://www.euractiv.com/future-eu/lisbon-agenda/article-117510 [dostęp: 19.06.2015].

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF [dostęp: 19.06.2015].

http://www.idg.pl/news/361043/wikileaks.zapowiada.kolejne.15.tys.dokumentow.html [dostęp: 20.06.2015].

http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/ceny;za;internet;w;polsce;wyzsze;-niz;w;luksemburgu;a;predkosc;,12,0,1355020.html [dostęp: 19.06.2015].

http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/kom/gruenbuch/kom-1996-0389-en.pdf [dostęp: 19.06.2015].

http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes200801/raport_Bangemanna_1994.pdf [dostęp: 13.03.2017].

http://www.rheingold.com/vc/book [dostęp: 19.06.2015].

http://sjp.pwn.pl/sjp/wyzwanie;2541345 [dostęp: 19.06.2015].

http://anonymouse.org/anonwww.html [dostęp: 20.06.2015].

http://europa.eu/cookies/index_pl.htm [dostęp: 20.06.2015].

https://tor.eff.org/ [dostęp: 20.06.2015].

https://wikileaks.org/index.en.html [dostęp: 20.06.2015].

Critical Art Ensemble, http://critical-art.net/ [dostęp: 20.06.2015].

Streszczenie
Sieć i sieci – e-wyzwanie Europy

Sieć i sieci polityczne stają się dziś istotnym wyzwaniem dla Europy. Poza szansami rodzą one również szereg zagrożeń. Internet jest zatem nie tylko czynnikiem rozwoju demokracji. Zmienia on kanały komunikacji politycznej, a także treść polityki. Sfera polityki ma jednak bardzo duży problem z nadążeniem za tempem zmian, które wnoszą kwestie sieciowości. Agenda cyfrowa staje się istotnym wyzwaniem dla polityki w warunkach państw Unii Europejskiej. Szczególnie ważne są w niej działania podejmowane w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu oraz zwalczania cyberprzestępczości.

Słowa kluczowe: Internet, social media, sieć polityczna, sieci polityczne, Unia Europejska, polityka

Summary
The internet and political networks – the European e-challenge

The internet and political networks have become important issues for Europe. In addition to the opportunities, there are a number of risks. The internet may aid the development of democracy, but it also carries risks. The internet is changing not only the channels

of political communication, but also the content of policy. The sphere of politics however, faces significant challenges in keeping pace with the changes that the internet encourages. The Digital Agenda is an important policy challenge in European Union countries. Particularly important are the measures taken to prevent digital exclusion and the fight against cybercrime.

Keywords: Internet, social media, political network, political networks, European Union, politics

Adam Pietrzkiewicz

Ustrojowe reformy organów służb specjalnych w III RP

Bezpieczeństwo jest wartością najważniejszą dla każdego ustroju społeczno-politycznego i dla obywateli danego państwa. Niezależnie od ustroju państwa nieodzownym warunkiem jego rozwoju jest zapewnienie bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb ludzkości[1]. Pozostaje ono we wzajemnej korelacji z zagrożeniami, czyli z elementami rozpoznawanymi i zwalczanymi przez służby specjalne. Prawie każde państwo na świecie w ramach własnych systemów bezpieczeństwa powołuje i utrzymuje instytucje określane mianem służb specjalnych. Działalność służb specjalnych to niejawne czynności operacyjno-rozpoznawcze ukierunkowane na zapewnienie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Przełom lat 80. i 90. XX wieku był dużym wstrząsem dla narodów i przywódców państw. Rok 1989 stał się symbolem przełomu, który dokonywał się w wielu dziedzinach funkcjonowania struktur naszego państwa. Jedne struktury ulegały rozpadowi, inne się łączyły. Moment transformacji ustrojowej Polski sprzyjał osłabieniu jej potencjału zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Z uwagi na brak gotowych rozwiązań podobnie jak w wielu krajach postsocjalistycznych Polska przystąpiła do wprowadzania systemowych reform w strukturach, które odpowiadały za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Początek transformacji ustrojowej w Polsce to obrady Okrągłego Stołu, wybory 4 czerwca 1989 roku do Sejmu oraz powołanie rządu Tadeusza Mazowieckiego 12 września 1989 roku. Dokonane przemiany w systemie politycznym państwa polskiego w znacznym stopniu dotyczyły resortów spraw wewnętrznych i obrony. Przygotowując nowy porządek państwa, nowy rząd szczególną uwagą objął organy, których podstawowym zadaniem jest ochrona państwa – wojsko, policję oraz służby specjalne. Resorty spraw wewnętrznych

[1] A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, PWN, Warszawa 2010, s. 65 i nast.

i obrony narodowej będące instytucjami państwa polskiego podlegały ogólnemu nurtowi tego państwa i tego społeczeństwa[2].

1. Definicja służb specjalnych

Tradycja służb specjalnych, a raczej tajnych organizacji, sięga czasów starożytnych. Z kart historii wiadomo, że już wtedy chwytano się różnego rodzaju metod wywiadowczych, szpiegowskich, aby uzyskać pilnie skrywane tajemnice przeciwnika. W sferze tajnych służb należy wyróżnić dwa elementy występujące i zależne od siebie – podmiot, czyli człowieka, i przedmiot tajnych służb, czyli tajemnicę, tj. coś na ogół niedostępnego dla wszystkich.

Pojęcie *służby specjalne* nie jest to określenie jednoznaczne, w rozumieniu wąskim są to służby cywilne i wojskowe organizujące i prowadzące działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze[3]. Należy przyjąć, że o służbach specjalnych można mówić przez pryzmat wywiadu i kontrwywiadu albo przez prawne usankcjonowanie działania operacyjno-rozpoznawczego. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez J. Gryz służby specjalne to usytuowane w strukturze aparatu państwowego samodzielne organizacyjnie lub wchodzące w skład innej jednostki państwowej instytucje uprawnione do prowadzenia działań o charakterze tajnym, z wykorzystaniem metod operacyjnych naruszających prawa i wolności osobiste[4]. Jak zauważa S. Zalewski, służby specjalne to zorganizowane zazwyczaj przez państwo struktury, ukierunkowane na niejawne pozyskiwanie informacji, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa organizatora tej działalności (państwa) bądź przeciwdziałanie ich zdobywaniu przez podobne struktury, identyfikowane jako obce[5]. Istotą działalności służb specjalnych jest gromadzenie i ochrona informacji o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W doktrynie służby specjalne dzieli się na dwie grupy: służby informacyjno-wywiadowcze oraz służby policyjno-prewencyjne[6]. Głównym zadaniem służb wywiadowczych jest zbieranie i przetwarzanie cennych informacji dla bezpieczeństwa państwa poza granicami. Natomiast istotą działań o charakterze kontrwywiadowczym jest podejmowanie czynności mających na celu neutralizowanie działalności obcych służb wywiadowczych. Działania wywiadu i kontrwywiadu mają charakter operacji tajnych i specjalnych. Wywierają pośredni lub bezpośredni wpływ na przeciwnika, doprowadzając do osłabienia jego potencjału politycznego, ekonomicznego, militarnego i moralnego[7]. Tym, co odróżnia służby specjalne od innych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe jest zakres ich uprawnień. Szczególnie istotne są ich uprawnienia do wykonywania działań operacyjno-rozpoznawczych. Rozwój

[2] A. Żebrowski, *Wpływ przemian ustrojowych na bezpieczeństwo Polski. Wybrane problemy*, [w:] M. Śliwa, A. Żebrowski, R. Kłaczyński (red.), *Bezpieczeństwo RP: wczoraj i dziś. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2014, s. 68.

[3] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, „Myśl Wojskowa", nr 6/2002, s. 118.

[4] J. Gryz, *Teoretyczne aspekty funkcjonowania służb specjalnych RP*, „Realia i Co Dalej", nr 1/2012, s. 77.

[5] S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2005, s. 34.

[6] M. Paździor, B. Szmulik, *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2012, s. 121.

[7] Z. Grzegorowski, *Służby specjalne a bezpieczeństwo państwa Polskiego*, Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń 2013, s. 122.

cywilizacyjny, zmiany społeczno-gospodarcze w Polsce spowodowały, że służby specjalne w sposób naturalny musiały ewoluować. Obecnie do służb specjalnych oprócz wywiadu i kontrwywiadu zalicza się także inne służby bezpieczeństwa, których działalność różni się od praktyki policyjnej. Szczególne uprawnienia i kompetencje służb specjalnych sprawiają, że są one istotnym instrumentem mającym zapobiegać zagrożeniom o różnorodnym charakterze i zwalczać je. Zasadniczą rolę w działalności służb specjalnych odgrywają informacje, które należy traktować jako potencjał wywiadu i kontrwywiadu. Natomiast determinantem skuteczności służb specjalnych jest efektywność pozyskiwania i analizy tych informacji. Należy podkreślić, że pozyskane przez służby specjalne informacje mają zasadniczy wpływ na procesy decyzyjne władzy państwowej. W praktyce wyróżnia się służby specjalne cywilne i wojskowe, czego przykładem są rozwiązania ustrojowo-prawne w Polsce[8].

2. Służby specjalne w okresie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej

Należy podkreślić, że w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działały dwie niezależne od siebie służby: cywilna i wojskowa, usytuowane w resortach spraw wewnętrznych i obrony narodowej. Ministerstwu Spraw Wewnętrznych podlegały organy terenowe – Wojewódzkie i Rejonowe Urzędy Spraw Wewnętrznych[9]. W centrali utworzono piony służby wywiadu i kontrwywiadu (Departamenty I i II) oraz cieszącej się najgorszą sławą Służby Bezpieczeństwa (Departamenty: III – do walki z opozycją, IV – do walki z Kościołem, V – ochrony przemysłu i komunikacji, VI – ochrony rolnictwa i leśnictwa). Piony uzupełniała służba zabezpieczenia materiałowego, polityczno-wychowawcza, kadr i doskonalenia zawodowego oraz zabezpieczenia operacyjnego. Podległe MSW były także Szefostwo Wojsk MSW (w tym Zarząd Zwiadu WOP i Zarząd Wojskowej Służby Wewnętrznej Nadwiślańskich Jednostek MSW) oraz Komenda Główna Milicji Obywatelskiej. Skuteczne wykonywanie zadań wspomagały m.in.: Departament Techniki, Departament PESEL, Biuro Paszportów, Biura: „A", „B", „C", „W" czy Zarząd Łączności[10]. Jak widać, struktura była bardzo rozbudowana, resort spraw wewnętrznych liczył około 160 tys. osób. W resorcie obrony narodowej funkcjonował utworzony w 1945 roku Oddział II Sztabu Generalnego przemianowany w 1951 roku na Zarząd II Sztabu Generalnego WP (wywiad) oraz utworzona w 1957 roku Wojskowa Służba Wewnętrzna – WSW (kontrwywiad)[11]. Przemiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 roku doprowadziły również do procesu reformowania polskich cywilnych służb specjalnych. Spór dotyczący reformy służb specjalnych koncentrował się wokół koncepcji tzw. opcji zerowej oraz modelu mieszanego. Opcja zerowa zakładała rozwiązanie wszystkich służb specjalnych i budowanie aparatu opartego na nowej, jakościowo innej kadrze. Taki model

[8] A. Żebrowski, *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku*, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin 2010, s. 255 i nast.

[9] Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów, Dz.U. 1983, nr 38, poz. 172.

[10] A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2005, s. 290.

[11] G. Rudzanek, G. Tokarz (red.), *Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2009, s. 134–136.

wiązał się jednak z całkowitą dezorganizacją pracy, a w konsekwencji ze znacznym osłabieniem bezpieczeństwa kraju. Opcja mieszana zakładała natomiast weryfikację byłych funkcjonariuszy oraz jednoczesne przyjęcie do służby nowych. Taki model działania przyjął Krzysztof Kozłowski – pierwszy szef nowej struktury państwowej, Urzędu Ochrony Państwa, powołanego do życia decyzją Sejmu 6 kwietnia 1990 roku[12]. Nowa służba miała w zakresie swoich kompetencji dbałość o bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, czyli skupiała w sobie zadania kontrwywiadowcze, jak i wywiadowcze. Automatycznie uległa rozwiązaniu Służba Bezpieczeństwa. Nowe kierownictwo stanęło przed obowiązkiem dokonania weryfikacji dotychczasowych funkcjonariuszy SB. W dniu 31 sierpnia 1990 roku, z chwilą wejścia w życie ustawy, zwolniono ze służby około 24 tys. funkcjonariuszy SB, z których do nowej służby w demokratycznych strukturach Urzędu Ochrony Państwa zatrudniono około 6 tys.[13]

Przejawem pozytywnych zmian ustrojowych i społecznych zachodzących w ramach resortu spraw wewnętrznych było powołanie Uchwałą nr 171 Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1989 roku Politycznych Komitetów Doradczych Ministrów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych, który opiniował projekty aktów prawnych wydawanych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministra spraw wewnętrznych, odnoszących się do organizacji i funkcjonowania m.in. Urzędu Ochrony Państwa[14].

Na podstawie art. 9, ust. 1 Ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych[15] Rada Ministrów z dniem 9 lipca 1990 roku wydała Rozporządzenie w sprawie powołania Politycznego Komitetu Doradczego przy MSW oraz nadania mu statutu[16]. Niniejsze rozporządzenie anulowało moc prawną uchwały nr 171. Pracami Komitetu kierował Minister Spraw Wewnętrznych, a do jego zadań należało doradztwo i konsultacje w istotnych sprawach należących do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych oraz podległych mu centralnych organów administracji państwowej. Jak zauważa A. Żebrowski, w skład komitetu wchodziło od 7 do 9 członków powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. W posiedzeniach komitetu brali udział z urzędu Szef Urzędu Ochrony Państwa oraz Komendant Główny Policji[17].

2.1. Urząd Ochrony Państwa

Ochrona bezpieczeństwa państwa jest niezbędnym warunkiem zapewnienia rozwoju każdej zbiorowości ludzkiej, zwłaszcza państwa. W celu zapewnienia tej ochrony został utworzony na mocy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. Urząd Ochrony Państwa[18]. Urząd Ochrony Państwa w swoim zakresie działania otrzymał wiele zadań, ustawa zakładała bowiem, iż w jego gestii powinno być rozpoznawanie oraz przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom,

[12] Tekst pierwotny ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz.U. 1990, nr 30, poz. 180, znowelizowany tj. Dz.U. 1999, nr 51, poz. 526. W dniu 6 kwietnia obecnie obchodzone jest święto ABW – prawnej następczyni UOP.

[13] A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych*…, op. cit., s. 295.

[14] A. Abramski, S. Sagan, *Policja*, [w:] S. Sagan (red.), *Prawo policyjne. Komentarz*, „Polbod", Katowice 1992, s. 20.

[15] Dz.U. 1990, nr 30, poz. 181.

[16] Dz.U. 1990, nr 47, poz. 279.

[17] A. Żebrowski, *Wpływ*..., op. cit., s. 72.

[18] Tekst pierwotny Dz.U. 1990, nr 30, poz. 181, z późn. zm.

które mogą być skierowane przeciwko państwu. UOP miał chronić jego bezpieczeństwo, obronność, niezależność i międzynarodową pozycję. Są to te elementy, które świadczą o suwerenności państwa polskiego. Ustawodawca podkreślił, że zadaniem pracowników tej instytucji jest zwalczanie szpiegostwa oraz terroryzmu międzynarodowego. Dostrzeżono również ekonomiczny aspekt bezpieczeństwa państwa, funkcjonariusze UOP mieli nie tylko zapobiegać przestępstwom o charakterze ekonomicznym (które w poważnej mierze zagrażają bezpieczeństwu państwa), ale również je wykrywać. Jedną z innych płaszczyzn działania wspomnianej wyżej instytucji miało być przygotowywanie dla najwyższych urzędów państwowych różnego rodzaju analiz czy informacji, ułatwiających osobom sprawującym wysokie funkcje w III Rzeczypospolitej podejmowanie takich decyzji, które byłyby najkorzystniejsze dla państwa polskiego. Zgodnie z treścią art. 1 ustawy funkcjonariusze UOP mieli za zadanie również działać na polu zabezpieczenia tajemnicy państwowej, aby tajne informacje czy dokumenty nie trafiały do rąk osób do tego niepowołanych. Do podstawowych zadań UOP ustawodawca zaliczył:

– rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i całość państwa,
– zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa i terroryzmu, a także innych poważnych przestępstw przeciwko państwu, oraz ściganie ich sprawców,
– rozpoznawanie i przeciwdziałanie naruszeniom tajemnicy państwowej,
– przygotowywanie dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa[19].

Pozycja prawna Urzędu Ochrony Państwa uległa zmianie w wyniku przeprowadzonych reform „centrum administracji" Ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej[20]. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa państwa i ochrony jego porządku konstytucyjnego został Szef Urzędu Ochrony Państwa. Szczególnie ważne było umiejscowienie UOP w systemie struktur władzy III Rzeczypospolitej. Osoba stojąca na czele UOP podporządkowana była bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, premier sprawował nadzór nad tą instytucją[21]. Kolejną ważną sprawą, regulowaną przez ustawę, był sposób powoływania kandydata na szefa UOP. Decyzję o tym, kto ma piastować tę funkcję, podejmował Prezes Rady Ministrów, który musiał wcześniej zasięgnąć opinii w tej sprawie Prezydenta RP i Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych[22]. W wyniku przeprowadzonych reform ustrojowych – jak już wspomniana pozycja prawna Szefa Urzędu Ochrony Państwa uległa zmianie – nowela ustawy o UOP zwiększyła zakres zadań tego organu. Zgodnie ze znowelizowanym art. 1, ust. 2 ustawy o UOP do zadań Szefa Urzędu Ochrony Państwa należało:

– rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa,

[19] Ibidem, art. 1, ust. 2.
[20] Dz.U. 1996, nr 106, poz. 496, z późn. zm.
[21] K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Służby specjalne wobec terroryzmu*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2009, s. 63.
[22] E. Ura (red.), *Prawo administracyjne*, „Fosze", Rzeszów 1997, s. 359.

– zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa i terroryzmu oraz innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa oraz ściganie ich sprawców,
– zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa i ściganie ich sprawców,
– zapobieganie i wykrywanie przestępstw o charakterze lub zasięgu międzynarodowym, w tym nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi, psychotropowymi lub materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi oraz ściganie ich sprawców,
– rozpoznawanie i przeciwdziałanie naruszeniom tajemnicy państwowej,
– przygotowywanie dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa,
– kryptograficzna ochrona wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, przekazywanych przez techniczne środki łączności na potrzeby organów administracji państwowej i państwowych instytucji finansowych i gospodarczych[23].

Ustawa określiła również, że UOP, realizując swoje zadania, wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze. Uprawnienia w tym zakresie pokrywały się z uprawnieniami policjantów, gdyż do czynności tych należało m.in. prawo do legitymowania, zatrzymywania, przeszukiwania[24].

2.2. Wojskowa Służba Informacyjna

Reforma ustrojowa objęła również służby wojskowe w 1991 roku, likwidacji uległa Wojskowa Służba Wewnętrzna, która zastąpiona została przez Żandarmerię Wojskową oraz utworzone zostały Wojskowe Służby Informacyjne, formacja odrębna i niezależna od Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Wojskowe Służby Informacyjne podlegały bezpośrednio cywilnemu ministrowi obrony narodowej. Ważnym problemem WSI był brak właściwej ustawy określającej ramy funkcjonowania nowej służby. Jej działalność opierała się na podstawie:
– znowelizowanej ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 21 listopada 1967 r.[25], której art. 15 stanowił: „Wojskowe Służby Informacyjne wykonują zadania związane z rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w obronność Państwa oraz naruszeniom tajemnicy państwa w zakresie obronności, jak również przygotowują dla organów państwowych informacje i analizy istotne dla obronności Państwa”,
– Decyzji Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 sierpnia 1991 r.,
– art. 2 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa stwierdzającym, że analogiczne zadania realizują „służby wywiadu i kontrwywiadu” podległe Ministrowi Obrony Narodowej,
– Ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych[26], która mówi o Wojskowej Służbie Informacyjnej jako o jednej ze służb ochrony państwa,
– odpowiednich przepisów ustawy o powołaniu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

[23] Tekst jednolity Dz.U. 1999, nr 51, poz. 526, z późn. zm.
[24] E. Ura (red.), *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 360.
[25] Dz.U. 1992, nr 4, poz. 16 i Dz.U. 1994, nr 43, poz. 165.
[26] Tekst pierwotny Dz.U. 1999, nr 11, poz. 95.

Nowe służby w postaci ABW i AW powstały w maju 2002 roku, jednak reforma służb specjalnych w niewielkim stopniu dotyczyła WSI, z której wyodrębniono część struktur wywiadu przez oddelegowanie grupy żołnierzy do Agencji Wywiadu. Od tego czasu Wojskowe Służby Informacyjne zajmowały się wywiadem operacyjno-taktycznym.

Konkretne uregulowania prawne zostały zawarte dopiero w uchwalonej 9 lipca 2003 roku ustawie o Wojskowych Służbach Informacyjnych[27], po 12 latach funkcjonowania tej służby. Cechą charakterystyczną ustawy o WSI było to, że zawierała strukturę WSI[28]. Według cytowanej ustawy obowiązującej od 23 sierpnia 2003 roku do momentu likwidacji do zadań WSI należało:

– prowadzenie wywiadu o charakterze operacyjno-taktycznym, który wzmacnia rozpoznanie wojskowe (Generalny Zarząd Rozpoznania Wojskowego Sztabu Generalnego WP), m.in. dostarczając informacji dotyczących planowania obronnego, organizacji, uzbrojenia i techniki wojskowej obcych armii,
– realizowanie zadań kontrwywiadowczych służących obronie państwa w sferze obronności oraz gwarantujących bezpieczeństwo w wymianie informacji niejawnych w międzynarodowych kontaktach wojskowych.

Wojskowe Służby Informacyjne posiadały uprawnienia do prowadzenia niejawnych czynności operacyjno-rozpoznawczych (metody, formy i środki pracy operacyjnej) i analityczno-informacyjnych. Nie wyposażono ich jednak w prawo wykonywania czynności procesowych (uprawnienia śledcze). WSI w oparciu o nowe uregulowania prawne działała jeszcze tylko 3 lata do roku 2006.

3. Druga reforma służb specjalnych RP

Proces zmian w polskich służbach specjalnych miał charakter ciągły. Pomimo rozbudowanego systemu kontroli cywilnej służb specjalnych w roku 2002 zdecydowano się na głęboką reformę, której deklarowanym celem było m.in. udoskonalenie form koordynacji zasad nadzoru i kontroli. Zarzucano dotychczasowym organom nadzoru, tj. Kolegium do spraw Służb Specjalnych, ministrowi-koordynatorowi służb czy Sejmowej Komisji, nieefektywne działanie, niezapewniające wystarczającej kontroli cywilnej. Przyjęto założenia rozgraniczenia właściwości służb wywiadu od kontrwywiadu oraz oddzielenie pełnionych funkcji informacyjnych od procesowych[29]. W wyniku przeprowadzonych zmian zlikwidowano UOP, w jego miejsce powołując Agencję Wywiadu, pełniącą rolę narodowego wywiadu strategicznego, oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wykonującą zadania w zakresie tradycyjnego kontrwywiadu, ochrony interesów ekonomicznych państwa czy też informacji niejawnych. Nowe służby w postaci Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu zostały utworzone na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2002 r.[30]

[27] Dz.U. 2003, nr 139, poz. 1326.
[28] Ibidem, art. 10 i art. 11.
[29] K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy administracji*…, op. cit., s. 64–65.
[30] Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676.

3.1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest pierwszoplanową służbą państwową stojącą na straży bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest to służba specjalna, która podlega kontroli cywilnej. Działania ABW nadzoruje Premier i kontroluje Sejm. Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu weszła w życie w czerwcu 2002 roku i wtedy Urząd Ochrony Państwa został z mocy ustawy zlikwidowany. ABW zajmuje się pozawojskowymi aspektami działalności związanymi z ochroną informacji niejawnych, bezpieczeństwem wewnętrznym, teleinformatycznym czy ekonomicznym Do zadań ABW wynikających z treści ustawy należy m.in.: rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw: szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych, przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa, korupcji osób pełniących funkcje publiczne, przestępstw w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi w obrocie międzynarodowym. Agencja jest także odpowiedzialna za realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań związanych z ochroną informacji niejawnych oraz uzyskiwaniem, analizowaniem, przetwarzaniem i przekazywaniem właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego oraz wszelkiego rodzaju analiz[31].

Funkcjonariusze ABW swoje obowiązki wykonują między innymi poprzez uzyskiwanie, rozważanie i przetwarzanie informacji o zagrożeniach. Gotowe opracowania przekazywane są właściwym organom konstytucyjnym. ABW podejmuje także określone czynności na polecenie sądu lub prokuratora. Wypełniając swoje obowiązki, korzysta z uprawnień operacyjnych oraz procesowych. Na płaszczyźnie nałożonych przez ustawodawcę zadań ABW realizuje następujące funkcje:

1. Funkcję analityczno-informacyjną określoną w art. 5, ust. 1, pkt 4 cytowanej ustawy. Informacje będące w posiadaniu służb specjalnych mogą pochodzić z różnego rodzaju źródeł (legalnych – biały wywiad, jak i nielegalnych – osobowe źródła informacji, „agentura", środki techniki specjalnej) i są przetwarzane w tzw. cyklu informacyjnym, obejmującym etapy: ocenę, selekcję, analizę, syntezę, uformowanie w postać raportu lub sprawozdania.
2. Funkcję dochodzeniowo-śledczą wyrażającą się w uprawnieniach funkcjonariuszy ABW wynikających z treści art. 23 cytowanej ustawy (zatrzymywanie, legitymowanie osób, przeszukania, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, kontrola osobista). Powyższe uprawnienia ustawowe wykorzystywane są w trakcie gromadzenia materiału dowodowego zaistniałego przestępstwa oraz przy realizacji powierzonych (zleconych) przez prokuraturę lub sąd czynności procesowych. Obok czynności procesowych funkcjonariusze ABW wykonują także zadania administracyjne czy porządkowe (kontrola bagażu, kontrola miejsc, kontrola osób, wzywanie do określonego zachowania się,

[31] Art. 5 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

egzekwowanie niewykonanych poleceń poprzez zastosowanie środków przymusu bezpośredniego czy siły fizycznej).

3. Funkcję operacyjno-rozpoznawczą wyrażoną przez takie czynności jak:
   – kontrola operacyjna (art. 27), kontrolowanie korespondencji i przesyłek oraz stosowanie środków techniki specjalnej w celu uzyskania informacji i dowodów dotyczących przestępstwa, a także ich utrwalenia,
   – prowokacja (art. 29) – może być zarządzona przez Szefa ABW po otrzymaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego. Czynność ta polega na niejawnym nabyciu lub przejęciu przedmiotów, materiałów pochodzących z przestępstwa, jak też tych, których posiadanie i obrót jest zabroniony. Inną czynnością stosowaną w prowokacji przez funkcjonariuszy ABW jest wręczenie lub przyjęcie korzyści majątkowej w celu uwiarygodnienia zgromadzonych dotychczas informacji na temat przestępstwa czy wykrycia sprawców lub uzyskania dowodów,
   – przesyłka kontrolowana (art. 30) – przed wszczęciem postępowania karnego Szef ABW może zarządzić niejawną kontrolę nad obrotem, wytwarzaniem, przechowywaniem przedmiotów przestępstwa w celu udokumentowania przestępstwa i wykrycia sprawców. O zarządzeniu, przebiegu i wynikach czynności Szef ABW niezwłocznie zawiadamia Prokuratora Generalnego, który może nakazać ich zaniechanie[32].

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego charakteryzuje się zasadą centralizacji, jednoosobowego kierownictwa, podległości służbowej oraz hierarchicznego podporządkowania. Centralizacja przejawia się podporządkowaniem agencji centralnemu organowi administracji rządowej, jakim jest Szef ABW. Szef ABW jest centralnym organem administracji rządowej, działającym przy pomocy ABW, która jest urzędem administracji rządowej, podlegającym bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów[33].

Ustawa reguluje sposób powoływania i odwoływania Szefa ABW. Decyduje o tym Prezes Rady Ministrów, który wcześniej zasięga opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium i Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych[34]. Kolejną bardzo ważną kwestią jest struktura wewnętrzna polskich służb specjalnych. Zarządzeniem Premiera ustalono strukturę wewnętrzną ABW. W jej skład wchodzą następujące departamenty: Kontrwywiadu, Przeciwdziałania Korupcji, Terroryzmowi i Przestępczości Zorganizowanej, Postępowań Karnych, Zabezpieczenia Technicznego, Ochrony Informacji Niejawnych i Bezpieczeństwa Teleinformatycznego. Oprócz departamentów w skład ABW weszły następujące biura: Biuro Ewidencji i Archiwum, Biuro Prawne, Biuro Finansów, Biuro Kadr, Biuro Administracyjno-Gospodarcze i Biuro Szefa. Następnymi organami są Inspektorat Nadzoru, Kontroli i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Zespół Audytu Wewnętrznego, Zespół Ochrony Życia oraz Centralny Ośrodek Szkolenia ABW. W najważniejszych miastach Polski znajdują się delegatury, jest ich w sumie 15 (w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Radomiu, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu i Zielonej Górze)[35].

[32] Tekst jednolity ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2015, poz. 1929, z późn. zm.

[33] A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 2013, s. 198.

[34] Art. 14, ust. 1. ustawy o ABW oraz AW z 24 maja 2002 r., Dz.U. 2015, poz. 1929, z późn. zm.

[35] Zarządzenie nr 73 Prezesa Rady Ministrów z 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, MP nr 26, poz. 432.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego ma swoje jednostki terenowe w postaci delegatur[36]. W związku z doświadczeniami innych państw dotkniętych zamachami terrorystycznymi Prezes Rady Ministrów podjął decyzję o podpisaniu zarządzenia, na mocy którego 19 września 2005 roku utworzono w ABW odrębny Departament Przeciwdziałania Terroryzmowi. Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest jednostką koordynacyjno-analityczną w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi i jego zwalczania. Najważniejszą funkcją Centrum Antyterrorystycznego ABW jest koordynacja w zakresie analityczno-informacyjnym działań służb i instytucji uczestniczących w zabezpieczeniu Polski przed zagrożeniami ze strony terroryzmu. Współpraca Centrum Antyterrorystycznego z partnerami zagranicznymi, takimi jak NATO czy Unia Europejska, jest prowadzona na płaszczyźnie dwustronnej i wielostronnej. Dotyczy to przede wszystkim wymiany informacji, wspólnej analizy globalnych zagrożeń oraz dzielenia się zdobytymi doświadczeniami i wiedzą[37].

Zadania wykonywane przez ABW czy CAT są niezwykle ważne dla ochrony interesu ekonomicznego, jak i ogólnego bezpieczeństwa naszego kraju. Dlatego też ABW pełni rolę wiodącego organu w zapewnianiu bezpieczeństwa Polski.

3.2. Agencja Wywiadu

Z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym państwa nierozerwalnie związane jest bezpieczeństwo zewnętrzne, które możemy zidentyfikować jako stan braku zagrożenia pochodzącego ze źródeł zewnętrznych dla bezpieczeństwa, obronności, niepodległości i nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Co oczywiste, działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zewnętrzne państwa mają zasadniczy wpływ na stan bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego Rzeczypospolitej odgrywa Agencja Wywiadu[38]. Agencja została powołana na podstawie Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, gdzie określono jej zadania. Zadania te służba realizuje poza granicami kraju, natomiast jej działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może być prowadzona tylko w ograniczonym zakresie mającym związek z jej zagraniczną działalnością oraz po uzgodnieniu z Szefem ABW. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego jest Szef Agencji Wywiadu[39], podległy bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.

Agencja Wywiadu jest urzędem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i obsługującym Szefa Agencji Wywiadu. Agencja działa zgodnie z jego zarządzeniami, decyzjami, rozkazami, wytycznymi i poleceniami oraz pod jego bezpośrednim kierownictwem. Agencja Wywiadu odgrywa szczególną rolę w zapobieganiu zagrożeniom terrorystycznym. Zadaniem AW jest również monitoring i analiza działalności grup o charakterze ekstremistycznym, mogących stanowić potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa RP, a także polskich obywateli i obiektów za granicą. Informacje uzyskane w

[36] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 148.

[37] J. Cymerski, *Terroryzm a bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2013, s. 200.

[38] A. Misiuk, *Administracja…*, op. cit., s. 153.

[39] Art. 2 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

ten sposób są gromadzone i przetwarzane, a następnie przekazywane kluczowym odbiorcom w państwie. AW aktywnie współpracuje również z krajowymi jednostkami odpowiedzialnymi za zwalczanie i zapobieganie zagrożeniom terrorystycznym, zwłaszcza z ABW, MON, BBN, SWW, SKW, SG, MSZ, BOR oraz Policją. Służba ta bierze ponadto udział m.in. w pracach Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych, Działalność AW koncentruje się także na obszarze walki z przestępczością zorganizowaną o charakterze transnarodowym.

Zadania Agencji Wywiadu obejmują m.in.: uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego; rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium RP; ochronę zagranicznych przedstawicielstw RP i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych; zapewnienie ochrony kryptograficznej łączności z polskimi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz poczty kurierskiej; prowadzenie wywiadu elektronicznego. Część zadań związanych z rozpoznaniem międzynarodowego terroryzmu czy przestępczości zorganizowanej jest zbieżna z wykonywanymi przez ABW, AW jednak co do zasady działa poza granicami państwa, a jej funkcjonariusze są pozbawieni uprawnień procesowych. Ustawa o Agencji Wywiadu stanowi również, że w granicach swoich zadań funkcjonariusze Agencji wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne. Na podstawie upoważnienia ustawowego organy administracji rządowej mają prawny obowiązek przekazywania szefowi AW informacji istotnych dla bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Polski.

Ustawa przewidziała dla szefów agencji zadania, których celem jest wymuszenie lepszej współpracy i obiegu informacji w służbach. Szef ABW koordynuje podejmowane przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawcze mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa, prowadząc centralną ewidencję zainteresowań operacyjnych służb specjalnych. Szef AW odpowiada natomiast m.in. za wymianę informacji o zagrożeniach zewnętrznego bezpieczeństwa na potrzeby rządu.

4. Zmiany polskich służb specjalnych po 2006 roku

Kolejne rządy, kolejne reformy to zjawisko charakterystyczne dla różnych dziedzin funkcjonowania III RP i nie omijało służb specjalnych. W 2006 roku przeprowadzono kolejną, trzecią dużą reformę tej dziedziny państwa. Tym razem zreformowano, a w zasadzie zlikwidowano WSI, powołując nowe służby wojskowe: Służbę Wywiadu Wojskowego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Powołano też całkiem nową służbę do walki z korupcją, Centralne Biuro Antykorupcyjne.

4.1. Centralne Biuro Antykorupcyjne

Ze względu na stosowane metody o charakterze operacyjnym Centralne Biuro Antykorupcyjne zaliczone zostało do służb specjalnych[40]. CBA powstało na mocy ustawy

[40] A. Misiuk, *Administracja…*, op. cit., s. 149.

z 9 czerwca 2006 r. jako służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Korupcją w rozumieniu ustawy jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiejkolwiek innej osoby, bądź przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie albo zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej. Centralne Biuro Antykorupcyjne działa na podstawie Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[41], która weszła w życie 24 lipca 2006 roku. Zgodnie z właściwością określoną w art. 1, ust. 1 ustawy do zadań CBA należy:

1 Rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko:
   a) działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego,
   b) wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, określonych w art. 250a, porządkowi publicznemu, określonych w art. 258, wiarygodności dokumentów, określonych w art. 270–273, mieniu, określonych w art. 286, obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 296, 297 i 299, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonych w art. 310 ustawy Kodeks karny z 6 czerwca 1997 r., a także o których mowa w art. 585–592 ustawy Kodeks spółek handlowych z 15 września 2000 r. oraz określonych w art. 179–183 ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,
   c) finansowaniu partii politycznych, określonych w art. 49d i 49f ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, jeżeli pozostają w związku z korupcją,
   d) obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, określonym w rozdz. 6 ustawy Kodeks karny skarbowy z 10 września 1999 r. (Dz.U. nr 83, poz. 930, z późn. zm.), jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa oraz ściganie ich sprawców.
2. Ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.
3. Dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów Ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych.
4. Ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji dotyczących: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców, o których mowa w art. 1, ust. 4, oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych.
5. Kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne.

[41] Tekst pierwotny Dz.U. 2006, nr 104, poz. 708, z późn. zm.

6. Prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi.
7. Podejmowanie innych działań określonych przepisami prawa krajowego i międzynarodowego[42].

W związku z posiadanymi uprawnieniami funkcjonariusze CBA mogą stosować fizyczne, techniczne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego, służące do obezwładniania lub konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów. Funkcjonariusz CBA ma prawo użycia broni palnej, jeżeli środki przymusu bezpośredniego wymienione w art. 15, ust. 1 okazały się niewystarczające lub ich użycie ze względu na okoliczności danego zdarzenia nie jest możliwe.

Jeżeli przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez CBA w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, a także uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstw, inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne, sąd na pisemny wniosek Szefa CBA złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może, w drodze postanowienia, zarządzić kontrolę operacyjną. Najważniejszą osobą funkcyjną agencji jest Szef CBA, który jako centralny organ administracji rządowej nadzorowany jest przez prezesa Rady Ministrów. Szefa CBA powołuje się na czteroletnią kadencję. Odwołuje go Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do spraw Służb Specjalnych oraz sejmowej komisji właściwej do spraw służb specjalnych. Szef CBA odpowiada za koordynację działań o charakterze operacyjno-rozpoznawczym i informacyjno-analitycznym podejmowanych przez inne organy w zakresie zwalczania korupcji[43].

4.2. Służba Kontrwywiadu Wojskowego

Służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej jest Służba Kontrwywiadu Wojskowego[44]. Służba Kontrwywiadu Wojskowego podlega Ministrowi Obrony Narodowej z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień prezesa Rady Ministrów lub ministra Koordynatora Służb Specjalnych w przypadku jego powołania. Jednocześnie podlega ona kontroli Sejmu. Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego jest centralnym organem administracji rządowej. Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego powołuje i odwołuje na wniosek Ministra Obrony Narodowej Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kolegium do spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych. Z kolei Minister Obrony Narodowej na wniosek Szefa SKW powołuje i odwołuje jego zastępców po zasięgnięciu opinii właściwych podmiotów.

[42] Tekst jednolity Dz.U. 2014, poz. 1411.
[43] A. Misiuk, *Administracja…*, op. cit., s. 152.
[44] Art. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jednolity Dz.U. 2016, poz. 253, z późn. zm.

Podstawowe zadania SKW zostały określone w art. 5, ust. 1 ustawy o SKW i SWW. Należą do nich m.in.:

– rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw popełnianych przez żołnierzy,
– współdziałanie z Żandarmerią Wojskową i innymi organami w ściganiu przestępstw,
– ochrona informacji niejawnych,
– ochrona wojska poza granicami kraju,
– analiza i zwalczanie zagrożeń,
– kontrwywiad radioelektroniczny oraz kryptografia i kryptoanaliza,
– kontrola umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia,
– ochrona badań naukowych,
– podejmowanie działań przewidzianych dla SKW w innych ustawach i umowach międzynarodowych[45].

Funkcjonariusze SKW uprawnieni są do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, analityczno-informacyjnych i wynikających z przepisów Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych[46]. W związku z wykonywaniem wymienionych czynności funkcjonariusze kontrwywiadu wojskowego mają szerokie uprawnienia, zarówno typowe dla służb policyjnych, jak i służb specjalnych. Jeżeli podczas wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez SKW w celu realizacji zadań, inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi duże prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne, sąd na pisemny wniosek Szefa SKW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może w drodze postanowienia zarządzić kontrolę operacyjną, która jest prowadzona niejawnie[47].

Funkcjonariusze SKW są uprawnieni także do wykonywania specjalistycznych czynności określonych w ustawie i użycia broni palnej w uzasadnionych przypadkach. Działalność Służby Kontrwywiadu Wojskowego stanowi element międzynarodowego systemu bezpieczeństwa. W celu gromadzenia, analizy i wymiany informacji o zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa SKW współpracuje z wieloma instytucjami krajowymi i zagranicznymi.

4.3. Służba Wywiadu Wojskowego

Z dniem 9 czerwca 2006 roku powołano na mocy ustawy wojskową służbę specjalną w postaci Służby Wywiadu Wojskowego[48], która odpowiedzialna jest za ochronę przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra obrony narodowej. Zasadnicza działalność SWW jest realizowana poza granicami państwa polskiego. Funkcjonariusze wywiadu wojskowego mogą prowadzić operacje w kraju jedynie w związku z działalnością SWW poza granicami państwa i wyłącznie za pośrednictwem ABW i SKW.

[45] Ibidem, art. 5.1.
[46] Ibidem, art. 25.
[47] A. Misiuk, *Administracja*..., op. cit., s. 162.
[48] Art. 2 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

Do ustawowych zadań Służby Wywiadu Wojskowego należy:

1. Uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji, mogących mieć istotne znaczenie dla:
   a) bezpieczeństwa potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej,
   b) bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP,
   c) warunków realizacji, przez SZ RP, zadań poza granicami państwa.
2. Rozpoznawanie i przeciwdziałanie:
   a) militarnym zagrożeniom zewnętrznym godzącym w obronność Rzeczypospolitej Polskiej,
   b) zagrożeniom międzynarodowym terroryzmem.
3. Rozpoznanie obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi w skali międzynarodowej, narkotykami i innymi substancjami oraz towarami, technologiami i usługami o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, w tym również rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowego rażenia i zagrożeń związanych z jej proliferacją oraz środków jej przenoszenia.
4. Rozpoznanie i analizowanie zagrożeń, jakie mogą zmaterializować się w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, które mogą negatywnie oddziaływać na obronność państwa oraz zdolność bojową SZ RP, a także podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń.
5. Prowadzenie wywiadu elektronicznego na rzecz SZ RP oraz przedsięwzięć z zakresu kryptoanalizy i kryptografii.
6. Współdziałanie w organizowaniu polskich przedstawicielstw wojskowych za granicą.
7. Uczestniczenie w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia[49].

Służba Wywiadu Wojskowego podlega ministrowi obrony narodowej, z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień prezesa Rady Ministrów lub ministra Koordynatora Służb Specjalnych. Jednocześnie Służba Wywiadu Wojskowego podlega kontroli sejmowej. Szef Służby Wywiadu Wojskowego jest centralnym organem administracji rządowej, który powoływany i odwoływany jest na wniosek Ministra Obrony Narodowej przez Prezesa Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kolegium do spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych. Szef Służby Wywiadu Wojskowego posiada kompetencje pozwalające na współpracę z właściwymi organami i służbami innych państw. Organizację Służby Wywiadu Wojskowego określa jego statut, który nadaje Minister Obrony Narodowej po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów. W celu zapewnienia bezpieczeństwa i zdolności bojowej jednostek wojskowych SZ RP realizujących zadania za granicą w skład tych jednostek mogą wchodzić jednostki organizacyjne SKW, tj.: Gabinet Szefa, Departament I, Departament II, Departament III, Biuro Finansów, Biuro Ochrony i Osłony, Biuro Administracyjno-Logistyczne, Biuro Kadr, Biuro Prawne, Biuro Ewidencji i Archiwum, Biuro Zagrożeń Globalnych, Samodzielny Audytor.

Aby zrealizować ustawowe zadania, funkcjonariusze SWW wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne. W związku z wykonywaniem wymienio-

[49] Ibidem, art. 6.

nych czynności funkcjonariusze wywiadu wojskowego mają szerokie uprawnienia, które w ustawie określono bardzo lakonicznie, ze zrozumiałych względów[50].

Podsumowanie

Miniony okres III RP to dla polskich służb specjalnych czas pod każdym względem przełomowy. Czas ścierania się różnych koncepcji i ocen ich funkcjonowania w zależności od przyjętej opcji politycznej. Obecnie do grona funkcjonujących służb specjalnych w Polsce *sensu stricte* zaliczamy służby cywilne – ABW, AW, CBA, oraz służby wojskowe – SKW i SWW. Trzeba mieć świadomość, że obiektywna ocena funkcjonowania służb specjalnych nigdy nie jest możliwa, gdyż informacje o wielu operacjach, zarówno udanych, jak i nieudanych, zawsze objęte są klauzulą tajności.

Konkludując, należy stwierdzić, że współczesne wyzwania, przed jakimi stoją służby specjalne, koncentrują się wokół terroryzmu międzynarodowego oraz kwestii bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Kluczowe znaczenie w obu przypadkach ma współpraca oraz wymiana informacji pomiędzy poszczególnymi agencjami. Nie mniej ważnym elementem sprawnego i dobrego funkcjonowania służb specjalnych RP jest konieczność przekonania polityków, że mają one służyć przede wszystkim dobru państwa, a tym samym powinny być apolityczne.

Bibliografia

Abramski A., Sagan S., *Policja*, [w:] S. Sagan (red.), *Prawo policyjne. Komentarz*, „Polbod", Katowice 1992.

Cymerski J., *Terroryzm a bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2013.

Gryz J., *Teoretyczne aspekty funkcjonowania służb specjalnych RP*, „Realia i Co Dalej", nr 1/2012.

Grzegorowski Z., *Służby specjalne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń 2013.

Jałoszyński K., Zalewski S., *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Służby specjalne wobec terroryzmu*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2009.

Maslow A., *Motywacja i osobowość*, PWN, Warszawa 2010.

Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Misiuk A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 2013.

Paździor M., Szmulik B., *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2012.

Rudzanek S., Tokarz G. (red.), *Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2009.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, „Myśl Wojskowa", nr 6/2002.

[50] A. Misiuk, *Administracja…*, op. cit., s. 166.

Ura E. (red.), *Prawo administracyjne*, „Fosze", Rzeszów 1997.

Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2005.

Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003),* Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 2005.

Żebrowski A., *Wpływ przemian ustrojowych na bezpieczeństwo Polski. Wybrane problemy*, [w:] M. Śliwa, A. Żebrowski, R. Kłaczyński (red.), *Bezpieczeństwo RP: wczoraj i dziś. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2014.

Żebrowski A., *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku*, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin 2010.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1992, nr 4, poz. 16 i Dz.U. 1994, nr 43, poz. 165.

Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów, Dz.U. 1983, nr 38, poz. 172.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, Dz.U. 1990, nr 30, poz. 181.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, tekst jednolity Dz.U. 1999, nr 51, poz. 526.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz.U. 1996, nr 106, poz. 496, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jednolity Dz.U. 2016, poz. 1897, z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tekst jednolity Dz.U. 2016, poz. 1310, z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jednolity Dz. U. 2014, poz. 253, z późn. zm.

Zarządzenie nr 73 Prezesa Rady Ministrów z 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, MP nr 26, poz. 432.

Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu, MP nr 26, poz. 433.

Streszczenie
Ustrojowe reformy organów służb specjalnych w III RP

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian ustrojowych, jakie zaszły w polskich służbach specjalnych w III Rzeczypospolitej. Autor przyjmuje za początek reform rok 1989, uznając, iż rok ten przyniósł poważne zmiany w systemie politycznym państwa polskiego. Ich konsekwencją były między innymi reformy struktur odpowiadających za bezpieczeństwo Polski w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Końcem rozważań jest rok 2006, w którym ustawodawca zlikwidował Wojskowe Służby

Informacyjne, a w ich miejsce powołał Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Służbę Wywiadu Wojskowego.

Słowa kluczowe: Polska, zmiany ustrojowe, służby specjalne, reforma

Summary
Statutory reforms of the Special Services in the Third Republic of Poland

The main purpose of this article is to explain the political reforms that took place in the Polish Special Services during the 3rd Republic of Poland. The author takes 1989 as the beginning of the reforms. 1989 brought serious changes to the political system of Poland. A consequence of these changes was reform of the structures responsible for Poland's internal and external security. The analysis considers changes up until 2006, when legislators replaced the Military Information Services with the Counterintelligence Service and Military Intelligence Service.

Keywords: Poland, transformation, security service, reform

Andrzej Piasecki

Nieskuteczne referendum – 2015 rok[1]

Demokracja bezpośrednia w III RP – zarys historyczny

Transformacja ustrojowa po 1989 roku w największym stopniu zmieniła polski system polityczny. Jego nowe elementy dotyczyły praw, instytucji i procedur, co w połączeniu z nowymi podmiotami politycznymi (organizacjami, stanowiskami, ludźmi) tworzyło demokratyczne filary systemu. W tym kontekście pojawiła się też demokracja bezpośrednia. Jej początki sięgają pierwszych kwestii, które chciano uczynić przedmiotem referendum, takich jak ustawa antyaborcyjna czy wzmocnienie władzy prezydenta. W 1995 roku przyjęto ustawę o referendum, która umożliwiła implementację tej formy demokracji bezpośredniej na poziomie krajowym[2].

Na poziomie lokalnym referenda w sprawie odwołania rady gminy przeprowadzano już od 1992 roku. Nieco rzadziej odbywały się referenda w sprawie samoopodatkowania mieszkańców gminy i referenda w innych ważnych sprawach lokalnych. Pod koniec XX wieku w jednostkach samorządu terytorialnego rozwinęły się inne formy demokracji bezpośredniej: zebrania mieszkańców, konsultacje społeczne, inicjatywa obywatelska. W XXI wieku pojawił się i utrwalił budżet partycypacyjny – jako jedna z form demokracji bezpośredniej mieszkańców miast. Na poziomie krajowym znaczenia nabrała obywatelska inicjatywa ustawodawcza.

Pierwsze referendum ogólnopolskie odbyło się w lutym 1996 roku z inicjatywy prezydenta Lecha Wałęsy. Jednak w momencie głosowania Wałęsa był już po przegranych wyborach, a idea powszechnego uwłaszczenia, którą głosił, nie miała poparcia rządu i parlamentu. Zabrakło też odpowiedniej edukacji i zaangażowania partii politycznych. Ostatecznie w gło-

[1] Artykuł powstał w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki (nr projektu 2014/15/B/HS5/01866) *Demokracja bezpośrednia w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Wymiar formalnoprawny i praktyczny. Analiza politologiczna*.

[2] A. Piasecki, *Referenda w III RP*, PWN, Warszawa 2005.

sowaniu wzięło udział 32% uprawnionych i referendum było nieskuteczne (ustawa wymagała udziału ponad 50%). Wynik głosowania z 1996 roku pokazał, że instrumentalne traktowanie demokracji bezpośredniej ogranicza jej efektywność. Jednocześnie Polacy zainteresowali się tą nową formą politycznej aktywności, zdecydowanie popierali ideę referendum (co pokazywały sondaże) i deklarowali większy udział w takich głosowaniach w przyszłości[3].

Potwierdziły to wyniki kolejnego referendum, które odbyło się w maju 1997 roku. Jego ogłoszenie związane było z procedurą uchwalenia konstytucji. Po pozytywnym wyniku głosowania w Zgromadzeniu Narodowym przeprowadzono referendum, w którym uczestniczyło 43% uprawnionych, z tego 54% opowiedziało się za przyjęciem konstytucji. Ponieważ w przypadku referendum konstytucyjnego nie było wymogu ponad 50% frekwencji, głosowanie było skuteczne, a ustawa zasadnicza została ostatecznie przyjęta. W nowej konstytucji demokracja bezpośrednia znalazła swoje miejsce nie tylko w postaci przepisów dotyczących referendów, ale także poprzez uwzględnienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Do kolejnego referendum doszło w czerwcu 2003 roku. Poprzedziło je przyjęcie nowej ustawy o referendum krajowym oraz szeroka akcja informacyjna na temat integracji Polski z Unią Europejską. Towarzyszyła temu także atrakcyjna kampania, zaangażowanie się polityków, poparcie idei integracji przez papieża. Wyjątkowy charakter tego referendum wynikał także z tego, że było ono dwudniowe. Ostatecznie w głosowaniu wzięło udział 59% uprawnionych, a włączenie Polski do UE poparło 78%.

Proreferendalne inicjatywy, procesy, struktury

Do 2015 roku trzy referenda krajowe oraz około 800 referendów lokalnych i regionalnych stanowiły najważniejszy dorobek demokracji bezpośredniej w Polsce. W politycznych debatach wielokrotnie starano się wnieść nowe projekty pod powszechne głosowanie. Zazwyczaj czyniły to ugrupowania opozycyjne, chcąc w ten sposób (poprzez zbieranie podpisów, medialny rozgłos oraz debatę w parlamencie) wywrzeć nacisk na rząd. Tak było np. w roku 2004, kiedy Platforma Obywatelska przygotowała projekt reform (m.in. zniesienie senatu), które partia ta chciała poddać pod powszechne głosowanie. Do referendum nie doszło, ale sama akcja PO była ważnym krokiem w budowaniu poparcia. Po latach zresztą, gdy partia ta, już jako ugrupowanie rządzące, nie przeprowadziła reform, których sama się domagała, przypomniano jej liderom tę inicjatywę oraz fakt zniszczenia (zmielenia w niszczarkach) zebranych wtedy podpisów, które po akcji uznano za bezużyteczne. Na bazie tego powstał nawet ruch społeczno-polityczny pod nazwą Zmieleni, związany z ideą demokracji bezpośredniej[4].

Europeizacja i modernizacja Polski po 2004 roku sprzyjała aktywizacji obywatelskiej, co objawiło się innowacyjnymi formami działań oraz nowymi strukturami społeczno-politycznymi. Na gruncie lokalnym były to tzw. ruchy miejskie, których przedstawiciele odnieśli znaczące sukcesy w wyborach samorządowych w 2014 roku (m.in. w Poznaniu i Gorzowie Wielkopolskim). Innym przejawem powodzenia aktywności obywatelskiej połączonej

[3] A. Piasecki, *Direct democracy in Poland after 1989*, "The Sejm Review", Third special Edition, Warszawa 2007.

[4] Demokracja bezpośrednia – Ty decydujesz!, http://demokracjabezposrednia.pl/ [dostęp: 17.02.2017].

z demokracją bezpośrednią było skuteczne referendum w Krakowie w 2014 roku (podczas eurowyborów), podczas którego zdecydowana większość głosujących wypowiedziała się przeciw organizacji w tym mieście igrzysk zimowych, o co zabiegały władze.

Jednocześnie w XXI wieku aktywnie działały organizacje polityczne, których główną ideą było pełne odwołanie się do demokracji bezpośredniej albo też wykorzystanie referendum jako podstawowej formy implementacji zmian systemowych w polityce. Takim stowarzyszeniem społecznym był Ruch na rzecz Okręgów Jednomandatowych. Natomiast bardziej polityczny charakter miała partia Demokracja Bezpośrednia. Organizacje te nie miały rozbudowanych struktur ani też wpływów w mediach, ale potrafiły swoją konsekwencją i aktywnością wprowadzić do debaty publicznej problem wzmacniania demokracji poprzez referenda i inne formy bezpośredniego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych. W 2011 roku wprowadzono w Polsce nowy Kodeks wyborczy, który uwzględniał niektóre postulaty tych organizacji. Najważniejszy z nich to jednomandatowe okręgi w wyborach do Senatu (od 2011 roku) i do rad gmin (od 2014 roku) poza 65 największymi miastami (gdzie nadal wybory rad odbywają się według ordynacji proporcjonalnej).

Tło polityczne referendum 2015 roku

Rok wcześniej nic nie zapowiadało referendum. A nawet przeciwnie: perspektywa wyborów prezydenckich i parlamentarnych skupiała uwagę na demokracji przedstawicielskiej, przekreślając możliwość eksperymentowania z dodatkowym powszechnym głosowaniem. Scena polityczna wyglądała na mocno podzieloną pomiędzy największe ugrupowania rządzące (Platforma Obywatelska) i opozycyjne (Prawo i Sprawiedliwość). Żadne z nich nie opowiadało się za referendum. Podobnie w przypadku mniejszych partii będących w parlamencie: Polskie Stronnictwo Ludowe (rządowy koalicjant) i Sojusz Lewicy Demokratycznej („miękka" opozycja)[5].

Pod koniec 2014 roku brak profesjonalizmu w obsłudze procedur przy wyborach samorządowych spowodował oskarżenia o fałszerstwa wyborów (czego sądy nie potwierdziły) oraz protesty przeciwko indolencji Państwowej Komisji Wyborczej (doprowadziły do dymisji władz PKW). Szybko jednak zapomniano o tych problemach, bowiem najważniejsza była trwająca kampania wyborcza na urząd prezydenta. Jej końcówka przyniosła znaczące sukcesy kandydata PiS Andrzeja Dudy (mało znanego dotąd eurodeputowanego z Krakowa) oraz Pawła Kukiza (artysty, który od 2014 roku był radnym we Wrocławiu). Ten ostatni kandydat jako jedyny tak znaczący polityk najwyraźniej odwoływał się do idei referendum w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych. Pod jego wpływem kwestie referendum pojawiały się w kampanii prezydenckiej wielokrotnie. Z kolei Andrzej Duda zapowiedział poparcie zmiany konstytucji i wprowadzenie tam obligatoryjności dla tego głosowania w przypadku, gdy pod wnioskiem podpisze się milion wyborców. W kampanii prezydenckiej w sprawach referendum najczęściej wypowiadał się Paweł Tanajno, kandydat partii Demokracja Bezpośrednia.

[5] Więcej o przemianach politycznych w Polsce w 2015 roku w: A. Piasecki, R. Michalak, *Polska 1945–2015. Historia polityczna*, PWN, Warszawa 2016.

Sukces Andrzeja Dudy w pierwszej turze wyborów zmusił urzędującego prezydenta Bronisława Komorowskiego do zmiany formy działania, a także niektórych treści programowych. Na drugi dzień po porażce w pierwszej turze (procentowo 35:34) prezydent Komorowski zgłosił inicjatywę referendalną. Tym krokiem nie zjednał sobie zwolenników JOW w obozie Kukiza, a za to zdezorientował własnych wyborców. Wynik drugiej tury z wyborów prezydenckich (24 maja) pokazał, że eksperyment z pomysłem na referendum nie pomógł prezydentowi, który niewielką różnicą przegrał to głosowanie. Ale uruchomiona inicjatywa referendalna nie została zatrzymana.

Tymczasem kraj z jednej kampanii wyborczej (prezydenckiej) szybko przeszedł w kolejny etap politycznej rywalizacji, tym razem o parlament. W polskim systemie politycznym urząd prezydenta ma bardziej symboliczne znaczenie, natomiast realna władza prawodawcza, kontrolna i kreacyjna dotyczy parlamentu, a władza wykonawcza w największym stopniu spoczywa na premierze i radzie ministrów. Nowy prezydent wspierał Prawo i Sprawiedliwość i nie zamierzał wycofać wniosku o referendum, które złożył jego poprzednik, gdyż ten błąd można było wykorzystać w kampanii. Natomiast Platforma Obywatelska, która już w 2004 roku proponowała JOW i referendum, nie mogła teraz sprzeciwić się tej inicjatywie. W ten sposób już na samym starcie inicjatywa referendalna w 2015 roku stała się elementem dwóch kampanii oraz instrumentem politycznej rywalizacji.

Zgłoszenie wniosku o referendum i jego implementacja

Przełomowe znaczenie dla eksperymentu z referendum w 2015 roku miał wynik pierwszej tury wyborów prezydenckich. W działaniach prezydenta (i jego sztabu) widać było pośpiech i determinację. Na zwołanej 11 maja konferencji prasowej Bronisław Komorowski zapowiedział skierowanie do Marszałka Senatu projektu postanowienia o zarządzeniu referendum w sprawie JOW, finansowania partii z budżetu i systemu podatkowego z proponowanym terminem 6 września. Prezydent w argumentacji powołał się na poparcie, jakie w pierwszej turze uzyskał Paweł Kukiz i ocenił, że to sygnał „o oczekiwaniu liczącej się części opinii społecznej na zmiany". Zapewnił, że w ten sposób „likwiduje barierę prawną, konstytucyjną", która do tej pory uniemożliwiała myślenie i skuteczne działanie na rzecz wprowadzenia JOW do Sejmu.

Prezydent zrealizował swoją zapowiedź już 13 maja. Marszałek Sejmu otrzymał projekt postanowienia o zarządzeniu referendum i treść pytań: 1. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów w wyborach do Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej? 2. Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa? 3. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?[6].

Zatwierdzenie wniosku prezydenta przez Senat nastąpiło 21 maja. Dzień wcześniej, podczas debaty argumentację Bronisława Komorowskiego przedstawiał Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta Krzysztof Łaszkiewicz. W sprawie sposobu finansowania partii

[6] Pismo Prezydenta RP do Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza z 13 maja 2015 r., druk senacki nr 899.

senator Włodzimierz Cimoszewicz pytał: Czy chodzi o zmniejszenie kwot, czy o zmianę systemu? W tej kwestii szereg wątpliwości zgłosił Jarosław Obremowski oraz inni senatorowie. A Wojciech Skurkiewicz pytał o koszty referendum i źródło jego finansowania. Jan Maria Jackowski sugerował, że to wydatki związane z kampanią prezydenta. Bogdan Pęk oskarżał prezydenta, że w ten sposób „psuje demokrację". Dyskusja uwidoczniła głównie polityczny podział w Senacie, a nie stosunek senatorów do demokracji bezpośredniej[7]. Ostatecznie 21 maja w wyniku głosowania 57 senatorów (54 z PO i PSL, dwóch niezależnych i jeden z PiS) poparło prezydencki projekt, nikt nie był przeciwny, ale senatorowie PiS (poza jednym) nie wzięli udziału w głosowaniu. Prezydent podpisał zarządzenie o referendum 17 czerwca.

Organizacje polityczne wobec referendum

Platforma Obywatelska, jako największe ugrupowanie (w Sejmie i w Senacie) oraz partia będąca zapleczem politycznym prezydenta, w sprawie referendum miała trudne zadanie. Premier Ewa Kopacz poparła wniosek Bronisława Komorowskiego. W mediach pozytywnie na ten temat wypowiadali się politycy PO: Jacek Protasiewicz, Damian Raczkowski, Adam Musiuk, Robert Tyszkiewicz. Ale pojawiły się też głosy krytyczne, które przedstawiali: marszałek Radosław Sikorski (uważał, że zmiana form finansowania partii doprowadzi do oligarchizacji życia publicznego), senator Jan Rulewski (zauważał brak ustaleń koalicyjnych i konsultacji z rządem). W kampanii referendalnej PO informowała o swoim poparciu dla konkretnych pytań, wskazując jednocześnie PSL (czyli koalicjanta) jako partię, która jest przeciwnego zdania.

Do inicjatywy prezydenta negatywnie ustosunkowało się Prawo i Sprawiedliwość, zarzucając głównie nagły i instrumentalny charakter tego wniosku, który nie współgrał z dotychczasową postawą prezydenta. Rzecznik tej partii Marcin Mastalerek oświadczył: „Komorowski po przegranej pierwszej turze może obiecać absolutnie wszystko i wszystkim". Prezydent elekt Andrzej Duda również podkreślał to, że Komorowski „nagle zmienił zdanie". Najczęściej i najwięcej na ten temat wypowiadała się kandydatka na premiera z PiS Beata Szydło, która oprócz krytyki zaproponowała dopisanie nowych pytań referendalnych. Chodziło o kwestie wieku emerytalnego, sześciolatków w szkołach i o reprywatyzację lasów państwowych. Rozszerzeniu referendum przeciwny był urzędujący prezydent. Natomiast inicjatywę PiS co do uzupełnienia referendum o trzy nowe pytania poparł związek zawodowy Solidarność, organizując przed gmachem Senatu (w momencie debaty nad drugim referendum) widowiskową pikietę[8]. Działacze PiS rzadko zajmowali merytoryczne stanowisko w sprawie pytań referendalnych, ale w wielu wypowiedziach liderów tej partii przejawiały się negatywne oceny pytań, zwłaszcza w sprawie JOW i zniesienia finansowania partii z budżetu.

Komitet wyborczy Pawła Kukiza poparł referendum, ale jednocześnie dyskredytował prezydenta, który je zainicjował. Mimo że pytania referendalne dotyczyły spraw, które

[7] Stenogram, 75. posiedzenie Senatu RP VIII kadencji, http://www.senat.gov.pl/ [dostęp: 17.02.2017].
[8] A. Żurek, *Precz z Platformą*, „Tygodnik Solidarność", nr 37/2015.

Kukiz i jego doradcy wielokrotnie podnosili w trakcie kampanii do urzędu prezydenta i do parlamentu, to jednak politycy ci starali się, aby w żaden sposób ich stanowisko nie zostało odebrane jako poparcie dla Komorowskiego i PO. Słabe zaangażowanie się Kukiza w sprawy kampanii referendalnej wynikało także z przegrupowań w jego zapleczu politycznym i kłopotów z przygotowaniem list kandydatów na posłów i senatorów.

Sojusz Lewicy Demokratycznej 18 lipca zaapelował o wycofanie decyzji w sprawie referendum[9]. Nie zrobił jednak tego ani urzędujący prezydent, ani też nowy. Partia krytykowała obydwu polityków za instrumentalne traktowanie idei referendalnej. SLD był przeciwny zmianom systemu wyborczego (lansując hasło: STOP JOW-om), wskazując, że oznaczałoby to wzmocnienie dominacji dwóch partii: konserwatywnej i liberalnej. SLD opowiadał się też za pozostawieniem dotychczasowego sposobu finansowania partii, a w sprawie nowego prawa dla podatników opowiadał się na „tak". Przeciwko JOW było też PSL[10], domagając się w spocie reklamowym wycofania decyzji o referendum i skierowania zaoszczędzonych środków na walkę z suszą.

Proreferendalne stanowisko zajęła Nowoczesna – nowa liberalna partia, której wyrazisty lider, bankowiec Ryszard Petru starał się jednak o to, aby poparcie dla idei referendum oraz pozytywna odpowiedź na trzy pytania nie oznaczały współpracy z PO i przegranym prezydentem. Inna nowa lewicowa Partia Razem sceptycznie odniosła się zarówno do treści pytań, jak i samego trybu ogłoszenia referendum. Będąca na odmiennym biegunie ideowym partia KORWiN wobec odrzucenia przez organizatorów referendum dodatkowych pytań tej partii (likwidacji podatku PIT i CIT, składek ZUS, przywrócenie kary śmierci) uznała referendum za „kpinę z Polaków". Neutralne stanowisko co do pytań referendalnych zachował przewodniczący partii Demokracja Bezpośrednia Adam Kotucha, ale z kolei jej kandydat na prezydenta Paweł Tanajno gorąco apelował o udział w głosowaniu, choć dystansował się od inicjatorów referendum.

Kampania referendalna

W warunkach gorącego roku wyborczego zapowiedź dodatkowej kampanii wyborczej i jeszcze jednego głosowania musiała siłą rzeczy wpisać się w polityczne podziały. Dla poszczególnych polityków i ugrupowań głównym kierunkiem ich działania była walka o mandaty parlamentarne. Temu celowi została podporządkowana kampania referendalna i samo głosowanie.

W lepszej sytuacji byli przeciwnicy inicjatora referendum. Mogli z satysfakcją krytykować nagły pomysł przegranego już prezydenta bez wdawania się w merytoryczne szczegóły. Szybko okazało się, że taki stosunek do referendum (krytyka, negacja, wyszydzenie) ma zdecydowana większość podmiotów politycznych. Od razu po głosowaniu przeciwnicy prezydenta w Senacie zaczęli używać ostrej retoryki dla dyskredytacji tej inicjatywy. Padły takie określenia, jak *hucpa*, *puste referendum*, co bardziej wpisywało się w hejtowski ton kampanii prezydenckiej niż w rzeczową dyskusję nad przedmiotem głosowania. W obronie

[9] Sojusz Lewicy Demokratycznej, http://www.sld.org.pl/ [dostęp: 15.05.2016].
[10] M. Pieńkowski, *Różne oblicza JOW, czyli jak to się robi na świecie*, „Rzeczpospolita", nr 204/2015.

referendum wystąpiła niewielka grupa polityków PO, którzy jednak nie potrafili stworzyć przekonującej narracji, z której wynikałoby, że referendum ma sens. Do sierpnia kampania w sprawie trzech pytań referendalnych była niemal niewidoczna, a sama kwestia udziału w głosowaniu stanowiła margines debaty publicznej.

Mimo że kampania miała negatywny charakter, aż 133 podmioty zarejestrowały się w PKW, aby korzystać z przysługującego im czasu antenowego (w tym 94 stowarzyszenia, 34 fundacje i 5 partii politycznych)[11]. Jednak w kampanii szybko pojawiła się nowa forma dyskredytacji tego konkretnego referendum (a pośrednio jego zwolenników) poprzez zgłaszanie dodatkowych pytań. Proponowały to partie: PiS, KORWiN, Twój Ruch, SLD, UP, Zieloni i inni. Przełom nastąpił 21 sierpnia, kiedy nowy prezydent Andrzej Duda przekazał do Senatu projekt postanowienia zarządzającego na 25 października (dzień wyborów parlamentarnych) dodatkowe referendum w sprawie wieku emerytalnego, systemu funkcjonowania lasów państwowych oraz obowiązku szkolnego sześciolatków[12]. Było to formalne i jednoznaczne opowiedzenie się prezydenta za stanowiskiem PiS, a jednocześnie stanowiło nowy problem dla największej partii rządzącej. Od tej pory bowiem kampania wokół trzech pytań zarządzonego na 6 września referendum została zdominowana przez kampanię z pytaniami nowego prezydenta, którego inicjatywę Senat odrzucił (w głosowaniu 53:35). Dlatego wiele merytorycznych wydarzeń związanych z referendum 6 września w ogóle nie przebiło się ze swym przekazem w coraz bardziej hałaśliwej kampanii. Dotyczy to np. zorganizowanej w Sejmie 31 sierpnia konferencji naukowej „Referendum 2015: za czy przeciw proponowanym rozwiązaniom", a także prowadzonej w tych dniach debaty telewizyjnej *Wszystko o referendum* (TVP 1). Z minimalnym zainteresowaniem spotkały się wypowiedzi ekspertów, którzy wypowiadali się wprawdzie w sposób zróżnicowany, ale najczęściej nie negowali znaczenia tych pytań dla systemu społeczno-politycznego państwa.

Stosunek do pytań referendalnych

Badania sondażowe wskazywały na systematyczny spadek poparcia dla referendum. Jednak negatywny, a w najlepszym razie obojętny stosunek do tej inicjatywy był w rzeczywistości o wiele większy, niż pokazywały badania. Dawał o sobie znać efekt odrzuconej propozycji prezydenta Dudy. Znaczna część wyborców musiała źle odebrać przekaz wypływający z tych dwóch zdarzeń: zapowiedzianego referendum przez przegranego prezydenta i odrzuconego przez Senat referendum zwycięzcy. A reakcja ta mogła wyglądać mniej więcej tak: nie możemy decydować o sprawach tak ważnych (emerytury, prywatyzacja, los dzieci), a każe nam się głosować w sprawach politycznych i mniej istotnych, jak okręgi wyborcze, finansowanie partii, system podatkowy. W ten sposób doszło nie tylko

[11] Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 lipca 2015 r. w sprawie trybu i terminu powoływania obwodowych komisji do spraw referendum w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich w referendum ogólnokrajowym, „Monitor Polski" 2015, poz. 632.

[12] Szczegóły głosowania: wyrażenie zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum – 4 września 2015, http://www.senat.gov.pl/ [dostęp: 17.02.2017].

do radykalnego spadku zainteresowania głosowaniem w dniu 6 września, a wręcz do nieformalnego bojkotu referendum.

Tabela 1. Stosunek do pytań w referendum (dane w proc.)

Data i ośrodek badawczy	Pytanie nr 1			Pytanie nr 2			Pytanie nr 3			Frekwencja
	tak	nie	niezdec.	tak	nie	niezdec.	tak	nie	niezdec.	
17–24.08 CBOS	**41**	22	19	14	**73**	7	**76**	4	11	52
24.08 Millward Brown	**62**	28	9	19	**75**	6	**90**	4	4	55
1–8.07 CBOS	**45**	16	25	13	**75**	9	**81**	4	11	62
11–17.06 CBOS	**54**	18	16	15	**75**	6	**82**	5	8	60
8–9.06 TNS Polska	**60**	20	20	19	**73**	8	**90**	4	6	76
22–23.05 IBRiS	**61**	20	19	15	**74**	11	**88**	3	9	51

Źródło: *Referendum w Polsce w 2015 roku*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_w_Polsce_w_2015_roku#cite_note-cbos-35 [dostęp: 22.02.2017].

Wyniki, komentarze, oceny

Zgodnie z przewidywaniami referendum nie uzyskało mocy sprawczej z powodu nieosiągnięcia progu ważności (50%). Bowiem frekwencja wyniosła 7,80% (2 mln 383 tys. 41 głosów) i była zdecydowanie najniższa w historii wszystkich polskich powszechnych głosowań (do tej pory pod tym względem najgorzej wypadły wybory do PE w 2014 roku – 23,83%). Różnice regionalne we frekwencji były niewielkie: woj. pomorskie – 8,39%, lubuskie – 6,86%. Większe różnice były pomiędzy miastami (gdzie frekwencja była wyższa) i wsiami. Na „tak" głosowało w pierwszym pytaniu 78,75% uczestników, w drugim 17,35%, w trzecim 94,51%. W głosowaniu za granicą uczestniczyło 64% uprawnionych Polaków. Całkowity koszt referendum wyniósł 84 mln zł.

O tym, że referendum będzie nierozstrzygające, pisano niemal od chwili jego ogłoszenia. W polskich realiach politycznych przekroczenie progu 50% uczestników powszechnego głosowania wymaga wielkiego zaangażowania. Od 1989 roku w referendum udało się to tylko raz (na cztery głosowania), w wyborach parlamentarnych trzy razy (a było dziewięć takich głosowań), a jedynie w głosowaniach na kandydatów na prezydenta frekwencja przekraczała 50% (z jednym minimalnym wyjątkiem). Jednak nigdy też nie zanosiło się na tak drastyczny spadek zainteresowania głosowaniem. Nie zapowiadały tego ani sondaże, ani wcześniejsze doświadczenia.

Stąd też oceny i komentarze były bardzo radykalne. Znana dziennikarka „Polityki" Janina Paradowska napisała: „Totalna absencja przy urnach jest surową odprawą dla politycznych manipulacji"[13]. Ten sam tygodnik w innym miejscu oceniał surowo efekt głosowania: „Gra

[13] J. Paradowska, *Dwaj prezydenci, dwie porażki*, „Polityka", nr 37/2015.

referendami to przykład na sytuację, kiedy teoretyczne założenia i oficjalne intencje rozchodzą się z polityczną praktyką i prawdziwym sensem wydarzenia[14]. Dziennikarz „Gazety Wyborczej" komentował: „Jeszcze nigdy tak wielu za tak duże pieniądze nie zajmowało się czymś, co okazało się nieistotne z punktu widzenia polityki". Jego redakcyjna koleżanka subiektywnie oceniała: „Nie mogę nadziwić się hipokryzji dzisiejszych krytyków Komorowskiego, którzy wcześniej chcieli referendum niemal w każdej sprawie"[15]. Wymowne były nawet tytuły artykułów*: Kac po referendum* („Tygodnik Powszechny"), *Rachunek za Platformę* („Nasz Dziennik"), *Referendum – wszyscy są przegrani* („Rzeczpospolita").

Niektórzy politycy (Leszek Miller) oraz komentatorzy (Renata Grochal, Michał Szułdrzyński) twierdzili, że niska frekwencja jest przejawem obywatelskiej odpowiedzialności[16]. Korespondowało to z oceną, którą serwowali eksperci, np. były prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Zoll powiedział: „Idąc do referendum, przyczyniłbym się do łamania konstytucji, obniżania i tak lichej kultury politycznej i do upartyjnienia państwa"[17]. W komentarzach trudno było znaleźć oceny pozytywne. W mediach dolnośląskich pocieszano się przykładem Wrocławia, gdzie przy okazji przeprowadzono głosowanie w lokalnej sprawie będące faktycznie formą konsultacji.

Sam inicjator skomentował to z żalem: „Referendum zostało sierotą po przegranych przeze mnie wyborach. Trudno oczekiwać innej postawy od partii politycznych, skoro dwa pytania dotykały bezpośrednio właśnie partii. Pytanie o to, czy oddadzą choć trochę swojego wpływu na władzę społeczeństwu, a także o to, czy oddadzą część pieniędzy z tytułu finansowania z budżetu państwa. To są pytania niewygodne dla partii. Nie oczekiwałem, że partie będą namawiać obywateli, by poszli do referendum, bo to byłoby przeciwko ich interesom. Rolą prezydenta jest, by w sytuacjach tego typu wyboru zachęcać do udziału w demokracji bezpośredniej"[18].

Pouczający eksperyment

Komentarze i oceny zawierają też opinię na temat partii, instytucji i polityków, którzy stracili w wyniku tego referendum. Listę tę otwiera prezydent Bronisław Komorowski, Platforma Obywatelska, rząd oraz… Senat jako izba parlamentu, która na ogół była lepiej postrzegana niż Sejm, ale tym razem nie wykazała się podejściem refleksyjnym, eksperckim, ponadpartyjnym (co na ogół było częścią image tego organu władzy). Komorowski pierwszy zapłacił za tę inicjatywę, dość szybko okazało się, że pomysł z referendum bardziej mu zaszkodził niż pomógł w walce o reelekcję. Jego przegrana przeniosła negatywne odium na cały obóz władzy, stąd też po nieudanym referendum nastąpiła porażka koalicji rządzącej w wyborach parlamentarnych, dalej były kłopoty wewnętrzne w PO i PSL, skutkujące wymianą liderów tych ugrupowań.

[14] „Polityka", nr 35/2015, s. 14.
[15] D. Wielowiejska, *Referendalni Hipokryci*, „Gazeta Wyborcza", nr 210/2015.
[16] R. Graczyk, *Referendum zmistyfikowane*, „Rzeczpospolita", nr 210/2015.
[17] G. Skowron, *Referendum jest nieważne*, „Dziennik Polski", nr 208/2015.
[18] *Komorowski: Referendum zostało sierotą po przegranych przeze mnie wyborach*, 11.09.2015, http://wyborcza.pl/1,75248,18798958,komorowski-referendum-zostalo-sierota-po-przegranych-przeze.html [dostęp: 17.02.2017].

Przegranym był także Paweł Kukiz, który od dawna nawoływał do referendum oraz JOW, a gdy prezydent przejął jego postulat, nie potrafił się jednoznacznie odnaleźć w kampanii, krytykując inicjatora, a zarazem zachęcając do głosowania. Wynik referendum oznaczał, że zwolennicy Kukiza z pierwszej tury wyborów prezydenckich nie odpowiedzieli na jego apele. Późniejszy wynik w wyborach parlamentarnych (otrzymał 8,8%) świadczył, że polityk dużo stracił w ciągu czterech miesięcy (10 maja otrzymał 21%). Zapewne jednym z powodów zmniejszonego poparcia była niekonsekwentna postawa Kukiza wobec referendum[19]. On zaś starał się robić dobrą minę do tej nie najlepszej gry, przerzucając całą odpowiedzialność za nieudane referendum (do którego sam namawiał) na prezydenta, co czynił zresztą w typowym dla siebie mało eleganckim stylu (m.in. tekstem: Komorowski oddaj moje 100 mln)[20].

W politycznych analizach często łączono głosowanie z 6 września z wnioskiem o drugie referendum na 25 października z inicjatywy prezydenta Dudy, odrzuconej przez Senat. Wniosek prezydenta był dla koalicji rządzącej dodatkowym problemem z dziedziny demokracji bezpośredniej. W szczycie kampanii do parlamentu PiS „wygrywał" to drugie referendum niezależnie od decyzji Senatu w sprawie jego przeprowadzenia. W ten sposób uwidocznili się beneficjenci referendum 2015 roku – prezydent Andrzej Duda, Prawo i Sprawiedliwość, partia samodzielnie rządząca po wyborach parlamentarnych.

Szukając przejawów dobrych skutków tego referendalnego eksperymentu, warto podkreślić jego znaczenie jako przestrogi dla polityków. Już w 1995 roku Lech Wałęsa przekonał się, że zgłoszenie referendalnej inicjatywy wcale nie poprawia notowań przed wyborami. Dwadzieścia lat później Bronisław Komorowski przekonał się o tym jeszcze bardziej boleśnie. Prawdopodobnie żaden polityk nie powtórzy już tych błędów, a szermowanie hasłami demokracji bezpośredniej będzie odtąd wymagało dużej odpowiedzialności i gotowości na ryzyko.

Tę naturalną polityczną nauczkę z referendalnego eksperymentu w 2015 roku eksperci sugerowali wzmocnić normatywnie, m.in. proponując nowelizację ustawy i wprowadzenie mechanizmu partycypacji w kosztach organizacji referendum przez jego inicjatora (propozycja prof. Radosława Markowskiego)[21]. Trudno jednak oczekiwać, aby głos specjalistów został szybko wzięty pod uwagę przez polityków. W tym środowisku dominuje myślenie doraźne i taktyczne.

Po wyborach parlamentarnych 2015 roku nastąpiły wydarzenia i zaszły zjawiska o znaczących dla państwa skutkach. Były to: samodzielne rządy jednej partii, osłabienie roli Trybunału Konstytucyjnego, oskarżenie polskiego rządu na forum europejskim o naruszenie demokracji i praworządności, demonstracje uliczne przeciwników rządu, sondażowy wzrost poparcia dla PiS, wpływ prezesa największej partii na stanowisko prezydenta i premiera. W tym kontekście szybko zapomniane referendum z 6 września nabierało innego znaczenia. Najlepiej (i proroczo) ujęli to jeszcze przed głosowaniem analitycy z „Newsweeka Polska": „Na drodze do zamordyzmu każdy tyran potrzebuje odrobiny chaosu. Po chaosie

[19] W. Szacki, *Koncertowa wtopa*, „Polityka", nr 37/2015.

[20] Była to podwójna aluzja: do kosztów referendum i do tekstu, który po wyborach prezydenckich w 1990 roku inny artysta skierował do Lecha Wałęsy, który w kampanii obiecywał „100 mln dla każdego".

[21] S. Kaluziński, J. Harłukowicz, *Nieważne referendum. Frekwencja – 7,8 proc.*, „Gazeta Wyborcza", nr 209/2015.

demokracji referendalnej lud przyjmie z ulgą rządy silnej ręki. Dlatego Kaczyński i Kukiz od początku stawiali na referenda”[22].

Bibliografia

Demokracja bezpośrednia – Ty decydujesz!, http://demokracjabezposrednia.pl/ [dostęp: 17.02.2017].

Graczyk R., *Referendum zmistyfikowane*, „Rzeczpospolita”, nr 210/2015.

Kaluziński S., Harłukowicz J., *Nieważne referendum. Frekwencja – 7,8 proc.*, „Gazeta Wyborcza”, nr 209/2015.

Komorowski: Referendum zostało sierotą po przegranych przeze mnie wyborach, 11.09.2015, http://wyborcza.pl/1,75248,18798958,komorowski-referendum-zostalo-sierota-po-przegranych-przeze.html [dostęp: 17.02.2017].

Paradowska J., *Dwaj prezydenci, dwie porażki*, „Polityka”, nr 37/2015.

Piasecki A., *Direct democracy in Poland after 1989*, “The Sejm Review”, Third special Edition, Warszawa 2007.

Piasecki A., Michalak R., *Polska 1945–2015. Historia polityczna*, PWN, Warszawa 2016.

Piasecki A., *Referenda w III RP*, PWN, Warszawa 2005.

Pieńkowski M., *Różne oblicza JOW, czyli jak to się robi na świecie*, „Rzeczpospolita”, nr 204/2015.

Referendum w Polsce w 2015 roku, https://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_w_Polsce_w_2015_roku#cite_note-cbos-35 [dostęp: 22.02.2017].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, http://www.sejm.gov.pl/ [dostęp: 17.02.2017].

Senat Rzeczypospolitej Polskiej, http://www.senat.gov.pl/ [dostęp: 17.02.2017].

Skowron G., *Referendum jest nieważne*, „Dziennik Polski”, nr 208/2015.

Sojusz Lewicy Demokratycznej, http://www.sld.org.pl/ [dostęp: 15.05.2016].

Szacki W., *Koncertowa wtopa*, „Polityka”, nr 37/2015.

Wielowiejska D., *Referendalni Hipokryci*, „Gazeta Wyborcza”, nr 210/2015.

Żurek A., *Precz z Platformą*, „Tygodnik Solidarność”, nr 37/2015.

Streszczenie
Nieskuteczne referendum – 2015 rok

Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku zmieniała się wraz z całym systemem politycznym. W ciągu 27 lat w Polsce odbyły się cztery referenda ogólnokrajowe i ok. 800 lokalnych. W ostatnich latach odnotowano większą aktywność Polaków w zakresie sięgania po różne (często nowatorskie) formy demokracji bezpośredniej. W 2015 roku po pierwszej turze wyborów prezydenckich przegrywający głosowanie Bronisław Komorowski zgłosił projekt inicjatywy referendalnej w sprawie jednoman-

[22] „Newsweek Polska”, 31.08.2015.

datowych okręgów wyborczych, zmian w sposobie finansowania partii i w systemie podatkowym. W trakcie kampanii do parlamentu kwestia referendum była traktowana instrumentalnie. Świadczyło o tym także stanowisko nowego prezydenta Andrzeja Dudy, który zgłosił kolejną inicjatywę referendalną, odrzuconą jednak przez Senat. W efekcie idea referendum stała się przedmiotem wyjątkowo politycznie ukierunkowanego sporu bez merytorycznej analizy i starań o wysoką frekwencję. 6 września do urn poszło zaledwie 7,8% uprawnionych, a udzielone odpowiedzi, choć jednoznaczne, nie miały większego znaczenia, gdyż dla ważności głosowania potrzebne było przekroczenie 50%. Referendalny eksperyment z 2015 roku stał się ważną przestrogą, ostrzegającą potencjalnych inicjatorów przed skutkami manipulowania demokracją bezpośrednią.

Słowa kluczowe: referendum, demokracja, głosowanie, Polska, władza, opozycja, parlament, partie

Summary
An ineffective referendum – 2015

Direct democracy changed in Poland after 1989, along with the entire political system. In 27 years in Poland there have been four nationwide referenda and approximately 800 locally. In recent years there has been an increase in reaching for various (often innovative) forms of direct democracy among Polish citizens. In 2015, after the incumbent President, Bronisław Komorowski, lost his chance for reelection in the first round of the presidential election, he launched an initiative for a referendum on single-member constituencies, as well as on changes in the financing of the political parties and in the tax system. During the parliamentary campaign, the referendum issue was treated instrumentally. An example of this approach was an initiative raised by the new president Andrzej Duda for another referendum, which was subsequently rejected by the Senate. As a result, the idea of a referendum has become the subject of an extremely politically oriented dispute, one without substantive analysis and without any attempt to ensure a high turnout. On 6th September only 7.8% of those eligible to vote went to the polls, and the votes, though unambiguous, did not have much significance, as the referendum would only be valid with an attendance exceeding 50%. The experimental referendum of 2015 has become an important warning for potential initiators about the effects of manipulating direct democracy.

Keywords: referendum, democracy, direct democracy, voting, Poland, government, opposition, parliament, political parties

Monika Turek

Założenia reformy samorządowej z perspektywy jej twórców

Wprowadzenie

Wspomnienia uczestników różnych wydarzeń historycznych, mimo ich obciążenia subiektywnym odbiorem rzeczywistości, często mogą zmienić ocenę tychże wydarzeń. Minęło dwadzieścia siedem lat od wprowadzenia reformy samorządowej w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że dzisiaj samorząd jest elementem ustroju politycznego państwa, a idea jego funkcjonowania nie budzi zastrzeżeń. Oczywiście w ślad za nowymi wyzwaniami pojawiają się postulaty, które z założenia winny doprowadzić do usprawnienia w funkcjonowaniu poszczególnych szczebli podziału terytorialnego kraju. Jednak podstawowe, konstytucyjne zasady, w oparciu o które samorząd wypełnia swoją rolę, pozostają niezmienne na przestrzeni lat.

Celem artykułu jest ukazanie prac nad założeniami reformy samorządowej oraz towarzyszących im dylematów zarówno natury merytorycznej, jak i politycznej. Rozważania kończą się na przełomie lat 1989 i 1990, kiedy to założenia reformy przeszły w fazę wdrożeniową.

Jakie były motywacje do podjęcia wyzwania odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce? Kto lub co utrudniało prace? Czy można było odłożyć w czasie wdrożenie reformy? Które z obaw twórców samorządu stały się realnym zagrożeniem dla jego funkcjonowania? Odpowiedzi na zadane pytania pozwolą na weryfikację następujących hipotez:

1. Gdyby nie determinacja Jerzego Regulskiego oraz Michała Kuleszy, a także ich współpracowników, odbudowa samorządu w ramach przemian ustrojowych 1989 roku nie doszłaby do skutku.
2. Twórcy reformy samorządowej za dużo czasu musieli poświęcić udowadnianiu, że samorząd terytorialny jest potrzebny.
3. Formułowanie zasad samorządu terytorialnego w okresie silnej centralizacji państwa przesądziło o ich kształcie.

Analiza i ocena procesu budowy samorządu terytorialnego w Polsce została przeprowadzona w oparciu o wspomnienia osób uważanych obecnie za „twarze" reformy, tj. Jerzego Regulskiego oraz Michała Kuleszy.

Trudne początki

Ustawą z dnia 20 marca 1950 roku zniesiono samorząd terytorialny, wprowadzając system jednolitych organów władzy państwowej[1]. Jednostka stała się nic nieznaczącym członkiem grupy społecznej, na której rozwój nie miała żadnego wpływu[2]. Przywrócenie samorządu, a tym samym możliwości decydowania przez mieszkańców danego terenu o sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą, w warunkach ustroju scentralizowanego było zadaniem trudnym, aczkolwiek – jak pokazała historia – możliwym do realizacji.

Reforma samorządowa to wynik pracy wielu osób. Koordynatorami tychże prac, czy też jak sami siebie nazwali – animatorami, byli wspomniani wyżej Jerzy Regulski oraz Michał Kulesza. Duet, z racji wykształcenia, niezwykle pożądany. Ekonomista oraz prawnik, jasno określający cele swoich działań, wzmacniane przeświadczeniem o służebnej roli nauki wobec praktyki. Wśród innych osób zaangażowanych w prace nad reformą należy wymienić: Adama Kowalewskiego, Marię Ptaszyńską-Wołoczkowicz, Iwa Byczewskiego, Włodzimierza Kocona, Teresę Mantorską, Annę Wolską, Aleksandrę Jewtuchowicz, Tadeusza Markowskiego, Piotra Burego, Janusza Kota, Krystynę Płazę, Stanisława Wieteskę, Marylę Horbaczewską, Aleksandrę Wiktorowską, Zygmunta Dziembowskiego, Czesławę Rudzką-Lorentz, Martę Sadowy, Bohdana Ledworowskiego oraz Waleriana Pańkę.

Żaden z twórców reformy samorządowej nie potrafił wskazać wyraźnych przesłanek podjęcia prac nad odbudową samorządu. Jak obydwaj wspominają, działania, których się podjęli, nie wiązały się ani z motywacją finansową, ani tym bardziej z rozwojem kariery naukowej. A jednak – jak się wydaje – osobiste przeświadczenie o słuszności i wadze planowanych do wprowadzenia zmian podpowiadało, że pojawiającą się szansę należy w pełni wykorzystać. Zapewne fakt, że problematyka planowania przestrzennego oraz rozwoju miast towarzyszyła działalności naukowej Jerzego Regulskiego oraz Michała Kuleszy, ułatwił podjęcie decyzji, a w dalszej kolejności prowadzenie studiów i badań.

By można było mówić o naprawie Rzeczpospolitej poprzez m.in. odbudowę samorządu, przygotowywana reforma wymagała przede wszystkim oparcia na wiedzy o samorządzie terytorialnym. Tymczasem wiedza ta na początku prac – do czego przyznali się zarówno Regulski, jak i Kulesza – była znikoma. Po drugie, ówczesna sytuacja polityczna uniemożliwiała realizację jakichkolwiek badań empirycznych. Samorząd terytorialny z własną niezależną władzą nie wpisywał się w system hierarchicznego podporządkowania. Wszelkie badania odwołujące się wprost do idei decentralizacji byłyby przez rząd blokowane. Wobec powyższego równowaga pomiędzy tym, co konieczne, a tym, co realne, stanowiła nieodłączny

[1] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 50.

[2] W. Stankiewicz, *Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90.*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 54–78.

element projektowanych zmian. Być może tworzenie koncepcji samorządu terytorialnego w czasach, które z samorządnością nie miały nic wspólnego, ułatwiło – poprzez krytyczną ocenę ustroju – formułowanie pożądanych kierunków zmian.

> […] dokumenty z tamtych czasów mają dwie warstwy. W tej wierzchniej, stanowiącej jak gdyby okładkę, stwierdza się, że chcemy dokonywać zmian w ramach istniejącego ustroju. Natomiast wewnątrz dokumentu proponowane są zmiany, które w sposób oczywisty nie mieściły się i nie mogły się zmieścić w ramach ustrojowych PRL. Dziś te teksty mogą wydawać się wewnętrznie sprzeczne. Jednak wówczas musieliśmy być w swych sformułowaniach ostrożni[3].

Najwięcej trudności sprawiły twórcom reformy studia nad samorządem w Polsce. Te zostały przyjęte bez entuzjazmu, a nawet z lekceważącym stosunkiem w środowisku naukowym. „Wyglądasz na inteligentnego człowieka, a zajmujesz się sprawami, które nigdy w Polsce nie zostaną wdrożone" – tak komentowano poczynania Regulskiego[4]. Prezentowane postawy dobitnie pokazują, że w analizowanym okresie nie tylko nie myślano o samorządzie jako przeciwwadze dla centralizacji kraju, ale całkowicie ignorowano próby ukazania jego znaczenia, w tym potrzebę zmian równie ważnych i równie pilnych, jak inne reformy polityczne, forsowane przez stronę solidarnościową.

Wydaje się, że głównym powodem braku doceniania problematyki samorządu terytorialnego była jej nieznajomość. W myśl przesłania Solidarności samorządna Rzeczpospolita utożsamiana była z samorządem pracowniczym. Przywrócenie samorządu terytorialnego w kontekście pluralizmu związkowego czy reform politycznych i gospodarczych jawiło się jako mało znaczący postulat. Ponadto krytyka istniejącego ustroju łączona była z państwem traktowanym w kategoriach wroga. Postawie tej nie towarzyszyła konstruktywna wizja zmian. Być może dlatego, że opozycja nie myślała o przejęciu władzy i – co pokazała historia – gdy ją przejęła, nie była do tego przygotowana.

Przebieg prac

Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce datowana jest na rok 1990. Wówczas odbyły się pierwsze w pełni demokratyczne wybory, w wyniku których wyłoniono przedstawicieli lokalnych społeczności. Rozpoczął się nowy, trudny, ale jakże istotny dla budowy demokracji lokalnej etap. Prace nad reformą samorządową rozpoczęły się jednak dużo wcześniej. Można je podzielić na kilka etapów. W pierwszym, datowanym na początek lat 80., sformułowano ogólne tezy, które stały się podstawą do dalszych badań. Kolejny etap to okres badań porównawczych, możliwych dzięki wyjazdom zagranicznym. Powstanie Solidarności czy wprowadzenie stanu wojennego sprawiło, że zagraniczne ośrodki zaczęły się Polską interesować. Dzięki temu możliwa była współpraca z kilkunastoma uczelniami

[3] J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 29.

[4] J. Regulski, *Życie splecione z historią*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2014, s. 353–354.

z dziewięciu krajów[5]. Towarzyszyło jej przekonanie, że model samorządu terytorialnego winien być dostosowany do panujących w danym kraju warunków. Stąd tworząc polski samorząd, nie można było skopiować rozwiązań sprawdzonych w państwach o odmiennej tradycji, sytuacji politycznej czy gospodarczej.

Dla podkreślenia znaczenia samorządu terytorialnego oraz przekonania do idei decentralizacji twórcy reformy dążyli do rozpropagowania problematyki samorządowej, wykorzystując m.in. Konserwatorium „Doświadczenie i Przyszłość". Na jego forum w 1981 roku zaprezentowali pierwsze tezy wynikające z prowadzonych studiów. Podkreślali w nich potrzebę swobodnego decydowania społeczności lokalnych o sprawach, które z racji zasięgu oddziaływania powinny być rozstrzygane na danym terenie, a nie zarządzane centralnie. Swobodę tę wiązali z dysponowaniem środkami finansowymi oraz własnym majątkiem, a także z tworzeniem prawa miejscowego. Jak pisali, to zadaniem samorządów powinno być kształtowanie celów rozwojowych oraz określanie sposobów ich realizacji[6]. Zarysowane za pośrednictwem Konserwatorium tezy stanowiły podstawę do dyskusji w utworzonym Społecznym Zespole Samorządów Terytorialnych i Instrumentów Polityki Przestrzennej.

Osoby zaangażowane w przygotowanie reformy zdawały sobie sprawę, że nie może ona opierać się na ogólnie sformułowanych tezach. Dlatego 20 grudnia 1981 roku w ramach Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk powstał Zakład Gospodarki Regionalnej, który – pomimo celowo mylącej nazwy – umożliwił podjęcie studiów i badań nad samorządem. Prowadzenie ich w sposób oficjalny skazane było na klęskę. W zespołach Jerzego Regulskiego (Zakład Gospodarki Regionalnej Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN oraz Zakład Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego), a także Michała Kuleszy (Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego) prowadzono badania w obszarze akceptowalnym przez władze, np. analizując lokalne bariery rozwoju. Z czasem problematyka samorządowa zyskała na znaczeniu również wśród innych instytucji naukowych, takich jak Zakład Gospodarki Komunalnej obecnej Szkoły Głównej Handlowej na czele z prof. Zygmuntem Dziembowskim.

Realną szansą na przekonanie rządzących do modernizacji administracji terenowej było włączenie Jerzego Regulskiego, Michała Kuleszy oraz Adama Kowalewskiego w prace utworzonej przez władze Komisji ds. Reformy Gospodarczej. Jednak jak się szybko okazało, nie można było myśleć o żadnych gruntownych reformach. Akceptowane były tylko tzw. bezpieczne zmiany, nienaruszające przyjętego porządku. Stąd przygotowywany projekt nowelizacji ustawy o radach narodowych był zgodny z centralistycznym, zhierarchizowanym podejściem do władz terenowych. Negatywna opinia członków działającego w ramach Komisji zespołu ds. reformy władz lokalnych nie była słuchana. Zmiany stanowiska rządowego nie przyniósł również – mimo silnego efektu politycznego – list Episkopatu wskazujący nieefektywność ówczesnego systemu. Treść listu została przygotowana przez Jerzego Regulskiego. Stanowisko władzy było jednoznaczne: kosmetyczne zmiany tak, ale bez ingerencji w system prawny i polityczny.

Wydarzenia historyczne, których nie brakowało na przełomie lat 80. i 90., czyniły odbudowę samorządu – nawet w oczach reformatorów – mało realną. Tak było m.in. po

[5] Podjęto współpracę z uczelniami z następujących krajów: Anglia, Dania, Szwecja, Norwegia, Holandia, Belgia, Włochy, Stany Zjednoczone, Kanada. Przy czym najbardziej owocna okazała się współpraca z Danią, Szwecją i Holandią.

[6] J. Regulski, M. Kulesza, *Droga…*, op. cit., s. 33.

wprowadzeniu stanu wojennego. Jednak niesprzyjające warunki nie przerwały prac. Potrzeba utworzenia samorządu terytorialnego znalazła się na liście postulatów Solidarności, mimo że związek samorządność odnosił głównie do samorządu pracowniczego. W dokumencie programowym Solidarności określono podstawowe cechy samorządu terytorialnego, tj.: prawo do decydowania o sprawach lokalnych, zawężenie kontroli samorządu do kryterium zgodności z prawem, posiadanie osobowości publiczno-prawnej, władztwo podatkowe, możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, współpracy między samorządami oraz prawo do sądowego rozstrzygania sporów. W rozpropagowaniu problematyki samorządowej pomógł również powstały w 1985 roku dwutygodnik „Samorządna Rzeczpospolita".

Wydarzenia w kraju, w tym przede wszystkim możliwość rozpoczęcia rozmów w ramach Okrągłego Stołu, przesądziły o dalszym przebiegu prac nad reformą. Problematyka samorządowa miała być włączona do zespołu zajmującego się wolnością stowarzyszeń. Nie pomogły kolejne próby tłumaczenia, że samorząd terytorialny to nie jest samorząd zawodowy. Twórcy reformy mieli świadomość, że jeżeli nie wykorzystają szansy na polityczną walkę o samorząd – a taką niewątpliwie był Okrągły Stół pomimo braku zrozumienia istoty samorządu terytorialnego – reformę trzeba będzie odłożyć na lata.

W ramach utworzonego w 1988 roku Komitetu Obywatelskiego – ciała, które stało się reprezentantem opozycji – powołano komisję samorządu terytorialnego z Jerzym Regulskim jako przewodniczącym. Zespół rozpoczął prace, przygotował tezy negocjacyjne i z niecierpliwością czekał na rozpoczęcie obrad Okrągłego Stołu. Tymczasem strona rządowa nie uwzględniła problematyki samorządu terytorialnego w pakiecie spraw, które miały być przedmiotem dyskusji z opozycją. Tylko determinacja Regulskiego, wzmocniona negocjacjami Tadeusza Mazowieckiego z rządem, zaowocowała włączeniem samorządu terytorialnego do Podzespołu ds. Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego. Opór ze strony rządowej zdziałał więcej niż wszelkie próby twórców reformy, podejmowane w celu przekonania opozycji o jej wadze. Skoro władza tak bardzo broni się przed dyskusją o zmianach w obszarze samorządu, to samorząd ten musi być ważny.

Komisja Samorządu Terytorialnego była bardzo dobrze przygotowana do konfrontacji z reprezentantami ówczesnej władzy. Bazą dla przedmiotowych rozmów były następujące postulaty: upodmiotowienie miast i gmin, demokratyczna ordynacja wyborcza, własne organy wykonawcze samorządu, własne mienie wraz ze stabilnością oraz odpowiednim poziomem dochodów, samodzielność w określaniu sposobu realizacji zadań, ograniczenie kontroli, opieka sądowa, przyspieszenie wyborów do rad narodowych, a także stworzenie możliwości wpływu środowisk niezależnych na wprowadzane w samorządzie rozwiązania[7]. Odwrócenie ról w dążeniu do decentralizacji nastąpiło w odniesieniu do województw. Ich usamorządowienia chciała strona rządowa. Regulski oraz Kulesza byli przeciwni, gdyż ich zdaniem na takie rozwiązanie było za wcześnie[8].

[7] J. Regulski, *Ustrój samorządów w postulatach 1989 roku*, [w:] *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Kancelaria Senatu, 2014.

[8] I. Lipowicz, *Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990–1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", R. LXXI, Z. 2, 2009, s. 143–160.

Koncepcja samorządu, stawiane przed władzami terenowymi zadania wiązały się z głębokim przeświadczeniem o potencjale lokalnych społeczności do kształtowania rozwoju. Jednocześnie twórcy reformy mieli świadomość, że zmiana sposobu myślenia, a w ślad za nią zmiana postawy z biernej na aktywną, wymaga czasu. Od przywrócenia samorządu minęły niespełna trzy dekady. Mimo to problem małego zaangażowania mieszkańców w funkcjonowanie gmin, powiatów czy województw nie stracił na ważności. Przynależność do wspólnoty zazwyczaj ograniczana jest do obowiązków wynikających z faktu zamieszkania na danym terenie (np. opłacanie podatków, wymiana dowodów osobistych, rejestracja pojazdów). Bagatelizowany jest przywilej współdecydowania: znikome zaangażowanie w proces konsultacji społecznych, niska frekwencja na zebraniach sołeckich, brak konstruktywnej krytyki poczynań władzy itp. Tymczasem twórcy reformy chcieli samorządu, który poprzez konsekwentnie prowadzoną politykę będzie zaspokajał potrzeby społeczności lokalnych, działając pod nadzorem tychże społeczności. Samodzielność władz terenowych łączyli z niezwykle pożądaną stabilnością gospodarczą, przejawiającą się w dysponowaniu własnym majątkiem, poziomem dochodów umożliwiającym praktyczne działanie, ale też z możliwością podejmowania działalności gospodarczej[9].

Końcowe ustalenia

Początek rozmów Okrągłego Stołu wskazywał, że większość postulatów grupy samorządu terytorialnego zostanie zaakceptowana. Jednak kolejne posiedzenia uwidoczniły brak woli kompromisu. Różnice w pojmowaniu samorządu okazały się na tyle istotne, że przedstawiciele opozycyjnej grupy roboczej wystąpili o sporządzenie protokołu rozbieżności. Przerwanie, jak się okazało pozornych, negocjacji z jednej strony stanowiło o porażce, ale z drugiej – zwłaszcza w dłuższej perspektywie – nie hamowało reformy samorządowej z uwagi na konieczność wdrożenia trudnych ustępstw[10]. Zarówno strona rządowa, jak i koalicyjna zgodziły się, że samorząd terytorialny jest związkiem ogółu mieszkańców, że gmina powinna posiadać osobowość prawną, powinna istnieć własność komunalna, gminy powinny mieć zapewnioną samodzielność finansową i gospodarczą, powinna być zapewniona demokratyczna ordynacja wyborcza, a nadzór powinien dotyczyć tylko kryterium legalności[11]. Pomimo wpisania powyższych postulatów do wspólnych ustaleń reformatorzy zdawali sobie sprawę z poważnych różnic w interpretacjach. Rozbieżności dotyczyły m.in. lokalnych organów przedstawicielskich, które zdaniem strony rządowej miały być nie tylko organami samorządu, ale również powinny pełnić funkcje organów władzy państwowej. Ponadto organy wykonawcze samorządu miały pozostać terenowymi organami administracji państwowej. Taka konstrukcja samorządu, poprzez silne powiązania ze szczeblem centralnym, byłaby zaprzeczeniem samorządności.

[9] J. Regulski, *Władze miasta a wymogi polityki urbanistycznej*, [w:] J. Regulski (red.), *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast*, PWE, Warszawa 1984, s. 147–148.

[10] Ibidem, s. 6.

[11] A. Ferens, R. Wiszniowski, *Władza lokalna w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1999, s. 100.

W swoich dążeniach twórcy samorządu chcieli przełamać monopol władzy komunistycznej rozumiany jako monopol: polityczny, władzy, własności publicznej, finansowy i administracji. Drogą do tego miało być wprowadzenie wolnych wyborów, przyznanie osobowości prawnej i prawa do samodzielnego podejmowania decyzji, przekazanie majątku, przyznanie środków finansowych, w tym możliwości zaciągania przez gminy kredytów, a także powołanie urzędników komunalnych[12].

Pozorna klęska negocjacyjna podczas rozmów Okrągłego Stołu czyniła odbudowę samorządu mało realną. Sytuację odwrócił wynik wyborów czerwcowych. Zwycięstwo Solidarności, a następnie przejęcie władzy zakończyło etap walki o samorząd. Nadszedł czas na wdrożenie wypracowanych wcześniej rozwiązań. Realizacja reformy samorządowej rozpoczęła się od Uchwały Senatu Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej z dnia 29 lipca 1989 r. w sprawie samorządu terytorialnego, w której podkreślono „konieczność istnienia autentycznego samorządu miast i gmin jako niezbędnego elementu przebudowy polityczno-prawnego ustroju Polski”[13].

Podsumowanie

Są pewne sprawy o znaczeniu lokalnym, które powinny być lokalnie zarządzane. To z kolei wymaga mechanizmów umożliwiających samodzielne podejmowanie decyzji. Powyższe założenia towarzyszyły twórcom reformy samorządowej od momentu rozpoczęcia prac nad odbudową samorządu. Przez długi czas zarówno środowisko opozycyjne w stosunku do władzy komunistycznej, jak i środowisko naukowe podchodziło sceptycznie do propozycji kreowanych przez prosamorządową grupę inicjatywną, skupioną wokół Jerzego Regulskiego i Michała Kuleszy. Wydaje się – a potwierdzają to wspomnienia twórców reformy samorządowej – że idea wprowadzenia demokracji lokalnej nie wynikała z przekonania środowisk opozycyjnych o jej słuszności, a raczej z mało skonkretyzowanych żądań wobec władzy. Na ich tle koncepcja samorządu terytorialnego była dobrze opracowaną i przemyślaną propozycją zmian.

„Domaga się Pan samorządu w Polsce, to proszę go zbudować” – tymi słowami skierowanymi do Jerzego Regulskiego premier Tadeusz Mazowiecki zainaugurował proces wdrożenia opracowanej w teorii reformy samorządowej[14]. Nieczęsto zdarza się, by twórcy założeń teoretycznych różnych reform mieli również możliwość ich wdrożenia. Tymczasem w rządach Tadeusza Mazowieckiego, Hanny Suchockiej i Jerzego Buzka zarówno Jerzy Regulski, jak i Michał Kulesza odpowiadali za poszczególne etapy reformy samorządowej, piastując stanowiska pełnomocnika rządu ds. reformy samorządu terytorialnego, przewodniczącego Rady ds. Reform Ustrojowych Państwa oraz pełnomocnika rządu ds. reformy administracyjnej.

W kontekście projektowanych zmian należy pamiętać, że budując samorząd, jego twórcy musieli przezwyciężyć dwie niezwykle groźne obawy:

[12] Materiał filmowy, http://vod.tvp.pl/8697556/jerzy-regulski-samorzad-terytorialny [dostęp: 22.02.2017].

[13] J. Regulski, M. Kulesza, *Droga*…, op. cit., s. 205.

[14] J. Regulski, *Życie*…, op. cit., s. 437.

1. Ustrój PRL przyczynił się do paraliżu świadomości obywatelskiej, a ta była kluczowa dla sukcesu reformy samorządowej.
2. Opozycja, która przejęła władzę, stała się częścią państwa, z którym walczyła.

O tym, czy założenia reformy samorządowej przerosły rzeczywistość, a także o koniecznych kompromisach w artykule pt. *Polska reforma terytorialnego samorządu. Osobisty ślad odciśnięty na niej przez jej trzech współautorów* napisał prof. Ludwik Habuda[15].

Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce wskazuje na szereg dysfunkcji. Jego autorzy podkreślają upaństwowienie samorządu, rozrost biurokracji, ograniczanie samodzielności finansowej, osłabianie demokracji samorządowej, wykorzystywanie środków unijnych na projekty w małym stopniu prorozwojowe, klientelistyczny charakter członka wspólnoty, niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią, a także brak wizji rozwoju[16]. Nie ulega wątpliwości, że pewne zasady oraz sposób funkcjonowania samorządu terytorialnego nie są dane raz na zawsze. Potrzeby zmian, zgłaszane przede wszystkim przez praktyków, muszą znaleźć odzwierciedlenie w zmianach ustawowych. W przeciwnym razie rozwój poszczególnych szczebli podziału terytorialnego kraju zostanie zablokowany m.in. przez brak środków finansowych na realizację coraz większej liczby zadań. Stąd postulat, by kolejni reformatorzy wsłuchali się w różne głosy środowisk lokalnych, które w połączeniu z dostępną wiedzą merytoryczną mogą stanowić receptę na zdiagnozowane w samorządach bolączki.

Reasumując, twórcy reformy samorządowej walczyli o „prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców”[17]. Przeświadczeni o wadze proponowanych rozwiązań musieli stoczyć walkę nie tylko z niechętnym wszelkim zmianom rządem, ale również z opozycją wyrażającą lekceważący stosunek do problematyki samorządowej. Z czasem zrozumienie dla reformy wzrosło, a jej twórcy zostali docenieni. W rezultacie reaktywowanie samorządu rozpatrywane jest w kategoriach sukcesu. W wywiadach czy publikowanych wspomnieniach zarówno Jerzy Regulski, jak i Michał Kulesza podkreślali, że pewne rzeczy można było rozwiązać inaczej, ale blokadą był panujący ustrój. Reformatorzy i ich współpracownicy nie chcieli walczyć z państwem, tylko wprowadzać niezbędne zmiany w jego ramach. Nie przypuszczali wówczas, że przekształcenie ustroju nastąpi tak szybko.

Bibliografia

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

[15] L. Habuda, *Polska reforma terytorialnego samorządu. Osobisty ślad odciśnięty na niej przez jej trzech współautorów*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, nr 47/2015, s. 133–146.

[16] *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2013, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf [dostęp: 22.02.2017].

[17] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r.*, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

Ferens A., Wiszniowski R., *Władza lokalna w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1999.

Habuda L., *Polska reforma terytorialnego samorządu. Osobisty ślad odciśnięty na niej przez jej trzech współautorów*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne", nr 47/2015.

Lipowicz I., *Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990–1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", R. LXXI, Z. 2, 2009.

Materiał filmowy, http://vod.tvp.pl/8697556/jerzy-regulski-samorzad-terytorialny [dostęp: 22.02.2017].

Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2013, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf [dostęp: 22.02.2017].

Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Regulski J., *Ustrój samorządów w postulatach 1989 roku*, [w:] *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Kancelaria Senatu, 2014.

Regulski J., *Władze miasta a wymogi polityki urbanistycznej*, [w:] J. Regulski (red.), *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast*, PWE, Warszawa 1984.

Regulski J., *Życie splecione z historią*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2014.

Stankiewicz W., *Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90.*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

Streszczenie
Założenia reformy samorządowej z perspektywy jej twórców

W artykule zaprezentowano etapy prac nad reformą samorządową w oparciu o wspomnienia Jerzego Regulskiego oraz Michała Kuleszy. Każdemu z etapów towarzyszyły dylematy o charakterze merytorycznym i politycznym. W rezultacie o kształcie samorządu terytorialnego przesądził stosunek do problematyki samorządowej ówczesnych graczy politycznych, a także cechy panującego ustroju.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, reforma, decentralizacja, społeczność lokalna

Summary
Tenets of local government reform from the perspective of its creators

The article presents the stages of work on the reform of self-government (i.e. local and regional government) on the basis of Jerzy Regulski's and Michał Kulesza's rec-

ollections. Each of the stages was accompanied by substantive and political dilemmas. As a result the shape of self-government was determined by the attitudes to local government of the political players at that time, as well as by the characteristics of the ruling regime.

Keywords: self-government, reform, decentalization, local community

Maria Kotkiewicz

Wpływ polskich organizacji pozarządowych na aktywność społeczną obywateli – studium przypadku

W państwach demokratycznych organizacje pozarządowe stanowią znakomitą bazę dla rozwoju lokalnych społeczności. Budują one społeczeństwo obywatelskie na warunkach zgodnych z potrzebami danego środowiska. W ostatnich latach w Polsce obserwujemy wzrost liczby organizacji pozarządowych. Powstające z roku na rok fundacje i stowarzyszenia jako podstawowe formy organizacji pozarządowych zajmują się różnymi dziedzinami życia społecznego i pozwalają obywatelom aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym.

Dzisiaj nie można wyobrazić sobie społeczeństwa obywatelskiego bez funkcjonowania w nim organizacji pozarządowych. Współcześnie społeczeństwo obywatelskie rozumiane jest jako społeczeństwo, w którym władza sprawowana za pomocą jego przedstawicieli działa w granicach prawa, a obywatele mają możliwość uczestniczenia w życiu społecznym. Funkcjonowanie organizacji pozarządowych ma znaczący wpływ na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego i stanowi jego niezbędny komponent, jak bowiem powiedział Ralf Dahrendorf, cechą społeczeństwa obywatelskiego jest istnienie praw obywatelskich oraz funkcjonowanie instytucji pozarządowych powstałych z woli różnych grup społecznych[1].

Społeczeństwo obywatelskie, autonomiczne w stosunku do państwa i władzy państwowej, stanowi fundament współczesnej demokracji. Termin *społeczeństwo obywatelskie*, oznaczający zespół ludzi, charakteryzujących się aktywnością oraz zdolnością do samoorganizacji bez pomocy władzy państwowej, po raz pierwszy prawdopodobnie pojawił się u Arystotelesa, później posługiwali się nim tacy filozofowie, jak John Locke, Adam Smith, Alexis de Tocqueville, Jean-Jacques Rousseau czy Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Arystoteles uważał, że człowiek jako byt społeczny musi żyć w państwie (polis) i tylko

[1] Cyt. za: T. Pilch (red. nauk.), *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku*, t. 3, Żak, Warszawa 2004, s. 906.

w państwie może urzeczywistniać się jego społeczna natura. Ideę społeczeństwa obywatelskiego J. J. Rousseau wyrażała teoria suwerenności ludu i woli powszechnej. G. W. F. Hegel ukształtował współczesne pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, uznając, że społeczeństwo obywatelskie jest miejscem realizacji zarówno celów grupowych, jak i indywidualnych w produkcji i wymianie rynkowej. Podstawą takiego społeczeństwa jest również działalność instytucji opiekuńczych oraz różnego rodzaju zrzeszeń i stowarzyszeń. Rozumowanie Hegla zredukował Karol Marks, szukając zależności pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a stosunkami ekonomicznymi[2]. Zarówno Hegel, jak i Marks wyrażali pogląd, iż społeczeństwo obywatelskie jest konfliktem interesów jednostek, zaś osiągnięcie jedności może nastąpić tylko wewnątrz państwa (według Hegla) lub poprzez rewolucję (według Marksa). Idea społeczeństwa obywatelskiego zamiera w XX wieku. Rozwijają się natomiast inne koncepcje – idea społeczeństwa demokratycznego oraz koncepcje społeczeństw totalitarnych w wersjach komunistycznej i faszystowskiej, które stanowią opozycję wobec idei społeczeństwa demokratycznego.

W roku 1905 Edward Abramowski, polski myśliciel polityczny, filozof i socjolog, wyraził przekonanie, że demokracja to nie tylko wolność słowa i wolne wybory, to przede wszystkim wolni i zorganizowani ludzie, ponieważ „w stowarzyszeniach spoczywa siła narodu i wolność człowieka. Gdzie stowarzyszenia są liczne i rozmaite, tam życie ludzkie jest swobodne od policyjnej administracji, a wszelkie zamachy rządu na wolność spotykają się z niezwalczonym oporem"[3]. Zarówno w czasach Abramowskiego, jak i na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia organizacje pozarządowe odegrały ogromną rolę w rewolucji demokratycznej, która miała miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej i związana była z procesem uwalniania się od ustroju komunistycznego.

Rozważania o organizacjach pozarządowych należy rozpocząć od wyjaśnienia podstawowych pojęć. Termin rzeczownikowy *organizacja* odnosi się do każdego zakładu pracy bez względu na jego wielkość, sektor działalności czy formę własności. Zgodnie z tą interpretacją organizacją może być jednocześnie jednoosobowa firma, ogromny koncern, szpital czy ministerstwo. Natomiast pojęcie *organizacja pozarządowa* jest definiowane przez słowniki i encyklopedie w różny sposób, co jest spowodowane brakiem w wielu językach, także w języku polskim, ujednoliconego nazewnictwa stosowanego na określenie tego typu organizacji. Wynika to z różnorodności tradycji charakterystycznych dla poszczególnych krajów i społeczeństw. We Francji funkcjonuje określenie *ekonomie sociale*, w Wielkiej Brytanii *public charities*, w Japonii *koeki hojni*, a w Stanach Zjednoczonych *not-for-profit organizations*, *nongovernmental organizations* lub *voluntary organizations*. Większość z tych określeń, stosowanych zamiennie, najczęściej wskazuje na to, czym organizacje pozarządowe nie są. W Polsce na określenie organizacji pozarządowej używa się zamiennie takich terminów, jak: *organizacje społeczne*, *organizacje non profit*, *NGO*, *organizacje niedochodowe*, *organizacje trzeciego sektora*, *organizacje pożytku publicznego*.

Definicja organizacji pozarządowej została sformułowana w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w Ustawie z dnia 6 kwietnia

[2] T. Kotarbiński (red.), *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 5, PWN, Warszawa 1998, s. 970.

[3] E. Bracha, K. Stanowski, *Mechanizmy decyzyjne w organizacjach pozarządowych*, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa 2008, s. 7.

1984 r. o fundacjach oraz w Ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Określa ona organizację pozarządową jako grupę ludzi będących obywatelami danego państwa, tworzących własną strukturę organizacyjną. Organizacje te funkcjonują na zasadach pełnej samorządności, niezależnie od administracji państwowej. Nie są one jednostkami sektora finansów publicznych i nie należą do sfery biznesu, zaś przynależność do nich ma charakter dobrowolny. Prowadzą one działania o charakterze niedochodowym na rzecz wszystkich obywateli.

Organizacje pozarządowe to zarówno stowarzyszenia, jak i fundacje. W świetle polskiego prawa stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem osób, które mają wspólne zainteresowania i wspólne cele działania o charakterze niezarobkowym (art. 2, ust 1 Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach). Stowarzyszenie przybiera formę prawną, a jego celem jest zaspokojenie i ochrona zbiorowych potrzeb obywateli[4]. Fundacja natomiast jest organizacją powołaną przez jedną lub kilka osób (fundatora lub fundatorów), które decydują, na jaki ważny społeczny cel chcą przeznaczyć swój majątek. W przepisach prawa, w tym również w Ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, nie ma prawnej definicji fundacji. Definicja słownikowa podaje dwojakie rozumienie tego pojęcia: po pierwsze jest to „ofiarowanie czegoś, zbudowanie czegoś na własny koszt do użytku społeczeństwa; ufundowanie czegoś", po drugie to „instytucja, której podstawą istnienia jest majątek przeznaczony przez jej założyciela na określony cel społeczny[5].

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Polsce wiąże się z okresem transformacji po 1989 roku, kiedy to organizacje społeczne przestały podlegać odgórnym regulacjom. W Polsce w grudniu 2014 roku było zarejestrowanych około siedemnastu tysięcy fundacji i sto tysięcy stowarzyszeń, z czego około ośmiu tysięcy to organizacje posiadające status Organizacji Pożytku Publicznego (bez Ochotniczych Straży Pożarnych, które mają formę prawną stowarzyszeń, jednak w praktyce działają na odmiennych zasadach niż pozostałe stowarzyszenia i są bardzo specyficznymi, wymagającymi osobnych badań organizacjami)[6]. Na podstawie przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor badań szacuje się, że około 70% z tych organizacji jest aktywnych[7].

Do największych polskich organizacji pozarządowych należą: Polski Czerwony Krzyż, organizacja udzielająca pomocy humanitarnej podczas klęsk i wojen, zajmująca się również pracą socjalną, nauką udzielania pierwszej pomocy, szerzeniem idei honorowego krwiodawstwa, a także zabezpieczaniem imprez masowych, oraz Caritas Polska, katolicka organizacja charytatywna działająca zarówno na terenie Rzeczpospolitej, jak i na całym świecie. W Polsce organizacja ta posiada oddziały terenowe w diecezjach i archidiecezjach. Caritas udziela pomocy doraźnej i długofalowej, materialnej i finansowej osobom bezrobotnym, bezdomnym, chorym, starszym, dzieciom z rodzin ubogich, a także imigrantom i uchodźcom. Jedną z najważniejszych organizacji pozarządowych jest Polska Akcja Humanitarna założona przez Janinę Ochojską. Główne cele jej działania to przede wszystkim dostarczanie pomocy ofiarom wojen i kataklizmów w Polsce i za granicą, a także uchodźcom trafiającym

[4] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Atla 2, Wrocław 2004, s. 429.

[5] L. Drabik i in. (red.), *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.

[6] *Liczba NGO w Polsce*, http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo [dostęp: 24.02.2017].

[7] P. Adamiak i in. (oprac.), *Polskie Organizacje Pozarządowe 2015*, http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja_2015/PolskieOrganizacje2015.pdf [dostęp: 24.02.2017].

do naszego kraju oraz szeroko rozumiana pomoc najuboższym środowiskom obywateli polskich. Inna ważna polska organizacja pozarządowa to Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, fundacja charytatywna, która prowadzi działalność w zakresie ochrony zdrowia, polegającą przede wszystkim na ratowaniu życia dzieci, opiece paliatywnej i senioralnej. Fundacja ta kojarzona jest przede wszystkim z kwestami publicznymi i Finałem Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, który odbywa się co roku w styczniu.

Należy jeszcze wspomnieć o Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka – organizacji powstałej z inicjatywy Komitetu Helsińskiego, której głównym zadaniem jest prowadzenie programów edukacyjnych w zakresie ochrony praw człowieka. Dodatkowo monitoruje ona działalność instytucji, od których zależy praworządność w Polsce.

Fundacja Nasza Ziemia to organizacja pozarządowa, której zadaniem jest prowadzenie edukacji obywatelskiej oraz ekologicznej. W Polsce koordynuje ona kampanię „Sprzątanie świata", która jest częścią międzynarodowego ruchu na rzecz ochrony środowiska. Fundacja Itaka, czyli Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych to jedyna organizacja pozarządowa w Polsce zajmująca się kompleksowo problemami zaginięć obywateli. Współpracuje ona z Komendą Główną Policji, prowadzi całodobową linię wsparcia dla zaginionych i ich rodzin, prowadzi akcje poszukiwawcze i prewencyjne, udziela pomocy rodzinom zaginionych.

W Polsce działają też organizacje pozarządowe o charakterze międzynarodowym. Niektóre z nich, takie jak Fundacja Konrada Adenauera, Fundacja im. Roberta Schumana, Fundacja Edukacja dla Demokracji czy Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności wspierają polskie organizacje pozarządowe w pracy na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznej Polsce.

Funkcjonujące w Polsce organizacje pozarządowe zajmują się różnymi sferami życia: udzielają wsparcia psychologicznego, realizują marzenia nieuleczalnie chorych, pomagają osobom społecznie wykluczonym (bezdomnym, narkomanom, alkoholikom) czy niepełnosprawnym (np. Fundacja Anny Dymnej Mimo Wszystko). Organizacje te mogą stać się miejscem realizacji różnorodnych zainteresowań, pasji i potrzeb ich członków. Są one dużym wsparciem dla szkół w zakresie kształtowania osobowości młodych ludzi, szczególnie uwrażliwiając ich na potrzeby społeczne i zapobiegając postawom egoistycznym. Niektóre z wymienionych organizacji pełnią funkcje edukacyjne także w zakresie ekologii, bezpieczeństwa, pielęgnowania pamięci historycznej i tradycji regionu czy miasta.

Najczęściej organizacje te współpracują z przedstawicielami lokalnej społeczności, w której szczególne miejsce zajmuje samorząd lokalny działający na poziomie gminy lub powiatu. Ważnym partnerem, z którym kontakty są niemal tak częste jak z samorządem, są instytucje użyteczności publicznej, takie jak szkoły, szpitale czy muzea. Blisko połowa działających w Polsce organizacji deklaruje współpracę z lokalnymi mediami.

Warto wspomnieć, że najwięcej (ok. 34%) jest w Polsce organizacji pozarządowych działających w obszarze sportu, turystyki, rekreacji i hobby. Inne aspekty działań organizacji to głównie edukacja i wychowanie (15%) kultura i sztuka (13%) oraz usługi socjalne, pomoc społeczna (8%) i ochrona zdrowia (7%)[8]. Jak wskazują badania CBOS z maja 2014 roku,

[8] *Dziedziny działań NGO*, http://fakty.ngo.pl/dziedziny-dzialan-ngo [dostęp: 24.02.2017].

19% badanych deklaruje, że w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie poświęciło swój wolny czas na dobrowolną i nieodpłatną pracę w jakiejś organizacji lub instytucji[9].

Jedną z najważniejszych i najstarszych organizacji pozarządowych działających na terenie Rzeczpospolitej jest Związek Harcerstwa Polskiego, największa z organizacji harcerskich w Polsce, licząca obecnie 95 tys. członków. ZHP działa jako zarejestrowane stowarzyszenie w oparciu o Ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w Ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach oraz w Ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Przekrój wieku członków ZHP jest bardzo duży, ponieważ należą do niej zarówno zuchy, czyli dzieci od 7. roku życia, jak i seniorzy (bez określenia górnej granicy wieku dotyczącego członkostwa).

Struktura ZHP, pozwalająca na prowadzenie działalności na terenie każdego województwa, a także w większości miast w kraju, nie odbiega od struktur innych stowarzyszeń. Na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego kraju funkcjonują zarządy, którym nadano nazwę komend oraz komisje rewizyjne. Zuchy to najmłodsi członkowie organizacji (w wieku 7–10 lat) i są skupieni w gromadach zuchowych, harcerze (w wieku 10–13 lat) działają w drużynach harcerskich, harcerze starsi (w wieku 13–16 lat) – w drużynach starszoharcerskich, a wędrownicy w wieku 16–21 lat skupieni są w drużynach wędrowniczych.

ZHP to organizacja pozarządowa o charakterze wychowawczym. Głównym dokumentem obowiązującym w organizacji jest Statut Związku Harcerstwa Polskiego, w którym zapisane zostały wszystkie zasady postępowania, Prawo Harcerskie i Przyrzeczenie, struktura, a także główne cele działania. Wśród nich najważniejsze to stwarzanie warunków do wszechstronnego rozwoju człowieka, upowszechnianie w społeczeństwie takich wartości, jak wolność, prawda, sprawiedliwość, demokracja, samorządność, równouprawnienie, tolerancja i przyjaźń, umożliwienie nawiązywania kontaktów międzyludzkich ponad wszelkimi podziałami, propagowanie wiedzy na temat przyrody, ekologii oraz kształtowanie potrzeby kontaktu z przyrodą[10]. Zasady harcerskiego wychowania są oparte na trzech filarach: braterstwie, służbie i pracy nad sobą.

Związek Harcerstwa Polskiego jest organizacją dobrowolną i każde działanie w nim opiera się na dobrej woli członków i poszanowaniu prawa do podejmowania własnych decyzji. Najważniejszym momentem wyrażenia własnej woli w życiu harcerskim jest moment składania Obietnicy Zucha, Przyrzeczenia Harcerskiego i Zobowiązania Instruktorskiego. Metoda pracy stosowana w ZHP to tak zwana metoda harcerska, charakteryzująca się dobrowolnością, pozytywnością, pośredniością, wzajemnością oddziaływań, świadomością celów, indywidualnością i naturalnością. Za pomocą tej metody od ponad stu lat organizacja oddziałuje na wszystkie grupy wiekowe, jej założenia wykorzystywane są w pracy innych instytucji wychowawczych, a uczenie poprzez działanie w znaczący sposób wpłynęło na założenia nowoczesnej pedagogiki.

W Związku Harcerstwa Polskiego działa prawie 11 tys. instruktorów (6 tys. z nich to drużynowi), którzy przepracowują po tysiąc godzin rocznie na zasadzie wolontariatu,

[9] B. Badora (oprac.), *Aktywność społeczna Polaków*, „Komunikat z badań CBOS", nr 60/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_060_14.PDF [dostęp: 24.02.2017].

[10] *Statut Związku Harcerstwa Polskiego*, Tekst jednolity ze zmianami uchwalonymi na XXXVII Zjeździe Nadzwyczajnym ZHP 4 grudnia 2011 r. i 10 marca 2012 r., s. 3.

a więc niewiele mniej niż nauczyciele zatrudnieni w szkole. Praca w małych grupach pozwala dzieciom i młodzieży budować swoje małe społeczności, które kierują się zasadami samorządności. To właśnie w nich harcerze budują poczucie własnej wartości, kształtują umiejętności interpersonalne, mają również szansę sprawdzenia się w roli liderów. To w nich młodzi ludzie nabywają umiejętności przywódcze, uczą się odpowiedzialności i wrażliwości na potrzeby innych.

Ruch harcerski nastawiony jest też na bezinteresowną służbę, czyli działanie na rzecz innych, dzięki czemu członkowie Związku Harcerstwa Polskiego mają możliwość nauczenia się zachowań i działań społecznych, skierowanych na pomoc drugiemu człowiekowi. Każdy harcerz od najmłodszych lat zdobywa sprawności, które wymagają opieki nad młodszym bratem czy zaangażowania się w akcję charytatywną w mieście.

W celu wspierania praktycznej realizacji zadań wychowawczych w gromadach i drużynach XXXVIII Zjazd ZHP, który obradował w dniach 5–8 grudnia 2013 roku wyznaczył następujące kierunki programowe: HARCERSTWO W RUCHU, czyli wszelka aktywność na świeżym powietrzu, na łonie przyrody oraz propagowanie zdrowych zachowań, AKTYWNOŚĆ SPOŁECZNA – zespołowe podejmowanie działań na rzecz społeczności lokalnej w oparciu o rozpoznanie potrzeb najbliższego środowiska, tworzenie projektów mających na celu poprawę jakości funkcjonowania wspólnoty lokalnej, CIEKAWOŚĆ ŚWIATA – zainteresowanie Polską, Europą, kulturą innych ludzi, a także przyrodą, SPRAWNOŚCI NA CAŁE ŻYCIE, czyli rozbudzanie zainteresowań i umiejętności przydatnych w życiu, BRATERSTWO, polegające na przyjaźni, nauce dialogu i szacunku mimo różnic, nawiązywaniu i utrzymywaniu kontaktów z ludźmi oraz sprzeciwianiu się przemocy, RADOSNY PATRIOTYZM – promowanie Polski w świecie, optymizm i wiara we własne możliwości, postawa obywatelska, radosne przeżywanie świąt państwowych, orientowanie się w osiągnięciach Polaków.

W działaniach podejmowanych przez Związek Harcerstwa Polskiego istotnym założeniem jest rozbudzanie wiary młodego człowieka we własne siły i możliwości. Harcerze zdobywają stopnie i sprawności, biorą udział w ciekawych i urozmaiconych programach, podejmując indywidualny wysiłek w kierunku samorozwoju i aktywności społecznej. Angażują się w lokalne akcje charytatywne, organizując m.in. sztaby Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, wspomagając działania Caritasu czy Polskiego Czerwonego Krzyża lub też wspierając działalność humanitarną na rzecz poszkodowanych w działaniach wojennych (akcja „ZHP dla Syrii"). Wsparciem dla realizacji celów organizacji jest przygotowywanie aktualnego i stale doskonalonego programu pracy dla gromad i drużyn, w którym spora część działań poświęcona jest wspieraniu aktywności społecznej.

Ciekawą propozycją pracy jest przygotowany dwanaście lat temu, ale wciąż bardzo atrakcyjny i aktualny projekt „Barwy Przyszłości". Opiera się on na czterech filarach: wychowaniu patriotycznym, wychowaniu obywatelskim, wychowaniu europejskim i wychowaniu ekonomicznym. Inny pomysł to „Dzień Flagi Rzeczpospolitej", zachęcający do wywieszania flagi państwowej podczas świąt narodowych niezależnie od miejsc, w których aktualnie znajdują się harcerze. „Mam szczerą wolę" to wspólny pomysł ZHP i Rzecznika Praw Dziecka. Część pierwsza poświęcona jest Konwencji o prawach dziecka, część druga natomiast dotyczy najważniejszych wartości harcerskich. Drużynowy przygotowuje gawędy,

wymyśla tematy zbiórek, podejmuje także różne działania praktyczne związane z Prawem Harcerskim/Zucha oraz Przyrzeczeniem/Obietnicą. Dla zuchów powstała nawet osobista książeczka z gotowymi rebusami, zagadkami i krzyżówkami.

Ciekawą propozycją programową są „Odkrywcy nieznanego świata". Przybliża ona nieznany świat ludzi niepełnosprawnych, wyjaśnia, czym jest niepełnosprawność, rehabilitacja, integracja. Propozycja ta zawiera praktyczne rady oraz przykładowe formy pracy, które mogą być wykorzystywane w trakcie zbiórek i w których uczestniczą niepełnosprawni harcerze.

„Od samorządności do demokracji" to propozycja programowa z 2000 roku powiązana z poszczególnymi punktami Prawa Harcerskiego. Wyjaśnia ona, czym jest demokracja, jakie są prawa harcerzy oraz w jaki sposób przekazywać tę wiedzę podopiecznym. Dodatkowo zamieszczono w niej propozycje sprawności oraz wymagań na stopnie, które harcerze mogą realizować podczas zbiórek.

„Paszport do Europy" to projekt powstały w 1997 roku, ale jego przesłanie jest nadal aktualne. Zadania zaproponowane w tym projekcie są przewidziane dla harcerzy starszych i wędrowników, którzy mają podejmować samodzielne decyzje i budować samorządność w zespole. Wspomniana propozycja programowa pomaga kształtować te cechy, postawy i wartości, które są niezbędne do dobrego funkcjonowania we wspólnej Europie.

„Pod namiotem praw" to kolejna propozycja dotycząca praw dziecka. Do każdego z praw zaproponowano kilka zadań, przeznaczonych dla organizatorów wszystkich form letniego wypoczynku dzieci: stanic Nieobozowej Akcji Letniej (NAL), zastępów NAL, obozów i kolonii, biwaków drużyn i gromad.

„Radość – uśmiech – niepodległość" to materiał przygotowany z okazji rocznicy odzyskania niepodległości, obchodzonej 11 listopada, zawierający informacje historyczne, pomysły na zbiórki dla wszystkich grup metodycznych oraz śpiewnik. Obchodom rocznicowym towarzyszyła akcja na portalu społecznościowym Facebook.

„Rok regionów" to bardzo obszerny projekt realizowany w roku 2011, którego zadaniem było poznanie swojej małej ojczyzny. W programie wzięło udział kilkaset środowisk, rywalizujących ze sobą o miano Drużyny Roku Regionów. Każda z drużyn po przesłaniu raportu z podjętych działań otrzymywała Harcerską Odznakę Regionalną.

„Raduje się serce" to kompleksowy zestaw informacji i materiałów przydatnych dla drużynowego w pracy związanej z tematyką niepodległościową. Propozycja ta wykorzystuje informacje o wydarzeniach i postaciach z 1918 roku, zawiera również zbiór wskazówek i pomysłów metodycznych dla drużynowych i instruktorów.

„2014 kroków do wolności" to kolejny projekt nawiązujący do 25. rocznicy Wyborów 4 Czerwca 1989 roku. Zawarto w nim propozycje zbiórek i akcji lokalnych związanych z demokracją, wolnością i prawami człowieka. Dodatkowo można tu znaleźć inspiracje na temat uroczystego obchodzenia innych rocznic, w tym rocznicy wybuchu powstania warszawskiego czy bitwy pod Monte Cassino.

W broszurze „Stop bierności. Wyzwolić energię" znalazły się zalecenia Uchwały nr 14/XXXVIII Rady Naczelnej ZHP z dnia 25 maja 2014 r., uwzględniające w przyjętych celach wychowawczych kształtowanie rzetelności w działaniu oraz odpowiedzialności za siebie i swoje otoczenie, a także stymulowanie indywidualnego rozwoju i zaangażowanie w życie lokalnej wspólnoty. Broszura ta powstała w ramach projektu „Aktywni obywatele świata".

Zasadniczym celem kolejnej propozycji „Każdy inny, wszyscy równi" jest kształtowanie u młodych ludzi postaw otwartości, tolerancji i zrozumienia dla drugiego człowieka, niezależnie od jego pochodzenia, wyznania czy płci[11].

Na przykładzie Związku Harcerstwa Polskiego można zaobserwować, jak znaczącą rolę w aktywności społecznej odgrywają organizacje pozarządowe. Są one miejscem, gdzie młodzi obywatele nie tylko mają możliwość realizowania swoich pasji, ale i podejmowania działań na rzecz wspólnot lokalnych. Zaangażowanie społeczne młodych ludzi, członków Związku Harcerstwa Polskiego, przejawia się zarówno w udziale, jak i współorganizacji rodzinnych festynów dla mieszkańców miast, zabaw, konkursów, przedsięwzięć o charakterze ekologicznym, historycznym i patriotycznym. Aktywność społeczna przejawia się także w działaniach na rzecz samorządów szkolnych, w otwartej postawie na rówieśników, łatwości nawiązywania kontaktów. Owa aktywność w dorosłym życiu przybierze formy aktywnego uczestnictwa w ważnych wydarzeniach regionu i kraju, udziału w wyborach na szczeblu lokalnym i państwowym, a nawet startu w nich w roli kandydatów na radnych, posłów czy senatorów.

Odnośnie do udziału w głosowaniu można przytoczyć konkretny przykład. Na terenie województwa śląskiego w ramach Związku Harcerstwa Polskiego funkcjonuje Chorągiew Śląska. Jest to jedna z aktywniejszych Chorągwi ZHP, zrzeszająca 34 hufce, tj. oddziały terenowe działające na terenie całego województwa. W 2003 roku frekwencja na terenie województwa śląskiego podczas ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wynosiła 61%. W skali kraju było to 59%. W głosowaniu wzięło udział 2 294 949 osób z 3 736 344 uprawnionych.

Obserwowane przeze mnie działania członków Związku Harcerstwa Polskiego poza organizacją wskazują, że są oni bardziej otwarci na swoich rówieśników, wykazują też większą inicjatywę w podejmowaniu wszelkiego rodzaju aktywności, organizując na przykład różne imprezy szkolne, charytatywne czy patriotyczne. Aktywnie uczestniczą w pracy samorządów szkolnych, są organizatorami licznych przedsięwzięć dla społeczności lokalnych, festynów dzielnicowych, gier miejskich, stając się w swoich grupach rówieśniczych naturalnymi liderami.

Bibliografia

Adamiak P., Charycka B., Gumkowska M. (oprac.), *Polskie Organizacje Pozarządowe 2015*, http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja_2015/PolskieOrganizacje2015.pdf [dostęp: 24.02.2017].

Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Atla 2, Wrocław 2004.

Badora B. (oprac.), *Aktywność społeczna Polaków*, „Komunikat z badań CBOS", nr 60/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_060_14.PDF [dostęp: 24.02.2017].

Bracha E., Stanowski K., *Mechanizmy decyzyjne w organizacjach pozarządowych*, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa 2008.

[11] *Centralny Bank Pomysłów ZHP*, www.cbp.zhp.pl [dostęp: 24.02.2017].

Centralny Bank Pomysłów ZHP, www.cbp.zhp.pl [dostęp: 24.02.2017].

Drabik L., Kubiak-Sokół A., Sobol E. (red.), *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.

Dziedziny działań NGO, http://fakty.ngo.pl/dziedziny-dzialan-ngo [dostęp: 24.02.2017].

Kotarbiński T. (red.), *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 5, PWN, Warszawa 1998.

Liczba NGO w Polsce, http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo [dostęp: 24.02.2017].

Pilch T. (red. nauk.), *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku*, t. 3, Żak, Warszawa 2004.

Statut Związku Harcerstwa Polskiego, Tekst jednolity ze zmianami uchwalonymi na XXXVII Zjeździe Nadzwyczajnym ZHP 4 grudnia 2011 r. i 10 marca 2012 r.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 1991, nr 46, poz. 203, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873, z późn. zm.

Streszczenie
Wpływ polskich organizacji pozarządowych na aktywność społeczną obywateli – studium przypadku

Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia wpływu organizacji pozarządowych działających w Polsce na aktywność społeczną obywateli. Opisano zarówno prawne zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych, jak i sfery życia społecznego, w jakich działają. Przedstawione zostały definicje związane z organizacjami pozarządowymi, aktywnością społeczną, społeczeństwem obywatelskim Obiektem szczególnej analizy jest Związek Harcerstwa Polskiego, jedna z najstarszych i najliczniejszych organizacji tego typu. W artykule zwrócono uwagę na realizowane w codziennej pracy w ZHP propozycje programowe, które mają na celu wzrost aktywności społecznej jego członków. Związek Harcerstwa Polskiego, organizacja pozarządowa o charakterze wychowawczym, pełni ważną funkcję w kształtowaniu postaw obywatelskich wśród młodych ludzi.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, aktywność społeczna, społeczeństwo obywatelskie, Związek Harcerstwa Polskiego

Summary
The influence of Polish non-governmental organizations on the social activity of citizens – a case study

The aim of this article is to present the influence of non-governmental organisations in Poland on the social activity of its citizens. The article describes both the legal rules governing the functioning of non-governmental organisations and the spheres of social

life in which they function. It also includes definitions connected with non-governmental organisations, social activity and civil society. The main analysis involves the Polish Scouting and Guiding Association (ZHP), one of the oldest and most numerous organisations of its kind. The article draws attention to programmes that are executed on a daily basis in the activities of ZHP, which aim at increasing the social activity of its members. The Polish Scouting and Guiding Association (ZHP), which is a non-governmental organisation with an educational character, plays an important part in shaping civic attitudes among young people.

Keywords: non-governmental organizations, social activity, civil society, the Polish Scouting and Guiding Association

Katarzyna Rosół

Debata parlamentarna nad ustawą kwotową w 2010 roku

Wprowadzenie

Dużym wyzwaniem dla polskiego systemu politycznego jest niska polityczna partycypacja kobiet. Dotyczy to zarówno niewysokiej frekwencji, jak i odsetka kobiet na listach wyborczych, co skutkuje także małą aktywnością w organach przedstawicielskich i decyzyjnych. Podejmowane akcje społeczne mające na celu promocję uczestnictwa w wyborach oraz udziału w życiu publicznym przynosiły dotąd niewielki efekt. Z podobnymi problemami wiele państw walczy, wykorzystując mechanizm tzw. pozytywnej dyskryminacji, innymi słowy, wprowadza regulacje prawne służące zrównoważeniu uczestnictwa różnorodnych grup społecznych w systemie politycznym. Dotyczy to i kobiet, i mężczyzn. Wśród tego typu rozwiązań wyróżnić możemy systemy kwotowe, które wyrażają procent, jaki powinny na listach wyborczych zajmować kandydaci poszczególnych płci[1]. Mimo iż kobiety w Polsce stanowią ponad 50% populacji, ich udział w życiu publicznym jest zdecydowanie mniejszy. Dostrzegalny jest podział na publiczne, czyli męskie, i prywatne – czyli kobiece[2]. Partie polityczne są pewnego rodzaju pośrednikiem na drodze do polityki, dlatego też istotne jest, by skłonić je do umieszczania większej liczby kobiet na listach a także obsadzania ich na lepszych miejscach[3]. Z tego też powodu wielokrotnie podejmowano działania, które miały wyrównać szanse obydwu płci; jednym z nich był projekt ustawy parytetowej.

[1] A. Giza, M. Sikorska (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 433.

[2] M. Nowak-Paralusz, *Ustawodawstwo dotyczące równości statusów. Czy potrzebne są dodatkowe regulacje prawne poprawiające status kobiet*, [w:] M. Jezieński, M. Wincławska, B. Brodzińska (red.), *Płeć w życiu publicznym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 239.

[3] I. Pańków, B. Post (red.), *Kobiety u władzy? Spojrzenie z Sejmu*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2010, s. 81.

W 2011 roku z inicjatywy Kongresu Kobiet w Polsce została uchwalona tzw. ustawa kwotowa (ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011, nr 34, poz. 172) o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego), wprowadzająca zmiany w ordynacji wyborczej do Sejmu, Parlamentu Europejskiego oraz rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich. Zgodnie z ustawą, która weszła w życie w marcu 2011 roku, warunkiem rejestracji listy wyborczej jest minimum 35-procentowy udział każdej z płci na tej liście. Przepisy dotyczące kwot na listach wprowadzono także do Kodeksu wyborczego (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011, nr 21, poz. 113), który w chwili wejścia w życie, tj. 1 sierpnia 2011 roku, uchylił tzw. ustawę kwotową[4].

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego w związku z wprowadzeniem parytetów płci na listach kandydatów do Marszałka Sejmu wniesiony został 10 września 2010 roku wraz z pisemnym zawiadomieniem o utworzeniu Obywatelskiego Komitetu inicjatywy ustawodawczej „Czas na kobiety". Reprezentantem Komitetu w pracach nad projektem ustawy została prof. Małgorzata Fuszara[5].

Pierwotny obywatelski projekt ustawy stanowił o zachowaniu parytetu na liście okręgowej kobiet do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. W zapisach dotyczących ordynacji do rad, powiatów oraz sejmików województw zaproponowano dodanie artykułu nakazującego, by liczba kobiet na listach wyborczych nie była niższa od liczby mężczyzn. W uzasadnieniu projektu zwrócono uwagę na zapisy Konstytucji RP gwarantujące równość mężczyzn i kobiet. Zaznaczono, że kobiety z reguły stanowią większość zarówno w ogóle obywateli RP, jak i w poszczególnych wspólnotach terytorialnych, jednakże w składzie organów wybieranych w drodze wyborów powszechnych ich udział ma już zdecydowanie mniejszościowy charakter. Stwierdzono, że jest to wynikiem zakorzenienia w polskiej kulturze oraz tradycji zwyczajów, które sytuują kobiety w strukturze władzy na pozycjach niższych niż ma to miejsce w przypadku mężczyzn. Wskazano prawdopodobne przyczyny ograniczonego udziału kobiet w życiu publicznym, do których należą m.in.: pełnienie przez kobiety wielu ról społecznych jednocześnie (zawodowych, ale również domowych i rodzinnych), a także nadal trudne warunki życia codziennego. Podkreślono, że liczba kobiet biorących bierny udział w wyborach jest proporcjonalnie zbyt mała w stosunku do wielkości tego elektoratu oraz zdolności i potencjału kobiet. Tym samym uznano za konieczne zwrócenie uwagi na ten problem i zachęcenie kobiet do udziału w wyborach, a partii politycznych do zwiększenia liczby kandydatek na listach wyborczych śladem innych krajów. Złożona pierwotnie propozycja dotyczyła głównie wyborów przeprowadzanych z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, tj. do Sejmu, rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, rad powiatów, sejmików województw oraz Parlamentu Europejskiego), wyłączono natomiast wybory do

[4] *Kwota/ustawa kwotowa*, http://rownosc.info/dictionary/kwota-ustawa-kwotowa/ [dostęp: 12.12.2016].

[5] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencja, Druk nr 2713, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2713/$file/2713.pdf [dostęp: 12.12.2016].

Senatu, wybory na jednoosobowe stanowiska w organach wykonawczych samorządu oraz wybory Prezydenta RP. Zwrócono również uwagę na brak przeciwwskazań do zachowania parytetu, bowiem nie są to ciała wymagające szczególnych, określonych kompetencji, niedających się pogodzić z zachowaniem parytetu płci[6].

Równość kobiet i mężczyzn w Polsce w oczach wnioskodawców

Pierwsze czytanie obywatelskiego projektu ustawy miało miejsce 18 lutego 2010 roku. W imieniu Obywatelskiego Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej głos zabrała prof. Małgorzata Fuszara[7]. W swojej wypowiedzi nawiązała do wieloletnich działań organizacji kobiet na rzecz uzyskania praw wyborczych, których kontynuacją stały się podjęte przez Kongres Kobiet starania o równą reprezentację kobiet i mężczyzn na listach wyborczych. Jako uzasadnienie wnoszonego projektu prof. Fuszara podała argument, że w Polsce pomimo równości praw nadal nie istnieje równość szans. Powołała się przy tym na dane statystyczne, zgodnie z którymi kobiety w wyborach do Sejmu w roku 2007 stanowiły zaledwie 23% na listach wyborczych, a przy tym umieszczane były na końcu list, co w praktyce dawało im znikome szanse na zdobycie mandatu. Podkreśliła natomiast pewien skokowy wzrost w tej dziedzinie, który miał miejsce w 2001 roku, co jej zdaniem wynikało z wprowadzenia przez niektóre z partii systemu kwotowego na listach, a także przez działalność Przedwyborczej Koalicji Kobiet. Ostatecznie w Sejmie w wyniku tych działań znalazło się więcej kobiet niż do tej pory. Motywując projekt ustawy i podkreślając ważność równej reprezentacji kobiet i mężczyzn, Małgorzata Fuszara powołała się na trzy typy uzasadnień. Pierwszy, odwołujący się do reguły sprawiedliwości, nawiązywał do wypowiedzi prof. Petrażyckiego, który wyraził opinię, że: „konieczność zapewnienia równych praw kobietom jest tak oczywista, że nie wymaga uzasadnienia, a co najwyżej wychowania tych, którzy tej sprawy nie rozumieją”[8].

Kolejnym argumentem przywołanym za zwiększeniem udziału kobiet w strukturach władzy było wyrażone przez opinię publiczną stwierdzenie, że skutkowałoby ono lepszą reprezentacją interesów kobiet, a także zwróceniem większej uwagi na kwestie społeczne. Sprzyjałoby także merytorycznej pracy, zmniejszeniu liczby konfliktów i przypadków korupcji, przy jednoczesnym wzroście uczciwości polityków. Co zostało podkreślone, kobiety oraz mężczyźni różnią się przebytymi doświadczeniami, perspektywami czy priorytetami, dlatego należy zadbać o odpowiednią artykulację także ich interesów.

Profesor odwołała się ponadto do kwestii kompetencji, należy tutaj z pewnością wspomnieć o niewykorzystanym kapitale zdolności. Zgodnie z przeprowadzanym w Polsce spisem powszechnym w gronie osób z wyższym wykształceniem to kobiety dominują. Podobna sytuacja ma miejsce wśród osób z wykształceniem średnim[9]. Tym samym jedyna

[6] Ibidem.

[7] Sprawozdanie Stenograficzne z 61 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 lutego 2010 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/2EA213FDF5BBA6DFC12576CE0082A6E7/$file/61_b_ksiazka.pdf [dostęp: 14.12.2016].

[8] Ibidem.

[9] Sprawozdanie Stenograficzne z 79 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 grudnia 2010 r., http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport_z_wynikow_nsp_ludnosci_i_mieszkan_2002.pdf [dostęp: 14.12.2016].

w pełni mierzalna kompetencja, którą możemy odnieść do polityków, przemawia na korzyść kobiet. Niewykorzystanie potencjału drzemiącego w kobietach należy zatem rozpatrywać w kategoriach strat dla kraju.

Debata parlamentarna – od pełnej demokracji do „żenujących ochłapów"

Debata nad projektem należała do burzliwych, głos zabrało wielu posłów z różnych opcji politycznych, prezentując zupełnie skrajne poglądy i przemyślenia.

W opinii posłanki Platformy Obywatelskiej, Agnieszki Kozłowskiej-Rajewicz mimo iż projekt ustawy kwotowej dotyczył ordynacji wyborczej i zwiększenia liczebności kobiet na listach wyborczych partii, kwestia braku kobiet dotyczy całej polityki, nie jest to problem tylko tej płci, ale całego systemu, partii politycznych oraz instytucji sprawujących władzę. Stanowi wynik prawnych oraz kulturowych przeszkód istniejących w Polsce. Nie można zatem czekać, aż znajdą się na tyle zdeterminowane jednostki, by dostać się do ciał decyzyjnych, lecz należy wspomagać dążenia kobiet poprzez odpowiednie uregulowania prawne. Fundamentalną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest ustalenie przyczyn nieobecności kobiet w polityce, aby dobrać do nich odpowiednie, skuteczne środki, spośród których parytet jest tylko jedną z wielu dostępnych możliwości. Celem ustawy jest zapewnienie równości płci na listach wyborczych, co ma zapewnić automatyczny wzrost uczestnictwa kobiet w polityce, rozumianego jako pełnienie funkcji wójtów, burmistrzów czy sprawowanie mandatów radnych. Posłanka podkreśliła jednak, że parytety to za mało, bowiem równie ważne są miejsca, na których kobiety są obsadzane. Przywołała doświadczenia Platformy Obywatelskiej w tym zakresie. Wewnętrzny parytet PO, według którego na trzech pierwszych miejscach list tego ugrupowania musi znaleźć się choć jedna kobieta, przyniósł efekt w postaci największego odsetka kobiet w parlamencie spośród wszystkich ugrupowań danej kadencji. Poseł Agnieszka Kozłowska-Rajewicz zwróciła uwagę, że gdyby każda z partii stosowała taką wewnętrzną politykę, nie byłoby konieczności regulowania kwestii obecności kobiet w polityce poprzez ustawodawstwo. Skrytykowała przy tym Sojusz Lewicy Demokratycznej, który mimo iż był zwolennikiem i orędownikiem wprowadzenia parytetów, sam miał problemy ze stosowaniem wewnętrznych regulacji na poziomie 30% kwoty zapisanej w statucie. Poseł Kozłowska-Rajewicz odniosła się również do procentowego udziału kobiet w partiach politycznych, plasującego się na poziomie 20%. Z tego też względu wyraziła ona opinię, że 50-procentowy parytet może okazać się zbyt wysoki. W jej opinii 30-procentowa kwota mogłaby być bardziej racjonalnym rozwiązaniem, przynoszącym znaczącą zmianę w polskiej polityce. Warto zastanowić się nad wysokością kwoty, bowiem istotne jest, czy omawiane rozwiązanie miałoby być tylko pewnego rodzaju deklaracją polityczną, czy faktycznym narzędziem znajdującym zastosowanie w praktyce. Posłanka wysunęła wniosek, by projekt skierować do dalszych prac w komisji[10].

[10] Warsawsummit, http://www.warsawsummit.pl/filtr/1264-pierwsze-czytanie-obywatelskiego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-ordynacja-wyborcza/ [dostęp: 20.12.2016].

W imieniu Prawa i Sprawiedliwości głos zabrała poseł Beata Szydło. W swojej wypowiedzi podkreśliła znaczenie projektów zgłaszanych przez obywateli i konieczność dyskutowania o nich w parlamencie. Jej zdaniem ani przeciwnicy, ani zwolennicy ustawy parytetowej nie mogą w stu procentach udowodnić swojej racji ani też przewidzieć efektów wprowadzenia parytetów. Jedynym odnośnikiem w tej kwestii wydają się doświadczenia innych krajów. Poseł Beata Szydło zwróciła uwagę na szczególnie niską aktywność kobiet w polityce w Polsce, dokonała jednak pewnej generalizacji, twierdząc, że zachodzą na tym polu korzystne zmiany. Istotnym dla niej zagadnieniem było to, czy wprowadzenie parytetów na listach wyborczych faktycznie przyniesie za sobą efekt w postaci zwiększenia liczby aktywnych w polityce kobiet, bowiem jak wskazała, w różnych krajach przebiegało to w różny sposób. Wyraziła również opinię, odwołując się do państw skandynawskich, że to nie parytety są czynnikiem decydującym o uczestnictwie kobiet w polityce. Należy wziąć pod uwagę, czy obok rozwiązań ustrojowych nie istniały inne czynniki mogące przyczynić się do wzrostu aktywności kobiet w polityce, a także spojrzeć na uwarunkowania społeczne oraz kulturowe. Ponadto najważniejszą jej zdaniem kwestią było znalezienie odpowiedzi na pytanie, dlaczego udział kobiet w polityce jest tak niski. Dopiero na tej podstawie można wnioskować o skutecznym rozwiązaniu problemu, zwłaszcza biorąc pod uwagę istniejące już konstytucyjne zapisy o równości kobiet i mężczyzn. Istotne było dla niej także to, czy należy premiować ugrupowania, które wprowadzą do organów stanowiących większą liczbę kobiet, czy też stosować sankcje wobec tych, które nie dopełnią zapisów parytetów. Klub parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość ostatecznie opowiedział się za zwiększeniem liczby kobiet w polityce, podkreślając praktyczną realizację tych założeń w swoim rządzie, a także optował za dyskusją na temat narzędzi mających zapewnić ten wzrost, tym samym popierając przesłanie projektu do prac w odpowiedniej komisji parlamentarnej[11].

W imieniu Lewicy głos zabrała poseł Izabela Jaruga-Nowacka, która wskazała na istotne znaczenie woli politycznej we wprowadzaniu nowych rozwiązań. Zwróciła również uwagę na konieczność udziału kobiet w polityce dla pełni demokracji. Odwołała się także do zasady sprawiedliwości społecznej, przypominając, że w Polsce kobiety i mężczyźni płacą takie same podatki, jednak wpływ na ich wydawanie, poprzez dysponowanie państwowym budżetem, mają jednak w większości mężczyźni. Podkreśliła konieczność szukania takich rozwiązań europejskich problemów (w tym np. kryzysu demograficznego), które pozwolą kobietom i mężczyznom pogodzić wiele ról społecznych, rodzinnych i zawodowych. Ważne, by w parlamencie znalazło się więcej kobiet, by brane były pod uwagę doświadczenia obydwu płci. Oceniła jednak, że ustanawianie kwoty 30-procentowej, zgodnie z propozycją PO, stanowi betonowanie sceny politycznej i daje jedynie niewielką poprawę sytuacji kobiet. Opowiedziała się za równym traktowaniem obydwu płci na poziomie 50% i wyraziła całkowite poparcie tej ustawy przez klub Lewica. W imieniu klubu głos zabrał także poseł Tomasz Kamiński, który podkreślił, że nie obawia się Polski nowoczesnej, przy czym przez nowoczesność rozumie on także równouprawnienie kobiet i mężczyzn. Zwrócił uwagę na skuteczność narzędzia, jakim są parytety, podając przykłady Belgii, Grecji czy Danii[12].

[11] Warsawsummit, Beata Szydło, http://www.warsawsummit.pl/statement/67928-beata-szydlo/1.htm [dostęp: 20.12.2016].

[12] Warsawsummit, http://www.warsawsummit.pl/filtr/1264-pierwsze-czytanie-obywatelskiego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-ordynacja-wyborcza/ [dostęp: 20.12.2016].

Poseł PSL Ewa Kierzkowska w swojej wypowiedzi wyraziła opinię, że kobiet nie trzeba zachęcać do udziału w życiu publicznym czy polityce, należy im jednakże zapewnić równy dostęp do tego rodzaju aktywności, także poprzez sensownie prowadzoną politykę prorodzinną, bardziej elastyczny czas pracy, promowanie idei aktywnego ojcostwa czy partnerskiego modelu rodziny. Zwróciła uwagę na panujący pogląd, że udział kobiet we władzy na minimum 30-procentowym poziomie pozwoli kobietom na realne wywieranie wpływu na decyzje podejmowane w organach władzy. Jej zdaniem mechanizm kwot i parytetów stanowi udoskonalenie demokracji, realizację zasad równości oraz proporcjonalności wyborów. Dostrzegła specyfikę polskiej polityki, w której kobiet jest wiele na szczeblu rad, jednak w parlamencie już nie, co tłumaczy się polską mentalnością i tradycjami. Powołała się przy tym na słowa Winstona Churchilla, który nazwał demokrację ustrojem, który nie jest idealny, ale jest najlepszy, jaki dotychczas wymyślono, analogicznie oceniając parytety jako rozwiązanie nieidealne, ale dotychczas najlepsze[13].

Poseł Jan Libicki, przedstawiciel koła Polska Plus, w swojej wypowiedzi skrytykował co do zasady projekt ustawy. W jego opinii debata na temat parytetów w polityce grozi permanentną dyskusją na temat parytetów także w innych dziedzinach, takich jak administracja czy sądownictwo. Kolejnym przywołanym przez niego argumentem przeciwko tej regulacji była możliwość żądań parytetów bądź kwot wysuwanych przez inne grupy społeczne, np. niepełnosprawnych. Powołał się także na praktykę tworzenia list wyborczych, z którymi problemy mają nawet największe ugrupowania zasiadające w polskim parlamencie. Wspomniał także o istniejących kontrowersjach co do konstytucyjności zapisu oraz możliwości dezintegrowania społeczeństwa. Jednakże ze względu na to, że projekt był projektem obywatelskim, klub postanowił poprzeć jego skierowanie do komisji[14].

Poseł Zdzisława Janowska z SDPL podkreśliła znaczenie kompetencji, wiedzy oraz doświadczenia kobiet. Powołała się przy tym na CBOS i postrzeganie polityków przez społeczeństwo, którego opinie w większości są negatywne[15].

Profesor Jan Widacki z Koła Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego zwrócił uwagę na zasadę reprezentatywności i jej znaczenie dla demokracji. Jako przyczyny istniejącego niedoreprezentowania kobiet uznał tradycyjny podział ról społecznych oraz panujące warunki socjalne.

W pytaniach zadawanych wnioskodawcom także pojawiała się krytyka parytetów jako narzuconego przymusu i obowiązku umieszczania określonej liczby kobiet na listach, co stoi w opozycji do uprawnień, jakie nadaje Konstytucja. Ponadto podano w wątpliwość możliwość równego udziału kobiet i mężczyzn na listach wyborczych w okręgach o nieparzystej liczbie mandatów. Skrytykowano także pominięcie w ustawie wyborów Prezydenta RP, Senatu, wyborów w miejscowościach poniżej 20 tys. mieszkańców oraz bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów. Zwrócono też uwagę na zapis mówiący, że liczba kobiet nie może być niższa niż liczba mężczyzn, co sugeruje, że może być większa.

[13] Sprawozdanie Stenograficzne z 61 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 lutego 2010 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/2EA213FDF5BBA6DFC12576CE0082A6E7/$file/61_b_ksiazka.pdf [dostęp: 20.12.2016].

[14] Ibidem.

[15] 61. posiedzenie sejmu 18.02.2010 r., https://www.youtube.com/watch?v=4GcGzSsO54A [dostęp: 20.12.2016].

Poseł Prawa i Sprawiedliwości Artur Górski zauważył, że równe prawa kobiet i mężczyzn powinny oznaczać zarówno prawo do uczestnictwa, jak i do uchylania się od niego, a więc nie powinno być równoznaczne z przymusową aktywnością w imię parytetu. Obowiązkowy parytet jego zdaniem sugeruje, że kobiety nie są na tyle zdolne, by samodzielnie osiągnąć sukces. Nie jest także gwarantem tego, że władzę uzyskają wykwalifikowane kobiety. Poseł Ewa Malik z PiS podzieliła się własnym doświadczeniem, tłumacząc, że przy tworzeniu list szefowie regionów lub nawet władze partyjne same umieszczają na listach wiele kobiet, by uatrakcyjnić listy. Zwróciła również uwagę, że najważniejsza jest przede wszystkim skuteczność, a ona nie zależy od liczby kobiet na liście. Sprzeciwiła się także wystawianiu niekompetentnych kobiet, pozbawionych talentu czy doświadczenia. Poseł Kossakowski parytet uznał za coś nienaturalnego, sztucznego. Poseł Mariusz Kamiński powołał się na przypadek województwa podlaskiego, w którym w ciągu dwudziestu lat na stu wybranych posłów znalazła się tylko jedna kobieta. Tym samym wyraził zdanie, że wprowadzenie parytetów jest czymś koniecznym. Jednocześnie jednak podkreślił, że parytety to nie wszystko i oprócz wprowadzenia kobiet na listy wyborcze należy także zadbać o to, aby w sposób skuteczny uzyskały one mandat parlamentarny. Poseł Adam Hofman skrytykował poprawkę wniesioną przez PO, dotyczącą zmiany parytetu na kwotę w wysokości 30% jako zbyt asekuracyjną i krótkowzroczną. Inny poseł PiS, Kazimierz Hojda, podobnie jak wielu innych parlamentarzystów tego ugrupowania skrytykował parytety jako nie najlepsze narzędzie. Odwołał się przy tym do strony praktycznej ich wprowadzenia i możliwych problemów z rejestracją list wyborczych ugrupowań, które będą miały kłopot ze znalezieniem kandydatek, co może skutkować budowaniem list wyborczych „na siłę". Poseł Tadeusz Tomaszewski przypomniał, że projekt ustawy dotyczy nie tylko wyborów parlamentarnych, ale także samorządowych, i to właśnie na poziomie samorządów należy zadbać o znalezienie odpowiednich kandydatek. Działania powinny dotyczyć bowiem wszystkich szczebli i być na nich spójne. Zwrócił także uwagę na zalety udziału kobiet w życiu publicznym. Wskazał na solidność oraz gwarancję dobrej pracy. Poseł Magdalena Gąsior-Marek wyraziła zdanie, że Konstytucja w sposób wystarczający zapewnia równość praw kobiet i mężczyzn. Najważniejszą cechą polityka ma być jego skuteczność, nie płeć, dlatego kobiety należy zachęcać do udziału w polityce, ale nie poprzez „upychanie" na siłę na listach wyborczych. Zadała pytanie wnioskodawcy, czy w jego opinii kobiety nie potrafią same zadbać o to i przekonać liderów partyjnych do uwzględnienia ich na listach wyborczych, a wyborców do oddania na nie głosu. Poseł Waldemar Andzel z PiS wyraził poparcie dla zwiększenia liczby kobiet w polityce, natomiast nie w sposób administracyjny i mechaniczny. Podkreślił, że także partie takie jak SLD mają problem ze spełnieniem wymogów parytetu i że za udziałem kobiet w wyborach stoi ich ogólna aktywność w polityce. Kandydaci jego zdaniem powinni przede wszystkim charakteryzować się kompetencjami. Wyraził też zainteresowanie, czy po postulacie parytetu dla kobiet w przyszłości będą pojawiały się kolejne, dla określonych grup zawodowych bądź mniejszości seksualnych. Piotr van der Coghen parytety uznał za „żenujące ochłapy". W jego opinii należy zadbać o budowę żłobków, przedszkoli, żeby odciążyć kobiety. Istotne, by wybierani byli ludzie mądrzy, bez względu na płeć. Poseł Henryk Siedlaczek z PO odwołał się do doświadczeń amerykańskich, tłumacząc wiarę w rozwiązywanie problemów nierówności w sposób prawny za

złudną. Według posła Szymona Stanisława Giżyńskiego parytety stanowią zagrożenie oraz profanację kobiecości oraz legalizują traktowanie płci jako instrumentu kariery politycznej. Poseł Jerzy Rębek postulował powstanie partii składającej się w stu procentach z kobiet, co stanowić miałoby rozwiązanie problemu niedoreprezentowania kobiet w polityce, mimo że partia taka już istniała. Poseł Teresa Wargocka zwróciła uwagę na podział w środowisku kobiet, przywołując przykład Forum Kobiet Polskich, które otwarcie opowiada się przeciwko parytetom, w zamian za dobrą politykę rodzinną i możliwość wyboru własnej drogi zawodowej. Poseł Elżbieta Rafalska zaakcentowała brak kobiet w partiach politycznych, co jest przyczyną braku kobiet na listach wyborczych. Przyznała, że kobiety nie chcą mieć do czynienia z polityką, którą uznają za „brudną". Przywołała także przykłady krajów skandynawskich – Szwecji, która wycofuje się z kwot, oraz Finlandii, gdzie najwięcej kobiet aktywnie uczestniczy w polityce, mimo iż nie ma tam systemu kwotowego. Odwołała się też do raportu Komisji Europejskiej, w którym stwierdzono, że same rozwiązania w postaci kwot nie są wystarczające, liczy się bowiem także kolejność na liście. Poseł Zbigniew Dolata określił parytety mianem szkodliwych dla demokracji, ponadto uznał je za nieskuteczne. Jako alternatywę dla parytetów przywołał system kurialny, w którym społeczeństwo, podzielone na kurie, miałoby możliwość wybierania swoich przedstawicieli. Poseł Ireneusz Raś zwrócił uwagę na pojawiające się bariery, np. wykreślenie kandydatki z listy na jej wniosek i konsekwencje dla całej listy[16].

Pełnomocnik rządu ds. równego traktowania Elżbieta Radziszewska w obliczu braku oficjalnego stanowiska Rady Ministrów w tej sprawie pozwoliła sobie wyrazić swoją własną, prywatną opinię o prezentowanym projekcie ustawy. Zwróciła uwagę na obszary, w których kobiety są dyskryminowane oraz na ich utrudniony start w życiu zawodowym, dlatego też jej zdaniem istotne jest szukanie instrumentów pozwalających owe przeszkody skutecznie usunąć. Przede wszystkim należy zdiagnozować przyczyny ich małej aktywności. Przywołała opinię profesora Banaszaka, który stwierdził, że „dla każdego prawnika jasnym jest, że nawet uchwalenie najlepszego aktu prawnego nie prowadzi do zmian w sferze rzeczywistości"[17].

W odpowiedzi na kierowane pytania przedstawiciel wnioskodawcy profesor Fuszara wyraziła zdumienie, że duża część pytań i wątpliwości to kwestie dotyczące braku odpowiednich uregulowań, odpowiedniej polityki rodzinnej i społecznej, co nie należy do projektu ustawy. Jej zdaniem przyczyną braku takich regulacji jest właśnie niedostateczna liczba kobiet w polskim parlamencie, które mogłyby na dane problemy zwrócić uwagę. Przywołała także swoje badania dotyczące kobiet na szczeblach lokalnych, zgodnie z którymi istnieją gminy, w których kobiety stanowią większość, jednak zdecydowanie więcej jest rad, w których nie ma ani jednej kobiety i taka sytuacja ma miejsce już od wielu lat. Powołując się na badania, wyraziła opinię, że w gminach, w których jest dużo kobiet, inne są priorytety, sposób działania, ma to także dobry wpływ na wzrost kompetencji. Podkreśliła również główny cel ustawy, którym jest to, by kobiety równie kompetentne, co mężczyźni, nie musiały wkładać więcej energii w to, by dostać się na listy wyborcze tylko dlatego, że są przedstawicielkami innej płci. Przypomniała, że wnioskodawcy dysponują opiniami czoło-

[16] Sprawozdanie Stenograficzne z 61 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 lutego 2010 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/2EA213FDF5BBA6DFC12576CE0082A6E7/$file/61_b_ksiazka.pdf [dostęp: 15.12.2016].

[17] Ibidem.

wych polskich konstytucjonalistów, którzy nie mieli co do projektu zastrzeżeń, nie może być on więc niekonstytucyjny. Podkreśliła jeszcze raz, że nie są to rozwiązania preferencyjne dla kobiet i w przypadku nieparzystej liczby kandydatów na liście wyborczej nic nie stoi na przeszkodzie, by liczbę tę zmienić na parzystą. Do argumentu o braku kompetentnych kobiet w polityce odniosła się, podkreślając, że jedyną kompetencją polityka może być jego wykształcenie, a kobiety w Polsce są lepiej wykształcone od mężczyzn. Jeżeli kobiety nie chcą z własnej woli iść do polityki, ponieważ uważają ją za brudną i nie fair, należy zastanowić się, co czyni politykę taką i jak zmienić tę sytuację[18].

Drugie czytanie projektu miało miejsce 24 listopada 2010 roku na 79 posiedzeniu sejmu IV kadencji. Sprawozdanie komisji przedstawiła poseł Halina Rozpondek. W debacie poseł Agnieszka Kozłowska-Rajewicz z PO zwróciła uwagę na zalety wprowadzenia 35-procentowej kwoty, która daje partiom polityczną pewną elastyczność w budowaniu list zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami, pozwalając, by część list była bardziej „męska", a część bardziej „kobieca", jednocześnie jednak zapobiegając zdecydowanej dominacji jednej z płci. Zdaniem pani poseł nie jest to rewolucja, jednak rozwiązanie umożliwiające w sposób stopniowy zwiększanie uczestnictwa kobiet w polityce. Odrzuciła także zarzut „windowania" niekompetentnych kobiet i wciągania ich do polityki na siłę. Zaznaczyła, że parytety mają zwiększyć liczbę kobiet na listach, mandaty nadal zależne będą od głosów wyborców. Skrytykowała także porównania do akcji afirmatywnych. Podkreśliła, że kwoty nie gwarantują kobietom mandatów, są tylko wyrównaniem ich szans. Ostatecznie poparła w imieniu klubu PO projekt ustawy.

Według posła Andrzeja Mikołaja Dery ustawowa regulacja kwestii liczebności kobiet na listach jest tworem sztucznym. Zaakcentował on natomiast konieczność innych zmian, pozwalających kobietom na godzenie życia rodzinnego z aktywnością polityczną. W jego opinii, skoro 35-procentowe kwoty nie dają żadnych gwarancji kobietom na to, że uzyskają mandaty, nie warto prowadzić dyskusji w tym temacie, tym samym wyraził głos przeciwko w imieniu swojego klubu[19].

Poseł Stanisława Prządka z SLD zwróciła uwagę na lata braku kobiet w polityce. Jej zdaniem ten czas spowodował zmniejszenie szans i możliwości aktywności pań. Mechanizmy wspierające kobiety są konieczne, bowiem listy wyborcze układane są w Polsce przez mężczyzn i istnieje potrzeba odgórnych regulacji, by były one układane w sposób reprezentujący także prawa przeciwnej płci. Poseł podkreśliła dbałość kobiet o pracę posłów, a tym samym znaczenie obecności kobiet dla wzrostu zaufania społecznego do polskiego parlamentu. Wyraziła jednak stanowisko klubu, wnosząc o poprawkę zmieniającą kwotę z 35% na 50%[20].

Poseł Ewa Kierzkowska, powołując się na sposób układania list wyborczych w wyborach samorządowych, wykazała konieczność wprowadzenia takiego rozwiązania ustrojowego. Podkreśliła, że ustawa wypracowywana jest na drodze kompromisu i dialogu, kładąc na-

[18] Ibidem.

[19] Sprawozdanie Stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 listopada 2010 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/AE5CBF2783D72F41C12577E600506084/$file/78_b_ksiazka.pdf [dostęp: 17.12.2016].

[20] *Popieram parytety płci na listach wyborczych!*, http://www.polandwatch.typepad.com/popieram_parytety_pci_na_/page/2/ [dostęp: 20.12.2016].

cisk na znaczenie kobiet w debacie i wskazując na korzyści wynikające ze zwiększenia ich liczby w polityce.

Poseł Marek Borowski oszacował, że w polskim Sejmie zasiada około 20% kobiet i tyle też średnio zajmują one na listach wyborczych. Ustanowienie kwoty na poziomie 35% stanowić może podwojenie tej liczby, co będzie dużym skokiem. W jego opinii wprowadzone rozwiązanie nie może zaszkodzić, a jeśli może pomóc, nawet o 10%, to już stanowi pewien rozwój. Jednocześnie jednak zwrócił uwagę, że na funkcjonowanie przepisu i jego późniejszą opinię o skuteczności wpływ będą miały także sposób układania list i miejsca, na których obsadzane będą kobiety, dlatego zaapelował, aby w pierwszej trójce była co najmniej jedna osoba każdej płci, a w pierwszej piątce był to stosunek 3:2[21].

W trzecim czytaniu projektu ustawy poseł sprawozdawca Halina Rozpondek wniosła w imieniu komisji o odrzucenie wszystkich 5 poprawek zgłoszonych podczas drugiego czytania. Pierwsza dotyczyła parytetu płci w wyborach do rad w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, druga i czwarta poprawka dotyczyła parytetu na listach okręgowych w wyborach do Sejmu oraz Parlamentu Europejskiego. Poseł Jarosław Stolarczyk z PO poparł parytety, jednak porównał je do tzw. parytetu w akcesji na amerykańskich uczelniach, który gwarantuje studentom afrykańskiego pochodzenia miejsca na uczelniach, co jego zdaniem doprowadza do sytuacji, w których zdolni biali studenci nie są przyjmowani na studia z powodu przyjęcia słabo uczących się Afroamerykanów. Tym samym wyraził obawę o desygnowaniu niekompetentnej reprezentacji parlamentarnej w imię parytetów. Poseł sprawozdawca podkreśliła, że 35-procentowa kwota wyborcza jest wynikiem konsensusu wypracowanego podczas prac komisji, natomiast sankcją za jego niedopełnienie będzie niezarejestrowanie listy wyborczej[22]. W głosowaniu Sejmu poprawki zostały odrzucone, a projekt ustawy przyjęty[23].

Wnioski

Debata parlamentarna nad ustawą parytetową (potem ustawą kwotową) była nacechowana silnym ładunkiem emocjonalnym. Mimo zgody co do konieczności zwiększenia liczby kobiet w polityce dało się zauważyć niekiedy brak zrozumienia idei parytetów i przyczyn powstania tego projektu. Padające argumenty często się powtarzały. Mówiono o premiowaniu kobiet i niezgodności z konstytucyjną zasadą równości, co jednak nie powinno mieć miejsca, bowiem ustawa nie gwarantuje kobietom pewnych miejsc w parlamencie, a jedynie daje szanse znalezienia się na liście wyborczej. Ostateczny głos należy bowiem do wyborcy.

Wskazywano na konieczność prowadzenia polityki prorodzinnej w sposób ułatwiający kobietom godzenie życia zawodowego i rodzinnego, co jednak nie stanowiło przedmiotu projektu ustawy. Jak słusznie zauważyła poseł sprawozdawca, posłowie sami powinni

[21] Ibidem [dostęp: 18.12.2016].

[22] Biuro Poselskie Posłanki Haliny Rozpondek, http://www.rozpondek.pl/aktualnosc/281/o-zwiekszenie-udzialu-kobiet-w-polityce/menu [dostęp: 20.12.2016].

[23] Sprawozdanie Stenograficzne z 79 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 grudnia 2010 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/8F9E286792610771C12577EE00573A39/$file/79_c_ksiazka.pdf [dostęp: 20.12.2016].

zadać sobie pytanie, dlaczego nie prowadzili dotychczas takiej polityki, nie jest to bowiem winą wnioskodawcy. Krytykowano ideę „wciągania" na listy przypadkowych, niekompetentnych kobiet, by uniknąć odmowy rejestracji listy w przypadku braku odpowiednich kandydatek. Powtarzające się obawy dotyczyły możliwości wysuwania żądań parytetów od kolejnych grup społecznych i w kolejnych dziedzinach życia publicznego. Co ciekawe, także kobiety posłowie opowiadały się przeciwko rozwiązaniu, powołując się na własne historie i argumentując, że odpowiednia determinacja i kompetencje wystarczą, natomiast ważniejsza od płci u polityka jest skuteczność. Nie brakowało również argumentów, że parytety uwłaczają kobietom i obrażają je, są „żenującymi ochłapami", stanowią zagrożenie i profanację kobiecości. Wskazywano także na brak gwarancji, że parytety mogą w jakiś sposób pomóc, bowiem głos ostatecznie i tak zależy od wyborcy. Utożsamiano je z przymusem i „sztucznością".

Zwolennicy ustawy powoływali się na wieloletni niedostatek kobiet w polityce, na zasady sprawiedliwości społecznej i równości szans. Odwoływali się do doświadczeń i priorytetów obydwu płci, które powinny mieć równe szanse do ich artykulacji w polityce. Podkreślano znaczenie kompetencji kobiet oraz ich umiejętności dialogu i kompromisu, które wydają się konieczne w polityce, którą opinia publiczna nazywa „brudną". Przywoływano przykłady państw, w których parytety odniosły skutek. Zaznaczono wkład kobiet w prace nad projektem ustawy i wypracowywaniu kompromisu w postaci 35-procentowej kwoty.

Bibliografia

Giza A., Sikorska M. (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Jezieński M., Wincławska M., Brodzińska B. (red.), *Płeć w życiu publicznym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009.

Nowak-Paralusz M., *Ustawodawstwo dotyczące równości statusów. Czy potrzebne są dodatkowe regulacje prawne poprawiające status kobiet*, [w:] M. Jezieński, M. Wincławska, B. Brodzińska (red.), *Płeć w życiu publicznym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009.

Pańków I., Post B. (red.), *Kobiety u władzy? Spojrzenie z Sejmu*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2010.

Źródła internetowe

61. posiedzenie sejmu 18.02.2010 r., https://www.youtube.com/watch?v=4GcGzSsO54A [dostęp: 20.12.2016].

Biuro Poselskie Posłanki Haliny Rozpondek, http://www.rozpondek.pl/aktualnosc/281/o-zwiekszenie-udzialu-kobiet-w-polityce/menu [dostęp: 20.12.2016].

Kwota/ustawa kwotowa, http://rownosc.info/dictionary/kwota-ustawa-kwotowa/ [dostęp: 12.12.2016].

Popieram parytety płci na listach wyborczych!, http://www.polandwatch.typepad.com/popieram_parytety_pci_na_/page/2/ [dostęp: 20.12.2016].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencja, Druk nr 2713, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2713/$file/2713.pdf [dostęp: 14.12.2016].

Sprawozdanie Stenograficzne z 61 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 lutego 2010 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/2EA213FDF5BBA6DFC12576CE0082A6E7/$file/61_b_ksiazka.pdf [dostęp: 14.12.2016].

Sprawozdanie Stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 listopada 2010 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/AE5CBF2783D72F41C12577E600506084/$file/78_b_ksiazka.pdf [dostęp: 17.12.2016].

Sprawozdanie Stenograficzne z 79 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 grudnia 2010 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/8F9E286792610771C12577EE00573A39/$file/79_c_ksiazka.pdf [dostęp: 20.12.2016].

Sprawozdanie Stenograficzne z 79 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 grudnia 2010 r., http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport_z_wynikow_nsp_ludnosci_i_mieszkan_2002.pdf [dostęp: 12.12.2016].

Warsawsummit, Beata Szydło http://www.warsawsummit.pl/statement/67928-beata-szydlo/1.htm [dostęp: 20.12.2016].

Warsawsummit, http://www.warsawsummit.pl/filtr/1264-pierwsze-czytanie-obywatelskiego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-ordynacja-wyborcza/ [dostęp: 20.12.2016].

Streszczenie
Debata parlamentarna nad ustawą kwotową w 2010 roku

W artykule zaprezentowana została problematyka powstawania ustawy kwotowej w Polsce oraz toczącej się nad nią debaty parlamentarnej w 2010 roku, wraz z przytoczeniem najczęściej pojawiających się argumentów jej zwolenników i przeciwników oraz uzasadnień wnioskodawców i sprawozdawcy.

Słowa kluczowe: debata parlamentarna, ustawa kwotowa, ordynacja wyborcza, parytet, kwoty, kobiety w polityce

Summary
Parliamentary debate on the Quota Act in 2010

This article considers the new Quota Act in Poland as well as the 2010 parliamentary debate on the subject, along with examples of the most frequent arguments of its supporters and opponents, and the justifications offered by applicants and the rapporteur.

Keywords: parliamentary debate, quota act, electoral parity, women in politics

Piotr Pułka

Czy fundusz sołecki to rządowy projekt budżetu obywatelskiego?

W ocenianiu i rankingowaniu działalności samorządów w Polsce dość częstą praktyką są ankiety prowadzone przez instytucje i organizacje zbierające dane. Jednym z punktów niemal zawsze pojawiających się w takich ankietach jest pytanie o to, czy samorząd wprowadził budżet obywatelski. Przy czym prośba o wyjaśnienie, czy realizowany fundusz sołecki może być umieszczony jako odpowiedź na to pytanie, spotyka się z wielością niejednorodnych i niejednoznacznych odpowiedzi. Jak zatem należy rozumieć zależność między budżetem obywatelskim a funduszem sołeckim?

1. Budżet obywatelski (partycypacyjny)

1.1. Uściślenia terminologiczne

Należy mieć świadomość, że określenie *budżet obywatelski* jest sformułowaniem umownym i nie posiada odrębnej podstawy prawnej. Jego wprowadzenie w praktykę zarządzania budżetem przez jednostki samorządu terytorialnego jest dozwolone, a nawet pożądane w dojrzałych demokracjach (tzw. budżet partycypacyjny)[1]. Jest to forma demokracji bezpośredniej. Dla uniknięcia nieporozumień warto dodać, że budżet stanowiony przez rady gmin jest również procedurą demokratycznego zarządzania, gdyż stanowią go radni wybrani jako reprezentanci społeczeństwa.

[1] A. Kuropatwa, *Budżet partycypacyjny – prezentacja, egzemplifikacja oraz ocena idei*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37112/04_Alicja_Kuropatwa.pdf [dostęp 27.11.2016]; W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8–13.

Bezpośrednie decydowanie o części wydatków budżetowych przez mieszkańców danego obszaru (czyli procedura opisywana jako budżet obywatelski) jest możliwe na podstawie obowiązujących aktów prawnych właściwych dla samorządów. Mieści się w ramach prawa jako „umowa społeczna" zawierana między mieszkańcami i radnymi. Jako taki może być legalnie wprowadzany w gminach, dzielnicach i innych jednostkach samorządu. Dotyczy wydzielonej części budżetu samorządu terytorialnego (najczęściej jest to budżet dużych miast), w ramach którego wyznaczona jest przez radę gminy kwota wydatków przeznaczona na inicjatywy i projekty inwestycyjne bezpośrednio zgłaszane przez indywidualnych mieszkańców i organizacje. Budżet partycypacyjny nie ogranicza jednak kompetencji i uprawnień władz lokalnych, które weryfikują zgłaszane propozycje projektów inwestycyjnych[2].

1.2. Budżet partycypacyjny w praktyce polskiej

Miasta, które jako jedne z pierwszych wprowadziły budżet partycypacyjny w Polsce, to Sopot, Bydgoszcz i Elbląg. Od 2013 roku budżety obywatelskie wdrażane są w bardzo wielu dużych i średnich miastach w Polsce. Obecnie wielkość budżetów obywatelskich w przypadku dużych miast wynosi średnio 6 mln zł[3].

1.3. Podstawy prawne

Wprowadzenie i realizowanie budżetu partycypacyjnego obwarowane jest licznymi procedurami wynikającymi z prawa miejscowego, a ogólną podstawę prawną stanowią:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).
2. Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. 2009, nr 52, poz. 420) i Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. 2014, poz. 301).
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2010, nr 234, poz. 1536, z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104).

1.4. Niezbędne warunki wprowadzenia budżetu partycypacyjnego

Standard realizacji budżetu obywatelskiego musi zakładać m.in.[4]:

– zaangażowanie społeczności lokalnej,
– podjęcie działań przez przedstawicieli JST i radnych jako moderatorów oraz informatorów w procesie przygotowywania budżetu,
– zaplanowanie działań przygotowawczych,
– zapewnienie komunikacji między wszystkimi podmiotami, które są zaangażowane w projekt, z uwzględnieniem dużej liczby podmiotów, zróżnicowanego poziomu ich wiedzy oraz aspiracji,
– powołanie zespołu, który będzie koordynował prace nad przygotowaniem budżetu obywatelskiego.

---

[2] A. Kuropatwa, *Budżet*..., op. cit.

[3] Budżety obywatelskie, http://budzetyobywatelskie.pl/podstawowa-wiedza/ [dostęp: 27.11.2016].

[4] Opracowane na podstawie: *Budżet partycypacyjny*, Ministerstwo Cyfryzacji, https://mc.gov.pl/budzet-partycypacyjny [dostęp: 6.12.2016]; W. Kębłowski, *Budżet*…, op. cit., s. 18–21.

2. Fundusz sołecki

2.1. Uściślenia terminologiczne

W cytowanej podstawie prawnej funduszu partycypacyjnego pojawia się odpowiedź na pytanie o zależności i różnice w porównaniu z funduszem sołeckim. Najważniejszą z różnic jest inne umocowanie prawne obu pojęć. Budżet partycypacyjny w Polsce ma status umowy społecznej, weryfikowanej na podstawie licznych przepisów prawa ogólnego i miejscowego dotyczącego samorządów i finansów publicznych, zaś fundusz sołecki jest procedurą przyjętą osobną ustawą, z jasno określonymi przepisami szczegółowymi i rygorystycznym rozliczeniem przez instytucje do tego powołane (RIO, urzędy skarbowe, nadzór wojewody itd.). Jest on ponadto częściowo refundowany z budżetu państwa.

2.2. Podstawy prawne

Przepisy regulujące zasady tworzenia i dysponowania funduszem sołeckim ustawodawca wprowadził w roku 2009[5]. Po kilku latach funkcjonowania funduszu ustawodawca wprowadził zmiany wynikające z obserwacji praktyki działania funduszu i usprawniające ją ustawą z roku 2014[6]. Fundusz ten to ściśle określona przez ustawodawcę część budżetu gminy pozostająca do dyspozycji mieszkańców. Są to środki, które w założeniu mają być wydatkowane na inwestycje związane z poprawą życia mieszkańców, ich bezpieczeństwem i komfortem oraz mają być zgodne ze strategią rozwoju gminy (co logicznie implikuje fakt posiadania przez gminę aktualnej strategii rozwoju).

Ustawowym obowiązkiem każdej rady gminy czy miejskiej w Polsce jest podjęcie do końca marca każdego roku uchwały odnośnie do wyodrębnienia funduszu sołeckiego. Nie jest to jednoznaczne z koniecznością wyodrębnienia takiego funduszu, gdyż rada ma prawo zrezygnować z niego, ale wówczas musi podjąć uchwałę o niewyodrębnieniu funduszu sołeckiego[7]. Fundusz nie jest funduszem celowym w rozumieniu art. 29 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

2.3. Podstawy wyliczenia funduszu sołeckiego[8]

Wysokość środków przypadających na fundusz sołecki dla danego sołectwa wylicza się według następującego wzoru:

$$F = (2 + L_m/100) \cdot K_b,$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:
F – wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo, jednak nie więcej niż dziesięciokrotność K_b,
L_m – liczbę mieszkańców sołectwa według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, określoną na podstawie prowadzonego przez gminę zbioru danych stałych

[5] Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim.
[6] Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim.
[7] Ibidem, art. 2.
[8] Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, art. 3.

mieszkańców, o którym mowa w art. 44a, ust. 1, pkt 1, lit. a Ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. 2006, nr 139, poz. 993, z późn. zm.), K_b – kwotę bazową, obliczoną jako iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata, oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

2.4. Przeznaczenie funduszu sołeckiego

Zgodnie z zapisami art. 2, pkt 6 ustawy o funduszu sołeckim środki z tego źródła mogą być przeznaczane na realizację tych przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy.

Czym są zadania własne gminy, o których czytamy w art. 2, pkt 6? Na to pytanie odpowiedź daje art. 7, ust 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z nim zadania własne obejmują sprawy[9]:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz (w tym 3a), działalności w zakresie telekomunikacji,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych (w tym 6a), wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,

[9] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 2, pkt 6.

– wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
– promocji gminy,
– współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3, ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
– współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

2.5. Procedura uchwalania i terminarz funduszu sołeckiego

Decyzję o tym, na co zostanie przeznaczony fundusz sołecki, podejmują mieszkańcy sołectwa w formie wniosku podczas zebrania wiejskiego. Propozycje zadań inwestycyjnych zgłaszają na zebraniu wiejskim, które musi zostać zwołane przed końcem września roku poprzedniego. Do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek, sołtys przekazuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 3, ust. 2, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem[10].

Dokumenty dotyczące funduszu sołeckiego, w tym wnioski i zgłoszenia, są już opracowane na podstawie odnośnych ustaw. Pełna dokumentacja przejęcia do budżetu wniosku do realizacji inwestycji z funduszu sołeckiego musi zawierać:
– protokół z zebrania wiejskiego,
– listę obecności na zebraniu,
– uchwałę zebrania wiejskiego,
– wniosek sołectwa.

Sołectwo może zmienić przeznaczenie funduszu w późniejszym czasie[11]. Aby zmiana mogła być przyjęta, wymagane są następujące dokumenty:
– protokół z zebrania wiejskiego w sprawie zmiany funduszu,
– lista obecności na zebraniu w sprawie zmiany funduszu,
– uchwała zebrania wiejskiego w sprawie zmiany funduszu,
– wniosek sołectwa – zmiana przeznaczenia funduszu.

3. Studium przypadku – funkcjonowanie funduszu soleckiego na przykładzie gminy Sułkowice w powiecie myślenickim, woj. małopolskie

3.1. Charakterystyka gminy Sułkowice

Gmina Sułkowice jest gminą miejsko-wiejską położoną średnio w odległości ok. 25–30 km na południe od Krakowa na terenie dwóch formacji geograficznych: Pogórza Wielickiego

[10] Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, art. 5, pkt 1–4.
[11] Ibidem, art. 7, pkt 1–4.

i Beskidu Średniego. Powierzchnia gminy wynosi 60,3 km^2, a liczba mieszkańców przekroczyła 14,5 tys. i systematycznie wzrasta m.in. z powodu procesów migracyjnych. Gminę tworzy 5 miejscowości. Są to sołectwa: Biertowice – 978 osób, Harbutowice – 1809 osób, Krzywaczka – 1773 osoby, Rudnik – 3547 osób i miasto Sułkowice – 6528 osób (dane na 31 grudnia 2015 r.)[12].

3.2. Okoliczności wprowadzenia funduszu sołeckiego w gminie Sułkowice

Gmina Sułkowice uchwaliła fundusz sołecki już w pierwszym roku obowiązywania ustawy. Rada Miejska wyodrębniła w swoim budżecie fundusz sołecki[13]. Ponieważ była to procedura nowa dla mieszkańców, konieczne było przeprowadzenie akcji informacyjnej i zmobilizowanie mieszkańców do udziału w zebraniach decydujących o przeznaczeniu funduszu. Gmina Sułkowice od 2007 roku przyjęła szereg rozwiązań mających na celu budowanie społeczeństwa obywatelskiego, w tym rozwój ruchu NGO. Podjęła też uchwałę regulującą procedurę konsultacji społecznych[14]. Opracowane zostały dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju poszczególnych miejscowości i strategia dla całej gminy[15]. Na zebraniach wiejskich mieszkańcy i rady sołeckie zgłaszały inwestycje najpilniejsze ich zdaniem w poszczególnych miejscowościach i te były omawiane przez radę miejską i wprowadzane w miarę możliwości do budżetu. Podobnie jak w wielu innych gminach, także i tutaj sołtysi i rady sołeckie mieli do dyspozycji skromne sumy do zagospodarowania na potrzeby bieżące. W tych okolicznościach fundusz sołecki był w przypadku gminy Sułkowice naturalnym krokiem na drodze rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

3.3. Realizacja funduszu sołeckiego w gminie Sułkowice w latach 2010–2016

Fundusz sołecki dla sołectw gminy według ustawowych przeliczników średnio wynosi ok. 200 tys. zł na miejscowość. W roku 2016 było to 25 942,30 zł, a na rok 2017 jest to kwota 26 772,30 zł. W tabeli 1 przedstawione zostały zadania inwestycyjne, wybrane przez mieszkańców i zrealizowane w poszczególnych miejscowościach w ramach funduszu sołeckiego w kolejnych latach[16]:

[12] Profil Gminy Sułkowice. Załącznik do Strategii Rozwoju Gminy Sułkowice na lata 2008–2020 uchwalonej w dniu 31 stycznia 2008 r., s. 5; dane dotyczące liczby ludności na podstawie informacji z Referatu Obywatelskiego Urzędu Miejskiego w Sułkowicach.

[13] Uchwała Nr XXXIV/270/09 Rady Miejskiej w Sułkowicach z dnia 28 maja 2009 r. w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki.

[14] Uchwała Nr XXXIV/271/09 Rady Miejskiej w Sułkowicach z dnia 28 maja 2009 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w Gminie Sułkowice.

[15] Strategia rozwoju Gminy Sułkowice na lata 2008–2020. Załącznik do Uchwały Nr XVI/115/08 Rady Miejskiej w Sułkowicach z dnia 31 stycznia 2008 r.

[16] Protokoły z zebrań mieszkańców sołectw Gminy Sułkowice z lat 2009–2016.

Tabela 1. Zadania inwestycyjne w gminie Sułkowice w latach 2010–2016

Sołectwo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Biertowice	Wyłożenie kostką brukową parkingu przed remizą OSP	Remont przepustów drogowych i wykonanie miejsc parkingowych na drodze obok szkoły	Wyłożenie kostką brukową parkingu obok kościoła parafialnego	Oświetlenie terenu rekreacyjnego i drogi dojazdowej	Rozbudowa oświetlenia przy remizie OSP	Rozbudowa oświetlenia ulicznego	Rozbudowa oświetlenia ulicznego
Harbutowice	Wyłożenie kostką brukową parkingu przed remizą OSP	Wyłożenie kostką brukową parkingu obok kościoła parafialnego	Wyłożenie kostką brukową alejek cmentarnych na cmentarzu parafialnym	Budowa boiska trawiastego dla klubu LKS Cisy	Budowa oświetlenia ulicznego przy drodze na Końcówkę	Rozbudowa oświetlenia ulicznego etap II	Rozbudowa oświetlenia ulicznego
Krzywaczka	Wyłożenie kostką brukową parkingu przed remizą OSP	Wyłożenie kostką brukową parkingu obok sklepu GS i zamontowanie małej architektury	Wyłożenie kostką brukową parkingu przy Centrum Kultury	Rozbudowa parkingu przy Centrum Kultury	Wyłożenie kostką brukową alejek cmentarnych na cmentarzu parafialnym	Budowa parkingu przy cmentarzu parafialnym	Zakup i montaż urządzeń na boisko i plac rekreacyjny
Rudnik	Wyposażenie placu zabaw przy budynku komunalnym	Zakup bramek na boisko przy placu rekreacyjnym oraz doposażenie placu zabaw	Wyposażenie terenu rekreacyjnego w bramki i urządzenie boiska do piłki plażowej	Wyposażenie placu zabaw	Wyłożenie kostką brukową alejek cmentarnych na cmentarzu parafialnym	Budowa drogi procesyjnej wokół kościoła	Zakup i montaż urządzeń na boisko i plac rekreacyjny

Źródło: Protokoły z zebrań mieszkańców sołectw Gminy Sułkowice z lat 2009–2016.

Analiza zadań wybranych do realizacji przez mieszkańców wskazuje, które elementy przestrzeni wspólnej są dla nich ważne i możliwe do zrealizowania w ramach niewielkich środków z funduszu sołeckiego dla poszczególnych wsi. Aby można było wyciągnąć miarodajne wnioski w tym zakresie, konieczne byłoby zestawienie powyższej tabeli z inwestycjami realizowanymi w gminie oraz zakresem rozbudowy komunalnej infrastruktury, co już wykracza poza ramy analizowanych tu zagadnień.

3.4. Aktywność obywatelska i „zaufanie" do inwestycji z funduszu sołeckiego

Według statutów sołectw wprowadzonych uchwałami Rady Miejskiej w roku 2008[17] zebranie wiejskie zwołane zgodnie z przepisami jest organem stanowiącym dla sołectwa. Czynne prawo do udziału w zebraniu, prawo głosowania mają wszyscy mieszkańcy sołectwa posiadający prawa wyborcze do wyborów Rady Miejskiej. W myśl par. 15 statutów zebranie wiejskie posiada kompetencje:

– wybierania i odwoływania sołtysa i rady sołeckiej,
– ustalania zadań rzeczowych i kolejności ich realizacji,
– rozpatrywania sprawozdań z pracy sołtysa i rady sołeckiej,
– podejmowania uchwał w sprawie poprawy życia mieszkańców przez wskazywanie inwestycji do zrealizowania z budżetu gminy.

Ważność podejmowanych uchwał, decyzji czy wniosków uzależniona jest od prawomocności zwołania zebrania i udziału odpowiedniej liczby mieszkańców. Aby zebranie miało moc podejmowania wiążących decyzji dla organu nadrzędnego, Rady Miejskiej, musi w nim uczestniczyć co najmniej 1/20 uprawnionych do głosowania. Liczba uprawnionych do głosowania jest ustalana na podstawie ewidencji ludności na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Poniższa tabela przedstawia wymaganą liczbę osób niezbędną do uznania zebrania za prawomocne.

Tabela 2. Wymagana liczba osób niezbędna do uznania zebrania za prawomocne

Sołectwo	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Biertowice	75	72	74	75	75	75
Harbutowice	140	143	144	144	143	144
Krzywaczka	120	122	125	128	132	134
Rudnik	256	261	265	268	272	276

Źródło: Protokoły z zebrań mieszkańców sołectw Gminy Sułkowice z lat 2009–2016.

Dla zapewnienia jak najwyższej frekwencji zebrania wiejskie w poszczególnych sołectwach są organizowane w niedziele w godzinach zakończenia mszy świętych z największą przewidywaną frekwencją. Lokale, w których odbywają się zebrania, zlokalizowane są w niewielkiej odległości od kościołów i w miejscach chętnie odwiedzanych przez mieszkańców poszczególnych miejscowości. Termin zebrania ogłaszany jest na tablicach

[17] Uchwała Nr XVI/118-121/08 Rady Miejskiej w Sułkowicach z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw.

informacyjnych w miejscowościach oraz na stronie internetowej gminy[18]. Frekwencja na zebraniach wiejskich w poszczególnych miejscowościach przedstawiona została w tabeli 3.

Tabela 3. Frekwencja na zebraniach wiejskich w gminie Sułkowice

Miejscowość	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Biertowice	28	36	32	41	53	38
Harbutowice	42	34	35	42	63	54
Krzywaczka	32	58	29	42	35	37
Rudnik	23	39	29	59	37	46

Źródło: Protokoły z zebrań mieszkańców sołectw Gminy Sułkowice z lat 2009–2016.

W statutach sołectw wprowadzone też zostały zapisy o możliwości zwołania ponownego zebrania na wypadek braku quorum w drugim terminie, po upływie 15 minut od terminu pierwszego[19]. Zapis ten pozwala zebraniu na podejmowanie prawomocnych uchwał bez wymaganego quorum, także w sprawie uchwalenia przeznaczenia funduszu sołeckiego. Takie rozwiązanie stosowane jest powszechnie w gminach w związku z powszechnie występującą niską frekwencją na zebraniach wiejskich. Pomimo działań aktywizujących społeczność gminy Sułkowice na zebrania wiejskie przychodzi tu nieliczna grupa mieszkańców. Analiza socjologiczna list obecności pozwala podzielić uczestników zebrań na następujące kategorie: mieszkańcy, którzy zawsze biorą udział w zebraniach, przedstawiciele organizacji, stowarzyszeń i firm działających na terenie sołectwa oraz mieszkańcy, którzy aktualnie chcą zasięgnąć informacji w swoich sprawach lub załatwić własną sprawę[20].

W praktyce propozycje zgłaszane do funduszu sołeckiego wypracowuje rada sołecka. Z protokołów z zebrań wynika, że w części przypadków są też alternatywne wnioski zgłaszane z sali i od decyzji zebranych zależy, który z wniosków będzie realizowany[21].

Znamienne jest, że zadania realizowane z funduszu sołeckiego cieszą się wyjątkowym „autorytetem" zarówno u radnych, jak i u samych mieszkańców. O ile nie raz można przeczytać w protokołach o dyskusjach na temat zasadności różnych gminnych inwestycji, o tyle te z funduszu sołeckiego są niepodważalne. Są skrupulatnie realizowane, traktowane przez sołtysów z wyjątkową pieczołowitością jako własne i rzetelnie rozliczane, co wykazują kontrole, a pieniądze ze zwrotu funduszu sołeckiego są w gminie Sułkowice zwyczajowo przeznaczane na gminne inwestycje w danej wsi.

Ważnym elementem sankcjonującym wybór rady sołeckiej jest fakt, że – jak relacjonują sołtysi – przed sformułowaniem propozycji przeznaczenia funduszu prowadzą oni, a także inni członkowie rady, liczne rozmowy z mieszkańcami i na tej podstawie stawiają wniosek na zebraniach. W wielu więc przypadkach udział w zebraniu jest „zastępowany" przez osobisty kontakt z sołtysem lub członkami rady sołeckiej[22].

[18] Gmina Sułkowice, http://gmina.sulkowice.pl [dostęp: 28.02.2017].

[19] Uchwała Nr XVI/118-121/08 Rady Miejskiej w Sułkowicach z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw, rozdz. IV, par. 14.

[20] Protokoły z zebrań mieszkańców sołectw Gminy Sułkowice z lat 2009–2016; analiza własna.

[21] Ibidem.

[22] Na podstawie rozmów z sołtysami i członkami rad sołeckich gminy Sułkowice oraz radnymi Rady Miejskiej w Sułkowicach.

3.5. „Prywatny" fundusz sołecki

Miasto Sułkowice nie jest podzielone na sołectwa, więc nie może korzystać z funduszu sołeckiego. Z tej przyczyny samorząd gminy postanowił co roku wydzielać z budżetu analogiczną sumę jak dla sołectw do dyspozycji miasta i funkcjonującej w nim rady osiedla. Przeznaczenie i rozliczenie tej kwoty jest prowadzone tak samo jak w funduszu sołeckim, a o jej przeznaczeniu formalnie decyduje zebranie mieszkańców[23].

Użyto tu słowa *formalnie*, gdyż zebrania mieszkańców w Sułkowicach są jeszcze mniej liczne niż zebrania wiejskie. W praktyce decyzję o przeznaczeniu funduszu podejmuje rada osiedla i przeznacza je zwykle na takie zadania, jak: modernizacja fragmentów ulic gminnych lub ich oświetlenie, parkingi, a także modernizacja zaplecza bazy Klubu Sportowego Gościbia[24].

4. Fundusz sołecki a budżet partycypacyjny

Na wstępie tych rozważań postawione zostało pytanie: Czy fundusz sołecki to rządowy projekt budżetu obywatelskiego? Trudno oczywiście odpowiedzieć na nie zamiast rządu, ale z całą pewnością obserwacja funkcjonowania funduszu sołeckiego jest swoistym laboratorium i może być przyczynkiem do uregulowań prawnych w tej sprawie. Monitoring taki jest z całą pewnością prowadzony, o czym świadczą zmiany w ustawie o funduszu sołeckim z 2014 roku. Wprowadzają one np. możliwość przeznaczenia funduszu sołeckiego na więcej niż jedną inwestycję w danej wsi albo na łączenie funduszów z dwóch lub więcej miejscowości dla zrealizowania wspólnej inwestycji służącej wszystkim beneficjentom[25]. W analizowanej gminie Sułkowice z pierwszej z tych możliwości w 2016 roku skorzystało sołectwo Rudnik, które w ramach funduszu doposażyło dwa obiekty sportowo-rekreacyjne w dwóch różnych częściach wsi.

Obserwacja funkcjonowania funduszu sołeckiego pozwala ustawodawcy m.in. na weryfikowanie takich czynników, jak:

– aktywność społeczna przy uchwalaniu budżetów partycypacyjnych,
– świadomość i odpowiedzialność obywatelska w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu pieniędzy publicznych,
– sprawność samorządów w kształtowaniu tego typu konstrukcji,
– mobilność kontroli i rozliczania funduszu według obowiązujących przepisów,
– przydatność funduszy sołeckich w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego[26].

Dla kształtowania przepisów i uregulowań dotyczących budżetu partycypacyjnego istotne będzie zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i na ile utworzenie funduszu sołeckiego zgodnie z założeniami ustawodawcy przyczyniło się do poprawy życia mieszkańców; czy

[23] Ibidem.
[24] Ibidem.
[25] Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, pkt 6, art. 6.
[26] Por. Cyrankiewicz M., *Fundusz sołecki na 2016 r. a jego przeznaczenie*, „Rzeczpospolita", 25.08.2015, www.rp.pl/Finanse/308259982-Fundusz-solecki-na-2016-r-a-jego-przeznaczenie.html#ap-2 [dostęp: 12.12.2016].

mieszkańcy uzyskali wpływ na kształtowanie własnej przestrzeni życiowej i czy przez te przepisy została zwiększona ich aktywność społeczna.

Analizując przedstawione dane z gminy Sułkowice, można stwierdzić, że fundusz sołecki, dzięki trafnemu wyborowi inwestycji przez mieszkańców, przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa i komfortu życia w sołectwach oraz poprawy estetyki przestrzeni wspólnej. Co prawda, wdrożenie funduszu sołeckiego w żaden sposób nie wpłynęło na zwiększenie frekwencji na zebraniach (od 2009 roku oscyluje ona wokół mediany), jednak mieszkańcy mają świadomość, że uzyskali wpływ na kształtowanie własnej przestrzeni życiowej i szanują to swoje prawo. Podobne obserwacje dotyczą dokumentów strategicznych tworzonych wspólnie z mieszkańcami i przedstawicielami różnych środowisk.

Czy zatem mieszkańcy sołectw są przygotowani do współdecydowania o kierunkach rozwoju swojej miejscowości, czy chcą tworzyć wspólnotę dla lepszego rozwoju następnego pokolenia, czy jednak bardziej liczy się interes każdego z osobna? Z pewnością te dwie tendencje ścierają się i mieszkańcy sołectw w niczym nie różnią się pod tym względem od mieszkańców miast. Liczniejszy udział mieszkańców w zebraniach pozwoliłby z pewnością zachować właściwe proporcje między roszczeniami prywatnymi i dobrem wspólnym, dając samorządom silniejszą legitymację do podejmowania działań nie zawsze popularnych, ale potrzebnych dla ogółu mieszkańców.

Można jednak stwierdzić, że mieszkańcy mają tego świadomość i w przypadkach, gdy zagrożone jest dobro wspólne, liczniej przybywają na zebrania. Poparciem na to stwierdzenie może być inny przykład z gminy Sułkowice, z sołectwa Biertowice. Aby zbudować most do dzielnicy wsi za rzeką, konieczne było zastosowanie specustawy z powodu sprzeciwu dwóch mieszkańców blokujących inwestycję. Samorząd uzyskał poparcie wsi m.in. podczas jednego z najliczniejszych zebrań wiejskich w tej miejscowości[27].

Bibliografia

AKTY PRAWNE

Prawo ogólne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2010, nr 234, poz. 1536, z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104.

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. 2009, nr 52, poz. 420.

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. 2014, poz. 301.

Prawo miejscowe

Profil Gminy Sułkowice. Załącznik do Strategii Rozwoju Gminy Sułkowice na lata 2008–2020 uchwalonej w dniu 31 stycznia 2008 r.

[27] Por. Protokoły z zebrań wiejskich sołectwa Biertowice.

Protokoły z zebrań mieszkańców sołectw Gminy Sułkowice z lat 2009–2016.

Strategia rozwoju Gminy Sułkowice na lata 2008–2020. Załącznik do Uchwały Nr XVI/115/08 Rady Miejskiej w Sułkowicach z dnia 31 stycznia 2008 r.

Uchwała Nr XVI/118-121/08 Rady Miejskiej w Sułkowicach z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw.

Uchwała Nr XXXIV/270/09 Rady Miejskiej w Sułkowicach z dnia 28 maja 2009 r. w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki.

Uchwała Nr XXXIV/271/09 Rady Miejskiej w Sułkowicach z dnia 28 maja 2009 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w Gminie Sułkowice.

PUBLIKACJE

Broszury

Fundusz sołecki w pytaniach i odpowiedziach, Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Warszawa 2012.

Kębłowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

Kupczyk P., *Budżet obywatelski. Koszty projektów*, Stary Sącz 2015.

Lachiewicz W., *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o funduszu sołeckim oraz w ramach ustaleń statutu gminy i statutu sołectwa*, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup *Obywatelskich*, Warszawa 2013.

Źródła internetowe

Budżet partycypacyjny, Ministerstwo Cyfryzacji, https://mc.gov.pl/budzet-partycypacyjny [dostęp: 6.12.2016].

Budżety obywatelskie, http://budzetyobywatelskie.pl/podstawowa-wiedza/ [dostęp: 27.11.2016].

Cyrankiewicz M., *Fundusz sołecki na 2016 r. a jego przeznaczenie*, „Rzeczpospolita", 25.08.2015, www.rp.pl/Finanse/308259982-Fundusz-solecki-na-2016-r-a-jego-przeznaczenie.html#ap-2 [dostęp: 12.12.2016].

Czym jest fundusz sołecki?, „Gazeta Prawna", 5.05.2014, http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/794197,na-co-mozna-przeznaczyc-srodki-z-funduszu-soleckiego.html [dostęp: 12.12.2016].

Fundusze sołeckie, http://funduszesoleckie.pl/ [dostęp: 15.11.2016].

Gmina Sułkowice, http://gmina.sulkowice.pl [dostęp: 12.12.2016].

Kuropatwa A., *Budżet partycypacyjny – prezentacja, egzemplifikacja oraz ocena idei*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37112/04_Alicja_Kuropatwa.pdf [dostęp 27.11.2016].

Podstawy prawne budżetów osiedlowych/obywatelskich, http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/podstawy-prawne.pdf [dostęp: 12.12.2016].

Streszczenie
Czy fundusz sołecki to rządowy projekt budżetu obywatelskiego?

W artykule podjęty został temat zależności zachodzących między budżetem partycypacyjnym a funduszem sołeckim. Wskazano przede wszystkim na różnice w umocowaniu prawnym obu pojęć; budżet partycypacyjny (obywatelski) jest wprowadzany na podstawie umowy społecznej i posiada uregulowania w prawie miejscowym, właściwym samorządom, natomiast fundusz sołecki działa na podstawie ustawy sejmowej i jest regulowany przez przepisy prawa ogólnego.

Niemniej fundusz sołecki nosi znamiona budżetu partycypacyjnego. Jak wykazała analiza przypadku gminy Sułkowice, w której fundusz sołecki został wprowadzony zaraz po uchwaleniu odnośnej ustawy (czyli uchwałą rady miejskiej z 2009 roku, a realizacja inwestycji z funduszu sołeckiego zaczęła się w roku 2010), mieszkańcy i ich przedstawiciele – rada sołecka, organizacje – podejmują odpowiedzialne decyzje w sprawie przeznaczenia funduszu i nie odnotowano poważniejszych problemów z jego rozliczaniem. Chociaż frekwencja na zebraniach mieszkańców nie jest zadowalająca, to mieszkańcy szanują decyzje uchwalane na zebraniach i popierają wybory inwestycji, a wcześniej nawet konsultują je w bezpośrednich kontaktach interpersonalnych.

Analiza funkcjonowania funduszu sołeckiego przez kilka lat pozwoliła ustawodawcy w 2014 roku wprowadzić zmiany wychodzące naprzeciw potrzebom sołectw, co pozytywnie wpłynęło na jego mobilność i dało większe możliwości wykorzystywania pieniędzy z funduszu na rzeczywiste potrzeby mieszkańców.

W podsumowaniu artykułu zauważono, że fundusz sołecki i jego funkcjonowanie w praktyce licznych samorządów, a także rozwiązania prawne regulujące jego konstruowanie i rozliczanie mogą być dla rządu swoistym laboratorium przygotowującym rozwiązania do prawnego umocowania budżetu partycypacyjnego.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, fundusz sołecki, budżet partycypacyjny/obywatelski, społeczeństwo obywatelskie, samorząd gminy, jednostka samorządu terytorialnego, JST, rada gminy, sołtys, zebranie wiejskie, inwestycje, sołectwo, prawo miejscowe, aspekt społeczny, gmina Sułkowice

Summary
Is the village fund a governmental participatory budget project?

This article looks at the dependencies between the civil (participatory) budget and the village fund. First, definitions of both notions are considered. The civil (participatory) budget is introduced on the basis of social agreement and is regulated by local law and appropriate councils. The village fund is predicated on the basis of a parliamentary act and is regulated by general law. Nevertheless the village fund has traits of the civil budget. The article offers an analysis of the municipality of Sułkowice. Here the village fund was introduced directly after the voting in of the relative act (the resolution of the District Council from 2009, and the realization of the village fund investments

began 2010). Inhabitants and their representatives – village council, non-governmental organizations (NGOs) – took decisions concerning the disbursement of the fund. No serious problems with its disbursment were noted. However, the introduction of the village fund has not increased attendance at village meetings. The analysis of the functioning of the village fund over several years allowed the legislator to introduce in 2014 some changes to meet the needs of the villages. These changes offered more possibilities to use the money from the fund to meet the needs of inhabitants. The article notes that analysis of the way the village fund is actually used can be helpful for legislators drafting law on the participatory budget.

Keywords: public finances, village fund, participatory budget, civil society, local government unit, local municipalities, municipal council, village mayor, social aspect, local law, social aspect, municipality of Sułkowice

Paulina Mostek-Piątkowska

Kampanie społeczne jako „cząstkowa inżynieria społeczna"

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest częścią szerszego projektu badawczego dotyczącego kampanii społecznych, których nadawcami są instytucje publiczne. Część empiryczna projektu składa się ze szczegółowej analizy treści polskich kampanii społecznych o zasięgu ogólnopolskim, począwszy od lat 90. do roku 2016, tworzonych przez instytucje publiczne. Analiza przekazu obejmuje materiały wideo, tzw. spoty reklamowe, jak również samą strukturę organizacyjną kampanii, umożliwiając dostrzeżenie całościowego obrazu oraz treści ideologicznych, które w ramach kampanii ośrodki władzy kierują do obywateli. Badanie wzbogacone jest refleksją i analizą teoretyczną zagadnienia, odwołując się do jej aksjologicznego i pragmatycznego charakteru. Ukazując złożone podwaliny zjawiska kampanii społecznych, starając się wykazać różnice (poza częścią marketingowego warsztatu kreowania obrazu i treści) w kampaniach NGO-sów, przedsiębiorstw i instytucji publicznych oraz wskazując, iż komunikat wychodzący od instytucji niesie ze sobą przekaz władzy, wykazano, że analiza kampanii społecznych powinna także zwracać się ku naukom politycznym.

Zakres niniejszego artykułu nie pozwala na próbę pełnej systematyzacji zagadnienia. Umożliwia jednak wskazanie, dlaczego należy wyjść poza powyższy dyskurs i rozszerzyć analizy kampanii społecznych o zagadnienia komunikowania politycznego i nauk politycznych.

Aksjologiczny i pragmatyczny charakter kampanii społecznych

Wielorakość używanych form i modeli definicyjnych wprowadza chaos w odbiorze analiz zjawiska kampanii społecznych. Chaos ten poszerza swoista interdyscyplinarność tego zagadnienia. Współcześni badacze nauk społecznych i ekonomicznych pochylają się nad zagadnieniem kampanii społecznych, umiejscawiając je najczęściej w obszarze marketingu. Operują pojęciami, takimi jak marketing społeczny, reklama społeczna, CSR – społeczna odpowiedzialność biznesu czy marketing społecznie zaangażowany.

Andrzej Falkowski pisze:

> Zasady tworzenia reklamy w marketingu politycznym są bardzo podobne do zasad stosowanych w marketingu konsumenckim. To podobieństwo wynika z faktu, że prawa rządzące rynkiem wyborczym i rynkiem konsumenckim są w zasadzie takie same. Wystarczy przejrzeć prace poświęcone badaniom marketingu politycznego, na przykład książkę B. I. Newmana (1994) pod tytułem *Marketing of the president*, aby stwierdzić, że podstawowa terminologia takiej działalności została przyjęta z badań nad zachowaniami konsumenckimi[1].

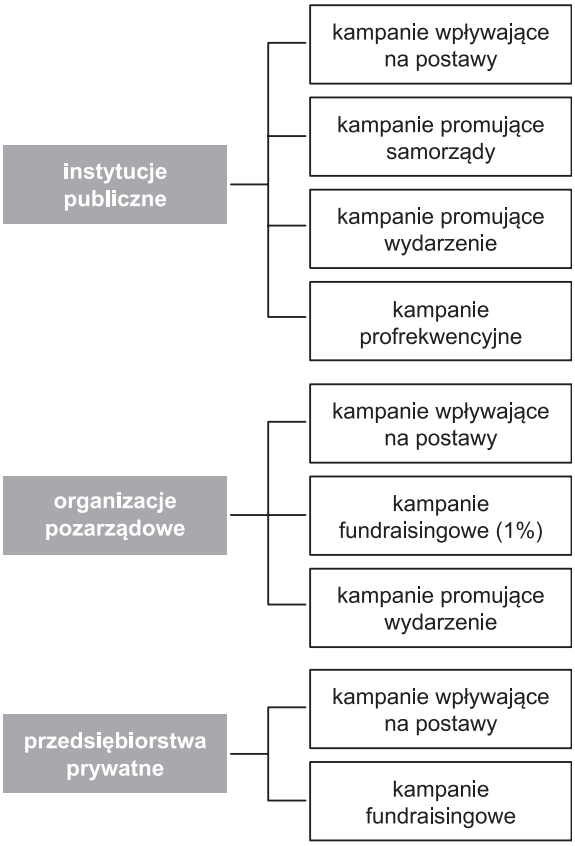
Choć autor tych słów przez marketing polityczny rozumie tworzenie kampanii wyborczych, symbolicznie obrazuje często przyjętą nadrzędność marketingu konsumenckiego nad działaniami i zachowaniami z zakresu nauk politycznych, takimi jak kampanie społeczne tworzone przez instytucje publiczne czy wspomniane kampanie wyborcze. Pomijany jest fakt, iż to marketing czerpie z całego dobrobytu metodologicznego nauk społecznych. Samo rozpatrywanie i analizowanie przez badaczy i naukowców kampanii społecznych (szczególnie tych tworzonych przez organy państwa) jedynie pod względem użytych narzędzi i technik marketingowych, bez szerokiej analizy polityczno-społecznej jest mocno ograniczające.

W punkcie wyjścia należy skategoryzować współczesne kampanie ze względu na nadawcę treści. Wyróżnić można te tworzone bezpośrednio bądź pośrednio (zlecane) przez organy państwa (rozpatrywane szeroko jako instytucje publiczne) oraz kampanie organizacji pozarządowych, a także przedsiębiorstw o charakterze komercyjnym. Wszystkich tych nadawców wyróżnia celowość działań, świadomość redagowanych treści, stosowanie perswazji i zorientowanie na zmianę. Tym samym zarysowuje się nam charakterystyka kampanii społecznej jako takiej.

Za nadawcę uznawany jest pomysłodawca kampanii, gdyż obecnie wiele z nich projektowanych jest przez agencje reklamowe czy organizacje pozarządowe. Szczególnie często spotykana jest przy tworzeniu kampanii kooperacja instytucji publicznej, np. ministerstwa, z organizacją pozarządową, jednak taki rodzaj współpracy zauważalny jest pomiędzy wszystkimi kategoriami nadawców.

Rodzaje kampanii społecznych przedstawiono na rysunku 1.

[1] A. Falkowski, *Praktyczna psychologia poznawcza: marketing i reklama*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003, s. 67–68.



Rysunek 1. Rodzaje kampanii społecznych

Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne kategorie kampanii nie są zamknięte i wykluczające. Innymi słowy, kampania promująca dane miasto może jednocześnie podkreślać wagę i zachęcać do płacenia podatków w danym mieście, a więc zachęcać do zmiany postawy.

Wielu badaczy uważa, iż znacząco różni nadawców przyczyna aktywności i trudno nie zgodzić się z tą analizą. Wyjdźmy jednak od retrospekcji i próby ustalenia etymologii działań każdej z tych trzech grup. Zarówno w przypadku lewiatana, jak i podmiotów prywatnych formuła szerzenia zorganizowanych działań o charakterze perswazyjnym skierowana do ogółu obywateli czy mniej lub szerzej zakrojonej wspólnoty nie jest zjawiskiem nowym. Jednakże w przypadku podmiotów prywatnych przyjmowała ona charakter filantropijny, najczęściej skierowany ku jednostce. Pomimo że bezsprzecznie mogło to wspomagać wizerunek czy wzbudzać szacunek społeczny darczyńcy, a także budowało, jak powiedzielibyśmy dzisiaj, jego PR czy raczej pozycję społeczną, trudno uznawać takie działanie za celowe nastawienie na zmianę społeczną w wymiarze szerszym. Taki cel natomiast uwidacznia się w działaniach zorganizowanych i o charakterze publicznym kreowanych przez ośrodki władzy. Działalność charytatywna, mimo że może być demonstrowana na

płaszczyźnie szerszej, wspólnotowej, pierwotnie w swej istocie ma charakter prywatny, a nie publiczny. To znacząco odróżnia ją od działań zorganizowanych podmiotów, jakimi są instytucje tworzącej je wspólnoty.

W przypadku państwa, czy raczej organów państwowych, za które w modelach niedemokratycznych przyjąć powinniśmy przedstawicieli bądź grupy skupiające władzę, działania skierowane na zmianę w imię wartości, takich jak zdrowie czy porządek społeczny nie są rzeczą nową. Ich charakter, forma i nośniki przekazu są zgoła odmienne, jednakże realizacja idei edukacyjno-perswazyjnej w stosunku do współobywateli, podwładnych stanowi zalążek tego, co dziś nazywamy kampanią społeczną. Jednak i te działania nie były pozbawione uboczności w postaci pozycjonowania nadawcy w grupie społecznej, ale ich sens opierał się na wyobrażeniu dobra społecznego, dążeniu do zmiany społecznej. Za taki przykład w Polsce uznać można działania prezydenta Krakowa Józefa Dietla, który prowadził szerokie działania informacyjno-edukacyjne skierowane na zwalczanie kołtunów i ochronę zdrowia i higieny mieszkańców. Takie działanie wpisuje się w to, co Paul Ricoeur nazywa służbą publiczną[2], a jej niemal misyjny charakter odpowiada modelowi edukacyjnemu społeczeństwa.

Na drugim biegunie historycznego powinowactwa znajdują się działania skupione na kreowaniu zmian korzystnych dla władzy. Sama zmiana w swej radykalnej, rewolucyjnej formie i na podbudowie ideologicznej może nabierać utopijnego charakteru. Każde kreowanie świadomej zmiany jest wynikiem pewnej subiektywizacji świata. Przyjęcie wprost konotacji pomiędzy zjawiskiem kampanii społecznej a utopią jest głębokim nadużyciem, jednakże należy uznać, że kreowanie, modelowanie czy perswazja słowna i obrazowa nie są niczym innym niż wywieraniem wpływu, który jest niejako fundamentem władzy. Innymi słowy, w przypadku kampanii społecznych wywierany wpływ może prowadzić do nadużyć bądź modelu podwójnej gry, gdzie służy nie tylko wartościom wspólnym, ale także władzy.

Problematyczna symbioza władzy i wpływu od zarania wprowadza chaos definicyjny, który podkreślał Robert Dahl, pochylając się nad zagadnieniem władzy.

> […] Dahl mówi wręcz o zamieszaniu terminologicznym. Nie ma powszechnej zgody na przyjęcie jednego pojęcia odpowiadającego badanemu zjawisku. Różni autorzy ten sam fenomen społeczny opatrzą innymi nazwami. Dahl nazywa je dlatego pojęciami „sąsiadami". Obok władzy takimi są wpływ, kontrola, autonomia, autorytet, przymus i siła[3].

Wielość teorii o charakterze normatywnym i empirycznym przez lata polaryzuje się. Niektórzy badacze, tacy jak Bachrach i Baratz wskazują, iż prawdziwa władza to taka, która potrafi realnie wpływać na społeczeństwo.

> Polemizują z Debnamem, Bachrach i Baratz nie sądzą, aby nie można było badać wydarzenia, do którego nie doszło, czy zagadnienia, które wprost nie było podejmowane. W ich przekonaniu pojęcie niepodejmowania decyzji należy rozumieć w szerszym kontekście wyjaśniania natury i użycia władzy. W związku z tym posiada ono dwie kluczowe cechy. Pierwszą najlepiej wyraża główne założenie, na którym wspiera się samo pojęcie. Zgodnie

[2] W swym artykule *Wolność rozsądna i wolność dzika* Paul Ricoeur ukazuje swoją wizję uprawiania polityki, sprowadzonej do sztuki arbitrażu. „Ta skromna sztuka dostępna jest jednak jedynie temu, dla kogo osobiście państwo ani teoretycznie, ani praktycznie nie jest absolutem, nie jest wcieleniem boskości, lecz prostą służbą publiczną", P. Ricoeur, *Wolność rozsądna i wolność dzika*, „Znak", nr 193–194/1970, s. 857.

[3] J. Węgrzecki, *Wpływ, autorytet, dominacja. Teorie władzy i ich struktura*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2011, s. 71.

> z nim władza, w rozsądnie stabilnym systemie politycznym, jest głównie sprawowana nie przez tych, którzy podejmują decyzje, ani nie przez tych, którzy decydują o agendzie, lecz przez osoby i grupy, które skierowują swoją energię na kształtowanie czy przemodelowanie dominujących norm, zwyczajów, mitów i instytucji i procedur, które charakteryzują polityczne procesy. Drugą cechą jest używanie, a w stosunku do modelu procesu podejmowania decyzji, szerszej definicji „politycznego interesu"[4].

Podobnie wywieranie wpływu poprzez szeroki wachlarz działań socjotechnicznych nie jest rzeczą nową w przypadku ośrodków władzy. Środki przekazu diametralnie ulegają zmianie, jednak sam socjotechniczny model pozostaje stały.

> Inżynieria społeczna to nauka, której zadaniem jest dobieranie odpowiednich środków (socjotechnicznych). Najczęściej są one powiązane z odpowiednimi wartościami i/lub dopomagają w ich osiągnięciu. Inżynieria społeczna jest więc de facto procedurą doboru odpowiednich środków socjotechnicznych […]. Socjotechnika z kolei stanowi zbiór technik i wiedzy o łańcuchach przyczynowo-skutkowych zachowań i postawach ludzkich, którymi system sterujący, oddziałując na system sterowany, posługuje się, aby osiągnąć wytyczone przez inżynierię społeczną cele […][5].

Te dwie postawy – aksjologiczna i pragmatyczna – niezmiennie ścierają się w zjawisku kampanii społecznych. Pierwsza objawia wszystko, co zamyka się w pojęciu służby publicznej, poprzez edukację i informacje. Druga ukazuje całą złożoność procesu wywierania wpływu, który przybiera kształt kreowania i budowania społeczności. „Niewątpliwie podmioty socjotechniki przyjmują pewne założenia, zgodnie z którymi usiłują spowodować pożądane stany w obiektywach wpływu"[6]. Rodzi się wobec tego niebezpieczeństwo nadużyć władzy, wykorzystywania działań socjotechnicznych i wprowadzania w życie utopijnych wizji.

> Socjalizacja dostosowuje nas do świata takiego, jakim on jest, z wszystkimi jego wadami. Jej celem jest ułatwienie przeżycia w określonych warunkach. Socjotechnika usiłuje ten porządek zmienić. Wprowadza do niego nowe wartości, wzorce, ideały. Są one oczywiście subiektywnie określone, więc nie można założyć, że nastąpi zmiana na lepsze[7].

Paweł Pawełczyk wymienia cechy działania socjotechnicznego, które odzwierciedlane są w kampaniach społecznych, są to: cząstkowość działań, celowość działań, świadomość podejmowanych działań, nieświadomość uczestniczenia w procesie dokonywania zmiany, nastawienie na zmianę społeczną, prakseologiczny charakter[8]. Podkreśla, iż socjotechniczny charakter działań, które zauważyć można w kampaniach społecznych, przesiąknięty subiektywnie przyjętymi wartościami nadawcy oraz ukierunkowaniem na zmianę, także postaw, ma formułę inżynierii społecznej. Nie jest to bowiem nic innego aniżeli próba przebudowy społeczności.

> Kampanie społeczne wyrastają z potrzeby poprawy (naprawy) istniejącego stanu rzeczy. Poświęcone są przeciwdziałaniu chorobom, zwiększaniu bezpieczeństwa, niwelowaniu cierpienia, ochronie środowiska i wielu innym sferom życia. Stają się najbardziej widoczną

[4] Ibidem, s. 90–91.

[5] Ł. Scheffs, *Socjotechnika władzy*, „Przegląd Politologiczny", http://przeglad.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/06/pp-2016-1-035.pdf [dostęp: 23.12.2016].

[6] P. Pawełczyk, *Inżynieria społeczna, czyli socjotechniczna przebudowa świata*, [w:] P. Pawełczyk (red.), *Kampanie społeczne jako forma socjotechniki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 17.

[7] Ibidem, s. 17.

[8] Ibidem, s. 19.

> formą inżynierii społecznej cząstkowej, która stawia sobie za cel zmianę tylko fragmentu rzeczywistości. Pozornie przeciwdziałania chorobom oraz zwiększanie empatii czy wrażliwości na problemy znacznej części społeczeństwa to cele niekonfrontacyjne. W praktyce jednak dostrzegamy nieufność wobec socjotechniki pojmowanej jako dyrektywy wywierania wpływu zgodnie z interesem systemu sterującego[9].

Tym samym kampanie społeczne, których nadawcą są instytucje, mają wymiar głównie polityczny. Rozdzielność pomiędzy kampaniami nadawanymi przez NGO-sy, przedsiębiorstwa i instytucje publiczne w trakcie badań uznaje się za obligatoryjną. Dwie pierwsze mają charakter bardziej indywidualny i są tworem ludzkiej indywidualności, wolności i odpowiedzialności społecznej w społeczeństwach obywatelskich bądź są obliczone na komercyjny zysk.

W przypadku kampanii społecznych, których adresatem, nadawcą treści czy po prostu jedynie zleceniodawcą jest instytucja publiczna, komunikat ten staje się komunikatem politycznym, dlatego też powinien być analizowany zarówno pod kątem warsztatowym i marketingowym, jak i politycznym.

Komunikaty organizacji pozarządowych czy organizacji prywatnych (przedsiębiorstw) w pewnym zakresie również są polityczne, gdyż funkcjonują na płaszczyźnie społeczno-politycznej. Jednakże instytucje publiczne realizujące swoją misję, rolę, ale również będące narzędziem w rękach grup, ugrupowań politycznych podlegać powinny dodatkowej ocenie naukowej.

W pracy *Kampanie społeczne jako forma socjotechniki* Paweł Pawełczyk słusznie podąża za myślą Carla Poppera gloryfikującą specyficzny model działań władzy opartych na uniwersalnych ideałach i wartościach, jakimi jest powolny, cząstkowy model działania prowadzący do zmian społecznych. Jak pisze Carl Popper:

> […] pragnę zarysować inne podejście do inżynierii społecznej, mianowicie stanowisko inżynierii cząstkowej. Podejście to uważam za metodologicznie poprawne. Polityk, który przyjmuje tę metodę, może mieć na uwadze projekt społeczeństwa albo nie, może wierzyć, że ludzkość któregoś dnia zrealizuje ideał państwa i osiągnie tu na ziemi szczęście i doskonałość, lub też może nie wierzyć. […] Inżynier cząstkowy naszego typu będzie więc raczej wyszukiwał i zwalczał największe i najpilniejsze zła, niż walczył o największe dobra ostateczne[10].

Jak podkreśla Popper, ta systematyczność i racjonalność wpisana w działania skonkretyzowane, skupione na niwelowaniu szczegółowego zła pozwala jednocześnie na stałość, realność i konkretność zmiany, ograniczając negatywne konsekwencje rewolucyjnych zmian.

> Jest to bowiem różnica między racjonalną metodą polepszania doli ludzkości i metodą, która – wprowadzona w życie – może łatwo doprowadzić do niedopuszczenia wzrostu cierpień ludzi. Jest to różnica między metodą, której wybór może prowadzić do stałego odkładania działania w oczekiwaniu na chwilę dogodniejszą. Jest to również różnica między metodą naprawy społecznej, która jak dotąd była jedyną metodą skuteczną, w każdym miejscu i czasie (łącznie z Rosją, jak to wykażemy później), i metodą, która gdziekolwiek ją stosować, prowadzi zawsze do posługiwania się siłą w miejsce rozumu, a w konsekwencji

[9] Ibidem, s. 18.

[10] K. R. Popper, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 201–202.

jeśli nie do całkowitego odrzucenia, to w każdym razie do odstąpienia od pierwotnych projektów społecznych[11].

Pomimo częstej krytyki myśli Poppera i odrzuconego przez niego historyzmu warto, mając w pamięci pojęcie inżynierii cząstkowej, jak również całościowego zagadnienia władzy, pochylić się nad analizą przypadków kampanii społecznych, gdyż można dzięki niemu odkryć ideały i wartości, do jakich odnosi się zmieniająca się władza na przestrzeni lat.

Podsumowanie

Analiza historycznych korzeni kampanii społecznych prowadzi do dwubiegunowości wpisanej w zjawisko kampanii społecznych. Wykazuje przy tym radykalną odmienność pomiędzy kampaniami tworzonymi przez organizacje pozarządowe czy przedsiębiorstwa prywatne a kampaniami tworzonymi przez ośrodki władzy.

Te ostatnie kampanie funkcjonują w dwóch przestrzeniach – aksjologicznej i pragmatycznej, wchodząc jednocześnie w ramy komunikowania politycznego.

Sfera aksjologiczna jest formą realizacji służby publicznej poprzez edukację i informacje. Sfera pragmatyczna uwidacznia interakcyjność relacji między władzą a instytucjami i społeczeństwem. Treść komunikatu przybiera sens polityczny. Dodatkowo jest wypadkową subiektywizacji ideologicznej nadawcy. Proces kreowania zmiany (poprzez wywarcie wpływu) w kampaniach bogaty jest w techniki socjotechniczne i perswazyjne. Ta redefinicja wartości wspólnoty zawiera elementy, które pozwalają uznać ten proces za formę inżynierii społecznej.

Bibliografia

Falkowski A., *Praktyczna psychologia poznawcza: marketing i reklama*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.

Pawełczyk P. (red.), *Kampanie społeczne jako forma socjotechniki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Pawełczyk P., *Inżynieria społeczna, czyli socjotechniczna przebudowa świata*, [w:] P. Pawełczyk (red.), *Kampanie społeczne jako forma socjotechniki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Popper K. R., *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Ricoeur P., *Wolność rozsądna i wolność dzika*, „Znak", nr 193–194/1970.

Scheffs Ł., *Socjotechnika władzy*, „Przegląd Politologiczny", http://przeglad.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/06/pp-2016-1-035.pdf [dostęp: 23.12.2016].

Węgrzecki J., *Wpływ, autorytet, dominacja. Teorie władzy i ich struktura*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2011.

[11] Ibidem, s. 202.

Streszczenie
Kampanie społeczne jako „cząstkowa inżynieria społeczna"

Artykuł stanowi refleksję nad zjawiskiem kampanii społecznych, których nadawcą są instytucje publiczne. W artykule wykazano historyczne korzenie kampanii społecznych, jak również dokonano autorskiej kategoryzacji polskich kampanii. Kampanie społeczne zdefiniowane zostały jako celowe i projektowe działanie perswazyjne bądź informacyjne (bądź perswazyjno-informacyjne). W artykule wskazano, iż dwie płaszczyzny – aksjologiczna i pragmatyczna, niezmiennie ścierają się w zjawisku kampanii społecznych. Pierwsza objawia wszystko, co zamyka się w pojęciu służby publicznej, poprzez edukację i informacje. Druga ukazuje całą złożoność procesu wywierania wpływu, który przybiera kształt kreowania i budowania społeczności, przyjmując formę cząstkowej inżynierii społecznej, nawiązując tym samym do poglądów Karla Poppera. Wskazano tym samym na powinowactwo pomiędzy działaniami socjotechnicznymi a kampaniami społecznymi, których nadawcą są organy władzy.
Artykuł jest częścią większego projektu badawczego dotyczącego polskich kampanii społecznych, których nadawcami są instytucje publiczne.

Słowa kluczowe: kampania społeczna, media, inżynieria społeczna, socjotechnika

Summary
Social campaigns as "partial social engineering"

The aim of this paper is to examine public service announcements (PSA) created by public institutions. The paper both considers the historic roots of PSA and presents an original categorization of Polish PSA. Public service announcements have been defined as deliberate and planned persuasive or informative (or persuasive-informative) actions. The paper claims that two methods – axiological and pragmatical – constantly clash within PSA. The first comprises of everything considered as public service, attained through education and information. The second displays the whole complexity of the process of exerting influence, visible as the creation and formation of community in form of – as Karl Popper states – fragmentary social engineering. Affinity between public service announcements broadcast by the state authorities and socio-technical actions is clearly visible. The paper itself is part of a broader research project concerning PSA created by public institutions.

Keywords: social campaign, media, social engineering, service announcements

Dariusz Wójcik

Bariery rozwoju MSP w Polsce

Wstęp

Małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają istotną rolę w gospodarce każdego państwa. Stanowią podstawę funkcjonowania współczesnej gospodarki. W Unii Europejskiej około 99% istniejących przedsiębiorstw stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa. Dokonują one około 65% obrotu. W ponad 15 mln MSP zatrudnione jest około 66% siły roboczej, a przyrost zatrudnienia w tych firmach w ostatnich latach był większy niż w firmach dużych. Odgrywają one najważniejszą rolę w harmonijnym rozwoju lokalnym i regionalnym. MSP są najbardziej elastyczne pod względem dostosowań do zmieniających się warunków rynkowych, można je uznać za główną siłę promującą konkurencyjność przemysłu wspólnotowego i jego zdolność do penetrowania rynków europejskich. Przedsiębiorstwa te stymulują wzrost gospodarczy poprzez wdrażanie procesów innowacyjnych. Generują także nowe miejsca pracy, co ma niebagatelne znaczenie w sytuacji funkcjonowania gospodarki poszczególnych państw w warunkach światowego kryzysu finansowego.

Artykuł zawiera wyjaśnienie i omówienie głównych barier i uwarunkowań rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz ich konsekwencji dla kondycji finansowej i pozycji zajmowanej na rynku.

1. Definicje i klasyfikacja sektora MSP

W roku 1996 Komisja Europejska wydała rekomendację, której celem było zachowanie harmonijności wdrażanych programów przez UE oraz ujednolicenie wspólnej polityki gospodarczej. Siedem lat później, w 2003 roku, wydała zalecenia dotyczące definicji mikro,

małych oraz średnich przedsiębiorstw[1]. Wprowadzenie definicji mikroprzedsiębiorstwa oraz zmiana definicji małego i średniego przedsiębiorcy w stosunku do treści zapisów ustawy z 19 listopada 1999 r. Prawo o działalności gospodarczej (Dz.U. 1999, nr 101, poz. 1178) było konsekwencją zaleceń Komisji z 6 maja 2003 r. (Dz.U. Wspólnoty Europejskiej nr L 124 z 20/05/2003). Włączenie do sektora MSP mikroprzedsiębiorstw wynikło z faktu, że w Polsce liczba podmiotów zatrudniających do 10 osób przekracza 3,5 mln. Przyjęte w polskim systemie prawnym definicje MSP stanowią podstawę do udzielenia pomocy publicznej, niezbędnej do rozwoju i przetrwania tych podmiotów gospodarczych.

Aktem prawnym regulującym w Polsce kwestię definicji sektora MSP jest Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r.[2]. W ustawie tej znaleźć można podstawowe pojęcia, które są zgodne ze standardami przyjętymi przez UE. W myśl tej ustawy przez działalność gospodarczą rozumie się „zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły”[3]. Z kolei za przedsiębiorcę ustawa uznaje „każdą osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą”[4]. Natomiast przedsiębiorstwo zdefiniować można „jako podmiot gospodarczy, który jest kategorią historyczną i jego powstanie nastąpiło wraz z rozwojem stosunków towarowo-pieniężnych. Rewolucja przemysłowa, zniesienie ograniczeń celnych, rozwój handlu, przemysłu i bankowości stanowiły przesłanki do powstania przedsiębiorczości”[5]. Przedsiębiorstwa istnieją i istnieć będą, ponieważ zawsze znajdą się ludzie chcący osiągnąć zysk, którzy są gotowi do podjęcia ryzyka.

W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej dokonano podziału jednostek gospodarczych na mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w zależności od czynników, takich jak: wielkość obrotów, suma bilansowa posiadanych aktywów, a także liczba zatrudnienia (tabela 1)[6].

Tabela 1. Ilościowe kryteria klasyfikacji MSP[7]

Przedsiębiorstwo	Mikro	Małe	Średnie
Liczba zatrudnienia (osoby)	poniżej 10	poniżej 50	poniżej 250
Przychody netto ze sprzedaży	do 2 mln euro	do 10 mln euro	do 50 mln euro
Suma aktywów z bilansu	do 2 mln euro	do 10 mln euro	do 43 mln euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Kryteria klasyfikacji oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw*, http://www.owocebiznesu.pl/wyszukiwarka/slowo/Kryteria%20klasyfikacji%20oraz%20rozw%C3%B3j%20ma%C5%82ych%20i%20%C5%9Brednich%20przedsi%C4%99biorstw [dostęp: 15.12.2013].

[1] Zalecenia Komisji Europejskiej 2003/361/EC z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, Official Journal L 123 z 20.05.2013, s. 36.

[2] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807, z późn. zm.

[3] Ibidem, art. 2.

[4] Ibidem, art. 4.

[5] H. Godlewska-Majkowska, *Przedsiębiorczość: jak założyć i prowadzić własną firmę?*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009, s. 16.

[6] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, art. 104–106.

[7] Wartości, które zostały wyrażone w euro należy przeliczyć na PLN według kursu walut ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na ostatni dzień roku obrotowego.

W omawianej ustawie odnaleźć można także podział przedsiębiorstw ze względu na strukturę udziałów. Według tego kryterium podziału wyróżnia się przedsiębiorstwo:
– niezależne – w którym inne przedsiębiorstwo posiada mniej niż 25% udziałów,
– partnerskie – w którym udziały innego przedsiębiorstwa nie przekraczają 50%,
– w którym ponad 50% udziałów lub równoważnej kontroli posiada inne przedsiębiorstwo.

Dotychczas pojęcie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) nie zostało jednoznacznie zdefiniowane. Zarówno w literaturze fachowej, jak i w praktyce gospodarczej podmioty te można zdefiniować na wiele sposobów. „Zaliczenie danej jednostki do sektora małych i średnich przedsiębiorstw może być oparte na różnych kryteriach. Najczęściej są to kryteria ilościowe i jakościowe”[8].

Podział na podstawie kryteriów jakościowych (tzw. opisowych) jest znacznie trudniejszy, ponieważ opiera się na założeniu, że istnieje katalog cech wspólnych charakterystycznych tylko dla małych i średnich przedsiębiorstw, który może dotyczyć np. zakresu rozliczeń, obszarów oraz sposobów działania, charakteru prowadzonej działalności itp. „Kryteria te zależą przede wszystkim od rzeczywistej roli i miejsca danego rodzaju działalności w ekonomicznej, historycznie, społecznie i kulturowo określonej formie i strukturze gospodarki jako całości”[9]. Ważne jest tutaj to, że wspomniany katalog cech wspólnych jest ustalony w sposób umowny i nie pozostaje zamknięty.

Z rynkowego punktu widzenia małe i średnie firmy mogą mieć przewagę nad firmami dużymi, zwłaszcza w zakresie takich czynników, jak:
– szybka reakcja na zmieniające się wymagania rynku,
– niezbiurokratyzowane struktury zarządzania,
– otwarcie na szybkie wykorzystanie innowacji, które mogą być łatwiej weryfikowane przez potrzeby rynkowe,
– lepsze wykorzystanie specjalistów o szerszym zakresie wiedzy, którzy dobrze znają się nie tylko na rynku i konkurencjach, ale także na nowoczesnych technologiach,
– konkurencyjność niezbędna w rywalizacji i współzawodnictwie o utrzymanie się na rynku,
– wykorzystanie uprzywilejowanych warunków do uzyskiwania środków finansowanych ze źródeł specjalnie uruchamianych dla wspierania rozwoju gospodarki regionalnej[10].

Cechy wyróżniające MSP oraz duże przedsiębiorstwa prezentuje tabela 2.

[8] A. Skowronek-Mielczarek, *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Źródła finansowania*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 1.

[9] T. Łuczka, *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Szkice o współczesnej przedsiębiorczości*, Politechnika Poznańska, Poznań 2007, s. 49.

[10] M. Strużycki, *Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem*, Difin, Warszawa 2002, s. 33–43.

Tabela 2. Cechy wyróżniające MSP i duże przedsiębiorstwa

Cechy MSP	Cechy dużego przedsiębiorstwa
Działanie na podstawie własnej intuicji właściciela lub wynajętego menedżera	Wykorzystanie nowoczesnych metod i technik zarządzania
Relatywnie niski poziom wykształcenia kadry	Wysoki poziom wykształcenia menedżerów
Przewaga decyzji operacyjnych	Przewaga decyzji strategicznych
Możliwość funkcjonowania bez posiadania osobowości prawnej	Posiadanie osobowości prawnej
Częste łączenie funkcji właściciela i menedżera	Zarządzanie przez wynajętą kadrę menedżerską
Podejmowanie decyzji znaczących dla firmy przez właściciela lub właścicieli	Podejmowanie decyzji na podstawie opinii zespołu doradców
Prowadzenie działalności na małą skalę i w przeważającej części o zasięgu lokalnym	Duży wolumen sprzedaży i zasięg co najmniej ogólnopolski
Niezależność firmy od innych podmiotów	Liczne powiązania organizacyjne i kapitałowe
Brak dostępu do źródeł finansowania immanentnych dla rynku kapitałowego	Możliwość wykorzystania różnych instrumentów rynku kapitałowego
Względnie mały udział w rynku	Znaczący udział w rynku
Nisko kapitałochłonny rozwój	Inwestycje wysokonakładowe
Mała dbałość o wizerunek firmy wynikająca często z braku wiedzy z zakresu marketingu	Wykorzystanie nowoczesnych technik tworzenia wizerunku firmy
Funkcjonowanie kierownictwa na zasadzie „straży pożarnej”	Działania firmy oparte na przyjętej strategii rozwoju i strategiach cząstkowych
Śladowy udział eksportu	Rozwinięta działalność eksportowa
Brak tendencji do organizowania się w lokalne grupy obrony interesów	Uczestnictwo w licznych organizacjach gospodarczych i klubach biznesu

Źródło: opracowanie własne.

Ważnymi cechami charakteryzującymi sektor MSP są:

– mały udział w rynku – małe i średnie przedsiębiorstwa mają zazwyczaj mało znaczącą liczbę klientów, w związku z tym ich udział w ogólnej sprzedaży jest niski,
– działanie zazwyczaj na rynku lokalnym i utrzymywanie dość ścisłych kontaktów z klientami – kontakty te mogą nawet wykraczać poza ramy biznesu,
– szybka możliwość reakcji na pojawiające się zmiany w otoczeniu – wynik elastycznej struktury organizacyjnej, który umożliwia skuteczne konkurowanie na rynku,
– odrębny typ gospodarki finansowej – rozpoczęcie działalności gospodarczej zwykle jest finansowane z kapitału własnego, ewentualnie środków pożyczonych od rodziny/znajomych. Fakt ten może się wiązać z obawą nowo zaczynających przedsiębiorców przed zaciąganiem kredytów,
– łączenie w jednej osobie funkcji właściciela i zarządzającego – w małych firmach to właściciel sprawuje pieczę nad funkcjonowaniem całego przedsiębiorstwa, ponosi konsekwencje za zdarzenia niekorzystne, ale jednocześnie w całości czerpie zyski z własnej działalności,
– samodzielność ekonomiczna i prawna – działalność przedsiębiorstw z sektora MSP bardzo często oparta jest na prywatnej własności, bazującej na osobistej pracy właściciela bądź jego najbliższych; właściciela przedsiębiorstwa cechuje samodzielność,

która daje możliwość realizowania funkcji w przedsiębiorstwie oraz podejmowania ryzyka, które jest związane z prowadzoną działalnością gospodarczą,
– świadczenie usług indywidualnie dopasowanych do potrzeb klienta[11] – wiąże się z brakiem wpływu lub niewielkim wpływem na otoczenie, jednocześnie jest to sposób na wyróżnienie się wśród konkurencji.

Z kolei „kryteria ilościowe (statystyczno-prawne) definiowania sektora małych i średnich firm to takie, które uwzględniają mierzalne elementy charakteryzujące firmę, np. wielkość zatrudnienia, wyposażenie przedsiębiorstwa, wielkość obrotów, produkcję netto itp."[12]. W czasach współczesnej gospodarki aby przedsiębiorstwa sektora MSP mogły przetrwać, zaistnieć i wybić się, muszą stawać się coraz bardziej kreatywne i innowacyjne, co powinno doprowadzić do wzmocnienia ich pozycji na rynku.

2. Finansowe uwarunkowania funkcjonowania MSP

Źródłem sukcesu firmy jest między innymi jakość zarządzania finansami. Kapitał na powstanie przedsiębiorstwa, finansowanie bieżącej działalności i planowane przedsięwzięcia rozwojowe można pozyskiwać z różnych źródeł. Pozyskiwanie kapitału jest uwarunkowane wieloma czynnikami, do których należą: dostępność określonych źródeł kapitału, rentowność przedsiębiorstwa, koszty kapitału z poszczególnych źródeł finansowania, ryzyko finansowe itp.

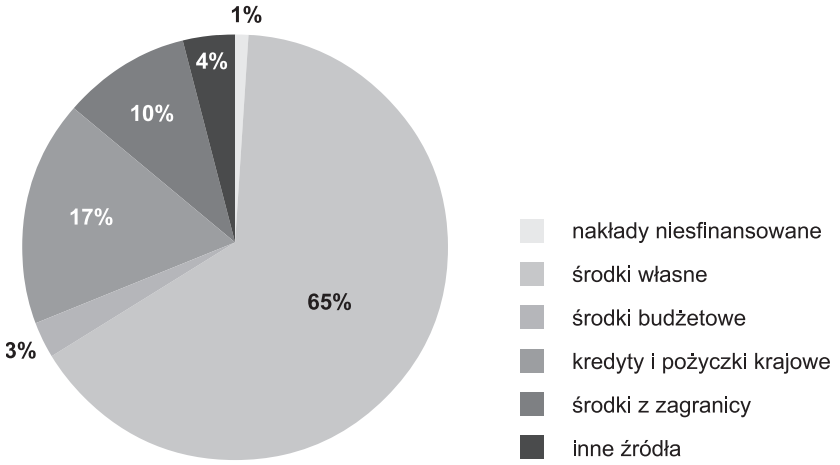
Polskie MSP mają wiele możliwości pozyskania dodatkowych funduszy na rozwój. Z dostępnych danych GUS wynika, że zdolności do gromadzenia kapitału polskiego sektora MSP są jednak niewystarczające dla zapewnienia ich dynamicznego rozwoju[13]. W oczywisty sposób w czasach światowego kryzysu finansowego i możliwych kłopotów z dostępem do zewnętrznego finansowania warunkiem sprawnego zarządzania staje się ostrożność, umiejętność kontroli kosztów, elastycznego poszukiwania nowych kanałów sprzedaży, jak również zdolność do bardzo ostrożnego planowania finansowego, pozwalającego na zachowanie płynności. Trudniejszym zadaniem jest jednak zaplanowanie i wdrożenie strategicznych planów rozwoju, zmierzających do stopniowego, ale znacznego wzrostu innowacyjności. Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w UE pod względem obserwowanego poziomu innowacyjności MSP (odsetek firm innowacyjnych w latach 2006–2008 na poziomie 18% w porównaniu z 75% w Niemczech)[14].

[11] T. Łuczka, *Kapitał obcy w małym i średnim przedsiębiorstwie. Wybrane aspekty mikro- i makroekonomiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 16.

[12] H. Godlewska-Majkowska, *Przedsiębiorczość…*, op. cit., s. 23.

[13] M. Strużycki, *Zarządzanie…*, op. cit., s. 232.

[14] *Raport o stanie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008*, http://www.parp.gov.pl/raport-o-stanie-sektora-malych-i-srednich-przedsiebiorstw-w-polsce-w-latach-2007-2008 [dostęp: 5.01.2017].



Rysunek 1. Źródła finansowania nakładów inwestycyjnych w 2012 roku w sektorze MSP

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dostępność źródeł zewnętrznego finansowania oraz ich praktyczne wykorzystanie poprzez różnorodne instrumenty może dynamizować rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw w polskiej gospodarce i przyczyniać się do wzrostu jego potencjału. Może przyczyniać się także do przyspieszenia tempa rozwoju całej gospodarki.

3. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju MSP

Rozwój przedsiębiorstwa to proces niezwykle złożony, prowadzący do zmian poziomu i struktury elementów składowych przedsiębiorstwa w takim kierunku, by zapewniały one coraz większe korzyści jego właścicielom. Rozwój przedsiębiorstwa uzależniony jest zarówno od zewnętrznych uwarunkowań rozwoju przedsiębiorstwa, jak i wewnętrznych czynników tego rozwoju. Zewnętrzne uwarunkowania, czyli te, na które firma ma ograniczone możliwości oddziaływania, stanowi szeroko rozumiane otoczenie, z którego zasobów przedsiębiorstwo korzysta i którego potrzeby zaspokaja. Czynniki wewnętrzne, czyli te, na które firma ma możliwość bezpośredniego wpływu, determinują rozwój przedsiębiorstwa[15].

3.1. Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju MSP

Podstawowym warunkiem długofalowego rozwoju sektora MSP jest prowadzenie przez państwo stabilnej polityki makroekonomicznej, która zapewni równowagę gospodarczą. Do najważniejszych czynników makroekonomicznych wpływających na kondycję ekonomiczną i rozwój sektora MSP można zaliczyć: rozwój techniki wytwarzania produktów i usług oraz technologii, rozwój sektora usług, poziom inflacji, system finansowy, system podatkowy,

[15] I. Szczepaniak (red. nauk.), *Czynniki i uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Państwowego Instytutu Badawczego, Warszawa 2006, s. 574.

stabilność waluty, poziom popytu i podaży na rynku krajowym i zagranicznym, koniunkturę gospodarczą, regulacje prawne oraz dynamikę wzrostu gospodarczego.

Istotną rolę odgrywa również wsparcie finansowe i pozafinansowe państwa. Dodatkowo duże znaczenie ma dostępność usług bankowych i ubezpieczeniowych oraz regulacje prawne w zakresie windykacji wierzytelności, które mają znaczący wpływ na możliwości rynkowe MSP. Zakres korzystania z usług bankowych determinowany jest w zasadniczy sposób przez możliwości lokalnego rynku finansowego, ponieważ w Polsce koncentracja instytucji finansowych prowadzących działalność kredytową na rzecz przedsiębiorstw występuje w dużych aglomeracjach miejskich.

Do uwarunkowań makroekonomicznych zalicza się także regulacje systemu finansowo-podatkowego, od których w dużej mierze zależy możliwość akumulowania kapitału w celu samofinansowania bieżącej działalności i rozwoju. Ważnymi czynnikami systemu finansowo-podatkowego są: dostęp do środków z UE, formy wspierania finansowego rozwoju firm, kurs złotego, stopa oprocentowania kredytu refinansowanego ogłaszana przez RPP, wielkość składek na ubezpieczenie społeczne, poziom stawek amortyzacji środków trwałych oraz wysokość stawek podatkowych.

System finansowo-podatkowy w znacznym stopniu stymuluje wybór dziedziny działalności firmy, ograniczając lub podnosząc opłacalność określonych projektów. Wpływa na wybór inwestowania, funkcjonowania oraz konkurencyjność MSP na wiele sposobów. Od stabilności systemu podatkowego w znaczącym stopniu uzależnione jest planowanie przedsięwzięć, bez ryzyka niepowodzenia na przykład z powodu nieprzewidzianych zmian w zasadach i stawkach opodatkowania.

Małe i średnie firmy są tym rodzajem działalności, który zdecydowanie wymaga ochrony. Są to często firmy rodzinne, w które nierzadko właściciele inwestują oszczędności całego życia. Dlatego też MSP są przedsiębiorstwami szczególnie potrzebującymi ubezpieczeń.

Dostęp do środków finansowych ma zasadnicze znaczenie w kontekście zakładania przedsiębiorstwa lub rozszerzania jego działalności. UE zapewnia małym firmom finansowanie w różnych formach – dotacji, pożyczek, a w niektórych przypadkach gwarancji. Ponadto UE finansuje określone projekty. Finansowanie UE można podzielić na dwie kategorie:

– finansowanie bezpośrednie w formie dotacji,
– finansowanie pośrednie poprzez krajowych i lokalnych pośredników.

Fundusze unijne stanowią cenne wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, które borykają się z problemem niewystarczającej ilości własnego kapitału.

Jednym z głównych wyzwań, jakie stoją przed polskimi firmami, szczególnie małymi i średnimi, są trudności w pozyskaniu kapitału na rozwój. Najprostszą formą finansowania jest obecnie trudno dostępny dla podmiotów gospodarczych kredyt. Problemy z pozyskaniem kredytu nie wynikają z oprocentowania kredytu, które jest obecnie stosunkowo niskie, ale z dużych restrykcji stosowanych przez banki i inne instytucje finansowe. Ponadto ze względu na trudną sytuację gospodarczą oraz większe w dobie kryzysu prawdopodobieństwo niewypłacalności przedsiębiorstw instytucje kredytowe nakładają również stosunkowo wysokie marże.

Globalizacja rynku i procesy integracyjne, jakie zachodzą w Europie, stawiają nowe wyzwania przed sektorem MSP. Zróżnicowany charakter działalności i obsługiwanych

rynków powoduje, że wiele MSP obsługują jedynie rynek lokalny lub regionalny i nie muszą stosować strategii globalnej. Podlegają one jednak z różną siłą konkurencji globalnej i powinny stosować strategie obronne. Dla polskich małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie interesującą drogą ekspansji zagranicznej są różnego rodzaju związki umowne i kooperacyjne z przedsiębiorstwami zagranicznymi. Napływające do Polski duże inwestycje zagraniczne są szansą dla MSP na rozwój produkcji i usług w charakterze podwykonawców i kooperantów. Na konkurencyjność polskich firm sektora MSP ma wpływ wiele złożonych uwarunkowań. W sferze realnej działalności firm podstawowe znaczenie ma spełnianie standardów i wymagań jakościowych, koncentracja na niszach oraz produktach o dużym zaangażowaniu wykwalifikowanej siły roboczej i wyspecjalizowanych technologii[16].

3.2. Wewnętrzne uwarunkowania rozwoju MSP

Istotną grupą czynników rozwoju dla firm sektora MSP są stymulatory wewnętrzne. Wśród nich można wymienić wielkość majątku, jakim dysponuje przedsiębiorstwo, który w znaczący sposób determinuje możliwości rynkowego działania przedsiębiorstwa. Wewnętrzne uwarunkowania obejmują czynniki o bardziej ograniczonym zakresie działania, związane przede wszystkim z bezpośrednimi relacjami z innymi uczestnikami obrotu gospodarczego i takie, na które przedsiębiorstwo może wywierać wpływ. Najważniejsze uwarunkowania wewnętrzne to: umiejętność zarządzania zasobami firmy, wiedza, doświadczenie i przedsiębiorczość kierownictwa, kompetencje i umiejętności pracowników, charakter rynku i jego znajomość, zdolność do wdrażania postępu technicznego, wielkość kapitału, zdolności produkcyjne, jakość oferowanych wyrobów i usług, powiązania kooperacyjne, zdolność do elastycznego działania czy też poziom rentowności sprzedaży.

Powiązanie i koordynowanie wszystkich zasobów przedsiębiorstwa w celu osiągnięcia zamierzonych celów to podstawa procesu zarządzania. Coraz większą rolę w firmie odgrywa management consulting. Istota współczesnego doradztwa w zakresie zarządzania jest trudnym zadaniem. Podstawowym celem korzystania z usług management consulting jest poprawienie jakości procesu zarządzania oraz doprowadzenie przez to do lepszych wyników funkcjonowania firmy[17].

Efektywny dobór i wykorzystywanie potencjału ludzkiego w firmie sprawia, że pracownicy stanowią o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorstwa. Pozyskiwanie personelu jest jednym z istotnych działań zmierzających do wzrostu wartości kapitału ludzkiego przedsiębiorstwa, a co za tym idzie wzrostu wartości kapitału intelektualnego i wzrostu wartości przedsiębiorstwa jako całości.

Firmy, aby móc odpowiednio funkcjonować, ale także konkurować na rynku, muszą udoskonalać swoje działania, które dotyczą rozwiązań stosowanych w danym przedsiębiorstwie, ale również zwiększać umiejętności swojej kadry. Rozwój poszczególnych dziedzin gospodarki, na przykład w zakresie informatyzacji, jest bardzo dynamiczny, dlatego tak istotną rolę odgrywają szkolenia.

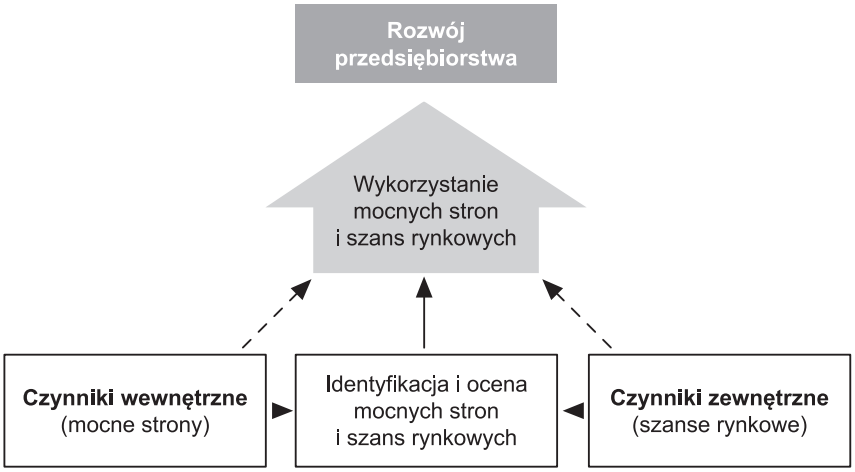
---

[16] G. Sobczyk, *Strategie konkurencji małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 153–155.

[17] M. Strużycki, *Zarządzanie…*, op. cit., s. 143–144.

Ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój MSP są zdolności produkcyjne. Niski poziom kosztów wytwarzania pozwala firmie zaakceptować niższą cenę w sytuacji nasilonej konkurencji lub osiągnąć wyższy zysk jednostkowy, jeśli nie musi prowadzić konkurencji cenowej. Obniżka kosztów jest podstawowym źródłem wzrostu zdolności akumulacyjnych i rentowności firmy. W MSP o charakterze produkcyjnym znaczący udział w koszcie wytwarzania wyrobów ma zużycie surowców, materiałów, energii i paliw. Największe możliwości obniżki kosztów materiałów są na etapie wdrażania wyrobu oraz techniki i technologii produkcji. Wartość zużycia materiałów zmniejsza wybór tańszych dostawców czy też usług obcych[18].

Jakość jest wyznacznikiem sukcesu przedsiębiorstwa i jego miejsca na rynku. Wpływa na postrzeganie firmy przez konkurencję, jest także ważnym elementem przy określaniu wartości rynkowej przedsiębiorstwa. Najbardziej znaną koncepcją kierowania przedsiębiorstwem jest Total Quality Management. Jest to strategia zarządzania skoncentrowana na jakości, zakładająca świadomy udział wszystkich członków organizacji w przedsięwzięciach prowadzących do ciągłego ulepszania potencjału i struktury przedsiębiorstwa. Jej wykorzystanie jest niejednokrotnie warunkiem osiągnięcia trwałego sukcesu.



Rysunek 2. Miejsce czynników wewnętrznych i zewnętrznych w procesie rozwoju MSP

Źródło: opracowanie własne.

Dla rozwoju MSP niezbędne jest stałe identyfikowanie i diagnozowanie uwarunkowań działalności inwestycyjnej, ponieważ to właśnie inwestycje decydują o konkurencyjności i dalszym wzroście potencjału tego sektora. W rozwoju MSP, obok warunków, jakie stwarza otoczenie, istotne są zatem również czynniki wewnętrzne, które w wielu przypadkach decydują o zdolnościach dostosowawczych tych przedsiębiorstw do zmiennego, konkurencyjnego otoczenia[19].

[18] G. Sobczyk, *Strategie*..., op. cit., s. 186.

[19] M. Fic (red.), *Uwarunkowania rozwoju sektora MŚP – wybrane zagadnienia*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2007, s. 200.

4. Bariery rozwoju MSP

Mimo znaczącej roli, jaką MSP odgrywają w gospodarce, napotykają w swojej działalności wiele różnych barier. Bez względu na charakter zmian, zakres i rodzaj podejmowanych decyzji w MSP ich wprowadzenie i realizacja wymagają określonych sił i środków. Ograniczenia tych środków hamują lub uniemożliwiają przedsiębiorczość, a co za tym idzie mają wpływ na sukces firmy. W literaturze identyfikowane są często dwie grupy zagrożeń rozwoju MSP, ustalane z punktu widzenia kryterium kierunku działania: bariery o charakterze zewnętrznym, których źródłem jest zmienne i złożone otoczenie, a także relacje zachodzące między firmą i otoczeniem, oraz ograniczenia wewnętrzne, które wynikają ze słabości przedsiębiorstwa, w tym przede wszystkim niedostatków zasobowych czy ograniczeń kompetencyjnych[20].

4.1. Zewnętrzne bariery rozwoju MSP

Bariery zewnętrzne, których źródłem jest otoczenie konkurencyjne i ogólne tych podmiotów, stanowią szczególną grupę. Na ogół są to trudności związane z niejasnością przepisów prawnych, złą koniunkturą, wysokimi kosztami inwestycji, patentami, korupcją i niekompetencją urzędników. Bariery rozwoju dotyczą przedsiębiorstw będących już na rynku i pojawiają się w punkcie krytycznym przetrwania, kiedy firma przechodzi do fazy wzrostu lub upadku. Ich wpływ na rozwój przedsiębiorstwa jest zróżnicowany. Oprócz zróżnicowanych barier hamujących rozwój przedsiębiorstw w każdej fazie cyklu ich życia istnieją również bariery uniwersalne ograniczające wzrost, niezależne od etapu życia przedsiębiorstw. Występują one na całym świecie bez względu na specyfikę sektora MSP w danym kraju. Są nimi: bariera rynkowa, bariera finansowa, bariera podatkowa, bariera prawna i administracyjna, bariera edukacyjna, bariera kadrowa, bariera społeczna, bariera informacyjna, bariera korupcyjna oraz bariera infrastrukturalna.

Bariera rynkowa to ogół niekorzystnych zjawisk związanych z otoczeniem rynkowym podmiotów gospodarczych. Dotyczą one zwłaszcza małych przedsiębiorstw wrażliwych na ogólną sytuację ekonomiczną; szczególnie na spadek popytu powodujący zmniejszanie się liczby klientów i zmniejszanie liczby zamówień.

Bariera finansowa związana jest z faktem, że rozwój sektora MSP zależy w dużej mierze od wielkości kapitału, który pochodzi z zasobów własnych pracodawcy, jak również z zewnętrznych źródeł.

Jeśli chodzi o bariery podatkowe, to należy zauważyć, że dla ponad 70% MSP bardzo istotną barierą rozwoju jest brak przejrzystości i jednoznaczności podatków. Brak czytelności w regulacjach podatkowych zwiększa ryzyko działalności gospodarczej i generuje koszty, które w sposób nieuzasadniony obciążają ich działalność, zmniejszając tym samym konkurencyjność.

Bariery prawne są jednymi z najbardziej uciążliwych barier. Są mało stabilne w związku ze stałym dostosowaniem polskiego prawa do norm Unii Europejskiej. Są one również

[20] A. Kaleta, K. Moszkowicz (red. nauk.), *Zarządzanie strategiczne w praktyce i teorii*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 116, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 109.

często niejasne z uwagi na częste zmiany w aktach prawnych, a także ich form. Jedną z podstawowych barier, jaką napotykają przedsiębiorcy, jest zbiurokratyzowana i czasochłonna procedura założenia firmy[21].

Bariera edukacyjna to słabo wykwalifikowani pracownicy, co wynika z niedostosowania programów kształcenia do potrzeb firm. Przejawem takiej bariery jest także posiadanie niewystarczającej wiedzy z zakresu marketingu i zarządzania, niezbędnej do zapewnienia sobie rynków zbytu produktów i usług.

Bariera społeczna jest związana między innymi z niskim prestiżem społecznym przedsiębiorców. W społeczeństwie polskim można spotkać się z określeniem małego przedsiębiorcy jako kombinatora czy oszusta.

Bariera kadrowa objawia się tym, że MSP posiada niewystarczające środki, aby móc zatrudnić wykwalifikowaną kadrę pracowniczą. Panuje również niechęć do podejmowania pracy w tym sektorze, spowodowana obawą przed niskimi wynagrodzeniami. Barierą w tym sektorze jest ponadto mała mobilność pracowników.

Bariera informacyjna to przeszkoda utrudniająca lub uniemożliwiająca wręcz korzystanie z informacji bądź rozpowszechnianie informacji. Jest ona często szczególnie widoczna w procesie zdobywania i analizy informacji, wykorzystywanych później w procesie podejmowania decyzji, oraz powoduje niejednokrotnie brak systemów sprawozdawczych pozwalających na szybką ocenę aktualnej sytuacji rynkowej.

Wśród barier związanych z edukacją wyróżnia się brak efektywnego i dostępnego systemu kształcenia przedsiębiorców w zakresie małego biznesu, jak również niski stopień wykorzystania Internetu w działalności gospodarczej, co utrudnia także zdobywanie informacji o programach pomocowych.

Bariera korupcyjna to kolejna istotna przeszkoda, ponieważ korupcja nie tylko deformuje procesy konkurencji w gospodarce, ale także utrudnia proces integracji polskiej gospodarki z UE. Wśród społecznych partnerów walki z korupcją stosunkowo słabo dostrzegany jest głos przedsiębiorców, a dotychczasowe inicjatywy uaktywnienia środowisk przedsiębiorców zmierzające do jednoznacznego wypowiedzenia się w tej sprawie kończą się połowicznymi sukcesami[22].

Bariera infrastrukturalna ma związek z faktem, iż infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna to warunki konieczne do zaistnienia aktywności gospodarczej. Słabo rozwinięte możliwości kontaktu i wymiany informacji oraz przewozu osób i towarów są hamulcami każdej działalności gospodarczej[23]. Zły stan dróg, brak autostrad to kolejne czynniki przemawiające za poprawą ich jakości dla dobra i rozwoju sektora MSP w Polsce.

4.2. Wewnętrzne bariery rozwoju MSP

Biorąc pod uwagę pozytywne cechy, jakie można przypisać sektorowi MSP, należy podkreślić występowanie w ich funkcjonowaniu pewnych ograniczeń i barier wynikających z ogólnych uwarunkowań procesów gospodarowania. Wewnętrzne bariery działalności i rozwoju są identyfikowane jako słabe strony firm sektora MSP. Wśród wewnętrznych

[21] Ibidem, s. 251.
[22] *Antykorupcja*, www.antykorupcja.edu.pl [dostęp: 10.12.2013].
[23] Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl [dostęp: 10.12.2013].

barier wymienić można: bariery zarządzania, barierę produkcyjną, barierę kapitałową oraz barierę związaną z rozmiarem działalności.

Bariery zarządzania wynikają często z błędów strategii rozwoju, które wiążą się z nieodpowiednio dobranymi produktami lub usługami. Inne z nich to np. zła lokalizacja firmy czy zbyt niski kapitał początkowy, błędy zarządzania operacyjnego, takie jak brak środków na bieżącą działalność oraz na inwestycje czy błędy popełnione przy planowaniu, wdrażaniu rozwiązań oraz kontroli.

Bariera produkcyjna związana jest z tym, że sektor MSP posiada niewystarczające moce produkcyjne. Spowodowane jest to przestarzałym parkiem maszynowym i wykorzystywaniem starych technologii.

Bariera kapitałowa to podstawowa bariera rozwoju MSP, powodująca w tym sektorze niską intensywność wykorzystania różnorodnych źródeł finansowania. Tymczasem aktywność i ekspansja gospodarcza MSP w dużej mierze uwarunkowane są ich zasobami kapitałowymi, zarówno tymi pochodzącymi ze źródeł własnych, jak i ze źródeł obcych[24]. Niedobór własnych środków w połączeniu z trudnościami w pozyskiwaniu kapitału z zewnętrznych źródeł finansowania daje w konsekwencji efekt luki kapitałowej.

Bariera lokalowa jest konsekwencją faktu, że kupno lub wynajem lokalu wiąże z licznymi formalnościami. Należy spełnić szereg wymagań, które wynikają przede wszystkim z przepisów prawa budowlanego. Uciążliwe dla przedsiębiorcy są koszty remontów czy też brak możliwości wygospodarowania miejsc parkingowych dla potencjalnych klientów. W małych miejscowościach oddalenie od głównych szlaków komunikacyjnych stanowi podstawową przeszkodę w rozwoju firmy.

Pod koniec 2012 roku Tax Care[25] oraz Idea Bank przeprowadziły ankietę, w której udział wzięło 500 właścicieli małych firm. Zapytano przedsiębiorców, co ich zdaniem najbardziej przeszkadza im w prowadzeniu działalności gospodarczej. Rysunek 3 przedstawia wyniki badania.

Bariera związana z pozapłacowymi kosztami pracy okazała się największym utrudnieniem dla przedsiębiorców (32%). Jak pokazują wyniki przeprowadzonej ankiety, bariera związana z ograniczonym dostępem do źródeł finansowania stanowi dla przedsiębiorców drugie co do znaczenia utrudnienie na drodze do nieustannego rozwoju i budowania dobrej sytuacji ekonomicznej ich przedsiębiorstw. Aż 31% respondentów wskazało tę właśnie barierę jako największe utrudnienie w prowadzeniu działalności gospodarczej.

[24] Portal Innowacji, www.pi.gov.pl [dostęp: 19.12.2013].

[25] Pierwsza ogólnopolska sieć oferująca usługi w zakresie księgowości oraz doradztwa finansowego, specjalizująca się w obsłudze małych firm. Spółka funkcjonuje na rynku od 2009 roku, Getin Holding, http://getin.pl/spolki-tax-care / [dostęp: 17.12.2013].

Rysunek 3. Największe utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie http://biznes.pl/firma/podatki/analizy/pozaplacowe-koszty-pracy-najwiekszym-ciezarem-dla-,5321393,news-detal.html [dostęp: 17.12.2013].

Podsumowanie

Przedsiębiorstwa z sektora MSP mają największy wpływ na budowanie solidnych podstaw wzrostu gospodarczego (to właśnie w nich powstaje najwięcej miejsc pracy, to one są najbardziej elastyczne, najłatwiej przychodzi im dostosowanie się do potrzeb klienta oraz zmieniających się warunków gospodarki rynkowej). „Należy w sposób systemowy i kompleksowy zreformować polskie prawo, urzędy administracji publicznej, sądownictwo gospodarcze tak, aby otoczenie gospodarcze, które tworzą, sprzyjało rozwojowi przedsiębiorczości i przedsiębiorstw w Polsce. Niewątpliwie, dalsze obniżanie kosztów związanych z etatowym zatrudnianiem pracownika, uproszczenie systemów podatkowych oraz wprowadzenie przyjaznych dla przedsiębiorców zmian przyczyni się do rozwoju tego sektora, tak istotnie kształtującego obraz całej polskiej gospodarki”[26].

W 2013 roku Polska awansowała na 50. pozycję w indeksie wolności gospodarczej[27]. Mimo tego awansu na najwyższą w historii pozycję Polska nadal jest „umiarkowanie wolnym” gospodarczo krajem. W porównaniu z rokiem 2012 udało się uzbierać 1 punkt więcej – łącznie 67 na 100, co dało Polsce awans o 7 miejsc. Znacząca poprawa nastąpiła głównie w łatwości prowadzenia biznesu, do czego przyczyniła się deregulacja zawodów. Lepiej jest też w zakresie barier inwestycyjnych, gdzie uproszczono procedury związane z wydawaniem pozwoleń na budowę. Bardzo dobrze oceniona została też swoboda handlu. W obszarach praw własności oraz poziomu korupcji udało się uzyskać 41. lokatę. Piętą Achillesa Polski pozostaje fiskalizm (114. pozycja), wydatki publiczne (145. miejsce)

[26] M. Starczewska-Krzysztoszek, *Bariery rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2008, s. 25.

[27] Wyniki globalnego indeksu Economic Freedom 2014 The Heritage Foundation i Wall Street Journal, www.forbes.pl [dostęp: 21.01.2014].

i rynek pracy (97.). O ile w pierwszych dwóch obszarach nastąpiła nieznaczna poprawa, to w ostatnim odnotowaliśmy pogorszenie sytuacji.

Zgodnie z rankingiem Economic Freedom 2014 w regionie Europy Środkowej i Wschodniej wyżej od Polski notowane są np. Estonia i Niemcy, ale także Litwa, Gruzja oraz Czechy. Za Polską są Węgrzy, Słowacy i Ukraińcy[28].

Bibliografia

Antykorupcja, www.antykorupcja.edu.pl [dostęp: 10.12.2013].

Fic M. (red.), *Uwarunkowania rozwoju sektora MŚP – wybrane zagadnienia*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2007.

Forbes, www.forbes.pl [dostęp: 21.01.2014].

Getin Holding, http://getin.pl/spolki-tax-care / [dostęp: 17.12.2013].

Godlewska-Majkowska H., *Przedsiębiorczość: jak założyć i prowadzić własną firmę?*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009.

Kaleta A., Moszkowicz K. (red. nauk.), *Zarządzanie strategiczne w praktyce i teorii*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 116, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

Kryteria klasyfikacji oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, http://www.owoce-biznesu.pl/wyszukiwarka/slowo/Kryteria%20klasyfikacji%20oraz%20rozw%C3%B3j%20ma%C5%82ych%20i%20%C5%9Brednich%20przedsi%C4%99biorstw [dostęp: 15.12.2013].

Łuczka T., *Kapitał obcy w małym i średnim przedsiębiorstwie. Wybrane aspekty mikro- i makroekonomiczne*, PWN, Warszawa 2001.

Łuczka T., *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Szkice o współczesnej przedsiębiorczości*, Politechnika Poznańska, Poznań 2007.

Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl [dostęp: 10.12.2013].

Onet biznes, www.biznes.pl [dostęp: 1.03.2017].

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, www.parp.gov.pl/ [dostęp: 1.03.2017].

Portal Innowacji, www.pi.gov.pl [dostęp: 19.12.2013].

Raport o stanie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008, http://www.parp.gov.pl/raport-o-stanie-sektora-malych-i-srednich-przedsiebiorstw-w-polsce-w-latach-2007-2008 [dostęp: 5.01.2017].

Skowronek-Mielczarek A., *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Źródła finansowania*, C.H. Beck, Warszawa 2007.

Sobczyk G., *Strategie konkurencji małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.

Starczewska-Krzysztoszek M., *Bariery rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2008.

[28] Warto zwrócić uwagę na ścisłą korelację poziomu wolności gospodarczej z poziomem PKB per capita. Tam, gdzie tej wolności nie ma, jest przepaść. W Europie w 5 najbardziej wolnych krajach średni PKB per capita wynosi 36,7 tys. dol., a w 5 najmniej wolnych 13,7 tys. dol.

Strużycki M., *Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem*, Difin, Warszawa 2002.

Szczepaniak I. (red. nauk.), *Czynniki i uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Państwowego Instytutu Badawczego, Warszawa 2006.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807, z późn. zm.

Zalecenia Komisji Europejskiej 2003/361/EC z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, Official Journal L 123 z 20.05.2013.

Streszczenie
Bariery rozwoju MSP w Polsce

Artykuł zawiera wyjaśnienie i omówienie głównych barier i uwarunkowań rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce oraz ich konsekwencji dla kondycji finansowej i pozycji zajmowanej na rynku.

Słowa kluczowe: MSP, finansowanie, uwarunkowania rozwoju, wewnętrzne bariery rozwoju, zewnętrzne bariery rozwoju

Summary
Barriers to the development of Small and Medium Enterprises in Poland

The article describes important barriers to the development of SMEs in Poland and considers the conditions necessary for SME development. The article looks at the Polish context in relation to the financial health and market position of SMEs.

Keywords: SMEs, financing, conditions of development, internal barriers of development, external barriers of development

Radosław Kamiński

Wpływ czynników zewnętrznych na rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku. Próba retrospekcji

Na sprawność funkcjonowania każdego państwa w bezpośredni sposób wpływa jego struktura administracyjna, warunkowana przez wiele czynników, m.in. historię, położenie geograficzne oraz zmienne ekonomiczno-gospodarcze. Samorząd terytorialny działa w ramach państwa, wyposażonego w atrybut władzy, stanowiąc immanentną część systemu administracji publicznej. Działalność samorządu ma miejsce w określonej grupie spraw publicznych i z tego względu podlega ogólnokrajowemu prawu i interesom obywateli państwa jako całości, realizując równocześnie część przynależnych mu zadań, określonych jako zadania własne, ponosząc za ich wykonanie pełną odpowiedzialność[1].

Wprowadzenie do rozważań

Problematyka związana z terytorialną samorządnością w Polsce odnosi się zarówno do czynników ekonomicznych i gospodarczych, interesu państwa i sprawności sprawowania władzy publicznej, jak i do uwarunkowań historycznych, społecznych oraz sfery mentalności społeczeństwa polskiego. Jak stwierdzają niektórzy badacze, można odnieść wrażenie, że kształt samorządu (zarówno organizacyjny, jak i funkcjonalny) jest obrazem poziomu

[1] Zob. J. Regulski, *Samorząd terytorialny*, [w:] D. Górski (red.), *ABC samorządu terytorialnego: poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006, s. 15. Pozostałe sprawy o charakterze publicznym – wraz z całym aparatem o charakterze wykonawczo-kontrolnym, odpowiedzialnym za przestrzeganie prawa i zapewnienie jego wykonania – pozostają w jurysdykcji administracji rządowej.

intelektualnego danego społeczeństwa[2]. „Samorząd terytorialny jako podmiot życia kulturowo-cywilizacyjnego optymalizuje interesy ogółu społeczeństwa, zespalając tradycję i wyzwania społeczno-polityczne oraz kształtując kulturę w zakresie zaufania, lojalności, więzi regionalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej, a także wspierając rozwiązywanie ujawniających się problemów społecznych" – stwierdza S. Dębski[3]. Czy znajduje to odzwierciedlenie w rzeczywistości? Czy obowiązujące rozwiązania prawne wyrażają np. rzeczywistość samorządową? Niniejsze rozważania stanowią próbę nie tyle udzielenia odpowiedzi na te pytania, ile inspirację do przemyśleń na temat zastosowanych rozwiązań, które w niektórych przypadkach mają dobre podstawy koncepcyjne, a także tych nie zawsze wpływających korzystnie na dynamikę przemian ustrojowych. Rozwiązanie znajduje się być może w odpowiedzi na pytanie: jakie (i dlaczego) zastosowano rozwiązania – własne i wzorowane na systemach samorządu państw Europy Zachodniej – w organizacji systemu samorządu w Polsce?

Samorząd terytorialny w systemie administracyjnym państwa. Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Samorząd jako kategoria prawno-administracyjna pojawił się w XIX wieku. W literaturze niemieckiej tę nową formę władzy lokalnej nazwano Selbstverwaltung, co w polskim tłumaczeniu oznacza *samodzielny zarząd*[4]. Termin *samorząd* nie ma jednoznacznej definicji. Jest wynikiem ewolucji, w której powstały dwa rozbieżne pojęcia samorządu. Pierwsze – w znaczeniu prawnym (korporacyjnym) – rozumiane jako realizacja zadań administracji publicznej przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, niepoddające się jego ingerencji oraz wykonujące zadania administracji publicznej na własną odpowiedzialność. Drugie – w znaczeniu politycznym – określające honorowe uczestnictwo osób fizycznych (samorządność personalna) w wykonywaniu zadań państwowych[5].

Samorząd terytorialny powstał z chwilą uznania publicznych praw podmiotowych jednostek i ich zbiorowości. Układ władza państwowa a jednostka przestał mieć charakter jednostronny, tylko stał się dwustronnym stosunkiem prawnym. Proces przekształcenia poddanych w obywateli umożliwił przekazanie korporacjom obywatelskich praw i obowiązków w związku z wykonywaniem administracji, ponieważ – zgodnie z teorią państwową[6] – samorząd terytorialny powstaje z woli państwa, a nie z woli członków wspólnoty, gdyż wola państwa tworzy z korporacji obywateli samorząd[7].

---

[2] Zob. A. Chodubski, *Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd ponadgminny w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2004, s. 53–66.

[3] S. Dębski, *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Pomorska Szkoła Wyższa, Grudziądz 2014, s. 4.

[4] Zob. szerzej B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 16.

[5] Ibidem.

[6] Zob. szerzej R. Kamiński, *Istota i teorie samorządu terytorialnego*, „Karpacki Przegląd Naukowy", nr 3/2012, s. 96–100.

[7] Zob. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 60.

Współcześnie samorząd terytorialny jest traktowany jako instytucja publiczna i część ładu demokratycznego, będąc dla rzeczywistości społeczno-politycznej podstawowym elementem stanowienia o sobie przez wspólnotę, przy czym wykonywanie przez jego organy zadań publicznych traktowane jest jako niezbędna, systemowa decentralizacja administracji[8].

Co do zasady problematyka samorządności w Europie Zachodniej wyrosła z dynamiki zachodzących zmian cywilizacyjnych i ustrojowych. Rozwój terytorialnej samorządności – we współczesnym tego słowa znaczeniu – nastąpił na przełomie XVIII i XIX wieku na gruncie państwa feudalnego, a wraz z nim zniesienia społeczeństwa stanowego, opartego na monopolu władzy szlachty i poddaństwie chłopów przypisanych do ziemi feudała (*glebae adscripti*)[9]. Jak zauważa S. Wykrętowicz, „upadek społeczeństwa stanowego […] oznaczał jednocześnie początek demokracji obywatelskiej, ustroju opartego na konstytucji, w którym wszyscy ludzie są wolni i równi – bez względu na pochodzenie, wyznanie czy narodowość"[10].

W licznych badaniach nad funkcjonowaniem administracji publicznej oraz prowadzonych analizach odnoszących się do państw europejskich podstawowym zagadnieniem stała się kwestia centralizacji i decentralizacji władzy, stanowiącej z czasem jedną z podstawowych zasad ustrojowego prawa administracyjnego[11]. Dotyczyła ona przede wszystkim państw (wzorujących się na rewolucyjnej i napoleońskiej Francji), które zerwały z prowincjonalną strukturą administracji i przeprowadziły zmiany kształtowania jednostek ponadgminnych w sposób technokratyczny (regionalizacja) i apodyktyczny. Uwzględniając powyższe zmienne, literatura przedmiotu wyróżniła trzy modele lokalnych władz:

– państwo opiekuńcze,
– model samorządowy,
– rząd minimalny"[12].

Choć z zasady modele te różnią się i przede wszystkim odnoszą się do całokształtu układu polityczno-społecznego, to ich wspólną cechą jest fakt, że – przynajmniej w pośredni sposób – wyznaczają model funkcjonowania samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie prawa, zasadniczo przesądzając, że powinien on urzeczywistniać ideę decentralizacji władzy, być podstawą dla społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniając się do umacniania autonomii społeczeństwa wobec instytucji państwowych i państwa jako całości oraz oparcia całego systemu na zasadzie subsydiarności[13]. Ch. Pickvance, powołując się na podstawowe cechy decentralizacji, tj.: szeroki zakres funkcji wykonywanych na poziomie lokalnym, dużą swobodę decyzji przy wykonywaniu tych funkcji oraz finanse pochodzące ze źródeł własnych, wywnioskował, że zdecentralizowany system władz to taki, który posiada wiele funkcji wyko-

[8] J. Regulski, *Samorząd…*, op. cit., s. 14 oraz M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 65.

[9] R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej, Łódź 2014, s. 15.

[10] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2001, s. 9.

[11] Por. L. Jańczak, *Piętnaście lat samorządu powiatowego i wojewódzkiego w Polsce. Próba retrospekcji*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2014, s. 300–302.

[12] S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999, s. 323.

[13] Zob. szerzej R. Kamiński, *Odbudowa samorządu terytorialnego jako próba decentralizacji władzy publicznej*, [w:] J. Itrich-Drabarek, A. Mirska (red.), *Dyskusje o samorządzie terytorialnym*, „e-Politikon", nr XV/jesień 2015, s. 91 i nast.

nawczych, całkowitą swobodę działania i brak finansowania centrali. W praktyce jednak nie istnieje idealny model systemowy, natomiast to, co jest, mieści się pomiędzy tymi cechami[14].

Model państwa opiekuńczego – jak zresztą wynika z samej nazwy – traktuje rząd jak podmiot, który realizuje prawie wszystkie potrzeby społeczne, zapewniając przy tym społeczeństwu określony (zazwyczaj wysoki) standard edukacji, odpowiednie warunki mieszkaniowe, bezpieczeństwo socjalne i ochronę zdrowia. Wiąże się to jednocześnie z brakiem różnic w dostępie do tych usług i świadczeń w zależności od miejsca zamieszkania. Wraz ze wzrostem tych świadczeń, dla osiągnięcia pożądanego efektu opiekuńczości państwa nastąpić musi centralizacja finansowania i podwyższony poziom kontroli szczebla centralnego. W klasycznej formie model ten występował po II wojnie światowej głównie w krajach skandynawskich i w Wielkiej Brytanii[15].

W założeniu model samorządowy jest pod wieloma względami całkowicie odmienny od modelu państwa opiekuńczego. Model ten priorytetowo traktuje prawo społeczności lokalnych do wybierania usług, które mają być świadczone przez instytucje oraz organy publiczne pochodzące z demokratycznych wyborów, a także do sprawowania nad nimi kontroli i ponoszenia kosztów związanych z wykonywaniem tych usług. Rząd centralny postrzegany jest jako organ centralny, umiejscowiony z dala od lokalnych wspólnot, który nie zna miejscowych potrzeb, a finansowanie ze szczebla centralnego jest wprost uważane za ingerencję w lokalne cele. Model ten bezpośrednio prowadzi do zróżnicowania terytorialnego w zakresie poziomu świadczonych usług. Sprowadza się on do tego, że bogate społeczności lokalne mają wyższy poziom usług przy określonej wielkości podatku albo niższe podatki przy określonym poziomie usług. Społeczności ubogie muszą nakładać wyższe podatki lub też świadczyć mniej usług. Zwolennicy modelu samorządowego twierdzą, że zróżnicowanie poziomu usług i podatków ukazują preferencje społeczności. Układ podatek–usługi zaznaczał się najwyraźniej w najniższych szczeblach władzy w USA, gdzie zakres funkcji był mniejszy niż w niefederalnych państwach opiekuńczych[16].

Ostatni z modeli, tzw. model rządu minimalnego, skupia się głównie na krytyce modelu państwa opiekuńczego. Odnosi się to przede wszystkim do rządu, który w teorii (i w praktyce) może zostać zdominowany przez różne grupy, np. związki zawodowe, polityków, stowarzyszenia. W modelu tym oponuje się przeciwko zwiększaniu wydatków publicznych, powiększaniu miejsc pracy w publicznych zakładach oraz przeciwko roli związków zawodowych, jaką odgrywają w modelu państwa opiekuńczego. Model ten odrzuca również ideę jednolitych standardów, nie wykluczając przy tym centralnego systemu finansowania, a prawa konsumenta znajdują się w hierarchii przed prawami wyborczymi[17].

Jak zauważa B. Dolnicki, w państwach zachodnich wobec rozwoju i przekształceń zależności politycznych między centrum a terenem funkcję władzy lokalnej rozpatruje się przez pryzmat klasycznych teorii samorządowych[18]. Przyporządkowanie poszczególnych modeli

[14] S. Wójcik, *Samorząd terytorialny*..., op. cit., s. 325.

[15] Od dłuższego czasu podlega krytyce i nie ma pełnego zastosowania. Zob. szerzej Ch. Pickvance, *Decentralizacja i demokracja w Europie Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny", nr 9/1996, s. 26.

[16] Ibidem, s. 27.

[17] Ibidem, s. 28.

[18] B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich*, [w:] I. Januk, Z. Leoński, M. Szewczyk (red.), *Europeizacja polskiego prawa samorządowego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 53.

oraz problematyka samorządności w Europie Zachodniej w bezpośredni sposób związane są z intensywnością zmian wynikających z przemian ustrojowych. Jednocześnie podkreślić należy, że zasadniczo zmiennymi warunkującymi organizację terytorialną państwa, decydującymi jednocześnie o ilości i kompetencjach jednostek podziału terytorialnego są zmienne: historyczne, gospodarcze, geograficzne, prawne i zewnętrzne (wynikające z faktu przynależności do organizacji międzynarodowych i umów)[19]. Analizę odnoszącą się do państw europejskich sprowadzono do centralnego zagadnienia, jakim jest regionalizacja (odnosi się to również do centralizacji). Dotyczy to przede wszystkim państw, które konstruując system, wzorowały się na rewolucyjnej i napoleońskiej Francji. Należą do nich: Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja czy Turcja. Zmiany te miały charakter ewolucyjny i polegały na ukształtowaniu jednostek ponadgminnych w sposób arbitralny i technokratyczny (departamentalizacja). Europejskie systemy samorządowe – w oparciu o kryteria odmiennej tradycji i praktyki samorządowej – pozwalają na zakreślenie wyraźnych różnic pomiędzy systemami samorządowymi Europy. Bezsprzecznie zróżnicowanie to dzieli kontynent na część północną i południową, wyrażając różny stopień decentralizacji finansów i organizacji terytorialnej, a kształtowanie samorządu terytorialnego było zdeterminowane przez przyjęty model państwa[20].

Cechą charakterystyczną systemów samorządowych krajów Europy Północnej (Wielka Brytania, Norwegia, Szwecja, Finlandia, Dania, Holandia, Belgia) jest (był):

– szeroki zakres wykonywanych funkcji,
– duża swoboda podejmowania decyzji,
– mała intensywność kontaktu z władzami centralnymi,
– mniejsza liczba szczebli samorządowych,
– mniejsza (lub ograniczana) liczba jednostek samorządowych i w konsekwencji większe rozmiary jednostek samorządowych.

Diametralnie natomiast różni się model Europy Południowej, do którego należą m.in. Francja, Hiszpania, Włochy. Typowe jego cechy to:

– stosunkowo wąski zakres wykonywanych funkcji,
– mała swoboda podejmowania decyzji,
– duża intensywność kontaktów z władzami centralnymi,
– relatywnie duża liczba szczebli samorządowych,
– duża liczba jednostek samorządowych,
– małe (lub względnie małe) rozmiary jednostek samorządowych.

W Szwajcarii i Niemczech występują zarówno elementy modelu południowo-, jak i północnoeuropejskiego. Ukształtowanie się tych modeli było efektem uwarunkowań historycznych, sposobu decentralizacji władzy, wartości, jakimi kierowała się władza, sposobem rozwiązywania konfliktów politycznych, a także przebiegu procesu modernizacji i profesjonalizacji administracji publicznej[21].

Pomimo że w Europie (jak również w samej Unii Europejskiej) nie istnieją jednolite rozwiązania odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego, to jednak Rada

[19] Zob. szerzej R. Kamiński, *Podział terytorialny państwa – pojęcie, rodzaje, funkcje*, „Karpacki Przegląd Naukowy", nr 1/2013, s. 18 i nast.

[20] S. Wójcik, *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 325.

[21] Ibidem.

Europy przyjęła konwencje dotyczące administracji publicznej w praktyce lokalnej i regionalnej, które prowadziły do uzgodnienia odpowiednich struktur i zasad działania. Przede wszystkim wymienić w tym miejscu należy Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (EKSL) oraz Europejską Kartą Samorządu Regionalnego. Przyjęcie EKSL było dowodem dążenia do ujednolicenia rozwiązań samorządowych w skali europejskiej, nienaruszającym specyfiki rozwiązań ustrojowych poszczególnych państw oraz podstaw demokracji lokalnej. EKSL definiuje samorząd jako: „[…] prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych ustawą, do regulowania i zarządzania – na ich wyłączną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców – zasadniczą częścią spraw publicznych. […] to prawo jest pełnione przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają”[22]. Karta pomimo że nie jest szczególnie obszerna[23], zobowiązuje jednak państwa członkowskie do przyjęcia kilku ogólnych zasad:

– ustawowej regulacji problematyki samorządu terytorialnego,
– przyjęcia, że terytorialna administracja samorządowa oznacza prawo i obowiązek obywateli do regulowania i kształtowania istotnych spraw publicznych zgodnie z wolą mieszkańców,
– zagwarantowania prawa wyłaniania organów przedstawicielskich w wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych wyborach,
– wprowadzenia reguły, że do samorządu należą wszystkie sprawy lokalne z wyłączeniem spraw, które ustawy przekazują innym organom,
– zapewnienia ochrony granic terytorialnych korporacji samorządowych i swobody w kształtowaniu przez samorządy swych organów, a wybranym przedstawicielom – niezależności,
– ustalenia granic nadzoru administracyjnego,
– wprowadzenia prawa współpracy korporacji samorządowych przy wykonywaniu zadań wspólnych, tworzenia w tym celu związków krajowych i międzynarodowych.

Poza wyżej wymienionymi zasadami w Karcie wyraźnie zaakcentowano, że sprawy publiczne powinny być realizowane przez lokalne przedstawicielstwa samorządowe, a przekazywanie kompetencji organom wyższego stopnia powinno być podyktowane wymogami efektywności i gospodarności. Istotnym jej elementem było również określenie statusu pracowników samorządowych i wskazanie na potrzebę zatrudniania pracowników o wysokich kwalifikacjach, przewidując dla nich odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania i awansu zawodowego. Karta wiele miejsca poświęca również zabezpieczeniu dochodów własnych i środków finansowych[24].

[22] Art. 3, ust. 1–2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

[23] Zob. szerzej Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 26.

[24] Art. 4–11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Zob. szerzej Z. Leoński, *Samorząd…*, op. cit., s. 26; B. Dolnicki, *Ustrój…*, op. cit., s. 139 i nast.

Polski model samorządu terytorialnego

Proces tworzenia samorządu w Polsce zapoczątkowały obrady Okrągłego Stołu[25], przy czym ostateczne prace na rzecz przywrócenia samorządności rozpoczęły się wczesną jesienią 1989 roku, a zakończyły – pod względem legislacyjnym – po kilku miesiącach przyjęciem tzw. pakietu samorządowego[26], w tym ustawy o samorządzie terytorialnym sankcjonującej funkcjonowanie samorządu na poziomie gminy[27]. Szczególne znaczenie podstaw ustrojowych miała nowelizacja Konstytucji, gwarantująca udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy[28], co pozostawało w zgodzie z tzw. europejskim ujęciem samorządu terytorialnego, powszechnie traktującym gminę i jej organy – posiadające w zakresie swych kompetencji realizację zadań publicznych na szczeblu lokalnym – jako systemowy element decentralizacji administracji publicznej. Ustawodawca przyznał gminie osobowość prawną (zawierającą w sobie jednocześnie prawa o charakterze publicznym i prywatnym), opierając strukturę władzy wykonawczej na założeniu, że władza centralna sprawuje nadzór jedynie poprzez normy prawne w zakresie merytorycznym administracji publicznej, natomiast rolą gminy jest w sposób kreatywny tę administrację wykonywać w terenie.

Reforma gminna stanowiła pierwszą wielką reformę ustrojową państwa, przełamującą monopol polityczny, władzy i administracji publicznej, własności publicznej i finansów publicznych[29]. Była ona koniecznością dla przeobrażenia państwa (po)komunistycznego w państwo demokratyczne, zmiany systemu zarządzania, prowadzenia gospodarki i aktywności społecznej oraz odejścia od zasady jednolitej władzy państwowej. Nie oznacza to jednak, że zakończyła ona proces przeobrażania modelu scentralizowanego w zdecentralizowany. Wręcz przeciwnie, zmian i reorganizacji wymagały wyższe szczeble administracji, które – zgodnie z planami twórców reformy – docelowo zmierzać miały ku utworzeniu modelu trójstopniowego. Jak bowiem słusznie zauważa B. Słobodzian, dotychczasowy „system administracyjny funkcjonował według zasad branżowo-resortowych, przeważających nad układem terytorialnym. […] Przewaga systemu resortowego powodowała, że skuteczna koordynacja działań wymagała często zaangażowania najwyższych szczebli decyzyjnych – ministerstw, urzędów centralnych"[30]. Rozbudowanie administracji rządowej ogólnej i specjalnej doprowadziło w konsekwencji do stanu, w którym wiele podstawowych dla gmin spraw zastało faktycznie wyjętych spod kompetencji ich organów, a przynależne uprzednio do rad narodowych szczebla podstawowego przekazane zostały do właściwości rejonowych

[25] Pamiętać jednak należy, że w początkowej fazie obrad strona rządowa stanowczo odrzucała postulaty opozycji w zakresie przywrócenia instytucji samorządu terytorialnego, a sama problematyka samorządowa w pierwotnej wersji w ogóle nie miała być przedmiotem obrad. Ostatecznie działania w tym zakresie podjął Senat I kadencji. Zob. szerzej: J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej – koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000, s. 60 oraz *Dokument nr 19: „Okrągły stół". Instrukcja dla członków delegacji*, [w:] J. Regulski i in. (oprac.), *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000, s. 111.

[26] Zob. szerzej R. Kamiński, *Samorząd terytorialny…*, op. cit., s. 110 i nast.

[27] Zob. też Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

[28] Art. 5 Ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.

[29] J. Regulski, *Samorząd…*, op. cit., s. 371–372.

[30] B. Słobodzian, *Współczesny…*, op. cit., s. 65–66.

organów administracji rządowej[31]. W efekcie gminy jedynie w niewielkim stopniu zajmowały się wykonywaniem zadań publicznych we własnym zakresie działania, w znaczącym natomiast stopniu obciążone zostały prowadzeniem zadań zleconych, wykonywanych pod kontrolą administracji rządowej[32].

Ścieżka ku zmianom w funkcjonowaniu administracji publicznej „otwarta" została w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.[33], gdzie ustawodawca unormował kwestie samorządu terytorialnego, ustalił ostatecznie jego pozycję prawną, stanowiąc, iż jest on „podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego, a jednostki samorządu posiadają osobowość prawną, mogą zarządzać mieniem, wykonują zadania publiczne we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców (art. 70–72).

Przed uchwaleniem Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[34] Polska w całości ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego[35], która ostatecznie weszła w życie 1 marca 1994 roku, a jej postanowienia znalazły zastosowanie w polskim porządku prawnym. W ustawie zasadniczej zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej otrzymały status naczelnej zasady ustrojowej, a ich doniosłość przejawiała się tym, że znajdują w nich umocowanie inne normy konstytucyjne[36]. Prawo gmin do samorządności uznane zastało za podstawowe uprawnienie uniemożliwiające centralizm państwowy. Jednocześnie zagwarantowała ona obywatelom prawo wyboru organów przedstawicielskich, wprowadziła zasadę domniemania kompetencji gminy, zagwarantowała ochronę granic terytorialnych korporacji samorządowych, przy równoczesnym ustaleniu granic nadzoru nad samorządem oraz zabezpieczeniu dochodów własnych i środków finansowych[37].

Koncepcja ustrojowa samorządu terytorialnego tworzona była bezpośrednio po wprowadzeniu reformy gminnej, niejako „z boku" innych działań. W samym momencie jej kształtowania zakładano szybkie ujednolicenie przestrzennych zasięgów rejonów administracyjnych.

[31] Zob. M. Kulesza, *Zagrożenia reformy (w sprawie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego)*, „Samorząd Terytorialny", nr 1–2/1991, s. 88; T. Rabska, *Administracja samorządowa i rządowa (Nowy model administracji państwowej?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 2/1991, s. 16.

[32] J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1996, s. 71–76.

[33] Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

[34] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

[35] Oświadczenie Rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 608). Karta ma elastyczny charakter, co w praktyce oznacza, że istnieje możliwość jej ratyfikacji przy akceptacji tylko części jej postanowień. Do przyjęcia Karty wymagana jest akceptacja 20 ustępów z wszystkich 30, z czego 10 musi dotyczyć konkretnego zestawu przepisów wymienionego w art. 12 EKSL.

[36] M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Morpol, Lublin 1997, s. 124.

[37] Art. 15–16 oraz 163–170 Konstytucji RP.

Samorządność na tym szczeblu widziano w postaci obligatoryjnych powiatowych związków rewizyjnych samorządu terytorialnego[38]. Założenia i kierunki reformy oraz wstępne projekty odpowiednich aktów prawnych zakładały, że:

– nastąpi dalsza decentralizacja administracji publicznej,
– wprowadzony zostanie trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny z województwem-regionem (w wariancie minimalnym założono, że dużych województw powinno być 8) i samorządowym powiatem,
– wzmocniona zostanie rola organów rządowej administracji ogólnej przy znacznym ograniczeniu liczby podziałów specjalnych[39].

Istotną kwestią pozostała sama organizacja szczebla wojewódzkiego. Po podziale z 1975 roku były to jednostki słabe, nierozwojowe, pozbawione możliwości rozwoju i – jak zauważa słusznie B. Słobodzian – „nie odpowiadały standardom europejskim pod względem powierzchni, zaludnienia, potencjału rozwojowego"[40].

Ostatecznie dopełnienie fundamentalnej przebudowy administracji publicznej nastąpiło po przeprowadzeniu reformy ustrojowej państwa w 1998 roku[41], której konsekwencją było utworzenie samorządu na poziomie powiatu (jako uzupełnienie dla poziomu lokalnego) oraz na poziomie wojewódzkim (regionalnym), na którym ustalony został nowy poziom dualistycznej administracji publicznej. Wcześniej jednak, w obliczu zmian ustawowych umożliwiających przeprowadzenie zmian systemowych, postawiono – jak słusznie przypomina B. Słobodzian – zasadnicze pytanie: „jaki należy uznać ustrojowy model regionu za wzorcowy czy wyrażający intencje politycznej autonomii, jak we Włoszech i Hiszpanii, czy samorządowy – jak we Francji, a może wprowadzić model federacyjny za przykładem Niemiec, Szwajcarii"[42]. Było to o tyle istotne, że państwa te – w porównaniu do Polski – miały długoletnie (może poza Hiszpanią) doświadczenia w funkcjonowaniu samorządu, a ponadto posiadały szereg zbliżonych do RP cech, przede wszystkim: porównywalny obszar, gęstość zaludnienia, liczbę mieszkańców (zawsze jednak większą), zdecentralizowany (trójstopniowy) system administracji publicznej i – co szczególnie istotne – relatywnie

[38] M. Kulesza, *Druga rocznica wyborów komunalnych 27 maja 1990 roku*, „Samorząd Terytorialny", nr 5/1992, s. 11.

[39] R. Kamiński, *Samorząd*..., op. cit., s.128.

[40] B. Słobodzian, *Współczesny*..., op. cit., s. 67.

[41] Zob.: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 577; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576; Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 2010, nr 176, poz. 1190; Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz.U. 1998, nr 99, poz. 631; Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603; Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668, z późn. zm.; Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872; Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1126.

[42] Zob. szerzej B. Słobodzian, *Współczesny*..., op. cit., s. 82.

bliskie czasowo doświadczenia z przeprowadzonych reform (Francja 1982–1983, Włochy 1970, Hiszpania 1978).

Ostatecznie jako materiał porównawczy przyjęto rozwiązania francuskie, hiszpańskie i włoskie[43], a nowo utworzone województwo wyposażone zostało w niezbędne dla władzy samorządowej atrybuty (osobowość prawną, własny budżet, pochodzący z wyborów organ stanowiący), z drugiej natomiast – jako organ administracji państwowej – pozostało terenowym organem administracji rządowej w województwie z wojewodą, powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów i odpowiedzialnym za realizację polityki państwa na tym terenie. Ta dwubiegunowa (bipolarna) polityka administracji publicznej na szczeblu województwa była niezbędna – z punktu widzenia ustawodawcy – dla zapewnienia unitarnego charakteru państwa[44]. Sama regionalizacja z kolei miała umożliwić realizację celów o charakterze ekonomiczno-gospodarczo-społecznym. Reforma ustrojowa, jako element procesu decentralizacji administracji publicznej w Polsce, bezpośrednio spowodowała przesunięcie ośrodków decyzji do niższych struktur terenowych. Proces ten znamienny był również dla państw Europy Zachodniej, u których przyczyny zachodzących zmian systemowych miały różnorodny charakter: od zachowań etniczno-kulturowych (związanych z tym kwestii separatystycznych), przez mankamenty funkcjonujących ustrojów do cywilizacyjnych zmian XX wieku. Odnosi się to przede wszystkim do Francji[45], czego konsekwencją były mające miejsce procesy decentralizacyjne, oraz Hiszpanii i Włoch, gdzie najważniejszymi determinantami były zachodzące procesy izolacyjne i dążenia narodowościowe, uwarunkowane głównie procesami historycznymi. W państwach tych regiony stanowią trzeci – najwyższy – stopień podziału terytorialnego. Następstwem wprowadzenia trójstopniowego modelu podziału terytorialnego było pojawienie się trudności odnoszących się przede wszystkim do udziału w rządzeniu władz lokalnych i państwowych oraz w sferze finansowej. Potrzeba ujednolicenia terminologii samorządowej była efektem praktyki funkcjonowania społeczności lokalnej, która potwierdziła skuteczność prowadzenia polityki regionalizacji[46].

Istotnym elementem reformy było ustalenie kwestii nadzoru. Podstawy dla przyjętych rozwiązań oraz kwestie co do określenia kręgu organów nadzorczych nad samorządem terytorialnym określiła Konstytucja RP, stanowiąc w art. 171, ust. 2, że: „organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe". Doprecyzowanie uprawnień nastąpiło na mocy przepisów ustawy o samorządzie województwa (art. 78, ust. 1), o samorządzie powiatowym (art. 76, ust. 1) oraz o regionalnych izbach obrachunkowych (art. 1, ust. 2). Ustawodawca przyjął, iż rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, powiatu, województwa dokonują się w formie zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania oraz podlegają wskazanej ustawą procedurze (m.in. zaskarżeniu do sądu administracyjnego w terminie 30 dni w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem)[47]. W uzupełnieniu należy dodać, iż nadzór jest zróżnicowany w zależności od kategorii odnie-

[43] J. Regulski, *Samorząd*..., op. cit., s. 119.

[44] Zob. szerzej B. Słobodzian, *Współczesny*..., op. cit., s. 105.

[45] Zob. szerzej J. Jeżewski, *Państwo terytorialne (l'Etat territorial) – francuska koncepcja terytorializacji zadań administracji publicznej*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2014, s. 28 i nast.

[46] Zob. szerzej B. Słobodzian, *Współczesny*..., op. cit., s. 82.

[47] Zob. szerzej B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 402.

sienia. W przypadku realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych jest on ograniczony do kryterium legalności, natomiast w odniesieniu do zadań zleconych pozostaje rozszerzony o kryterium gospodarności i rzetelności[48].

Przyjęte przez ustawodawcę zasady regulujące kwestie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego pozostają – co do samej zasady – w zgodzie z rozwiązaniami dotyczącymi nadzoru nad samorządami terytorialnymi funkcjonującymi w innych krajach Europy Zachodniej[49].

Najważniejsze cechy polskiego systemu samorządu terytorialnego a zapożyczenia systemowe z innych krajów

Funkcjonujący w Polsce model samorządu terytorialnego jest na swój sposób oryginalny[50] i posiada pewne charakterystyczne cechy.

Struktura i działanie współczesnej administracji samorządowej w Polsce oparte jest na zasadzie decentralizacji, samorządności i pomocniczości, przy czym odrębność samorządu terytorialnego nigdy nie była pełna (w rozumieniu: autonomia), ponieważ działania zdecentralizowanej administracji samorządowej zawsze w pewnym zakresie pozostawały i pozostają pod nadzorem państwa[51]. Co do zasady samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Wspólnota samorządowa jest tworzona przez wszystkich mieszkańców zamieszkujących określone jednostki podziału terytorialnego, obejmuje więc nie tylko obywateli, ale i cudzoziemców. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Dotyczy to również (a może przede wszystkim) dużej swobody w zakresie uchwalania budżetu danej jednostki.

Polski model samorządu terytorialnego charakteryzuje trójszczeblowość, a wszystkie jednostki podziału terytorialnego państwa określane są mianem samorządu (lokalnego: gmina i powiat; regionalnego: województwo), przy czym nie są one zhierarchizowane, a dualizm władzy występuje wyłącznie na poziomie województwa. Zróżnicowanie poszczególnych jednostek sprowadza się wyłącznie do kategorii i zakresu wykonywanych zadań, o czym przesądziła zasada pomocniczości.

---

[48] Por. R. Kamiński, *Nadzór i kontrola jako niezbędny element podniesienia sprawności działania administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty*, „Homo Politicus", nr 10/2015, s. 77–78 oraz R. Kamiński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce. Cele, zasady, podstawy prawne*, „Karpacki Przegląd Naukowy", nr 3/2015, s. 133 i nast.

[49] Organami kontroli względem samorządów są: trybunał administracyjny oraz regionalna izba obrachunkowa. Szczególne uprawnienia posiada również prefekt. Nadzór ma charakter podmiotowy i przedmiotowy. Na poziomie departamentalnym przedstawicielem organu administracji szczebla centralnego jest komisarz republiki. Jest on reprezentantem rządu, powoływanym przez prezydenta państwa. Posiada on funkcje nadzorcze nad samorządem departamentalnym. Zob. S. Mazur (red.), *Sprawne państwo: reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, Uniwersytet Ekonomiczny. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 73–74.

[50] Nie istnieje model identyczny, jeśli weźmiemy pod uwagę strukturę, kompetencje oraz podporządkowanie zarówno jednostek, jak i organów samorządu terytorialnego.

[51] Zob. też A. Błaś, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", nr 1931/1997, s. 7 i nast.

Istnieje domniemanie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, a w ich ramach domniemanie kompetencji gminy, przy czym – jak zauważa D. Celarek – „pozwala to na ogólne spostrzeżenie, że właśnie samorząd terytorialny wykonuje zasadniczą część zadań publicznych w terenie i że w związku z tym zakres jego działania jest bardzo szeroki"[52]. Organy stanowiące i wykonawcze wszystkich jednostek pochodzą z rywalizacyjnych wyborów, a ich kadencja jest ściśle określona czasowo. Trzeba w tym miejscu nadmienić, że przyjęte rozwiązania miały charakter ewolucyjny, a dotyczy to przede wszystkim organu wykonawczego samorządu gminnego, który do roku 2002 był wybierany przez radę gminy. Jego pozycja uległa wyraźnemu wzmocnieniu po wprowadzeniu przez ustawodawcę jednoosobowego organu wykonawczego w miejsce kolegialnego (zarządu gminy)[53]. Na mocy art. 99 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta wójt przejął wszystkie zadania i kompetencje zarządu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dotyczącym zarządu gminy lub o zadaniach i kompetencjach zarządu gminy oraz zadania i kompetencje przewodniczącego zarządu gminy. Jak jednak słusznie zauważa A. K. Piasecki, pomimo że wójt do 2002 roku nie był samodzielnym organem, to „ewolucja normatywna sprzyjała umocnieniu jego pozycji, jak również pozostałych członków zarządu, w systemie władzy gminnej, a kolejne nowelizacje utrudniały ich odwołanie i zwiększały kompetencje"[54]. Poza wyżej wymienionymi uwagę zwraca także fakt przyznania przez ustawodawcę szeregu uprawnień i zadań poszczególnym jednostkom. Dotyczy to przede wszystkim szczebla wojewódzkiego, m.in. w kontekście zarządzania funduszami pomocowymi Unii Europejskiej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych[55]. Charakterystyczna jest również zarówno liczebność, jak i wielkość poszczególnych jednostek, przy jednocześnie zauważalnym ich znacznym zróżnicowaniu, przekładającym się bezpośrednio na ich potencjał oraz zdolność wykonywania zadań publicznych. Ustawodawca wyposażył wszystkie jednostki w niezbędne instrumentarium finansowe, które ma zapewnić im możliwość wykonania zadań wynikających z ustawy[56].

Organy nadzoru są tożsame dla każdego szczebla i wyposażone w podobne instrumenty (środki).

Przedstawione powyżej, a przyjęte w toku kolejnych reform oraz uchwalania aktów prawnych rozwiązania stanowią wypadkową analitycznych prac własnych[57], w znacznym stopniu opartych na rozwiązaniach obowiązujących w innych krajach europejskich oraz wynikające z określonych skutków prawnych. Przede wszystkim odnosi się to do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, której pełna ratyfikacja wymogła na ustawodawcy implementację jej zapisów do porządku prawnego Polski (dotyczy to zasadniczo większości przyjętych

[52] K. Celarek, *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 12.

[53] Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984.

[54] A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa 2009, s. 285.

[55] Ibidem, s. 291.

[56] Kwestia ta pozostaje oczywiście mocno dyskusyjna i w tym kontekście ma zastosowanie w aspekcie teoretyczno-prawnym. Należy jednak nie zapominać, że w stosunku do ustawodawcy, ograniczającego tę samodzielność, Trybunał Konstytucyjny sformułował tezę ingerencji zgodnej z zasadą proporcjonalności (Orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96).

[57] Wymienić w tym miejscu należy przede wszystkim: M. Kuleszę, J. Regulskiego, J. Stępnia, J. Płoskonkę, M. Steca podejmujących działania w przedmiotowym zakresie w latach 1989–1998.

rozwiązań). Polski system samorządu ma – przede wszystkim w zakresie funkcjonalno-organizacyjnym – rozwiązania warunkowane czynnikami historycznymi (rozwiązania z okresu międzywojennego) oraz bieżącymi potrzebami państwa (kwestie ekonomiczno-polityczno-gospodarcze). W trakcie jego tworzenia wykorzystano jednak rozwiązania funkcjonujące w innych krajach, tworząc swego rodzaju hybrydę.

Wiele zapożyczeń w polskim systemie zaczerpniętych zostało (jest podobnych) z rozwiązań francuskich. Dotyczy to m.in. budżetu przygotowanego przez organ wykonawczy, a uchwalanego przez organ stanowiący[58]. Zbliżony jest system dochodów (dotyczy to przede wszystkim gminy), status pracowników samorządowych (reguluje ustawa), system kontroli i nadzoru, zasada samodzielności, dualizm władzy (choć na innych szczeblach) czy trójstopniowy podział terytorialny. Jeśli weźmiemy pod uwagę Hiszpanię, to zasadniczo możemy mówić o rozwiązaniach odmiennych, przy czym część z nich, jak np. brak zasady jednolitości rozwiązań dla poszczególnych szczebli administracyjnych i/lub poszerzenia możliwości określania form realizacji usług publicznych, mogą stanowić pole do dyskusji na rzecz ich implementacji na grunt polski. Cechą wspólną obu państw jest z kolei ich zbliżona wielkość i zaludnienie oraz trójstopniowy podział zasadniczy, przy czym odmienna jest liczba poszczególnych jednostek (podobna jedynie na szczeblu regionów, różniących się jednak zasadniczo jeśli chodzi o przyjęte rozwiązania).

W pewnym zakresie rozwiązania zbliżone do polskich funkcjonują w Szwecji, gdzie również nie istnieje jakakolwiek forma hierarchicznej podległości między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, które pozostają samodzielnymi podmiotami prawa publicznego i prywatnego realizującymi zadania własne. Kolejne podobieństwo dotyczy funkcjonowania czynnika rządowego na poziomie terytorialnym, gdzie funkcję analogiczną do roli wojewodów pełnią w Szwecji okręgowe zarządy administracyjne z gubernatorami na czele, na poziomie wszystkich okręgów. Podobnie zbliżone rozwiązania występują w odniesieniu do sposobu źródeł dochodowych samorządowych jednostek[59].

Podsumowanie

Samorząd terytorialny jest trwałym elementem demokratycznego państwa prawa i jako taki znajduje konstytucyjne podstawy w każdym państwie demokratycznym. W Polsce jako kreator rozwoju gospodarczego i społecznego w wymiarze lokalnym i regionalnym zajmuje miejsce szczególne.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że trójstopniowy system samorządu terytorialnego na trwałe wpisał się w system ustrojowy państwa, pozostając jego immanentnym elementem. Nie oznacza to jednak, że miejsce, jakie wyznaczono mu przed laty w pełni przystaje do współczesnych potrzeb państwa polskiego i cały system nie powinien podlegać modyfikacjom. Jest z jednej strony możliwe (ponieważ wynika bezpośrednio z woli ustawodawcy), z drugiej natomiast strony w dużej mierze powinno (zdaniem autora) być

[58] Bardzo podobna jest jego struktura i budowa (podział na poszczególne kategorie).
[59] S. Mazur (red.), *Sprawne państwo*..., op. cit., s. 161 i 170.

merytorycznie uzasadnione i opierać się na adaptowanych rozwiązaniach funkcjonujących i sprawdzonych w innych państwach, zbliżonych w niektórych aspektach do Polski.

Bibliografia

Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.

Błaś A., *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", nr 1931/1997.

Celarek K., *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Chodubski A., *Tożsamość lokalna a rozwój samorządu terytorialnego*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd ponadgminny w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2004.

Dębski S., *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Pomorska Szkoła Wyższa, Grudziądz 2014.

Dokument nr 19: „Okrągły stół". Instrukcja dla członków delegacji, [w:] J. Regulski i in. (oprac.), *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2006.

Dolnicki B., *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich*, [w:] I. Januk, Z. Leoński, M. Szewczyk (red.), *Europeizacja polskiego prawa samorządowego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.

Granat M., *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Morpol, Lublin 1997.

Jańczak L., *Piętnaście lat samorządu powiatowego i wojewódzkiego w Polsce. Próba retrospekcji*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2014.

Jeżewski J., *Państwo terytorialne (l'Etat territorial) – francuska koncepcja terytorializacji zadań administracji publicznej*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2014.

Kamiński R., *Istota i teorie samorządu terytorialnego*, „Karpacki Przegląd Naukowy", nr 3/2012.

Kamiński R., *Nadzór i kontrola jako niezbędny element podniesienia sprawności działania administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty*, „Homo Politicus", nr 10/2015.

Kamiński R., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce. Cele, zasady, podstawy prawne*, „Karpacki Przegląd Naukowy", nr 3/2015.

Kamiński R., *Odbudowa samorządu terytorialnego jako próba decentralizacji władzy publicznej*, [w:] J. Itrich-Drabarek, A. Mirska (red.), *Dyskusje o samorządzie terytorialnym*, „e-Politikon", nr XV/jesień 2015.

Kamiński R., *Podział terytorialny państwa – pojęcie, rodzaje, funkcje*, „Karpacki Przegląd Naukowy", nr 1/2013.

Kamiński R., *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej, Łódź 2014.

Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.

Kulesza M., *Druga rocznica wyborów komunalnych 27 maja 1990 roku*, „Samorząd Terytorialny", nr 5/1992.

Kulesza M., *Zagrożenia reformy (w sprawie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego)*, „Samorząd Terytorialny", nr 1–2/1991.

Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

Mazur S. (red.), *Sprawne państwo: reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, Uniwersytet Ekonomiczny. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015.

Piasecki A. K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa 2009.

Pickvance Ch., *Decentralizacja i demokracja w Europie Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny", nr 9/1996.

Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1996.

Rabska T., *Administracja samorządowa i rządowa (Nowy model administracji państwowej?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 2/1991.

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej – koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000.

Regulski J., *Samorząd terytorialny*, [w:] D. Górski (red.), *ABC samorządu terytorialnego: poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006.

Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999.

Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2001.

Akty prawne i inne

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96.

Oświadczenie Rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 608.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 577.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 2010, nr 176, poz. 1190.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz.U. 1998, nr 99, poz. 631.

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

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668, z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1126.

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

Streszczenie
Wpływ czynników zewnętrznych na rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku

Samorząd terytorialny stanowi immanentny element demokratycznego państwa prawnego, przyczyniając się w bezpośredni sposób do efektywniejszego wykonywania zadań publicznych i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Instytucja terytorialnego samorządu ma wieloletnią tradycję i uwarunkowana jest wieloma zmiennymi o różnym charakterze i znaczeniu. Modele samorządowe charakteryzują się odmiennością rozwiązań i różnym stopniem stosowanych zasad. Współczesny polski samorząd jest względnie nowym rozwiązaniem, bazującym na różnych modelach. Celem artykułu jest przedstawienie wpływu czynników zewnętrznych na rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku.

Słowa kluczowe: decentralizacja, modele samorządu terytorialnego, samorząd terytorialny, terytorialna organizacja państwa, Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Summary
The Influence of external factors on local government in Poland after 1989

Local government is an inherent element of democratic State law. It contributes directly to the efficient execution of public tasks and the functioning of civil society. The institution of the territorial self-government has a long tradition and is the result of various factors. Models of local government vary. Contemporary Polish local government is a relatively new form, based on different models. The purpose of this article is to present the impact of external factors on local government in Poland after 1989.

Keywords: decentralization, models of local government, local government, the territorial organization of the Member States, the European Charter of Local self-government

Przemysław Baciak

Ewolucja instytucji konsultacji społecznych w samorządzie terytorialnym III RP

Europejska Karta Samorządu Lokalnego już na wstępie uznaje prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi za jedną z podstawowych zasad demokracji. Idea ta znajduje swoje odbicie w art. 4, ust. 6 Karty, stanowiącym że „wspólnoty lokalne powinny być konsultowane, na ile to możliwe, w dogodnym czasie i we właściwy sposób, podczas procesów planowania i podejmowania decyzji we wszystkich bezpośrednio je dotyczących kwestiach"[1]. Do polskiego systemu prawnego Europejska Karta Samorządu Lokalnego (wtedy jeszcze jako Europejska Karta Samorządu Terytorialnego[2]) weszła w roku 1994. Co więcej, Polska jako jedno z niewielu Państw europejskich ratyfikowała Kartę w całości, przyjmując wszystkie jej artykuły jako źródło powszechnie obowiązującego prawa[3]. Czy to oznacza, że wraz z wejściem w życie w połowie lat 90. zasada konsultacji stała się dominująca w ustroju polskiego samorządu terytorialnego? Należy domniemywać, że instytucja ta stawała się elementem polskiej demokracji lokalnej w sposób ewolucyjny – wraz z wprowadzaniem konkretnych rozwiązań normatywnych i stosowaniem konsultacji w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego III RP.

Konsultacje społeczne można, za Zbigniewem Zychowiczem, zdefiniować jako „proces, w trakcie którego przedstawiciele organów władzy publicznej przedstawiają obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom projekty planowanych przedsięwzięć, których skutki mogą ich pośrednio lub bezpośrednio dotyczyć, w celu uzyskania ich opinii, służącej

[1] Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, ze zm.

[2] Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107.

[3] L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, t. 77, nr 3, s. 79.

optymalizacji projektu planowanego przedsięwzięcia (włącznie z jego zaniechaniem)"[4]. Autor definicji wskazuje tutaj na cel uzyskiwania opinii społecznej dotyczącej konkretnego zagadnienia, jakim jest optymalizacja przyjmowanych rozwiązań. Czy jednak jest to najważniejsza idea stojąca za prowadzeniem społecznych konsultacji?

Grzegorz Makowski definiuje konsultacje jako „formę włączania obywateli w proces podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej"[5]. Jak można zauważyć, autor ten nie wskazuje konkretnego celu, jakiemu miałoby służyć wyrażanie przez obywateli opinii dotyczących rozwiązań proponowanych przez organy władzy publicznej. Najważniejszy jest tutaj fakt włączenia obywateli w podejmowanie decyzji – należy uznać, że w systemie demokratycznym samo obywatelskie uczestnictwo w procesie decyzyjnym jest wartością i celem samym w sobie.

Włączenie obywateli do procesu decyzyjnego – niezależnie od efektów realizowanych przedsięwzięć – zdaje się przede wszystkim odnosić efekt w postaci zwiększenia poziomu legitymacji podejmowanych decyzji[6]. Co więcej, biorąc pod uwagę wyniki badań empirycznych dotyczących zależności pomiędzy konwencjonalnymi formami obywatelskiej partycypacji (do których należą również konsultacje społeczne) a poziomem legitymizacji[7], za uprawnione należy uznać również stwierdzenie, że na poziomie „makro" popularność konsultacji pozytywnie wpływa na legitymizację całego systemu politycznego.

Ujęcie konsultacji społecznych jako jednej z najważniejszych form publicznej partycypacji stanowi popularny sposób analizy tego zjawiska. W ten sposób konsultacje opisuje m.in. Sherry R. Arnstein, ujmując je jako jeden z ośmiu podstawowych poziomów partycypacji obywateli w życiu publicznym[8]. Analizowana przez Arnstein „drabina obywatelskiej partycypacji" składa się z kolejnych „szczebli", którymi są w tej koncepcji: manipulacja, terapia, informowanie, konsultacje, łagodzenie konfliktów, partnerstwo, władza delegowana i kontrola obywatelska. Dwa pierwsze szczeble (manipulacja i terapia) Arnstein nazywa wprost brakiem partycypacji. W tym przypadku organy władzy ograniczają się do manipulacji opinią publiczną lub – co najwyżej (w przypadku „terapii") – obywatelskiej edukacji. Informowanie, konsultacje i łagodzenie Arnstein określa wspólnym mianem tokenizmu, gdyż jej zdaniem włączenie obywateli w proces decyzyjny może mieć tutaj jedynie charakter symboliczny i pozorny. Pomimo przyznania uczestnikom tych form możliwości wypowiedzenia własnego zdania ostateczne decyzje mogą być podejmowane przez organy władzy publicznej bez uwzględnienia zdania obywateli. Jedynie trzy najwyższe „szczeble" partycypacji – partnerstwo, władza delegowana i obywatelska kontrola – mogą być zdaniem Arnstein określone mianem władzy obywatelskiej, gdyż gwarantują realny wpływ uczestniczących obywateli na podejmowane rozstrzygnięcia.

---

[4] Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2014, s. 23.

[5] G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna: bilans monitoringu 2012*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 24.

[6] Z. Zychowicz, *Konsultacje…*, op. cit., s. 25.

[7] D. Mider, *Partycypacja polityczna a legitymizacja systemu politycznego*, „Studia Politologiczne", 2010, t. 18, s. 13.

[8] S. R. Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners" 1969, t. 35, nr 4.

W tym kontekście warto wspomnieć również o klasycznej koncepcji Stuarta Langdona, który stwierdził, że partycypacja publiczna tak naprawdę obejmuje cztery odrębne kategorie: aktywność publiczną, angażowanie obywateli, partycypację wyborczą oraz partycypację obowiązkową[9]. W propozycji Langdona głównym kryterium podziału pomiędzy „aktywnością publiczną" a „angażowaniem obywateli" jest podmiot inicjujący podejmowane działania. O ile w pierwszym przypadku są to sami obywatele, to „angażowanie obywateli" inicjują i kontrolują władze publiczne. W odróżnieniu od żywiołowych form publicznej aktywności angażowanie jest świadomie organizowanym procesem[10]. Do tej właśnie kategorii partycypacji publicznej należą społeczne konsultacje.

Jako jedną z form partycypacji publicznej, co więcej, partycypacji mającej charakter zorganizowany i sformalizowany, konsultacje społeczne zalicza się również do podstawowych instytucji współczesnej liberalnej demokracji. Pojęcie instytucji jest wieloznaczne i miewa odmienne definicje na gruncie nauk społecznych. W klasycznej definicji socjologicznej Jan Szczepański stwierdza, że są to takie zespoły „urządzeń, w których wybrani członkowie grup otrzymują uprawnienia do wykonywania czynności określonych publicznie i impersonalnie, dla zaspokajania potrzeb jednostkowych i grupowych i dla regulowania zachowań innych członków grupy"[11]. Jest to rozumienie najbardziej zbliżone do potocznego, odnoszącego pojęcie instytucji do pewnej kategorii organizacji prowadzących działalność publiczną.

W odmienny sposób instytucja została opisana w *Leksykonie politologii*. Autor definicji Andrzej Antoszewski zauważa, że pojęcie to może odnosić się albo do zespołu osób, albo też do zespołu norm prawnych regulujących zasady określonego działania politycznego[12]. O ile pierwsze rozumienie bliskie jest definicji Szczepańskiego, to ujęcie drugie odnosi się do zjawisk społecznych o zgoła odmiennym charakterze. Instytucji w drugim rozumieniu nie doświadczamy jako podmiotu, z którym nawiązujemy relacje (zwykle o charakterze formalnym), lecz rozpoznajemy je jako pewne rozwiązania normatywne i związane z nimi wzorce zachowań, stąd też instytucjonalizacja oznacza formalizację i utrwalenie tychże wzorców. Instytucją rozumianą jako zespół norm regulujących wybrany obszar działania są również konsultacje społeczne. Instytucja ta stanowi zespół reguł związanych z udziałem obywateli w procesach decyzyjnych – zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym.

Konsultacje społeczne w literaturze przedmiotu uznawane są zwykle za instytucję demokracji bezpośredniej i demokracji partycypacyjnej. Sebastian Kubas wymienia konsultacje społeczne obok takich instytucji demokracji bezpośredniej, jak: referendum, inicjatywa ludowa, weto ludowe, zgromadzenie publiczne czy też prawo do składania skarg i wniosków w sprawie działania organów władzy[13]. W tym kontekście należy jednak przytoczyć

[9] T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna: o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 85.

[10] Ibidem, s. 88.

[11] J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1970, s. 204.

[12] A. Antoszewski, *Instytucja polityczna*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii: wraz z aneksem Reforma samorządowa w Polsce, partie, parlament, wybory (1989–2000)*, Atla 2, Wrocław 2000, s. 180.

[13] S. Kubas, *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia" 2014, s. 173.

wątpliwości Giovanniego Sartoriego dotyczące samej możliwości zaistnienia współcześnie demokracji bezpośredniej. Sartori, stojąc na stanowisku, że autentycznie samorządną demokracją bezpośrednią można nazwać jedynie „obserwowalne" niewielkie zgromadzenia obywateli, zauważa, że współcześnie mianem demokracji przedstawicielskiej zwykło się nazywać wszystko to, co nie jest demokracją przedstawicielską[14].

Ważne zastrzeżenie formułuje również Piotr Uziębło, zwracając uwagę na fakt, że warunkiem zaistnienia demokracji bezpośredniej jest przede wszystkim „władczość" zbiorowego suwerena. Za demokrację bezpośrednią można zatem uznać jedynie te formy udziału w sprawowaniu władzy, które umożliwiają suwerenowi podjęcie ostatecznej decyzji[15]. Takie sformułowanie wyklucza konsultacje społeczne spośród instytucji demokracji bezpośredniej. Dlatego też autor proponuje, aby konsultacje społeczne klasyfikować nie jako instytucję demokracji bezpośredniej, lecz semibezpośredniej[16]. Demokracja semibezpośrednia (półbezpośrednia) stanowi formę pośrednią pomiędzy demokracją przedstawicielską a bezpośrednią. Do jej instytucji zalicza się rozwiązania nakładające na organy publiczne konieczność wysłuchania poglądu suwerena, jednakże bez konieczności jego uwzględnienia w ostatecznym rozstrzygnięciu[17].

Przywołując pojęcie demokracji semibezpośredniej, warto w tym kontekście również przytoczyć koncepcję demokracji deliberatywnej. Sławomir Bartnicki zwraca uwagę, że deliberacja to właśnie proces racjonalnej wymiany opinii dotyczących wybranej kwestii, którego uczestnicy zakładają możliwość zmiany swoich pierwotnych stanowisk – nie ustalają jednak wspólnej decyzji i nie dochodzą do finalnych rozstrzygnięć[18]. Pojęcie demokracji deliberatywnej doskonale wpisuje się zatem w ramy demokracji semibezpośredniej, ale też może stanowić dobrą podstawę analizy instytucji konsultacji społecznych. Samo pojęcie deliberacji ma bowiem charakter normatywny, wyznaczając standardy wymiany opinii w demokratycznych procesach decyzyjnych. Jeden z najbardziej znanych teoretyków demokracji deliberatywnej – Jurgen Habermas – stwierdza, że warunkiem zaistnienia deliberacji jest tzw. „idealna sytuacja komunikacyjna", zakładająca m.in. pewien minimalny poziom kompetencji uczestników dyskusji, inkluzję, komunikacyjne równouprawnienie oraz brak jakiegokolwiek przymusu[19]. Na tej podstawie można stwierdzić, że zaistnienie demokracji deliberatywnej zależy od: „1) elementarnej kompetencji uczestnika wynikającej z zapoznania się z materiałami dotyczącymi danego zagadnienia; 2) sformułowania własnego stanowiska stanowiącego wynik procesu refleksji, zastanawiania się, namysłu nad danym problemem i znalezienia powszechnie akceptowalnych argumentów wspierających to stanowisko; 3) obywatelskiej debaty, w której wszystkie propozycje mają szansę w równym stopniu zostać zaprezentowane, uargumentowane i przedyskutowane"[20]. Jedną z płaszczyzn

[14] G. Sartori, *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1998, s. 146.

[15] P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna: wprowadzenie*, Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 17.

[16] Ibidem, s. 61.

[17] Ibidem, s. 18.

[18] S. Bartnicki, *Konsultacje społeczne jako aspekt demokracji semibezpośredniej we władztwie gminnym województwa podlaskiego*, „Pogranicze (Białystok)" 2014, t. 23, s. 170–171.

[19] J. Habermas, *Moral Consciousness and Communicative Action*, Dekar, Baskerville 1999, s. 89.

[20] P. W. Juchacz, *Idea demokracji deliberatywnej*, [w:] M. N. Jakubowski, A. Szahaj, K. Abriszewski, *Indywidualizm, wspólnotowość, polityka,* Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2002, s. 148.

analizy funkcjonowania instytucji konsultacji społecznych w polskim samorządzie może być jej „deliberatywność".

Jak już wspomniano, konsultacje społeczne uznawane są za jedną z podstawowych form demokracji partycypacyjnej. Opisując demokrację partycypacyjną, Giovanni Sartori zauważa jednak, że autentyczna i znacząca partycypacja możliwa jest tylko w małych grupach, gdyż w większych głos każdego z obywateli traci na znaczeniu[21]. Z kolei Agnieszka Maszkowska, odnosząc się do konsultacji społecznych jako jednej z form obywatelskiej partycypacji, zwraca uwagę, że rzeczywisty wpływ uczestniczących w konsultacjach obywateli na kształt przyjmowanych rozwiązań może być bardzo zróżnicowany[22]. Można zatem zauważyć, że realna „władczość" obywateli w konsultacjach społecznych może diametralnie różnić się w zależności od przyjętych konkretnych rozwiązań. Ważnym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę, podejmując analizę tej instytucji, jest również jej popularność, a więc realne wykorzystanie przyjętych rozwiązań normatywnych przez obywateli.

Idea prowadzenia konsultacji społecznych pojawiła się już w Konstytucji PRL. Zapis taki wprowadziła nowelizacja Konstytucji z dnia 10 lutego 1976 roku, zmieniając art. 86, ust. 1 w sposób umożliwiający obywatelom Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uczestnictwo „w sprawowaniu kontroli społecznej, w konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju"[23]. Zmiana ta była jednym z elementów realizacji nowego programu PZPR, przyjętego na VI zjeździe Partii[24]. Sama konstytucyjna idea nie określiła jeszcze ram prawnych instytucji konsultacji. Szczegółowe rozwiązania normatywne zostały wprowadzone dopiero w latach 80. Poza wspomnianym zapisem konstytucyjnym pojęcia konsultacji użyto również w ustawie z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, jednak i w tym przypadku nie uregulowano formy konsultacji, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że ich rezultat powinien zostać uwzględniony w pracach nad narodowym planem społeczno-gospodarczym[25].

Uchwalona 20 lipca 1983 roku ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego w art. 7 dawała radom narodowym prawo do przeprowadzania konsultacji społecznych w przypadku „rozstrzygnięć w sprawach o podstawowym znaczeniu"[26]. Określała również sytuacje, w których przeprowadzenie konsultacji społecznych było obligatoryjne (m.in. w przypadku zmian w podziale terytorialnym oraz zmian nazw miejscowości). Ustawa ta nakładała na rady narodowe również obowiązek upubliczniania wyników przeprowadzonych konsultacji. Wybór trybu i określenie zasad prowadzenia konsultacji pozostawiono radom narodowym[27]. Kluczowym aktem prawnym z okresu PRL, szczegółowo regulującym prowadzenie konsultacji społecznych była Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach

[21] G. Sartori, *Teoria demokracji*, op. cit., s. 148–149.

[22] A. Maszkowska, *Konsultacje społeczne*, [w:] A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab", Białystok 2013, s. 97.

[23] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36, tekst jednolity.

[24] R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 71.

[25] Ibidem, s. 72–73.

[26] Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. 1983, nr 41, poz. 185.

[27] R. Marchaj, *Samorządowe…*, op. cit., s. 73–74.

społecznych i referendum[28]. Istnienie odrębnej uchwały dotyczącej konsultacji społecznych zdawało się nadawać dużą rangę tej instytucji. W preambule wskazano, że ustawa ta powstała „w celu pełniejszego urzeczywistnienia demokracji socjalistycznej oraz rozszerzania form uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy"[29]. Należy jednak pamiętać o kontekście historycznym, w którym składano takie deklaracje. Był to okres, kiedy ekipa rządząca podejmowała niewielkie działania liberalizacyjne. Takie posunięcia, jak powołanie Rady Konsultacyjnej czy przeprowadzenie referendum, w którym jedno z pytań dotyczyło „głębokiej demokratyzacji życia politycznego" i „umocnienia samorządności", miały jednak przede wszystkim wymiar propagandowy. Ich celem była poprawa wizerunku władz PRL zarówno w kraju, jak i za granicą[30]. Również ustawa o konsultacjach społecznych i referendum zdawała się służyć temu celowi. W dobie ograniczenia podstawowych praw obywatelskich w komunistycznym państwie konsultacje społeczne pozostawały bowiem pustym sloganem.

Od początku III RP instytucja konsultacji społecznych związana była ściśle z odrodzeniem samorządu terytorialnego. Symboliczne znaczenie miało już samo powołanie w 1989 roku Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego, który opracowując założenia reformy, zobowiązany został również do uwzględnienia jej społecznych konsultacji[31]. Za datę odrodzenia samorządu terytorialnego w III RP uznaje się zwykle 8 marca 1990 roku, kiedy to Sejm RP uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym (obecnie – ustawa o samorządzie gminnym). Konstytuując samorząd na poziomie gminy, w treści ustawy uwzględniono również prowadzenie konsultacji społecznych. Określono tam sytuacje, w których przeprowadzenie konsultacji społecznych jest dla władz samorządowych obligatoryjne. W art. 4, ust 1. ustalono, że sytuacją taką jest „tworzenie, łączenie i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz"[32]. Z kolei w art. 5, ust. 2 ustalono, że konsultacje społeczne należy przeprowadzić również w przypadku tworzenia sołectw, dzielnic i osiedli. Aż do nowelizacji z 2 lutego 1996 roku ustawa o samorządzie terytorialnym nie odnosiła się jednak do zasad i trybu prowadzenia konsultacji. Dlatego też w tym okresie prawną podstawą prowadzenia konsultacji w samorządzie terytorialnym pozostawała Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum. Dopiero wspomniana nowelizacja w art. 5a wprowadziła formalną podstawę prowadzenia samorządowych konsultacji społecznych oraz delegowała na gminy prawo do ustalenia zasad i trybu prowadzenia konsultacji. Ten sam przepis, poza przypadkami ustawowymi (konsultacje obligatoryjne) dał również władzom samorządowym możliwość prowadzenia konsultacji fakultatywnych w innych sprawach ważnych dla gminy[33]. Można zatem wnioskować, za Romanem Marchajem, że w ujęciu formalno-prawnym współczesna instytucja gminnych konsultacji społecznych funkcjonuje dopiero od 16 lutego 1996 roku, tj. od wejścia w życie wspomnianej nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym[34].

Instytucja konsultacji społecznych, początkowo oparta na ustawie z 1987 roku, już w 1994 roku uzyskała dodatkowe oparcie w ratyfikowanej przez Polskę w całości Europej-

[28] S. Kubas, *Konsultacje…*, op. cit., s. 177.
[29] Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz.U. 1987, nr 14, poz. 83.
[30] A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Arcana, Kraków 2004, s. 11–15.
[31] R. Marchaj, *Samorządowe…*, op. cit., s. 70.
[32] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
[33] S. Kubas, *Konsultacje…*, op. cit., s. 177.
[34] R. Marchaj, *Samorządowe…*, op. cit., s. 80.

skiej Karcie Samorządu Terytorialnego. W Karcie poza ogólnymi zapisami podkreślającymi znaczenie społecznych konsultacji w samorządowych procesach decyzyjnych znalazły się także zapisy odnoszące się wprost do zasad i zakresu konsultacji. Zgodnie z zapisami Karty: „1) są one procedurą wymaganą przy każdej zmianie granic społeczności lokalnej, jeżeli dopuszcza to ustawa krajowa w drodze referendum (art. 5); 2) społeczności lokalne powinny być konsultowane zawsze, gdy jest to możliwe, we właściwym czasie i trybie, w przypadku opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4, ust. 6); 3) społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, w zakresie form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów (art. 9, ust. 6)”[35]. W Karcie znalazł się również postulat, aby konsultacje społeczne zawsze odbywały się z zastosowaniem odpowiedniego trybu, terminów i z uwzględnieniem właściwego miejsca konsultacji. Jak zauważa Grzegorz Makowski, „jednym z efektów oddziaływania Karty były rezolucje i inne dokumenty postulujące częstsze i bardziej efektywne wykorzystywanie mechanizmów konsultacyjnych na poziomie wspólnot samorządowych przez kraje reprezentowane w Radzie Europy (np. rezolucja nr 91 z 2000 roku o odpowiedzialnym obywatelstwie i partycypacji w życiu publicznym)”[36].

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku nie ma wprawdzie bezpośrednich odniesień do konsultacji społecznych, jednakże znaleźć tam można szereg ogólnych zapisów stanowiących przesłanki do ustawowego umocowania takiej instytucji. W tym kontekście należy przywołać m.in. takie podstawowe zapisy Konstytucji, jak art. 4 stanowiący, że władza zwierzchnia należy do narodu i jest sprawowana zarówno w sposób pośredni, jak i bezpośredni, czy też art. 16 konstytuujący wspólnotę samorządową, której członkowie mają prawo do uczestnictwa w życiu publicznym. Konstytucyjne uprawomocnienie konsultacji społecznych stanowią również art. 54, 61 i 74, regulujące kwestie dostępu do informacji o sprawach publicznych[37].

Istotną cezurą związaną z ewolucją instytucji konsultacji społecznych w Polsce była reforma administracyjna 1999 roku, wprowadzająca dodatkowe dwa szczeble samorządu terytorialnego. Zgodnie z założeniami reformy utworzono 16 województw i 315 powiatów. Na poziomie województwa koegzystować miały ze sobą władze samorządowe i rządowe (wojewoda), natomiast gmina i powiat pozostawały jednostkami wyłącznie samorządowymi. Reforma ta stanowiła implementację zapisanej w Konstytucji zasady subsydiarności, dając większe możliwości wpływu na podejmowane decyzje polityczne lokalnym społecznościom. Poszerzyła ona również obszar zastosowania konsultacji społecznych. Instytucja ta została uwzględniona zarówno w ustawie o samorządzie powiatowym, jak i o samorządzie wojewódzkim. Zapisy o konsultacjach pozostały też w ustawie o samorządzie gminnym (do tej pory: ustawa o samorządzie terytorialnym). Konsultacje społeczne stawały się zatem jedną z podstawowych instytucji demokracji lokalnej w Polsce.

Na gruncie każdej z trzech ustaw samorządowych lokalne władze mogą prowadzić konsultacje z mieszkańcami swojej gminy, powiatu lub województwa w wypadkach prze-

[35] A. Ferens i in., *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządowców*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010, s. 20.

[36] G. Makowski, *Przegląd…*, op. cit., s. 36.

[37] Ibidem, s. 30.

widzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę brak określenia przez ustawodawcę jakichkolwiek kryteriów oceny wagi spraw, każdy z samorządów otrzymał niemalże nieograniczoną możliwość prowadzenia konsultacji fakultatywnych. W ustawach o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym konsultacje uznano za obligatoryjne w przypadkach tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia tychże jednostek oraz ustalania ich granic a także ustalania i zmieniania ich nazw i siedzib ich władz. Dodatkowo w ustawie o samorządzie gminnym obligatoryjne konsultacje społeczne przewidziano w sytuacji nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic oraz tworzenia i znoszenia jednostki pomocniczej (osiedla, sołectwa)[38]. Jedynie w ustawie o samorządzie wojewódzkim nie określono sytuacji, w których konsultacje społeczne są obligatoryjne. Nie oznacza to jednak, że nie ma w ogóle sytuacji, które nakazywałyby organom samorządu wojewódzkiego przeprowadzenie konsultacji.

Poza ustawami o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim konieczność oraz możliwość prowadzenia konsultacji społecznych w samorządzie terytorialnym została zapisana również w szeregu innych ustaw. Można wymienić m.in.: ustawę z 27 marca 2003 roku o planowaniu przestrzennym, ustawę z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie czy też ustawę z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach działania na środowisko. Zarówno ustawa o planowaniu przestrzennym, jak i ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie dokładnie i precyzyjnie opisują procedury związane z udziałem obywateli w przygotowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także planów i programów ochrony środowiska. W tych przypadkach procedura konsultacyjna jest bardzo sformalizowana i rozbudowana. W kolejnych etapach tejże procedury obywatele mają m.in. możliwość wglądu do projektów, wnoszenia uwag, składania wniosków oraz uczestnictwa w dyskusji nad zmianami[39].

Regulacją, która narzuciła na jednostki samorządu terytorialnego wiele dodatkowych obowiązków związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych, była ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przyjęcie tej ustawy w dniu 24 kwietnia 2003 roku spowodowało zdecydowane poszerzenie zakresu spraw, w których prowadzenie konsultacji jest dla lokalnych władz obligatoryjne. W tym kontekście za niezwykle istotny należy uznać przede wszystkim art. 5 wspomnianej ustawy. W ust. 2, pkt 3 tegoż artykułu ustawodawca zobowiązał władze samorządowe do „konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3, ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących *działalności* statutowej tych organizacji"[40]. Oznacza to, że każda uchwała rady gminy, rady powiatu czy też sejmiku wojewódzkiego powinna być konsultowana z organizacjami społecznymi funkcjonującymi na terenie danej jednostki, których działalność statutowa mieści się w obszarze tematycznym tejże uchwały. Restrykcyjne stosowanie tego przepisu oznaczałoby zatem konieczność przeprowadzania konsultacji praktycznie przed każdą sesją rady czy sejmiku. Biorąc pod uwagę, że do czasu uchwalenia tej ustawy

[38] A. Maszkowska, *Konsultacje społeczne*, op. cit., s. 96.

[39] Z. Zychowicz, *Konsultacje…*, op. cit., s. 47–51.

[40] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2016, poz. 1817, tekst jednolity.

katalog obligatoryjnych konsultacji był dość wąski, można mówić tutaj wręcz o swoistej „konsultacyjnej rewolucji". Co więcej, również w innych miejscach ustawy wprowadzono zapisy obligujące władze samorządowe do prowadzenia konsultacji. Nowelizacją ustawy z 12 marca 2010 roku wprowadzono konieczność uchwalania tzw. rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3, ust. 3 ustawy. Również samo uchwalenie takiego programu, regulującego m.in. zakres dotowanych przez samorząd zadań publicznych, podlega konsultacjom społecznym[41]. Reasumując, należy zauważyć, że w sferze normatywnej przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie spowodowały zdecydowany wzrost znaczenia instytucji konsultacji społecznych w samorządzie terytorialnym.

Zgodnie z zapisami ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim na wszystkich trzech poziomach samorządu terytorialnego organy stanowiące (odpowiednio sejmiki wojewódzkie, rady powiatów i rady gmin) określają zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych. Na mocy art. 5, ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie również tryb prowadzenia konsultacji projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi uchwalany jest przez samorządowe organy stanowiące. Oznacza to, że tak naprawdę określenie formy i zasad prowadzenia zdecydowanej większości konsultacji w samorządach zostało delegowane na same władze samorządowe. W praktyce wiele jednostek samorządowych umieściło najogólniejsze zapisy dotyczące prowadzenia konsultacji w swoich statutach. W samorządach funkcjonują także uchwały regulujące tryb i zasady prowadzenia konsultacji. Jak zauważyli autorzy wydanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej samorządowego przewodnika konsultacji społecznych, wiele z takich uchwał powstało jako efekt akcji „Przejrzysta Polska" zorganizowanej w 2006 roku przez FRDL we współpracy z „Gazetą Wyborczą"[42]. Ci sami autorzy zauważają, że od tego czasu nastąpił zdecydowany wzrost jakości przyjmowanych regulacji. Ogólnikowe zapisy coraz częściej zastępowane są przez szczegółowe „Regulaminy Konsultacji Społecznych". Za przykłady można tutaj podać uchwały łódzkiej Rady Miejskiej z 31 marca 2010 r. oraz Rady Miejskiej Słupska z dnia 25 lutego 2009 r.[43].

Poza przytoczonymi regulacjami, wyznaczającymi instytucjonalno-prawne ramy funkcjonowania konsultacji społecznych w polskim samorządzie terytorialnym, istnieje również szereg innych dokumentów tworzonych m.in. przez administrację oraz organizacje pozarządowe, mających wyznaczać standardy i zawierających wytyczne odnośnie do sposobu prowadzenia konsultacji. Jednym z tego typu dokumentów jest Kodeks Konsultacji, będący efektem pracy zespołu ekspertów powołanego z inicjatywy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. W 2012 roku zespół ten zaproponował siedem podstawowych zasad prowadzenia konsultacji. Te zasady to: dobra wiara (wola zrozumienia odmiennych racji), powszechność (każdy zainteresowany ma możliwość wyrażenia opinii), przejrzystość (jasny cel i reguły konsultacji oraz dostępność informacji o wynikach), responsywność (odpowiedź na wszystkie sugestie i uwagi), koordynacja (organizator konsultacji pełni funkcję koordynatora), przewidywalność (prowadzenie konsultacji w sposób planowy) oraz poszanowanie dobra ogólnego i interesu publicznego (organizator konsultacji, przygotowując rozwiązanie, musi

[41] Ibidem.
[42] A. Ferens i in., *Jak prowadzić konsultacje…*, op. cit., s. 29.
[43] Ibidem, s. 29–30.

uwzględnić przede wszystkim interes publiczny)[44]. Zarówno z regulacji prawnych, jak i dokumentów „standardotwórczych" można wywieść pewien uniwersalny kanon zasad prowadzenia społecznych konsultacji. Biorąc pod uwagę przegląd różnego typu źródeł, Zbigniew Zychowicz za podstawowe reguły prowadzenia społecznych konsultacji w samorządzie uznaje: dobrą wiarę, działanie dla dobra publicznego, pomocniczość, powszechność, obiektywizm, niezależność stron, przejrzystość, jawność i dostępność do informacji, profesjonalizm oraz efektywność[45]. Jak łatwo zauważyć, wiele z reguł sformułowanych przez tego autora pokrywa się z cytowanymi wcześniej zasadami Kodeksu Konsultacji.

Czy rzeczywiste funkcjonowanie instytucji konsultacji społecznych w polskim samorządzie jest odzwierciedleniem przytoczonych zasad i standardów? Wnioski płynące z wydanego w 2011 roku *Raportu końcowego z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych* nie napawają optymizmem[46]. Na podstawie przeprowadzonych badań autorzy raportu stwierdzili m.in., że urzędy nie są przygotowane do prowadzenia konsultacji pod względem organizacyjnym, rzadko też korzystają z pomocy profesjonalistów, badań społecznych czy ekspertyz. Już sam wybór uczestników konsultacji zwykle jest mało klarowny i przypadkowy. Informowanie o prowadzeniu konsultacji ogranicza się do publikacji ogłoszenia na stronie lub BIP urzędu. Również informacja zwrotna – o ile jest w ogóle przekazywana (w większości prowadzonych konsultacji zauważono jej brak) – zwykle sprowadza się do krótkiego komunikatu na urzędowej tablicy ogłoszeń.

Sam sposób przeprowadzenia konsultacji w większości przypadków również obarczony jest wieloma mankamentami. Zwykle uczestnicy konsultacji mają niewiele czasu na dyskusję lub też składanie wniosków. Rzadko stosuje się rozwiązania interaktywne – częściej urzędy oczekują pisemnych wniosków składanych na dziennik podawczy. Często konsultacje inicjowane są zbyt późno – gdy nie ma już czasu na bardziej znaczące zmiany w przygotowywanych rozwiązaniach. Rzadkie jest też konsultowanie założeń do przygotowywanych rozwiązań. Częściej do konsultacji przedstawiane są gotowe rozwiązania, w których nie przewiduje się wprowadzenia większych zmian. Autorzy raportu zauważają, że stopień wykorzystania wyników konsultacji jest stosunkowo niski. Wnioski składane przez uczestników konsultacji zwykle nie są uwzględniane w przyjmowanych rozwiązaniach[47]. Poza merytoryką wnoszonych uwag duże znaczenie zdaniem autorów cytowanego raportu może mieć efekt psychologiczny, sprawiający, że urzędnicy, będąc przywiązanymi do pracy, którą wykonali, źle znoszą krytyczne uwagi pojawiające się w trakcie konsultacji[48]. Przy takim podejściu konsultacje traktowane są przez administrację raczej jako niepotrzebne zakłócanie i wprowadzanie chaosu w procesach legislacyjnych niż możliwość lepszego dostosowania wprowadzanych rozwiązań do preferencji publicznych.

W badaniach CBOS z 2013 roku zaledwie 4% respondentów zadeklarowało, że brało udział w konsultacjach społecznych. Tak niski wynik autorzy raportu z badań powiązali z poczuciem braku wpływu obywateli na rozwiązania przyjmowane na poziomie lokal-

[44] A. Maszkowska, *Konsultacje społeczne*, op. cit., s. 100–102.

[45] Z. Zychowicz, *Konsultacje…*, op. cit., s. 28–30.

[46] A. Celiński i in., *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 162–165.

[47] Ibidem, s. 164.

[48] Ibidem, s. 118.

nym[49]. Za powód niewielkiej popularności instytucji konsultacji społecznych można zatem uznać brak poczucia realnego wpływu na podejmowane decyzje, który może być spowodowany obserwowaną fasadowością procedur konsultacyjnych. Wspomniany częsty brak uwzględniania wniosków składanych przez uczestników konsultacji w przyjmowanych rozwiązaniach tylko pogłębia to przeświadczenie. Ten sam raport z badań CBOS pozwala jednak na pewną dozę optymizmu, gdyż porównanie wyników badań prowadzonych już od początku lat 90. XX wieku wskazuje na systematyczny wzrost poczucia wpływu na sprawy lokalne w społeczeństwie polskim. W pierwszym badaniu przeprowadzonym w 1992 roku na pytanie „Czy ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy swojego miasta, gminy?" pozytywnie odpowiedziało jedynie 16%. Obecnie ten odsetek sięga już niemalże połowy respondentów[50].

Za istotny czynnik wpływający na sposób organizacji i standardy prowadzenia konsultacji należy uznać z kolei niewielkie rozpowszechnienie regulaminów konsultacji społecznych, które mogłyby pomóc w implementacji wymienionych wcześniej podstawowych zasad prowadzenia społecznych konsultacji. Należy zauważyć również, że w zdecydowanej większości przypadków konsultacje społeczne odbywają się bezkosztowo. Zwiększenie nakładów finansowych i kadrowych na prowadzenie konsultacji społecznych w samorządach mogłoby przynieść poprawę w postaci profesjonalizacji tego aspektu funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego. W tym kontekście należy zastanowić się nad wykorzystaniem nowych technologii, ułatwiających wzięcie udziału w konsultacjach (np. Internet, technologie mobilne). Tego typu usprawnienia mogą wpłynąć pozytywnie na poziom partycypacji publicznej, jak również na rozwój instytucji konsultacji społecznych.

Bibliografia

Antoszewski A., *Instytucja polityczna*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii: wraz z aneksem Reforma samorządowa w Polsce, partie, parlament, wybory (1989–2000)*, Atla 2, Wrocław 2000.

Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii: wraz z aneksem Reforma samorządowa w Polsce, partie, parlament, wybory (1989–2000)*, Atla 2, Wrocław 2000.

Arnstein S. R., *A Ladder Of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners" 1969, t. 35, nr 4.

Bartnicki S., *Konsultacje społeczne jako aspekt demokracji semibezpośredniej we władztwie gminnym województwa podlaskiego*, „Pogranicze (Białystok)" 2014, t. 23.

Celiński A. i in., *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.

Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Arcana, Kraków 2004.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, ze zm.

[49] K. Pankowski, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Komunikat BS/121/2013, CBOS, Warszawa 2013, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_121_13.PDF [dostęp: 25.04.2014].

[50] Ibidem, s. 3.

Ferens A. i in., *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządowców*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.

Habermas J., *Moral Consciousness and Communicative Action*, Dekar, Baskerville 1999.

Jakubowski M. N., Szahaj A., Abriszewski K., *Indywidualizm, wspólnotowość, polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2002.

Juchacz P. W., *Idea demokracji deliberatywnej*, [w:] M. N. Jakubowski, A. Szahaj, K. Abriszewski, *Indywidualizm, wspólnotowość, polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2002.

Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna: o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, t. 77, nr 3.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36, tekst jednolity.

Kubas S., *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia" 2014.

Makowski G., *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna: bilans monitoringu 2012*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Maszkowska A., *Konsultacje społeczne*, [w:] A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab", Białystok 2013.

Maszkowska A., Sztop-Rutkowska K. (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab", Białystok 2013.

Mider D., *Partycypacja polityczna a legitymizacja systemu politycznego*, „Studia Politologiczne", 2010, t. 18.

Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107.

Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna: o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Pankowski K., *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Komunikat BS/121/2013, CBOS, Warszawa 2013, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_121_13.PDF [dostęp: 25.04.2014].

Sartori G., *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1998.

Sobiesiak-Penszko P. (red.), *Prawo a partycypacja publiczna: bilans monitoringu 2012*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1970.

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. 1983, nr 41, poz. 185.

Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz.U. 1987, nr 14, poz. 83.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2016, poz. 1817, tekst jednolity.

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna: wprowadzenie*, Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.

Zychowicz Z., *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2014.

Streszczenie
Ewolucja instytucji konsultacji społecznych w samorządzie terytorialnym III RP

Uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych to jeden z istotnych elementów funkcjonowania współczesnych demokracji. Konsultacje społeczne, jako jedna z instytucji demokracji partycypacyjnej, pozwalają na lepsze dostosowanie przyjmowanych rozwiązań do publicznych preferencji, zwiększając zarazem poziom legitymizacji podejmowanych decyzji. Szczególnego znaczenia konsultacje nabierają w przypadku działalności organów samorządu terytorialnego, których decyzje w największym stopniu wpływają na funkcjonowanie lokalnych społeczności.
Wraz ze zmianami zakresu i formy działania samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku zmieniały się również rozwiązania w zakresie prowadzenia społecznych konsultacji. Artykuł prezentuje przemiany, jakim podlegała instytucja samorządowych konsultacji społecznych w ustroju III RP. Przedstawiono w nim ewolucję instytucji konsultacji zarówno pod względem formalno-prawnym, jak i faktycznym, zwracając uwagę na przypadki rozdźwięku pomiędzy zamysłem ustawodawcy a rzeczywistym funkcjonowaniem tej instytucji w jednostkach samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: konsultacje społeczne, samorząd terytorialny, demokracja partycypacyjna, zmiany instytucjonalne

Summary
The evolution of public consultation in local government during the Third Polish Republic

The participation of citizens in political decision-making is one of the essential elements of modern democracy. Public consultation is a form of participatory democracy. It allows for better adaptation of adopted solutions to the public's preferences, thus increasing the legitimacy of the decisions taken. Public consultation is particularly important for local government as its decisions affect the functioning of local communities the most. Along with changes in the scope and form of local self-government in Poland after 1989, the way in which public consultation takes place has also changed. The article

presents the transformation of local public consultation in the political system of the Third Polish Republic. It presents the evolution of consultation, both in formal-legal terms and factually, paying attention to the gap between the intention of the legislator and the actual functioning of consultation in local government.

Keywords: public consultations, local government, participatory democracy, institutional changes

Zasady przygotowania prac do publikacji w Wydawnictwie AHE w Łodzi

1. Publikacja powinna być złożona w formie elektronicznej (*.doc i *.rtf) oraz w postaci wydruku papierowego. W przypadku dużych objętościowo plików prosimy o spakowanie w formatach .zip lub .rar.

2. Obydwie wersje publikacji powinny być tożsame, tj. wszelkie poprawki na wydruku powinny być naniesione w pliku przez autora.

3. Tekst artykułu powinien być znormalizowany w formacie A4 (30 wierszy na stronie, 60 znaków w wierszu), marginesy: prawy 35 mm, pozostałe – 30 mm, interlinie: 1,5 wiersza, wydrukowane czcionką Times New Roman 12 p.

4. Rysunki i tabele w zapisie komputerowym powinny być dostosowane do formatu publikacji B5 (maks. wymiary 130 × 190 mm).

5. Do artykułu należy dołączyć krótkie streszczenie (5–8 wierszy) w języku polskim i angielskim oraz angielskie tłumaczenie tytułu artykułu, ponadto pięć haseł kluczowych określających zawartość artykułu oraz bibliografię, sporządzoną w układzie alfabetycznym, według następującego wzoru:

   Wzór podawania publikacji w bibliografii na końcu tekstu:
   Nazwisko i inicjał imienia autora (rok wydania), *tytuł*, nazwa wydawnictwa, miejsce wydania, numery stron, np.:
   Jaworski M. (1997), *Język polski. Gramatyka i ortografia. Podręcznik dla klasy V szkoły podstawowej*, WSiP, Warszawa. [→ jeśli jest to publikacja zwarta (książka)]

Kołodziej A. (1974), *Poziom samoakceptacji a spostrzeganie postaw rodzicielskich*, „Psychologia Wychowawcza", nr 2, s. 19–32. [→ jeśli jest to artykuł w czasopiśmie]

Wrześniewski K. (2000), *Psychologiczne uwarunkowania powstawania i rozwoju chorób somatycznych* (rozdz. 57), [w:] J. Strelau (red.), *Psychologia*, t. 3, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk. [→ jeśli jest to publikacja w pracy zbiorowej]

a w tekście:

(Jaworski, 1997: 17–26) lub np.: „według badań Kołodzieja (1974)...".

6. Zalecane jest, aby bibliografia obejmowała wyłącznie pozycje cytowane w artykule.

7. Praca powinna być poprawna pod względem ortograficznym, stylistycznym, interpunkcyjnym itp. (poprawki naniesione w pliku).

8. Sposoby wyróżnień w tekście należy ograniczać do niezbędnego minimum: kursywa – do cytatów i wyrażeń obcojęzycznych, wygrubienia – do podkreśleń własnych.

POLSKIE PRZEMIANY POLITYCZNE NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU

• **Andrzej K. Piasecki** Słowo wstępne • **Paweł Krężołek** Sieć i sieci – e-wyzwanie Europy • **Adam Pietrzkiewicz** Ustrojowe reformy organów służb specjalnych • **Andrzej K. Piasecki** Nieskuteczne referendum – 2015 rok • **Monika Turek** Założenia reformy samorządowej z perspektywy jej twórców • **Maria Kotkiewicz** Wpływ polskich organizacji pozarządowych na aktywność społeczną obywateli – studium przypadku • **Katarzyna Rosół** Debata parlamentarna nad ustawą kwotową w 2010 roku • **Piotr Pułka** Czy fundusz sołecki to rządowy projekt budżetu obywatelskiego? • **Paulina Mostek-Piątkowska** Kampanie społeczne jako „cząstkowa inżynieria społeczna" • **Dariusz Wójcik** Bariery rozwoju MSP w Polsce • **Radosław Kamiński** Wpływ czynników zewnętrznych na rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku. Próba retrospekcji • **Przemysław Baciak** Ewolucja instytucji konsultacji społecznych w samorządzie terytorialnym III RP •

WYDAWNICTWO
AKADEMII HUMANISTYCZNO-EKONOMICZNEJ
W ŁODZI