



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Spółeczeństwo obywatelskie
i jego instytucje

OPRACOWANIA
TEMATYCZNE

OT-627

STYCZEŃ 2014

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje

OPRACOWANIA TEMATYCZNE

OT-627

Kancelaria Senatu
Styczeń 2014

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2014

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: Ewa.Nawrocka@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Romuald Łanczkowski – tel. 22 694 95 32
e-mail: Romuald.Lanczkowski@senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje

1. Uwagi wstępne

Społeczeństwo obywatelskie jest pojęciem, które współcześnie w Europie weszło do powszechnego i codziennego użytku, jest ono wręcz nadużywane, a realizacja ideałów społeczeństwa obywatelskiego stała się jednym z celów polityki społecznej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich¹. Koncepcja nowoczesnego państwa demokratycznego zawiera *określony model relacji między państwem a społeczeństwem. Model ten, mówiąc najkrócej, opiera się na założeniu istnienia nieprzekraczalnych granic dla ingerencji państwa w strefę praw i podstawowych swobód obywatelskich, a jednocześnie ustanawia właściwą proporcję pomiędzy interesem grupowym a interesem publicznym*².

Istnieje wiele definicji społeczeństwa obywatelskiego, gdyż pojęcie to jest wciąż wieloznaczne i niełatwe do zdefiniowania, stosowane jest przez przedstawicieli bardzo różnych orientacji: *pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest mobilizowane do służby tak różnym celom, że niepodobna wyodrębnić żadnej pojedynczej szkoły z nim związanej*³. Historycznie nawiązuje ono, jak przedstawione zostanie to poniżej, do myśli greckiej, współcześnie zaś odnosi się do społeczeństwa pluralistycznego, liberalno-demokratycznego. Ujmowane ono bywa w sposób rozszerzający bądź zwężający: *interpretacja rozszerzająca obejmuje zasięgiem tego pojęcia zarówno zespół określonych idei, jak i kompleks pewnych form samoorganizacji społecznej w celu realizacji tych idei oraz obszarów, w których są realizowane. Interpretacja zwężająca – terminologicznie i praktycznie bardziej uzasadniona – ogranicza zakres tego pojęcia do systemu struktur pośredniczących, które są aktywnymi uczestnikami sfery publicznej bądź podejmują w tym kierunku odpowiednie starania*⁴.

Bardzo praktyczny wymiar posiada przyjęcie zbliżonego, ale nie tożsamego rozróżnienia, zgodnie z którym społeczeństwo obywatelskie jest z jednej strony zespołem idei, a z drugiej strony zespołem pewnych form samoorganizacji społecznej w celu realizacji tych idei.

Różne definicje społeczeństwa obywatelskiego łączy jedna wspólna cecha: społeczeństwo takie zachowuje autonomię wobec instytucji państwa: *by zlikwidować wszechobecność państwa i odkryć jakiś złoty środek między etatyzacją i prywatyzacją ludzkiego współżycia*⁵. Każde państwo niedemokratyczne, a zwłaszcza państwo totalitarne, jest wrogiem obywatelsko-

¹ Patrz: Zofia Sokolewicz, *Obywatelstwo a narodowość. Uwagi w związku z ustanowieniem obywatelstwa Unii Europejskiej*, Studia Europejskie, 1/1997, s. 13-35.

² Jolanta Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Prace naukowe WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 55.

³ Ellen Meiksins Wood, *The Uses and Abuses of „Civil Society”*, cyt. za Jerzy Szacki, *Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: Jerzy Szacki red., *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1997, s. 5-6.

⁴ Jolanta Blicharz, op. cit., s. 15.

⁵ J. Szacki, op. cit., s. 6.

ści, gdyż zawsze łączy się ona z pewną niezależnością od władzy centralnej oraz z pewnym stopniem autonomii niektórych segmentów społeczeństwa. Brak ingerencji państwa w instytucje niezależne od władzy politycznej, zapewniające samoorganizację społeczeństwa, oraz zapewnienie właściwych ram dla realizacji interesu publicznego stanowią bardzo istotne cechy definiujące społeczeństwo obywatelskie.

Spółeczeństwo obywatelskie oznacza więc szczególny rodzaj społeczeństwa. Jak podkreślał to znany amerykański socjolog, Edward Shils *społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo cechujące się w dużym stopniu podzielną, zbiorową samoświadomością – poznawczą i normatywną. Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo, w którym rola obywatelskiej samoświadomości zbiorowej jest znaczna. Stanowi ono publiczną sferę i jest wytworem prywatnych i rządowych instytucji. Tę sferę i wytwór prywatnych i rządowych instytucji można uznać za obywatelskie, gdy sprawują normatywną, regulacyjną funkcję wobec ekonomii i państwa oraz tych prywatnych instytucji, w tym także pierwotnych instytucji tego społeczeństwa. (...) Zbiorową samoświadomość całego społeczeństwa charakteryzuje zainteresowanie wspólnym dobrem. Obywatelskość to swoisty światopogląd i dyspozycja społeczeństwa obywatelskiego, wywodząca się z uczestnictwa jednostek w jego zbiorowej samoświadomości. Z obywatelskości wynika przywiązanie do całości społeczeństwa, objawiające się w decyzjach i działaniach zmierzających do ochrony i pomnażania dobra całej społeczności. (...) Obywatelskość to akceptacja zobowiązania do działania (przynajmniej w pewnym zakresie) na rzecz wspólnego dobra, w momencie podejmowania decyzji dotyczących sprzecznych interesów czy ideałów. Nakazuje ona branie pod uwagę konsekwencji poszczególnych działań dla dobra wspólnego czy społeczeństwa jako całości. Upowszechnienie postawy obywatelskiej pozwala zachować równowagę między różnymi, rywalizującymi i sprzecznymi elementami społeczeństwa. Zachowanie tej równowagi sprawia, że całe społeczeństwo może nadal funkcjonować jako społeczeństwo, a nie tylko jako produkt uboczny rywalizacji i konfliktów poszczególnych jego części. Społeczeństwo, w którym udział elementu obywatelskiego jest stosunkowo duży, uznać można za społeczeństwo obywatelskie. Obywatelski element społeczeństwa to ta struktura czy „sieć” instytucji, działań i podzielanych przekonań, która wiąże jednostki, agregaty, grupy i instytucje z centralnymi „reprezentatywnymi” instytucjami, a przez to ze społeczeństwem jako całością i ze sobą nawzajem⁶.*

Ten długi cytat w sposób precyzyjny określa cechy konstytuujące społeczeństwo obywatelskie. Znacznie lapidarniej ujął to Jerzy Szacki, pisząc, że społeczeństwo obywatelskie to takie, w którym obywatele biorą sprawy we własne ręce, nie oglądając się na instytucjonalną pomoc państwa: *społeczeństwo obywatelskie zaczyna istnieć tam, gdzie przestaje być drętwą mową⁷.*

Należy zaznaczyć, że termin „społeczeństwo obywatelskie” w ujęciu praktycznym bywa sprowadzane do tak zwanego trzeciego sektora, wyodrębnionego w efekcie podziału na prywatne i publiczne podmioty działania oraz na prywatne i publiczne cele działalności. Sektor pierwszy to rynek, gdzie podmioty i cele są prywatne. Sektor drugi to administracja państwowa, gdzie podmioty i cele są publiczne. Natomiast sektor trzeci, gdzie podmioty są prywatne, a cele publiczne – to właśnie społeczeństwo obywatelskie⁸. W takim rozumieniu tego pojęcia do przejawów funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego wlicza się wszelkie przedsię-

⁶ Edward Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. Krzysztof Michalski, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994, s. 10-12.

⁷ Jerzy Szacki, op. cit. s. 58

⁸ Ibidem, s. 54.

wzięcia o charakterze publicznym, inicjowane i realizowane przez osoby prywatne i organizacje pozarządowe.

Społeczeństwo obywatelskie obecnie stało się podmiotem polityki państwa. Z tego powodu Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało w 2005 roku „Strategię wspierania społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007-2013”⁹, a następnie w 2008 roku Rada Ministrów przyjęła „Strategię wspierania społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015.

W pierwszym z tych dokumentów zamieszczona została diagnoza społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz zostały wyznaczone priorytety jego ewolucji.

Społeczeństwo obywatelskie zostało zdefiniowane w nim jako:

- przestrzeń działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągająca się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów,
- społeczeństwo, w którym istnieją aktywni, myślący o interesach społeczności obywatele, zależności polityczne oparte na zasadach równości i stosunki społeczne polegające na zaufaniu i współpracy¹⁰.

2. Społeczeństwo obywatelskie – dzieje pojęcia

Idea społeczeństwa obywatelskiego u swych korzeni łączy się z filozofią grecką¹¹, z platońskim pojęciem *politei*, jako związku obywateli opartym na przepisach prawa i hierarchii zrzeczeń ludzkich, oraz stworzonym przez Arystotelesa pojęciem *koinonia politike*, które było centralnym pojęciem jego filozofii politycznej, definiującym wspólnotę polityczną państwa-miasta (*polis*) w oparciu o porządek publiczny (*koinon*).

W filozofii rzymskiej odpowiednikiem było pojęcie *societas civilis*, stworzone przez Cyncerona dla opisanego społecznego porządku republikańskiego. Jak trafnie zostało to scharakteryzowane, dla Rzymian społeczeństwo obywatelskie było sferą rozumu i sprawiedliwości, obywatelskiego uczestnictwa w życiu wspólnoty politycznej oraz praw, wspólnotą opartą na uniwersalistycznym rozumieniu obywatelstwa, któremu jednakże nie było obce przekonanie o niezwyklej sile interesów prywatnych. Cynceron na pierwszym miejscu stawiał dobro państwa jako rzeczy publicznej ludzi oraz jego prawa, twierdząc, że „nie ma państwa trwalszego i pewniejszego niż takie, w którym obywatele rządzą pospół, mając na względzie swoje dobro i swobody”, co zarazem decydować miało o tym, że prawdziwie wolne było zarówno państwo, jak i jego obywatele¹².

W Europie wieków średnich społeczeństwo uważane było za realizację planu boskiego, w którym wszyscy członkowie mają przypisane swe miejsce i rolę, w zależności od zamysłu bożego.

⁹ <http://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/strategia-wspierania-rozwoju-spoleczenstwa-obywatelskiego/>

¹⁰ Op. cit. s. 7.

¹¹ Szeroki przegląd myśli greckiej w omawianym zakresie przedstawiła Aleksandra Malec w niepublikowanej pracy doktorskiej *Miejsce szkolnictwa niepublicznego w demokratycznym społeczeństwie obywatelskim na przykładzie systemów oświatowych Polski, Austrii i Niemiec, UŚ, Katowice 2006, s. 9-12, <http://www.sbc.org.pl/Content/4441/doktorat2668.pdf>*

¹² Dorota Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004. Zamieszczony cytat: Cynceron, *O państwie. O prawach*, przeł. I. Żółtowska, Kęty 1999, I, XXXII.49, s.55.

Podstawy nowożytnej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego pojawiły się wraz z przemianami społeczeństwa feudalnego oraz wzrostem znaczenia mieszczaństwa i miast: *przyjęcie idei, iż społeczeństwo nie jest tożsame ze swoją strukturą polityczną, można uznać za jedno ze źródeł późniejszego terminu „społeczeństwo obywatelskie” i jeden z korzeni zachodniego liberalizmu*¹³.

Znalazło to odbicie w XVII i XVIII-wiecznej angielskiej myśli społecznej, w pracach Johna Locke’a (1632-1704) oraz Davida Hume’a (1711-1776). Społeczeństwo obywatelskie w ich koncepcjach miało stanowić odbicie ideałów formującego się wówczas nowożytnego społeczeństwa Anglii, stanowiło rezultat umowy społecznej zawieranej na fundamencie społeczeństwa naturalnego w celu powołania władzy i społeczeństwa politycznego. Kontynuatorami ich myśli byli między innymi Adam Smith (1723-1790, *Teoria uczuć moralnych* 1759), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778, *Umowa społeczna* 1762) czy polski filozof Hugo Kołłątaj (1750-1812, *Porządek fizyczno-moralny* 1810).

Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego była jednak w świadomości potocznej w wieku XIX i aż do lat 70. XX wieku koncepcją zapomnianą, teoretycy filozofii politycznej koncentrowali się na kategoriach społeczeństwa demokratycznego oraz społeczeństwa totalitarnego.

Znaczący wpływ na współczesne rozumienie społeczeństwa obywatelskiego wywarła myśl filozofa austriackiego pochodzenia Karla Poppera, sformułowana w jego głównej pracy, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*¹⁴. Społeczeństwo plemienne, kolektywne czy rządzone autorytarnie w typologii tej to społeczeństwo zamknięte, a społeczeństwo, w którym jednostka ma prawo do osobistych decyzji, a zatem posiada gwarancje dla swego indywidualizmu – to społeczeństwo otwarte. W społeczeństwie takim przed jednostką otwarte są kanały mobilności pionowej, ma ona zagwarantowane społecznie możliwości awansu pionowego oraz zmiany swej pozycji społecznej. Logiczną konsekwencją tych uprawnień jednostki są ograniczenia władzy elit politycznych: w społeczeństwie gwarantującym swobodę jednostki władza centralna musi być ograniczana. Jednak *ponieważ społeczeństwo otwarte nie przetrwa bez instytucji, prawnych ograniczeń władzy, ani bez niezależności obywateli, wymaga ono istnienia społeczeństwa obywatelskiego. To ostatnie stało się zatem środkiem prowadzącym do urzeczywistnienia ideału popperowskiego społeczeństwa otwartego jako opozycji dla repressywnych dwudziestowiecznych totalitaryzmów*¹⁵.

Druga połowa XX wieku to okres szerokiej dyskusji i wielkiego rozwoju publicznej debaty naukowców i działaczy politycznych, odnoszącej się do idei społeczeństwa obywatelskiego. Proces ten uruchomiły efekty działalności demokratycznej opozycji w państwach politycznie zdominowanych przez Związek Radziecki w Europie Środkowej i Wschodniej. Polska była tu niewątpliwie pionierem i liderem tych zmian, a działania opozycji demokratycznej prowadziły do budowy instytucji niezależnych od państwa i odbudowania autonomicznej strefy publicznej w państwie komunistycznym.

Zjawiska zachodzące w krajach Europy Środkowej i Wschodniej skłoniły zachodnioeuropejskich filozofów politycznych i intelektualistów głównego nurtu do przyjęcia koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jako metody interpretującej mechanizmy funkcjonowania współczesnych społeczeństw i zachowań jednostek w tym tak skomplikowanym świecie. *W latach powojennych XX w., szczególnie w krajach Zachodnich, doszło do odrodzenia pojęcia obywatela. W dużym stopniu przyczynił się do tego trwający dziesięciolecia stabilny i bezpreceden-*

¹³ Jolanta Blicharz, op. cit., s. 18.

¹⁴ Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies*, 1945, tłum. *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, tom 1 i 2, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.

¹⁵ Aleksandra Malec, op. cit., s. 20.

*sowy wzrost gospodarczy, jak też pamięć o katastrofalnych skutkach działania europejskich dyktatur. Dzięki temu nauczono się na nowo doceniać model społeczeństwa obywatelskiego*¹⁶ – to trafne podsumowanie podłoża zmian zachodnich koncepcji filozoficznych.

Nie wchodząc w teorię rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w historii Europy należy podkreślić, że istotą społeczeństwa obywatelskiego jest postawa obywatelska członków wspólnoty politycznej. Obywatele podejmując samodzielnie wspólne działania dążą do dobra wspólnego danej społeczności oraz podejmują decyzje w sprawach dla niej istotnych. Samodzielność i samoświadomość są siłą napędową tych obywateli, którzy podejmując się określonych działań mają zapewnić optymalną realizację interesów wszystkich obywateli. Jednostki wykazujące postawę obywatelską są gotowe do przyjęcia odpowiedzialności za daną społeczność, a także do udzielania wsparcia pozostałym członkom i poświęcenia w imię dobra wspólnego. Szczególnie dobre warunki do rozwoju takiej postawy stwarza społeczność lokalna. Agnieszka Szczap, analizując pozytywne i negatywne aspekty funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, wskazuje na następujące najistotniejsze jego cechy, decydujące o wkładzie społeczeństwa obywatelskiego dla trwania porządku demokratycznego¹⁷:

1. społeczeństwo obywatelskie zakłada wzajemne prawa do inności, tolerancję wobec innych ludzi, poszanowanie odmiennych poglądów, także wzajemnie ze sobą sprzecznych. Istotą demokracji jest spór, rywalizacja i konkurencja – ale zapewnia to unikanie dezintegracji społecznej;
2. istnienie społeczeństwa obywatelskiego zapobiega izolacji instytucji politycznych od społeczeństwa oraz zapewniając współpracę jednostek w realizacji wspólnych celów – zapobiega atomizacji społecznej;
3. funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego uczy ludzi samorządności i pracy dla dobra nie wyłącznie swojego;
4. dobrowolne stowarzyszenia są źródłem powstawania nowych opinii i środkiem komunikacji nowych poglądów wśród znaczących części społeczeństwa;
5. działalność w społeczeństwie obywatelskim służy wykształcaniu nie tylko aktywności społecznej, ale i umiejętności politycznych, prowadząc do faktycznego zwiększenia udziału obywateli w organizacjach politycznych.

3. Tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przed 1989 rokiem

Społeczeństwo obywatelskie wiąże się zazwyczaj z demokracją jako formą sprawowania władzy. Jego członkowie, przejawiając wysoki stopień samoorganizacji, zrzeszają się w niezależnych od instytucji państwowych organizacjach i stowarzyszeniach dla realizacji rozmaitych celów społecznych, dla artykulacji najróżniejszych interesów grupowych, komunikacji między poszczególnymi grupami oraz między tymi grupami a instytucjami państwa. Istotą społeczeństwa obywatelskiego jest więc aktywny udział obywateli w życiu publicznym. Społeczeństwo obywatelskie zachowuje pewien stopień autonomii wobec państwa, natomiast celem państwa jest wspieranie działalności organizacji pozarządowych, gdyż ich działalność jest suplementarna wobec instytucji państwa.

¹⁶ Ibidem, s.21.

¹⁷ Agnieszka Szczap, *Koncepcje społeczeństwa obywatelskiego w filozofii społecznej liberalizmu i komunitaryzmu*, niepublikowana praca doktorska, Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Filozofii, Zielona Góra 2006, <http://pldocs.docdat.com/docs/index-83740.html>.

Takie autonomiczne wobec instytucji państwa, spontaniczne samoorganizowanie się obywateli jest sprzeczne z zasadami funkcjonowania państwa niedemokratycznego, zwłaszcza totalitarnego. Należy zaznaczyć, że funkcjonowanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego może odbywać się w warunkach ograniczonej demokracji, a nawet w przypadku braku demokracji. W państwach, w których ustroj polityczny jest sprzeczny z wolą większości obywateli, dochodzi do rywalizacji społeczeństwa z władzą. Władza w państwie niedemokratycznym stara się poddać kontroli wszystkie aktywności obywatelskie i uzależniać ich funkcjonowanie od pełnej uległości wobec władzy, ale w warunkach realnych musi akceptować autonomiczne funkcjonowanie niektórych z nich. Przykładem może dostarczać w Polsce funkcjonowanie Stowarzyszenia „Patronat”, organizacji opiekującej się więźniami w okresie okupacji niemieckiej podczas II wojny światowej, czy też Rady Głównej Opiekuńczej, kontynuującej te działania po likwidacji „Patronatu” w 1941 roku.

Trafną diagnozę dotyczącą swoistości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przedstawił Adam Podgórecki: *Spółeczeństwo obywatelskie znaczyło w Polsce co innego niż w krajach Zachodu. Na zachodzie działało ono równoległe z państwem. Uzupełniało jego możliwości lub podejmowało działania, do których państwo się nie nadawało. (...) państwo i społeczeństwo nie tylko tolerowały się wzajemnie, respektując obustronnie określone granice ich aktywności, ale także wspierały się nawzajem. W Polsce żyły w stanie wzajemnej wrogości¹⁸.*

W okresie Polski Ludowej i rządów monopartii komunistycznej również rozwijały się, wbrew oficjalnej polityce władzy, niezależne organizacje, właściwe społeczeństwu obywatelskiemu. Najwięcej z nich korzystało z ochrony kościoła katolickiego, nigdy niepodporządkowanego władzy komunistycznej w Polsce. Jednak te w znaczącym stopniu niezależne czy quasi-zależne pozarządowe organizacje nie ograniczały się do organizacji wokółkościelnych. Wiele organizacji niezależnych istniejących przed II. wojną światową kontynuowało swą działalność w Polsce Ludowej w okresie po roku 1956, czyli po odejściu partii komunistycznej od pełnej monopolizacji władzy i wprowadzenia pewnej liberalizacji w życiu społecznym, w ramach tak zwanej „odwilży październikowej”.

Istniejące po 1956 roku organizacje społeczne akceptowały nominalną kontrolę wyłącznie najwyższych, krajowych władz, zachowując niezależność swych ogniw lokalnych. Wiele można tu dać przykładów. Należało do takich organizacji Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, lokalne oddziały Związku Bojowników o Wolność i Demokrację, czyli jedynej dopuszczonej do formalnego istnienia organizacji kombatanów wojennych. W większości polskich miast funkcjonowały organizacje miłośników miasta czy regionu – w tych formalnie niewinnych politycznie organizacjach kultywowano tradycje i historię w sposób całkowicie sprzeczny z ideologią obowiązującą w państwie socjalistycznym.

Było to pewne podłoże do fenomenu formowania się niezależnego od władzy komunistycznej społeczeństwa obywatelskiego w wyniku działań opozycji demokratycznej w Polsce, począwszy od połowy lat 70. XX wieku. Powstanie Komitetu Obrony Robotników po wydarzeniach radomskich w 1976 roku było powstaniem jawnej i zinstytucjonalizowanej opozycji wobec państwa i władzy „ludowej”, a jej paroletnie funkcjonowanie byłoby niedopuszczalne w realiach prawdziwego państwa totalitarnego.

Stało się to możliwe w rezultacie prowadzonej przez Edwarda Gierka polityki „małej stabilizacji”, pewnej liberalizacji politycznej oraz w sytuacji wytworzonej przez wejście Polski do europejskich organizacji (jak np. KBWE: 1.VIII.1975 r. podpisanie w Helsinkach *Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, zwanego *Wielką Kartą Pokoju*).

¹⁸ A. Podgórecki, *Spółeczeństwo polskie*, Wydawnictwo WSP w Rzeszowie, Rzeszów 1995, s. 160.

Nie bez znaczenia były naciski polityczne państw zachodnich, które mogły wywierać pewien wpływ na politykę wewnętrzną Polski w rezultacie związania jej poprzez pożyczki, warunkujące inwestycje gospodarcze dekady lat 70. XX wieku.

Wokół KOR powstawały liczne niezależne inicjatywy, takie jak Biuro Interwencji, Latający Uniwersytet. Fenomenem nieznanym innym krajom „obozu demokracji ludowej” było powstanie niezależnej prasy i niezależnych wydawnictw książkowych, tak zwanego obiegu alternatywnego. Wydawanie poza cenzurą zostało zainicjowane przez katolicką młodzieżową organizację „Spotkania”, powołaną przez studentów Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego pod kierownictwem Janusza Krupskiego. Wielkim niezależnym wydawcą stała się następnie Niezależna Oficyna Wydawnicza (NOWA), założona przez Mirosława Chojeckiego.

Ukoronowaniem tego procesu stało się, po strajkach sierpniowych 1980 roku, powstanie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Szesnaście miesięcy „karnawału solidarnościowego” przeobraziło gruntownie nie tylko całą tkankę społeczną PRL, zainicjowało gigantyczne przemiany, ale i wywarło wpływ na cały tzw. „obóz socjalistyczny”.

W dobie „Solidarności” nie stosowano terminu „społeczeństwo obywatelskie”. Działacze NSZZ „Solidarność” wystąpili w owym czasie z koncepcją budowy „Samorządnej Rzeczypospolitej”, w ten sposób definiując swój program budowy społeczeństwa obywatelskiego¹⁹.

Próba stłumienia tej rewolty społecznej poprzez wprowadzenie stanu wojennego 13 grudnia 1981 roku okazała się błędem politycznym i ekonomicznym, a w dodatku była nieskuteczna. W skali nieznaną zarówno w Polsce, jak i w całym obozie socjalistycznym, trwał opór wobec władzy, tworzenie inicjatyw niezależnych od władzy i działających przeciw niej. Nie ograniczało się to do sfery politycznej: do ruchu tego dołączyli się nie tylko intelektualiści, odrzucający współpracę z reżimem wojskowym, ale i artyści, przecież w jeszcze większym stopniu zależni od władzy²⁰. Powstał ruch solidarności społecznej i opieki nad rodzinami osób internowanych oraz represjonowanych, powstawały niezależne od władzy ośrodki samokształcenia, a równocześnie na skalę nieznaną w jakimkolwiek systemie niedemokratycznym rozwijała się opozycja, tworząca struktury niezależne od władzy, struktury właściwe społeczeństwu obywatelskiemu. Oparciem dla wielu z tych inicjatyw była instytucja kościoła katolickiego, służącego nie tylko wsparciem, ale i ochroną dla wielu działaczy.

To „alternatywne społeczeństwo” siłę i moralne wsparcie czerpało z nauk Papieża-Polaka, dbającego o etyczny wymiar i budowanie nowych, moralnych więzi w społeczeństwie polskim. Wielkimi narodowymi katechezami stały się kolejne pielgrzymki Jana Pawła II do Ojczyzny: 16-22.06.1983 r. i 8-14.06.1987 r. Znaczący wpływ wywierało również nauczanie zawarte w kolejnych encyklikach (zwłaszcza w encyklikach społecznych: *Laborem exercens* z 14 IX 1981 r. i *Sollicitudo rei socialis* z 30 XII 1987 r., a także *Centesimus annus* z 1 V 1991 r.) oraz przesłania zawarte w listach pasterskich i słowach kierowanych do pielgrzymów.

Być może ten fenomen polskiego społeczeństwa obywatelskiego nie odpowiadał w pełni modelowi zachodnioeuropejskiego społeczeństwa obywatelskiego, gdyż możliwości zrzeszania się przez obywateli dla realizacji własnych celów były ograniczane przez aparat państwa komunistycznego, a powstawało ono nie „obok” tego aparatu, ale „przeciw” niemu. Samoorganizacja i samoobrona społeczeństwa przed państwem komunistycznym stanowiły o specyfice procesu funkcjonowania polskiego społeczeństwa obywatelskiego dekady lat osiemdziesiątych XX wieku. Było to również odbudowywanie poczucia solidarności i więzi społecznych.

¹⁹ Szerzej na ten temat: Paweł Załęski, *Czy Solidarność była społeczeństwem obywatelskim? Jak został zapomniany neorepublikański projekt samorządnej Rzeczypospolitej*, w: *Kultura i Społeczeństwo*, rok LIV, nr 4, 2010, s. 141-152.

²⁰ Warto przywołać tu książkę Andrzeja Romana *Komedianci: rzecz o bojkocie*, wydaną po raz pierwszy przez Editions Spotkania w Paryżu w 1988 r.

Odbywało się to poprzez tworzenie pozarządowych, przeważnie nieformalnych stowarzyszeń i organizacji. Były one niezwykle zróżnicowane. Wiele z nich korzystało z ochrony instytucji kościoła katolickiego, a wśród nich były nie tylko organizacje kulturalne, turystyczne, samokształceniowe, ale i *stricte* polityczne, jak kluby myśli politycznej. Wiele było organizacji niezwiązanych z kościołem katolickim, niezwykle różnorodnych, ale wszystkie powiązane wspólnym mianownikiem: samodzielność i samoświadomość obywateli były ukierunkowane na rzecz dobra wspólnego, pozostającego w opozycji wobec interesów klasy rządzącej.

Należy podkreślić tu jeszcze jeden polski fenomen: w drugiej połowie lat 80-tych ubiegłego wieku nastąpił rozkwit lokalnych organizacji proekologicznych, występujących w imieniu społeczności lokalnych i w imię ich prawa do życia w zdrowym środowisku. Okazały się one skutecznym narzędziem odzyskiwania autonomii przez społeczności lokalne.

4. Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w III Rzeczypospolitej

Budowa społeczeństwa obywatelskiego według zachodnioeuropejskiego modelu możliwa była w Polsce dopiero po przemianach 1989 i 1990 roku, po wprowadzeniu ogólnokrajowych reform ustrojowych, społecznych, gospodarczych i politycznych, które otworzyły drogę niezależnemu społeczeństwu i demokratycznemu państwu²¹. Idea społeczeństwa obywatelskiego łączy się bowiem z niezależnością obywateli od wszelkich form despotyzmu, z byciem autonomicznymi, w pełni niezależnymi podmiotami życia społecznego. Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo złożone z obywateli aktywnych i zdolnych do samoorganizacji oraz określania i osiągania wyznaczonych celów bez impulsu ze strony władzy państwowej – gdyż obywatele potrafią działać niezależnie od instytucji państwowych. Podstawową cechą społeczeństwa obywatelskiego jest świadomość jego członków potrzeb wspólnoty oraz dążenie do ich zaspokajania. Cała aktywność społeczeństwa obywatelskiego odnosi się więc do sfery ponadprywatnej, a niezależnej od oficjalnej działalności państwa. Nowoczesne demokratyczne państwo prawne potrzebuje silnego społeczeństwa obywatelskiego, a dla istnienia takiego społeczeństwa konieczne jest powstanie instytucji pomostowych, łączących instytucje społeczeństwa demokratycznego z administracją.

Należy jednak mocno podkreślić, że reformy początku lat 90. ubiegłego wieku w Polsce otworzyły tylko drogę, bowiem powstawanie nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego nie może być odgórnie sterowane przez państwo, odbywa się niezależnie od formalnych instytucji państwowych i jedyne, co państwo może robić, to stwarzać warunki prawne i nie przeszkadzać w samoorganizowaniu się społeczeństwa. Piotr Gliński tak charakteryzował wpływ społeczeństwa obywatelskiego na funkcjonowanie nowoczesnego państwa: *społeczeństwo obywatelskie, społeczeństwo aktywne, otwarte, demokratyczne, solidarne, wolne i odpowiedzialne zarazem, nie jest strukturą łatwą do ukształtowania, właściwie orbituje gdzieś na granicy utopii, ale jest też jedynym rozsądnym i dającym nadzieję wyjściem z dylematów funkcjonowania współczesnych społeczeństw. Tylko taki partner jest w stanie kontrolować potężne struktury władzy politycznej i ekonomicznej oraz łagodzić skutki różnorodnych napięć wewnętrznych w społeczeństwie. Tylko on potrafi wyzwolić społeczne rezerwy i obywatelską energię nawet w sytuacjach – wydawałoby się – beznadziejnych kryzysów społecznych i kulturowych*²².

²¹ Szeroką analizę procesu formowania się sektora trzeciego we współczesnej Polsce przedstawiono w pracy P. Gliński, B. Lebenstein, A. Siciński red., *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2002 oraz w pracy P. Glińskiego, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2006.

²² P. Gliński, op. cit., s. 3.

W ciągu ponad dwudziestu lat, które minęły w Polsce od przemian zapoczątkowanych w 1989 roku, po wstępnym okresie zagubienia i bezradności społecznej, spowodowanym przejściem z systemu gospodarki socjalistycznej do wolnorynkowej, już w XXI wieku zainicjowany został rozwój tego, co w nauce europejskiej określa się jako nowoczesne społeczeństwo obywatelskie.

Działania społeczeństwa obywatelskiego przejawiają się zarówno poprzez instytucje formalne, jak i poprzez podmioty niesformalizowane. Paweł Sarnecki analizując Konstytucję z 2 kwietnia 1997 roku wskazuje, że zgodnie z nią Naród *wyjaśniany i przybliżany jest przez Konstytucję obrazem „społeczeństwa obywatelskiego”*²³. Autor wyróżnia wśród rozmaitych podmiotów zaliczanych do zakresu osobowego pojęcia „Narodu” podmioty niesformalizowane i sformalizowane²⁴. Do pierwszych zalicza takie jak: „wierzący w Boga”, „partnerzy społeczni”, „rodziny”, „pracujący”, „mniejszości narodowe”, „mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego” i podobne. Do podmiotów sformalizowanych należą „wyborecy”, „partie polityczne”, „związki zawodowe”, „stowarzyszenia”, „ruchy obywatelskie”, „dobrowolne zrzeszenia”, „fundacje i inne organizacje”.

Warto w tym miejscu podkreślić, że nie można odnosić społeczeństwa obywatelskiego głównie do organizacji pozarządowych, choć właśnie one są najmocniej akcentowane w przyjętych strategiach. P. Gliński przedstawiając obszary przejawiania się społeczeństwa obywatelskiego wymienia:

- sektor organizacji pozarządowych i obywatelskich, zwany też trzecim sektorem lub sektorem organizacji pozarządowych,
- lokalne wspólnoty o mniej lub bardziej obywatelskim charakterze,
- alternatywne, mniej sformalizowane wspólnoty obywatelskie,
- rozmaite ruchy społeczne,
- subkultury młodzieżowe,
- indywidualne postawy, zachowania i więzi obywatelskie oraz sieci zaufania społecznego.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce okresu transformacji systemowej był bardzo utrudniony. Istotne stało się powstanie blokad systemowych dla jego rozwoju.

Już na początku okresu transformacji Joanna Kurczewska, Katarzyna Staszyńska i Hanna Bojar przedstawiły analizę hamulców dla formowania się społeczeństwa obywatelskiego, będących wynikiem instytucjonalnych i strukturalnych słabości państwa (blokady egzogenne) oraz słabości samoorganizującego się społeczeństwa (blokady endogenne)²⁵.

Blokady egzogenne dotyczą relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim, relacji ustalanych na poziomie realnych instytucji. Blokady te są wynikiem relacji między społecznością lokalną a instytucjami państwa, zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego. Należą do nich, wśród innych, funkcjonowanie starych struktur administracji terenowej, niedośkonłości rozwiązań legislacyjnych, przenoszenie na grunt lokalny konfliktów politycznych występujących na szczeblu centralnym, słabości więzi lokalnych, atomizacja wspólnot – czyli słabość „prywatnych ojczyzn”. Na jeszcze jedną, niezwykle istotną blokadę funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, zwrócił uwagę Kazimierz Sowa²⁶. Jest nią nadmiernie rozwi-

²³ P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, w: Zb. Witkowski, A. Bień-Kacała red., *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, TNOIK, Toruń 2013, s. 12.

²⁴ Ibidem, s. 13-14.

²⁵ J. Kurczewska, K. Staszyńska, H. Bajor, *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: czyli słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, w: A. Rychard, M. Fedorowicz red., *Społeczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 1993.

²⁶ K. Sowa, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – przegląd historycznych doświadczeń i uwarunkowań*, Bistro, czasopismo elektroniczne, <http://bistro.edu.pl/arttykul,Spoloczenstwo-obywatelskie-w-Polsce-przeglad-historyczny.html>

nięta i ciągle umacniająca się biurokracja: *wszechobecność urzędników i przepisów niszczy samozaradność społeczeństwa i sprawia, że obywatele nabywają jakoby podświadomie przekonania, że bez urzędowych formularzy, pieczętek i urzędniczych podpisów rzeczywiście niczego nie da się zrobić. (...) Ze wzrostem biurokracji wiąże się także inne, równie niebezpieczne dla społeczeństwa obywatelskiego zjawisko tzw. jurydyzacji życia społecznego, czyli wzrostu liczby obowiązujących przepisów prawnych i administracyjnych, któremu towarzyszy wzrost roli prawników i rozmaitych ekspertów w działaniu społecznym. Powoduje to zniechęcanie ludzi do działania i grozi wręcz paraliżem działalności społecznej*²⁷.

Blokady endogenne są wytworem samego społeczeństwa obywatelskiego i dotyczą wewnętrznych relacji między różnymi kategoriami tego społeczeństwa. Dla przybliżenia ich natury wymieńmy kilka przykładów takich blokad. Należy do nich oczekiwanie bezpieczeństwa socjalnego i postawa roszczeniowa wobec państwa, żądanie funkcjonowania państwa opiekuńczego. Blokadę stanowi także tkwiąca w polskiej mentalności i obyczaju społecznym skłonność do integracji negatywnej: integracji przeciw czemuś bądź komuś, a nie integracji pozytywnej: na rzecz. Znaczącym elementem blokad endogennych jest wyjaławianie społeczności lokalnych z przywódców działających na szczeblu lokalnym: szybko przechodzą oni do struktur wyższego stopnia, administracyjnych lub partyjnych, nie pozostawiając swych następców. Ogólniej nawet: działalność na szczeblu lokalnym traktowana jest przeważnie jako trampolina do szerszej kariery, a nie jako świadoma praca organiczna, kontynuowana w dłuższej perspektywie czasowej na rzecz danej wspólnoty lokalnej.

W XXI wieku rola społeczeństwa obywatelskiego we właściwym funkcjonowaniu państwa została doceniona zarówno w wymiarze europejskim, jak i na gruncie krajowym. Dokonane zostały zmiany ustawowe, wzmacniające znaczenie organizacji pozarządowych (czyli „trzeciego sektora”) i gwarantujące ich udział w procesie konsultacji społecznych obligatoryjnie lub fakultatywnie przeprowadzanych przez gminy, powiaty i województwa (jako jednostki samorządu terytorialnego).

Konsultacja społeczna jest instytucją demokracji bezpośredniej, a jej przeprowadzenie polega na umożliwieniu wyrażenia przez członków zbiorowości opinii w przedstawionej sprawie. Tworzy się w ten sposób dwustronna relacja, powstająca z inicjatywy organu administracji państwowej. W odróżnieniu od referendum wyniki konsultacji nie są wiążące dla organów władzy publicznej.

Przyjęte zostały akty prawne i dokumenty rządowe, wyznaczające strategie państwa we wzmacnianiu samoorganizacji społecznej.

Niezwykle ważkim krokiem okazało się wejście w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.), w której m. in. po raz pierwszy pojawiła się definicja organizacji pozarządowych. Są nimi, w myśl art. 3 ust. 2 ustawy, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Definicja organizacji pozarządowej jest więc bardzo szeroka, bo mieszczą się w niej również związki zawodowe oraz organizacje samorządu gospodarczego czy zawodowego.

Ustawa ta otworzyła szeroko możliwości przekazywania środków finansowych, w ramach zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych do realizacji przez jednostki administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Ustawa zarysowała również zasady współpracy organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

²⁷ Ibidem, s. 7.

Na mocy tej ustawy utworzona została Rada Działalności Pożytku Publicznego jako organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Do jej zadań należy m. in. udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 cyt. ustawy, związanych z działalnością pożytku publicznego, wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych, a także tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów (art. 35 ustawy).

Pierwszym dokumentem rządowym służącym polityce wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego była przyjęta przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2005 roku „Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”²⁸, w której przedstawiono skróconą diagnozę społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz wyznaczono priorytety jego ewolucji. Dokument ten stanowił podstawę dla opracowania innego dokumentu, określającego sposób realizacji Strategii, a który nazwano Programem Operacyjnym Społeczeństwa Obywatelskiego.

Obecnie obowiązuje „Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009 – 2015”, przyjęta Uchwałą Rady Ministrów nr 240/2008 z dnia 4 listopada 2008 r., w szerszym zakresie kreśląca zadania stawiane przed „trzecim sektorem” oraz określająca metody współpracy sektora rządowego i obywatelskiego.

Ścisły związek z dyskusją nad funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego ma dyskusja nad współczesnym kształtem demokracji, problemem demokracji przedstawicielskiej i demokracji partycypacyjnej oraz związana z nimi koncepcja „dobrego państwa”²⁹. Kazimierz Frieske i Dariusz Zalewski reprezentują pogląd, iż „*dobre państwo*” to takie – jeśli nie przede wszystkim – państwo inkluzyjne, takie zatem, które potrafi włączyć swych obywateli nie tylko w proces demokratycznej selekcji elit politycznych, lecz także w procesy przygotowywania i podejmowania rozmaitych decyzji w ważnych sprawach publicznych. Uważają oni również, że to w sposób zasadniczy zmienia ideę demokratycznego państwa i przesuwa uwagę z demokracji reprezentacyjnej na demokrację partycypacyjną³⁰.

Poniżej zostaną omówione przykładowe formy samoorganizacji społecznej na rzecz powstania społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucje społeczeństwa obywatelskiego.

4. 1. Aktywność polityczna na rzecz budowy silnej demokracji

Aktywność polityczna na rzecz budowy silnej demokracji rozumiana jest tu przede wszystkim jako aktywność przejawiająca się w biernym i czynnym uczestnictwie w życiu politycznym, działalności w istniejących partiach politycznych oraz w organizacjach politycznych, a także w pewnym zakresie w aktywności w działalności samorządu terytorialnego.

Polskie partie polityczne po ponad 20 latach istnienia systemu demokratycznego pozostają bardzo słabo zakorzenione w życiu społecznym Polaków. W Polsce według danych Państwowej Komisji Wyborczej w końcu 2012 roku było zarejestrowanych 80 partii politycznych. Jednak tylko około 3% dorosłych Polaków deklaruje członkostwo lub udział w partii i/lub stowarzyszeniu o charakterze politycznym³¹. Nadto większość obywateli wykazuje znaczną

²⁸ <http://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/strategia-wspierania-rozwoju-spooleczenstwa-obywatelskiego/>

²⁹ Patrz: Witold Kieżun, Jerzy Kubin red., *Dobre państwo*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.

³⁰ Ibidem, s. 129.

³¹ Zofia Kinowska, *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, INFOS BAS, nr 22(136), 6.12. 2012, s. 1.

niechęć do polityki i polityków – wiarę w ich uczciwość deklaruje, według rozmaitych badań, zaledwie ok. 3% Polaków³². Charakterystyczne jest, że według badań Instytutu Spraw Publicznych Polskiej Akademii Nauk osoby cieszące się autorytetem, zasłużone dla regionu, mające zaufanie i szacunek lokalnej społeczności często odmawiają startu w wyborach, ze względu na negatywną opinię o politykach i polityce³³. Problemy z kompletowaniem list wyborczych i brak zainteresowania biernym prawem wyborczym ze strony osób społecznie znaczących łączy się niejednokrotnie z efektami tak zwanej negatywnej wybiórczości w działalności politycznej szczebla centralnego, krajowego.

Najistotniejszym wskaźnikiem biernej aktywności politycznej pozostaje udział w wyborach – czyli wykorzystywanie czynnego prawa wyborczego. Frekwencja w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych od 1989 roku wykazuje, że *Polska jest zdecydowanym outsiderem rankingu – podczas gdy średnia frekwencja dla większości krajów w okresie postkomunistycznym oscyluje wokół 60–70%, w Polsce wynosi ona 47,31%*³⁴. Cytowany ranking dotyczy krajów postkomunistycznych: frekwencja wyborcza w krajach zachodnioeuropejskich jest średnio wyższa od frekwencji w Polsce o ponad 20%. Nawet w tak przełomowych wyborach w 1989 roku frekwencja wyniosła w pierwszej turze 62,32%, a w drugiej zaledwie 25%.

Znaczącym wskaźnikiem tej niskiej aktywności jest jej stabilność. Mikołaj Cześniak w cytowanym opracowaniu przedstawia ten problem przekonująco: *Czemu jest to tak istotne zagadnienie? Odpowiedź jest prosta – stabilność jest funkcjonalna dla demokracji. Z jednej strony, im stabilniejsze są postawy i zachowania obywateli, tym zdrowszy i bardziej przewidywalny jest system demokratyczny. Z drugiej strony, niestabilność może być poważnym wyzwaniem dla demokracji. Badanie stabilności, w tym także stabilności zachowań wyborczych i stabilności uczestnictwa wyborczego, jest więc ważne nie tylko z powodów naukowych (akademickich). Wiedza o tym, dlaczego uczestnictwo wyborcze jest stabilne lub niestabilne, pomaga lepiej zrozumieć całą politykę demokratyczną. Jest to szczególnie istotne w demokratyzujących się krajach, w których władza demokratyczna jest wciąż krucha i nieskonsolidowana*³⁵. Niestety, w świetle analiz partycypacja wyborcza w Polsce jest zjawiskiem bardzo niestałym, dynamicznym. Cytowany Autor podkreśla, że *biorąc pod uwagę znaczenie stabilności dla powodzenia demokratycznego projektu, jest to doniosłe ustalenie, które nakazuje przyglądać się uczestnictwu wyborczemu bardzo uważnie i dostrzegać wszystkie aspekty zjawiska, nie przedstawiać zaś tylko na rozważaniu samego procentowego poziomu frekwencji (niestety, w polskim dyskursie publicznym przeważa ignoranckie podejście do zagadnienia partycypacji wyborczej Polaków)*³⁶.

Przeprowadzona szczegółowa analiza wszystkich czynników wpływających na uczestnictwo wyborcze Polaków wykazała, że:

- Polska jest wyjątkowa pod względem partycypacji wyborczej – różni się znacznie od innych krajów, w tym od pozostałych państw postkomunistycznych;
- infrastruktura instytucjonalna nie wyjaśnia zjawiska uczestnictwa wyborczego w Polsce lub wyjaśnia je w niewielkim stopniu. Poziom partycypacji wyborczej, niższy niż w innych krajach postkomunistycznych, zależy od innych zmiennych niż instytucjonalne;
- zmiany instytucjonalne, choć mogą mieć ograniczony wpływ na badane zjawisko

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

³⁴ Mikołaj Cześniak, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009,

<http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program Prawa i Instytucji Demokratycznych /partycypacjaWyborczaPolakw.pdf>

³⁵ Ibidem, s. 6.

³⁶ Ibidem, s. 12.

i podnieść w pewnym stopniu poziom uczestnictwa, prawdopodobnie nie rozwiążą problemu niskiej frekwencji w Polsce;

- partycypacja wyborcza w Polsce jest niestabilna – wielu obywateli między wyborami przechodzi od uczestnictwa do absencji lub *vice versa*;
- zmiany poziomu partycypacji wyborczej zachodzą przede wszystkim ze względu na niestabilność polskich wyborców, nie zaś ze względu na zmiany w strukturze elektoratu;
- partycypacja wyborcza w Polsce jest silnie związana ze strukturą społeczną – nierówne uczestnictwo ma wpływ na nierówną reprezentację polityczną i nierówny wpływ polityczny;
- zmiany poziomu uczestnictwa nie zawsze wiążą się ze zmianami jego charakteru – w 2007 roku wzrostowi poziomu frekwencji towarzyszył wzrost nierównego jego rozłożenia w strukturze społecznej, ze wszystkimi tego konsekwencjami. To bardzo ważne ustalenie, szczególnie dla reformatorów polskiej demokracji (dylemat: jak podnosić frekwencję, jednocześnie niwelując nierówności)³⁷.

Niechęć do uczestnictwa w organizacjach politycznych i słaba aktywność obywatelska w tworzeniu demokracji przedstawicielskiej koincydują z bardzo krytycznym postrzeganiem głównych instytucji politycznych. Sondaże przeprowadzane przez cały okres III Rzeczypospolitej nieodmiennie wskazują na niskie oceny rządu, Sejmu i Senatu. Jedynym wysoko ocenianym naczelnym organem państwa jest Prezydent – analitycy postaw społecznych wiążą te pozytywne oceny z brakiem ścisłego powiązania Prezydenta z bieżącą polityką.

Opisywane powyżej zjawiska są dysfunkcjonalne wobec idei dobrego państwa³⁸, apolitycznej służby cywilnej oraz działają dysfunkcjonalnie wobec realizacji strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

4. 2. Samorządność terytorialna jako współpraca obywateli dla dobra wspólnoty, realizowana w wymiarze lokalnym

Ważnym elementem rozpowszechniania postaw obywatelskich i budowy społeczeństwa obywatelskiego jest rozwój samorządności w ramach systemu samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie są instytucjami względem siebie autonomicznymi, ale pozostającymi w sprzężeniu zwrotnym. Nie ma dobrze funkcjonującego nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego bez dobrze funkcjonującego systemu samorządności instytucjonalnej. Nie ma też dobrze funkcjonującego samorządu terytorialnego bez wzmocnienia go współpracą z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Nadto, samorząd terytorialny nie może spełniać prawidłowo swych społecznych funkcji bez realizacji zasady pomocniczości.

Odrodzenie polskiego samorządu po ponad pół wieku jego nieistnienia oraz upowszechnienie zasad samorządności nie było zadaniem łatwym.

Wielkim problemem okazywał się brak kadr samorządowych, a entuzjazm działaczy, w pierwszej kadencji związanych głównie z Komitetami Obywatelskimi „Solidarność” nie zawsze wiązał się z umiejętnościami doskonalenia zawodowego i profesjonalizmem pracy. Kadry z okresu PRL-u, często znacznie lepiej poruszające się w problemach prawa i zarządzania, nie zawsze potrafiły dostosować się do nowych realiów ustrojowych. Mimo to, zwłaszcza dwie pierwsze kadencje samorządu (lata 1990-1998) były, jak to oceniane jest jednoznacznie,

³⁷ Witold Kieżun, Jerzy Kubin red., op. cit., s. 30.

³⁸ Ibidem, *passim*.

wielkim sukcesem, a reforma samorządowa powszechnie była określana najbardziej udaną reformą III Rzeczypospolitej.

Utworzenie gmin i przeprowadzenie powszechnych wyborów samorządowych stało się znaczącym bodźcem uruchamiającym inicjatywy ludzkie, prowadziło do podejmowania przez przedstawicieli społeczności lokalnych decyzji o kierunkach rozwoju ich społeczności oraz przyczyniło się do zasadniczych zmian świadomości społecznej.

Zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności), akceptowaną przez kolejne ekipy rządowe i ujętą jako norma konstytucyjna, do gmin były przekazywane coraz to nowe zadania. Wszyscy akceptowali zasadę, że zdecentralizowanie i społeczno-samorządowe rozstrzyganie spraw lokalnych prowadzi również do optymalizacji wykorzystania środków, przeznaczanych z budżetu państwa na realizację konkretnych działań. Przekazanie uprawnień gminom miało jednak otworzyć drogę do coraz pełniejszego wdrażania zasady pomocniczości. Do założeń reformy samorządowej należał rozwój form demokracji bezpośredniej i samorządności, niezależnej od instytucjonalnego systemu samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że reforma samorządowa była najpotężniejszym impulsem wyprowadzającym społeczeństwo polskie z realiów postkomunistycznej Polski lokalnej, w której społecznie utrwalone były postawy pasywności i uległości wobec komunistycznej nomenklatury. Żałować więc należy, że reforma ta nie była kontynuowana w kierunku realizacji zasady pomocniczości. Bez jej wdrożenia samorząd terytorialny nie może stać się trwałym impulsem dla wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego³⁹.

Warto zacytować tu diagnozę prof. Jerzego Regulskiego, przedstawioną w raporcie „Samorządność i demokracja lokalna”: *Konstytucyjna zasada pomocniczości nie znajduje do dziś w Polsce właściwego miejsca w świadomości społecznej. Nie jest też uwzględniana w programach partyjnych ani dostrzegana w działaniach władz państwowych. (...) Zjawiska nieprzestrzegania zasady pomocniczości i powtórnej centralizacji państwa nasilają się w Polsce, prowadząc do niespójności ustroju, zbędnych konfliktów i spadku zaufania społecznego do władzy. Działają tu przede wszystkim naciski biurokracji centralnej, która stara się ingerować w sprawy lokalne, by rozszerzyć w praktyce zakres swych kompetencji. Obserwujemy też dążenia polityków partyjnych do bezpośredniego kierowania maksymalnym zakresem spraw, również na poziomie lokalnym. Z niepokojem obserwujemy w Polsce naruszenia autonomii władz samorządowych zarówno poprzez działania ustawodawcze, jak również poprzez ingerencje administracyjne. Realne wydaje się zagrożenie niezależności samorządu terytorialnego płynące od rządu i jego administracji, a także praktyczne kwestionowanie istoty samorządu. Stajemy wobec groźby zaprzepaszczenia dotychczasowego dorobku samorządów i społeczności lokalnych⁴⁰*. Diagnoza ta, sformułowana kilka lat temu, zachowuje pełną swą użyteczność, gdyż w minionym okresie nie zaszły na tej płaszczyźnie zmiany, prowadzące do jej falsyfikacji.

Bardzo istotnym problemem polskiej samorządności jest przywołany powyżej problem upartyjnienia struktur samorządowych.

Samorząd terytorialny w Polsce przynależy w znacznej mierze do sfery polityki, gdyż to organizacje polityczne posiadają przesądzający wpływ na funkcjonowanie powiatów i województw, czyli dwóch ponadlokalnych szczebli, znaczący wpływ wywierają również w dużej mierze i na funkcjonowanie gmin.

³⁹ Bardzo interesujące rozważania przedstawiła Anna Wyka, *Wokół zasady pomocniczości w Polsce*, w: Aneta Gawkowska, Piotr Gliński, Artur Kościański red., *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2005, s. 146-175.

⁴⁰ Barbara Imiołczyk i Jerzy Regulski oraz inni, *Samorządność i demokracja lokalna*, Raport Konwersatorium Doświadczenia i Przyszłość, nr 2/2007, Warszawa, listopad 2007 r., s. 8-9.

Systemową wykładnię tego problemu przedstawił ostatnio prof. Paweł Sarnecki. W jego ocenie *w budowie samorządu terytorialnego występują pewne podobieństwa do instytucji ogólnopaństwowych (...), z tą wszelako różnicą, że wobec instytucji samorządowych nie występuje ex definitione działalność homogeniczna [całego] Narodu jako dzierżyciela władzy zwierzchniej i nie uznaje się ich jako przejawów realizacji jego suwerennej władzy. Nota bene warto zaznaczyć, że podejście to winno hamująco oddziaływać na aktywność we wspólnotach partii politycznych, które przecież w myśl Konstytucji wpływać mają na kształtowanie „polityki państwa”.* Ta ostatnia nie jest zaś w strukturach samorządowych bezpośrednio kształtowana. Zjawisko silnego upartyjnienia samorządów ocenić więc należy jako niewłaściwe już z przyczyn instytucjonalnych⁴¹.

Wspólnoty lokalne są podstawowym środowiskiem budującym tożsamość obywateli i określającym obszar ich działalności. Współpraca oparta może być wyłącznie na więzi przestrzennej, może być również oparta lokalnie na wspólnocie zainteresowań lub wspólnocie celów. Współpraca lokalna może być niejako instytucjonalizowana w formie samorządu najniższego szczebla, a niekoniecznie w formie organizacji pozarządowej. Współpraca lokalna organizowana poprzez ogniwa samorządu terytorialnego najniższego szczebla – we wsiach poprzez sołectwa, a w miastach poprzez rady osiedli i rady dzielnic – jest przejawem demokracji bezpośredniej, mającej zasadnicze znaczenie dla tworzenia podstawowych więzi społecznych oraz dla rozwoju aktywności obywatelskiej, poczynając od rodziny i sąsiedztwa jako najmniejszej komórki wspólnoty terytorialnej. Współpraca lokalna oparta na wspólnocie zainteresowań może mieć na celu realizację zadań wspólnych – budowa infrastruktury technicznej, tworzenie kół zainteresowań i współpracy artystycznej – lub zaspokajanie potrzeb danej wspólnoty: np. pomoc najsłabszym lub najuboższym członkom wspólnoty. Znaczenie tych form samoorganizacji społecznej jest ogromne i ono decyduje o integracji wspólnot lokalnych, wpływając na powstawanie solidnej społecznej bazy instytucji przede wszystkim gminnych.

Zgodnie z założeniami twórców reformy samorządowej wszelkie uprawnienia na stopniu podstawowym, gminnym, przyznano radom gmin. One powinny natomiast, zgodnie z zasadą subsydiarności, cedować część swych uprawnień na jednostki pomocnicze. Do pracy społecznej na tym najniższym szczeblu lokalnym ludzie nie idą dla kariery czy pieniędzy, lecz wyłącznie ze względu na swe postawy społecznikowskie i chęć pracy na rzecz lokalnej ojczyzny. Motywacją podejmowania takich trudów jest chęć posiadania wpływu na decyzje dotyczące ich lokalnej ojczyzny. Konieczne jest jednak zapewnienie tym działaczom lokalnym najniższego szczebla choć minimalnych środków na obsługę administracyjną czy zwrot choćby kosztów przejazdu – często ludzi nie stać na finansowanie swej społecznikowskiej pasji. Przeważnie jednak rady gmin nie dzielą się swymi uprawnieniami decyzyjnymi, nadają jednostkom pomocniczym gminy jedynie prawo przedstawienia opinii, natomiast prawo finansów publicznych znacznie utrudnia bądź uniemożliwia gminom dotowanie działalności tych jednostek pomocniczych. Współcześnie efektem jest znaczny regres działalności tych podstawowych ogniw samorządu lokalnego. Od tej reguły wyłączone jest sołectwo – dzięki inicjatywie Senatu doszło w 2009 roku, po wielu latach starań, do uchwalenia ustawy, umożliwiającej utworzenie przez radę gminy funduszu sołectkiego, co wzmocniło pozycję tej najstarszej w historii Polski instytucji samorządowej. Nadal jednak kompetencje sołectw są niezwykle wąskie.

Wzmocnieniem innych jednostek, określanych w artykule 5 ustawy o samorządzie gminnym jako jednostki pomocnicze gminy, w ciągu ponad 23 lat ustawodawca szerzej nie zajął się. Samo powołanie ich zależne jest od decyzji rad gmin. Jedyne w Polsce jednostki pomoc-

⁴¹ Paweł Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, w: Zbigniew Witkowski, Agnieszka Bień-Kacała red., *Samorząd w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, TNOiK, s. 25.

nicze, mające ustawową gwarancję funkcjonowania, to rady dzielnic w Warszawie, działające na podstawie ustawy o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy. Po 11 latach obowiązywania ustawy uprawnienia rad dzielnic ograniczają się do możliwości przedstawiania swych opinii w formie uchwał, które to opinie nawet nie są obowiązkowo analizowane przez Radę Warszawy, sprawującą funkcję rady gminy i rady powiatu. Z mocy ustawy jedynym aktem obowiązkowym jest podjęcie przez rady dzielnic uchwał opiniujących załączniki dzielnicowe do budżetu miejskiego: rady te nie posiadają nawet prawa dokonywania jakichkolwiek przeniesień środków finansowych w ramach rozdziałów wewnątrz przyznanego budżetu. Prezydent Warszawy przekazał burmistrzom dzielnic niektóre uprawnienia decyzyjne – jednak burmistrz dzielnicy jest urzędnikiem podległym wyłącznie prezydentowi, a rady dzielnic mają wyłącznie uprawnienia do wyboru lub odwołania burmistrza. Kompetencje niższych jednostek pomocniczych, jak ustawowo określono samorządy osiedlowe w Stolicy, nie istnieją, a ich uprawnienia sprowadzają się do przedstawiania opinii organom dzielnic, które również są wyłącznie organami opiniodawczymi wobec organów samorządowych Warszawy. Spowodowało to osłabienie tych podstawowych ogniw samorządu, uprzednio wyposażonych w pewne uprawnienia w systemie stworzonym przez dwie poprzednie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (ustawy z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy i ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy).

Nakreślona szkieletowo sytuacja w samorządzie Warszawy uwidacznia, że ograniczanie realizacji zasady subsydiarności ma wyłącznie negatywny wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w sektorze obywatelskich wspólnot lokalnych.

Stwierdzenie powyższe nie oznacza, że subsydiarność nie jest w ogóle realizowana – warto zacytować stosunkowo optymistyczną diagnozę Anny Wyki: *Zasada pomocniczości funkcjonuje enklawowo, przebija się z ogromnym trudem, ale nie można powiedzieć, że nie funkcjonuje w ogóle. Jeśli działa, to przede wszystkim na poziomie lokalnym, a ściślej – gminnym, czy to miejskim, czy wiejskim. Starania o realizację zasady pomocniczości utrzymują nadal formę odwłaszczania „po kawałku” zadań i odpowiedzialności. Proces ten dokonuje się obecnie przede wszystkim w obszarze relacji między organizacjami pozarządowymi a instytucjami samorządowymi. I to właśnie sektor obywatelski wydaje się dziś najbardziej zainteresowany i aktywny, by zasada ta mogła być stosowana w szerszej skali społecznej*⁴².

Formą wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym jest wprowadzenie w statutach wielu gmin, w ślad za Konstytucją, instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców⁴³. Z badania zrealizowanego przez Fundację Batorego wynika, że jedynie 11% objętych badaniem gmin i miast przewidziało w swoich statutach taką możliwość. Nadto, nawet tam, gdzie istnieje ta możliwość, jest ona obwarowana szczegółowymi wymogami, które w praktyce bardzo ograniczają możliwość skorzystania z tej instytucji. Przykładowo, liczba podpisów wymaganych do zgłoszenia projektu uchwały przygotowanej przez mieszkańców wynosi 500, podczas gdy do wyboru radnego często wystarczy uzyskanie kilkudziesięciu głosów poparcia. Nadto, instytucja ta nie jest ustawowo usankcjonowana, co prowadzi do kwestionowania przyjętych w statutach rozwiązań w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów, a nawet sądu administracyjnego⁴⁴. Fundacja Batorego zamówiła ekspertyzę prawną na temat dopuszczalności regu-

⁴² Anna Wyka, op. cit., s. 169-170.

⁴³ Analizę stanu faktycznego stosowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przedstawił Grzegorz Makowski w: *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, 2011, http://www.academia.edu/4497022/Obywatelska_inicjatywa_uchwalodawcza_-_prawo_i_praktyka.

⁴⁴ Szerzej o instytucji Anna Rytel-Warzocha, Piotr Uziębło, *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, w: *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, s. 147-198.

lowania takiej inicjatywy w statutach jednostek samorządowych, którą przygotował prof. Hubert Izdebski⁴⁵. Warto zacytować kluczowy wniosek eksperta: *Ponieważ w odniesieniu do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców ustawy, w szczególności wszystkie trzy ustrojowe ustawy samorządowe, odpowiednich ograniczeń nie zawierają, wynika z tego - najbardziej już konkretna - teza o dopuszczalności, lecz tylko kompleksowego, tj. bez odsyłania do odrębnych uchwał organów stanowiących, statutowego unormowania kwestii tej inicjatywy.*

Prezydent RP skierował 30 sierpnia 2013 roku do Sejmu projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, w którym przewidziano m. in. uregulowanie kwestii dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie samorządu. Projekt, zawarty w druku sejmowym nr 1699, jest po pierwszym czytaniu i po wysłuchaniu publicznym. Zgodnie z przepisami projektu, prawo inicjatywy ma przysługiwać mieszkańcom gminy mającym prawo wybierania do rady gminy. Szczegółowy tryb i zasady wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (w tym m. in. minimalną liczebność grupy osób uprawnionych do wniesienia projektu uchwały) mają normować statuty poszczególnych jednostek.

Wzmocnieniu lokalnej demokracji partycypacyjnej służyć ma wprowadzenie w prawie samorządowym obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych. Nie mają one mocy wiążącej, jednak zakres spraw podlegających konsultacjom jest coraz szerszy i nie ma społecznych możliwości niebrania przez organy samorządu wyników konsultacji pod uwagę.

Samorządy zobowiązane są do przeprowadzania takich konsultacji m. in. przy tworzeniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego, opracowywaniu programów ochrony środowiska, a także w odniesieniu do projektów zmian granic gmin, powoływania lub likwidacji samorządowych jednostek pomocniczych. Niezależnie od zakresu obligatoryjnych konsultacji samorządy mogą z własnej inicjatywy poddawać rozmaite sprawy pod konsultacje społeczne.

Kolejną nową formą aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego stało się w ostatnich dwóch latach wprowadzanie tzw. budżetu obywatelskiego, zwanego również budżetem partycypacyjnym. Polega on na wydzieleniu z budżetu gminnego jakiejś jego części (w początkowym okresie bardzo skromnej), o której przeznaczeniu podejmują decyzję członkowie danej wspólnoty samorządowej w procesie przeprowadzanych szeroko konsultacji społecznych. Stopień zainteresowania obywateli tą inicjatywą jest na tyle znaczny, że można przewidywać, iż budżet obywatelski stanie się stałą instytucją samorządu terytorialnego. Z pewnością prowadzi on do znaczącej aktywizacji obywateli i organizacji pozarządowych, a więc do wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego.

W 2011 roku zainicjowany został przez niemal 400 samorządowców, przedstawicieli organizacji pozarządowych i osób zainteresowanych tematyką partycypacji publicznej, projekt społeczny „Decydujemy razem”, poświęcony udziałowi społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych, problematyce partycypacji publicznej w wymiarze lokalnym. W dniach 16-17 stycznia 2014 roku odbywało się spotkanie poświęcone m. in. wzmocnieniu mechanizmów aktywności obywateli w kreowaniu lokalnych polityk publicznych, systemowi wsparcia partycypacji publicznej w Polsce, roli mediów obywatelskich oraz definiowaniu Kanonu Konsultacji Lokalnych.

Te i inne akcje społeczne są istotnymi elementami wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym i krajowym.

⁴⁵ Zamieszczona jest ona na stronie <http://www.isp.org.pl/decydujemyrazem/aktualnosci,1,532.html>.

4. 3. Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucje demokracji bezpośredniej

Wielkie znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego na każdym poziomie, od najmniejszej terytorialnej wspólnoty po całe państwo, ma instytucja referendum, w którym obywatele ze swej inicjatywy lub na wniosek organów państwa uzyskują prawo podejmowania decyzji samodzielnie, a nie poprzez swych przedstawicieli wybranych uprzednio w wyborach powszechnych. Instytucja ta, istniejąca w polskim prawie konstytucyjnym i samorządowym, nie jest instytucją powszechną w Europie⁴⁶. Sama instytucja referendum bywa kwestionowana, jako sprzeczna z zasadami demokracji przedstawicielskiej⁴⁷.

Polski system prawno-ustrojowy nie zakłada szerszego stosowania instytucji demokracji bezpośredniej. Z tego też powodu ustanowione zostały dość wysokie progi frekwencyjne do przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców.

Zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 706), w referendum tym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej, wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

- w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki,
- co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,
- w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Przedmiotem referendum gminnego może być również:

- odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), będącego w Polsce jednoosobowym organem wykonawczym gminy,
- samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu lub, w skali województwa, 5% jego mieszkańców uprawnionych do głosowania.

Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, z wyjątkiem referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, gdzie dla jego ważności konieczny jest udział nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów, z wyjątkiem referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, gdzie konieczne jest poparcie wniosku co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Przez długie lata instytucja referendum była niezwykle rzadko stosowana, a jeszcze rzadziej referenda były przeprowadzane z wynikiem obowiązującym. W ostatnich latach jednak coraz częściej dochodzi do rozstrzygających referendów, zwłaszcza w sprawie odwołania władz gminnych. Jest to oznaka krzepnięcia demokracji w Polsce, gdyż „silna demokracja” oparta na uczestnictwie, obywatelskości i dobru publicznym wymaga, aby obywatele nie tylko

⁴⁶ Szerokie omówienie roli referendum narodowego i lokalnego przedstawił Marcin Rachwał w: *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 60 i nast.

⁴⁷ Ibidem, s. 88 i nast.

postrzegali ją jako wartość, ale aby byli zdolni do dokonywania znaczących, autonomicznych i odpowiedzialnych wyborów.

Zwolennicy referendum jako najbardziej demokratycznej formy rządzenia przedstawiają poniższe argumenty, przemawiające za szerokim stosowaniem tej instytucji⁴⁸:

1. Elity polityczne nieskore są do debaty i decyzji w sprawach ryzykownych politycznie – referenda dają możliwość debaty i podejmowania takich decyzji;
2. Decyzje bliższe są społeczeństwu, niż gdyby podjęły je elity polityczne;
3. Decyzje podjęte tą drogą mają charakter publiczny – w odróżnieniu od kularowych przetargów i umów między politykami;
4. Wola społeczeństwa jest precyzyjnie wyjaśniona, bez „filtrów” partii politycznych;
5. Referenda angażują obywateli, zapobiegają apatii i alienacji;
6. Społeczeństwo nie zważa na doraźny interes elit politycznych;
7. Udział w referendach przekształca się w inne (bardziej trwałe) formy partycypacji politycznej.

Powyższe argumenty wskazują na duże znaczenie tej instytucji demokracji dla rozwoju i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.

Dokonane w 2002 roku zmiany w ustawie o samorządzie gminnym, wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta) spowodowały, iż podczas kadencji samorządowej tylko w drodze referendum można dokonać zmiany tego jednoosobowego organu wykonawczego gminy. Klapa bezpieczeństwa, którą stanowi właśnie referendum lokalne, jest bardzo trudna do uchylecia. Wszelkie postulaty odebrania obywatelom prawa do referendum, czyli współdecydowania o losach lokalnej społeczności i prawa oceny włodarza lokalnej społeczności częściej niż raz na 4 lata, przy okazji cyklicznych wyborów, prowadziłyby do pogłębienia alienacji politycznej. Warto ponownie zacytować diagnozę przedstawioną w cytowanym Raporcie Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”: *Każdy organ władzy musi podlegać ocenie i kontroli społecznej. Ograniczenie kontroli władzy samorządowej jedynie do mechanizmu wyborczego grozi nadużywaniem władzy. Niezbędne są mechanizmy bieżącej kontroli. Społeczności powinny być zdolne do identyfikowania swoich potrzeb, wyznaczania celów rozwoju i bieżącego komunikowania ich władzom, a ponadto do wykorzystywania narzędzi kontrolnych i egzekwowania swych ocen*⁴⁹.

Powyższe oceny odnoszą się do referendum lokalnego, zasadne są również także w odniesieniu do referendum ogólnokrajowego, wprowadzonego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Regulacje szczegółowe dotyczące referendum ogólnokrajowego zawarte zostały w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507, z późn. zm.). Zgodnie z przepisem artykułu 63 cytowanej ustawy wniosek w sprawie referendum przeprowadzanego z inicjatywy mieszkańców musi być poparty przez 500 000 obywateli, natomiast przeprowadzenie takiego referendum uwarunkowane jest od podjęcia pozytywnej decyzji przez Sejm. Ta konstrukcja prawna nie zawiera więc zobowiązania władz państwowych do przeprowadzania referendum na wniosek obywateli, pozwala im jedynie występować z takim wnioskiem do Sejmu RP.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła obywatelską inicjatywę ustawodawczą (inicjatywę ludową) jako jeden z elementów demokracji bezpośredniej, który umożliwia określonej przez prawo grupie obywateli (co najmniej 100 tys. obywateli), posiadających pełnię praw wyborczych, wystąpienie z inicjatywą

⁴⁸ M. Dębicki, *Referendum: iluzja czy realność bezpośredniej demokracji*, „Rzeczpospolita” z 6.12.1995 r., s. 16, cyt. za M. Rachwałd, op. cit. s.91-92.

⁴⁹ Barbara Imiołczyk i Jerzy Regulski, op. cit., s. 23.

ustawodawczą. Procedurę obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce reguluje ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 1999 r. Nr 62, poz.688). W celu wniesienia projektu ustawy do Sejmu tworzy się komitet inicjatywy ustawodawczej.

Obowiązujące wymogi powodują, że w ciągu kilkunastu minionych lat, zgodnie z oceną Instytutu Spraw Obywatelskich, partie polityczne i związki zawodowe w praktyce „zawłaszczły” inicjatywę ustawodawczą, a zgłaszane projekty obywatelskie przeważnie nie reprezentowały odpowiedniego poziomu legislacyjnego. Uzasadniona jest opinia dr. Piotra Uziębły, że konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: *czy obecnie obowiązujące zapisy prawa zezwalają na składanie projektów przez prawdziwie oddolne komitety? Jest to problem trudny do rozstrzygnięcia. Teoretycznie zebrać 100 tys. podpisów jest bardzo prosto dla kogoś, kto posiada odpowiednie struktury. Jednak w praktyce dysponują nimi wyłącznie partie polityczne, ewentualnie silne organizacje społeczne, czy związki zawodowe. W określonym prawem okresie 3 miesięcy, jakie przeznaczone są na zbiórkę podpisów, oddolna i niezależna inicjatywa nie ma możliwości zebrania wymaganych 100 tys. podpisów*⁵⁰.

Przeprowadzona przez Instytut Spraw Obywatelskich w 2012 roku analiza stanu inicjatyw obywatelskich wykazała, że w okresie od 1999 roku, czyli od przyjęcia ustawy o inicjatywie obywatelskiej 105 Komitetów Inicjatywy Ustawodawczej zebrało łącznie 4 580 000 podpisów Polaków pod obywatelskimi projektami ustaw, którym następnie nie nadano biegu. W połowie 2013 roku liczba obywatelskich inicjatyw ustawodawczych wynosiła 116⁵¹. Zgodnie z danymi uzyskanymi z Kancelarii Sejmu tylko w 35 przypadkach udało się spełnić wszystkie wymogi formalne i projekty ustaw zostały skierowane do pierwszego czytania. Z liczby tej 14 projektów zostało odrzuconych, 11 czeka jeszcze na zakończenie drogi legislacyjnej, a tylko 10 ustaw zostało przyjętych przez posłów i stały się obowiązującym prawem⁵². Najgłośniejszą z nich była inicjatywa Obywatelskiego Komitetu na rzecz *Przywrócenia Świąta Trzech Króli* pod przewodnictwem Jerzego Kropiwnickiego, która doprowadziła do przywrócenia 6 stycznia jako dnia wolnego od pracy od 2011 roku. Najnowszą ustawą uchwaloną w wyniku inicjatywy ludowej jest podpisana 18 grudnia 2013 r. przez Prezydenta ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, która 9 stycznia 2014 r. opublikowana została w Dzienniku Ustaw. Obecnie, w styczniu 2014 roku, w Sejmie proceduje się 10 projektów, wśród których jeden zgłoszony był w 2008 roku, cztery w roku 2010, cztery w roku 2011 i jeden w roku 2012⁵³.

Z powodu trudności w realizacji prawa do inicjatywy ustawodawczej przez grupy obywateli uruchomiona została kampania społeczna „Obywatele decydują”. W jej ramach na początku 2012 roku oficjalnie rozpoczęto prace nad usprawnieniem tego jednego z najważniejszych narzędzi demokracji bezpośredniej, jakim jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza⁵⁴. Organizatorem kampanii „Obywatele decydują” jest Instytut Spraw Obywatelskich (INSPRO) z Łodzi, organizacja pożytku publicznego niezwiązana z żadną partią polityczną czy grupą interesu. Założeniami projektodawców kampanii jest ułatwienie Polakom składania obywatelskich projektów ustaw. Wśród najważniejszych barier, w opinii inicjatorów kampanii niezbędnych do ustawowej korekacji, jest zbyt krótki czas na zebranie niezbędnej ilości podpisów, zbyt duża ilość podpisów niezbędnych dla ważności inicjatywy oraz zapewnienie rozpatrzenia obywatelskiego projektu przez Sejm w określonym czasie (*bo nie może być tak, że obywatelskie*

⁵⁰ <https://obywateledecyduja.pl/2012/05/wywiad-z-dr-piotrem-uzieblo/#more-385>

⁵¹ Pełen wykaz tabelaryczny zamieszczony na stronie: <https://obywateledecyduja.pl/merytorycznie/stan-obecny/>

⁵² <https://obywateledecyduja.pl/2012/06/obywatelskie-inicjatywy-ustawodawcze-w-sejmie/>

⁵³ <http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/0/695128D85AE073D2C125796500570549?Open>

⁵⁴ <https://obywateledecyduja.pl/o-inicjatywie/o-projekcie/>

projekty ustaw „leżakują” latami w parlamentarnej „zamrażarce” lub trafiają bez rozpatrzenia do parlamentarnego „kosza”⁵⁵.

W ramach kampanii opublikowany został w maju 2012 r. raport *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*⁵⁶. Stanowi on kompleksowy zbiór istotnych informacji dla aktywnych obywatelsko. Autorzy Raportu, dr Anna Rytel-Warzocho, dr Piotr Uziębło i Manuel Herrmann, wypracowali 14 rekomendacji zmian ustawowych, wśród których najistotniejszymi są:

- pełne wyłączenie zasady dyskontynuacji w odniesieniu do projektów obywatelskich,
- liberalizacja regulaminu Sejmu w zakresie przepisów dotyczących obowiązku przedłożenia przez komitet inicjatywy ustawodawczej analizy skutków finansowych projektu ustawy,
- nadanie komitetowi inicjatywy uprawnień do wprowadzania poprawek do projektu lub wycofania go w terminie do zakończenia drugiego czytania,
- zapewnienie przedstawicielom komitetu inicjatywy społecznej zwrotu poniesionych, uzasadnionych kosztów do wysokości 20 tysięcy zł, w szczególności: kosztów podróży, promocji i obsługi prawnej. Zwrot następowałby na podstawie wstępnego sprawozdania finansowego,
- przyjęcie brzmienia artykułu 13 obecnej ustawy zgodnego z zaproponowanym przez senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (VII kadencja, druk nr 926, uchwała Senatu z dnia 28 czerwca 2008 r.): *Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Senatu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy. W wypadkach określonych w art. 4 ust. 3 i 4 pierwsze czytanie odbywa się nie później niż w terminie 3 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu. Jeżeli projekt ustawy został skierowany przez Sejm do komisji, jego drugie czytanie przeprowadza się w terminie do 6 miesięcy od daty tego skierowania. Trzecie czytanie ustawy przeprowadza się niezwłocznie, chyba że projekt ustawy został skierowany przez Sejm do komisji. W takim wypadku trzecie czytanie projektu ustawy przeprowadza się w terminie do 3 miesięcy od daty skierowania.*

4. 4. Funkcjonowanie dobrowolnych stowarzyszeń i organizacji pozarządowych

Według badań CBOS z 2012 roku, dotyczących zaangażowania się Polaków w działalność w organizacjach społecznych, blisko 30% związanych jest z taką działalnością obywatelską⁵⁷. Jest to najwyższy wskaźnik od 1998 roku⁵⁸. Jednak tylko 20% Polaków deklaruje, że w ciągu minionego roku wykonało pracę społeczną, co lokuje Polskę na szarym europejskim końcu.

Sektor organizacji pozarządowych nadal jest w fazie formowania się i wypracowywania właściwych metod działania. Podstawy prawne ich funkcjonowania określała do 2003 roku wyłącznie ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach. W 2003 roku została uchwalona fundamentalna dla organizacji pozarządowych ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tą ustawą za organizacje poza-

⁵⁵ Petycja do parlamentarzystów, cyt. za: <http://prawo.vagla.pl/node/9942>

⁵⁶ <https://obywateledecyduja.pl/o-inicjatywie/raport/>

⁵⁷ M. Grabowska (red.), *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012*, seria „Opinie i Diagnozy” nr 22, CBOS, Warszawa 2012.

⁵⁸ Zofia Kinowska, op. cit., s. 2.

rządowe uznaje się osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych (w rozumieniu przepisów o finansach publicznych) i nie działają w celu osiągnięcia zysku. Są to więc fundacje i stowarzyszenia, a także związki zawodowe i organizacje samorządu gospodarczego. Związki zawodowe w Polsce są liczne, a w rozmowach z rządem i organizacjami pracodawców w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych reprezentowane są przez trzy centrale związkowe: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych.

Natomiast zgodnie z cytowaną powyżej ustawą „działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych”.

W końcu 2012 roku według Głównego Urzędu Statystycznego w Polsce było zarejestrowanych 100 299 organizacji i stowarzyszeń społecznych oraz 15 219 fundacji.

Pośród wymienionych organizacji i stowarzyszeń 8542 (stan na marzec 2013) posiada status organizacji pożytku publicznego, upoważniający do otrzymania 1% z podatku należnego państwu od osób fizycznych.

Jest to bardzo znacząca pomoc dla organizacji pozarządowych, gdyż mogą one realizować swoje cele statutowe dzięki własnym zasobom pieniężnym. Korzystają one z pomocy wolontariuszy, jednak zasięg ich działania uzależniony jest w dużej mierze od budżetu, którym dysponują. Najwięcej pieniędzy zasilających sektor pozarządowy pochodzi ze źródeł publicznych (jest to 30% ich dochodów, łącznie ze źródeł samorządowych i rządowych). Obok tych środków, uzyskiwanych w zamian za realizację zadań publicznych, do najważniejszych dochodów organizacji pozarządowych należą środki uzyskiwane z działalności gospodarczej oraz odpłatnej działalności statutowej (ok. 25%), darowizny od osób prywatnych i firm (ok. 11%) oraz składki członkowskie (ok. 8%).

Należy podkreślić, iż państwo dążąc do wzmocnienia sektora organizacji pozarządowych zainicjowało powoływanie komisji dialogu społecznego. Wojewódzkie komisje dialogu społecznego zostały utworzone na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Zasady i tryb ich działania, jak również sposób ustalania ich składu określa wspomniana ustawa oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 roku w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego. Wojewódzkie komisje dialogu społecznego działają obecnie we wszystkich województwach.

Niektóre wielkie miasta, posiadające status gminy, również powołały Komisje Dialogu Społecznego, choć na mocy obowiązujących przepisów nie mają takiego obowiązku.

Natomiast gminy zobowiązane są ustawowo do współpracy z organizacjami pożytku publicznego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada, sejmik) ma obowiązek uchwalenia szczegółowego sposobu konsultowania z sektorem pozarządowym aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Zasady konsultacji powinny być zawarte w uchwale rady. Przepisy ustawy bezwzględnie wymagają takich konsultacji, jednak organom uchwalającym zasady pozostawiają swobodę decyzji co do ich formy oraz sposobu ich prowadzenia.

W socjologii istnieją rozmaite klasyfikacje organizacji pozarządowych. Jedną z nich, opartą na koncepcji Roberta Putnama, przyjmuje podział ich na dwa główne typy⁵⁹. *Stowarzyszenia typu wiążącego (skupiającego) są to organizacje, w których oś mobilizacji przebiega wokół*

⁵⁹ Cytowane za Jerzy Bartkowski, *Więź społeczna i aktywność stowarzyszeniowa*, w: Aneta Gawkowska, Piotr Gliński, Artur Kościński red., *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna*, s. 129-146.

*specyficznego interesu grupowego (niezależnie od jego genezy). Stowarzyszenia te aktywizują już istniejącą więź i przekształcają grupę z kategorii potencjalnej w byt rzeczywisty, zdolny do działania, podnosząc morale członków i spajając ich organizację grupową. (...) Stowarzyszenia typu pomostowego są natomiast organizacjami, w których grupowy charakter ich bazy rekrutacyjnej, rola materialnych i niematerialnych interesów ich członków, ograniczony społecznie obiekt starań wspólnych, nie występuje w sposób tak wyraźny i pierwotny. Ich charakter opiera się z jednej strony na skupianiu wokół wartości o charakterze uniwersalistycznym, a z drugiej na mechanizmie rekrutacji przebiegającym w poprzek społecznych podziałów*⁶⁰.

Do organizacji pierwszego typu zalicza się m. in. rady rodzicielskie, stowarzyszenia oświatowe, sąsiedztwo typu wiejskiego i miejskiego, samorząd terytorialny różnych szczebli, tradycyjne lokalne stowarzyszenia, Ochotnicze Straże Pożarne, stowarzyszenia religijne i przyparafialne, związki zawodowe, organizacje samopomocowe, stowarzyszenia wspólnego losu i interesu (kombatanci, renciści, emeryci).

Wśród stowarzyszeń typu pomostowego znajdują się stowarzyszenia edukacyjne, organizacje hobbystyczne, zrzeszenia sportowe, organizacje polityczne, organizacje dobroczynne, kulturalne, ekologiczne oraz wszelkie organizacje działające na rzecz demokracji i ochrony praw człowieka.

Dziesięcioletnie już funkcjonowanie organizacji pozarządowych na mocy przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie pozwala na potwierdzenie użyteczności typologii organizacji sektora pozarządowego, zaproponowanej przez Piotra Glińskiego w 2006 roku⁶¹. Autor ten, po przeprowadzeniu szczegółowych badań empirycznych, wyróżnił w oparciu o zasadę organizującą aktywność organizacji pozarządowych następujące style działania tych organizacji:

1. styl trzeciosektorowy – charakterystyczny dla organizacji powstałych po 1989 r., ukształtowanych i związanych z niezależnym sektorem pozarządowym;
2. styl liderowski – określony przez dominującego nad całą organizacją lidera, determinującego całokształt działalności tej organizacji;
3. styl postpeerelowski nostalgiczny – ściśle nawiązujący do obyczajowości i mentalności z czasów PRL;
4. styl „nawróconego” – charakteryzujący organizacje pochodzące z czasów PRL, które podczas transformacji systemowej zerwały z przeszłością i działają w sposób całkowicie nowy;
5. styl fantomowy – dotyczy organizacji, które potencjalnie istnieją, ale które nie przejawiają oznak tego istnienia;
6. styl promieniującej enklawowości obywatelskiej – charakteryzujący się wysoką jakością obywatelskiego zaangażowania, rozumianego przede wszystkim jako działalność na rzecz wspólnego dobra oraz wywierającego wyraźny wpływ na otoczenie;
7. styl parapolityczny – charakteryzuje organizacje dążące do aktywnego uczestniczenia i zajmowania stanowisk w życiu publicznym i w dyskursie publicznym;
8. styl symbiotyczny – jest to styl organizacji, których zasadą funkcjonowania jest stałe powiązanie z instytucją odmienną, należącą do sektora rządowego, samorządowego czy kościoła;
9. styl biznesowy – charakteryzuje organizacje, których celem działania jest przynoszenie zysków materialnych osobom związanym z tą organizacją. Polega to oczywiście na nie-

⁶⁰ Ibidem, s. 132.

⁶¹ Piotr Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.

formalnych manipulacjach, gdyż ustawową zasadą jest osiągnięcie dochodów wyłącznie na rzecz statutowej działalności organizacji;

10. styl wspólnotowy – zasadą organizującą aktywność takich organizacji jest kształtowanie wspólnoty, budowanie więzi społecznych wokół określonych wartości.

Przedstawione powyżej style działania organizacji pozarządowych rzadko występują w czystej formie: w jednej organizacji można odnaleźć dwa lub więcej stylów działania. Typologia ta wskazuje na istotne cechy funkcjonujących organizacji pozarządowych, które oglądane z dalszej perspektywy zdają się być dość jednolite. Świadomość ich rzeczywistego charakteru może być pomocna chociażby dla przedstawicieli samorządu terytorialnego, zajmujących się współpracą z sektorem organizacji pozarządowych.

4. 5. Wolontariat

Wolontariat jest to dobrowolna, bezpłatna, świadoma praca na rzecz innych lub całego społeczeństwa, niezależna od związków rodzinnych, koleżeńskich czy przyjacielskich. Według cytowanej powyżej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wolontariuszem jest ten, kto dobrowolnie i świadomie oraz bez wynagrodzenia angażuje się w pracę na rzecz osób, organizacji pozarządowych, a także rozmaitych instytucji działających w różnych obszarach społecznych. Instytucje te nie mogą korzystać z pracy wolontariuszy przy prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Wolontariusz wykonując pracę bezpłatnie nie otrzymuje wynagrodzenia materialnego, lecz uzyskuje korzyści niematerialne: satysfakcję, spełnienie swoich motywacji, zyskuje przyjaciół i znajomych, zdobywa wiedzę, doświadczenie i nowe umiejętności, a w związku z tym i lepszą pozycję na rynku pracy.

Największym odbiorcą pomocy wolontariackiej są organizacje pozarządowe. Współpracę wolontariuszy z odbiorcami ich usług organizują Centra Wolontariatu, których w Polsce jest kilkadziesiąt.

Polska pozostaje na ostatnim miejscu wśród krajów europejskich pod względem aktywności wolontariackiej: *według badania Eurobarometru z 2011 r. średnio 24% obywateli UE regularnie lub okazjonalnie prowadzi działalność wolontariacką. Różnice między państwami członkowskimi pod względem zaangażowania w wolontariat sięgają 48 pkt proc. Właśnie tyle dzieli najaktywniejszą Holandię od Polski. Do krajów o największej liczbie wolontariuszy należą: Holandia (57%), Dania (43%), Finlandia (39%), Austria (37%), Luksemburg (35%), Niemcy i Słowenia (34%). Wśród państw poniżej średniej UE znalazły się m.in. Malta (16%), Hiszpania (15%), Grecja (14%), Rumunia (14%), Bułgaria (12%), Portugalia (12%) i na ostatnim miejscu – Polska (9%)⁶².*

* * *

Przedstawione powyżej uwagi z pewnością nie wyczerpują zagadnienia, gdyż w ostatnich dekadach problematyka społeczeństwa obywatelskiego zaowocowała olbrzymią literaturą, szerokimi analizami teoretycznymi i pracami badawczymi. Zarys ten jednak miał na celu pobudzić do refleksji nad kondycją współczesnego polskiego społeczeństwa obywatelskiego oraz nad problemami, z jakimi przychodzi mu się borykać.

Wydaje się zachowywać pełną aktualność sformułowana parę lat temu przez Jerzego Regulskiego i Barbarę Imiołczyk diagnoza, w myśl której *obecny stan społeczeństwa obywa-*

⁶² Ibidem, s. 2.

telskiego w Polsce pozostaje w tyle za rozwojem w innych dziedzinach, takich jak ustrój czy gospodarka. Opóźnienie to jest jednym z głównych hamulców rozwoju Polski⁶³

Kwintesencją idei społeczeństwa obywatelskiego jest przekonanie, że życie w państwie demokratycznym, gdzie o większości spraw rozstrzyga większość zorganizowana w partiach politycznych, nie musi owocować apatią i wyobcowaniem obywateli z życia publicznego, lecz wręcz przeciwnie, powinny istnieć mechanizmy umożliwiające rozwój postaw obywatelskich i samoorganizacji społecznej, niezależnej od działań aparatu politycznego nowoczesnego państwa.

Należy jednak podkreślić, że sama koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, wskazująca na miejsce i rolę jednostki w społeczeństwie, wyrasta z zachodniej myśli politycznej i z zachodnich realiów społeczno-politycznych, a niekoniecznie posiada rangę rozwiązania uniwersalnego. W Polsce, biorąc pod uwagę jego głębokie zakorzenienie w naszej historii i tradycji, ma pełne zastosowanie i może stanowić realną pomoc w realizacji zadań wspólnotowych, zadań publicznych.

Analizy socjologiczne postaw obywatelskich Polaków prowadzą wszystkich autorów do konstatacji bierności społecznej naszych obywateli, a więc do konstatacji słabości polskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Nietrafne jest doszukiwanie się przyczyn historycznych takiego stanu rzeczy: oczywiście, zawsze można stwierdzić, że Polaków charakteryzuje „słomiany zapał” oraz że praca organizacyjna nie leży w naszej mentalności. Takie rozumowanie nie jest jednak satysfakcjonujące. Należy przede wszystkim wziąć pod uwagę przyczyny ustrojowe i prawne.

Jako przyczynę historyczną wskazać można decyzję o rozwiązaniu Komitetów Obywatelskich „Solidarności”, co oznaczało w praktyce społeczne zmarnowanie entuzjazmu ich działaczy, którzy w swej masie nie zasilili kształtujących się w owym okresie nowych partii politycznych.

Wśród przyczyn słabości polskiego społeczeństwa obywatelskiego można z pewnością widzieć sytuację samorządu terytorialnego, który w ciągu dwudziestu kilku lat przekształcony został w maszynę biurokratyczną, w pewnej mierze oderwaną od obywateli. Warto powrócić tu do tezy o pozostawianiu przez te dwie autonomiczne instytucje w sprzężeniu zwrotnym: słabość jednej oznacza i słabość drugiej.

Istotną przyczyną słabości polskiego społeczeństwa obywatelskiego jest z pewnością bardzo niska partycypacja społeczna Polaków, a spowodowana ona jest także przez dominujące nastawienie naszych elit politycznych w odniesieniu do form demokracji bezpośredniej. Przedstawiciele wszystkich rządzących kolejno partii politycznych opowiadają się za pełną realizacją modelu demokracji przedstawicielskiej, niechętnie pozwalając obywatelom na podejmowanie decyzji samodzielnie, często ograniczając ich prawa polityczne do wrzucenia kartki do urny raz na cztery lata⁶⁴.

⁶³ B. Imiołczyk i J. Regulski, op. cit., s.17.

⁶⁴ Szczegółową analizę przedstawił Marcin Rachwał, op. cit., passim, konkludując w podsumowaniu: *w związku ze zmianą systemu politycznego i wprowadzeniem do Konstytucji Polski zapisu o zwierzchnictwie narodu mogło się wydawać, iż referendum będzie ważnym instrumentem wyrażania opinii i podejmowania decyzji przez suwerena. Jednakże jak wykazała przeprowadzona analiza, zdecydowana większość inicjatyw o przeprowadzenie głosowania powszechnego została odrzucona przez parlamentarzystów. Dlatego też uprawniona jest teza, iż referendum w Polsce w bardzo ograniczonym stopniu zapewnia obywatelom udział w procesie sprawowania władzy (s. 306). (...) Zwykle z inicjatywą ludową w sprawie zarządzania referendum ogólnokrajowego występowały partie, które znajdowały się w opozycji do aktualnie sprawujących władzę. A zatem ta forma demokracji bezpośredniej była jednym z instrumentów opozycji w rywalizacji z rządzącymi (s. 307). (...) Inicjatywa ludowa zwykle nie powodowała powstawania nowych porozumień „poziomych” między obywatelami, jak również nie przyczyniła się w szerszym zakresie do zbudowania społeczeństwa uczestniczącego i otwartego. A zatem przedmiotowa instytucja demokracji bezpośredniej w umiarkowanym stopniu wpłynęła na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. W większości*

Również ważką przyczyną jest bardzo ograniczona realizacja wywodzącej się ze społecznej nauki katolickiej, a przyjętej przez prawo unijne zasady subsydiarności.

Organizacje społeczne, które chcą uzyskać status organizacji pożytku publicznego, muszą sprostać nie tylko wiążącym się z tym statusem obowiązkom biurokratycznym, które muszą być realizowane w sposób profesjonalny (a oznacza to konieczność zatrudniania specjalistów księgowych i prawników), ale i muszą podolać wysokim kosztom związanym z obowiązkiem przedstawiania zewnętrznego audytu.

Czy właśnie w gąszczu biurokratyczno-prawnym nie obumiera polskie społeczeństwo obywatelskie? Z pewnością takie warunki prawno-organizacyjne nie służą jego rozwojowi. Trudne jest w tych warunkach wzięcie przez obywateli spraw we własne ręce – aby odwołać się do cytowanej uprzednio lapidarnej definicji społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony niezwykle trafne jest spostrzeżenie Jerzego Szackiego, że *biorąc pod uwagę obserwowane w wielu krajach zniechęcenie ludzi do tradycyjnej polityki, można (...) wróżyć idei społeczeństwa obywatelskiego niezłą przyszłość*⁶⁵.

Warto podsumować przedstawione opracowanie podstawowym zaleceniem, sformułowanym przez cytowanego uprzednio politologa Roberta Putnama: *rząd demokratyczny jest silniejszy, a nie słabszy, kiedy wokół niego jest aktywne społeczeństwo obywatelskie*⁶⁶ oraz konkluzją Marcina Rachwała: *bez silnego społeczeństwa obywatelskiego trudno będzie w Polsce zbudować dobrze funkcjonującą demokrację. W zasadzie jest to niemożliwe. Dlatego rządzący nie powinni z taką rezerwą i niechęcią podchodzić do mechanizmów demokracji bezpośredniej, gdyż brak zaangażowania obywateli w sprawy publiczne utrudnia powstawanie społeczeństwa obywatelskiego. A bez tego komponentu demokracja przekształci się prędzej czy później w oligarchię partyjną*⁶⁷.

przypadków obywatel pozostał biernym podmiotem w procedurze zmierzającej do złożenia projektu ustawy czy wniosku o zarządzenie referendum. Komitety były zakładane przez osoby już wcześniej czynnie zaangażowane w życie społeczne, natomiast rola większości wyborców zwykle sprowadzała się tylko do złożenia podpisów pod inicjatywą obywatelską (s. 308).

⁶⁵ Jerzy Szacki, op. cit. s. 62.

⁶⁶ Robert Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 272.

⁶⁷ Marcin Rachwał, op. cit., s. 313.

Spis treści

1. Uwagi wstępne	3
2. Społeczeństwo obywatelskie – dzieje pojęcia.	5
3. Tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przed 1989 rokiem.	7
4. Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w III Rzeczypospolitej	10
4. 1. Aktywność polityczna na rzecz budowy silnej demokracji	13
4. 2. Samorządność terytorialna jako współpraca obywateli dla dobra wspólnoty, realizowana w wymiarze lokalnym	15
4. 3. Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucje demokracji bezpośredniej	20
4. 4. Funkcjonowanie dobrowolnych stowarzyszeń i organizacji pozarządowych	23
4. 5. Wolontariat	26

