

**Danuta Plecka<sup>1</sup>      Jarosław Och<sup>2</sup>**

## **Prawo do partycypacji. Wstęp do analizy rozwiązań konstytucyjnych w III RP w kontekście koncepcji otwartej demokracji**

**Słowa kluczowe:** partycypacja polityczna, demokracja otwarta, Konstytucja RP

**Keywords:** political participation, open democracy, Constitution of the Republic of Poland

### **Streszczenie**

Jednym z podstawowych elementów wyróżniających demokrację otwartą jest partycypacja obywatelska rozumiana dość szeroko, bo obejmująca wszystkie aktywności obywatelskie, także poza wyborcze. Tak szeroki zakres praw partycypacyjnych został także zamieszczony w Konstytucji RP z 1997 r. O ile jednak w przypadku demokracji otwartej pojawiły się postulaty mówiące o partycypacji jako zobowiązaniu obywateli względem wspólnoty, o tyle w ustawie zasadniczej ogranicza się ją do praw obywatelskich. Celem artykułu jest przybliżenie charakterystyki zjawiska na obu płaszczyznach.

### **Abstract**

#### **The Right to Participate. Introduction to the Analysis of Constitutional Solutions in the Third Polish Republic in the Context of the Concept of Open Democracy**

One of the basic elements that distinguish open democracy is civic participation, understood quite broadly, as it covers all civic activities, including non-election activities.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-8504-279X, doktor habilitowany, Uniwersytet Gdański. E-mail: danuta.plecka@ug.edu.pl.

<sup>2</sup> ORCID ID: 0000-0003-0771-2732, doktor, Uniwersytet Gdański. E-mail: jaroslaw-och@wp.pl.

Such a wide range of participatory rights was also included in the 1997 Constitution of the Republic of Poland. However, while in the case of open democracy, there were postulates referring to participation as an obligation of citizens towards the community, in the basic law it is limited to civil rights. The aim of the article is to present the characteristics of the phenomenon on both planes.

✱

Prawo do uczestnictwa należy do kanonu praw, które są zagwarantowane w demokracji liberalnej. Powszechnie uważa się, że tylko aktywny obywatel jest w stanie wpływać na procesy demokratyczne w taki sposób, by konsolidować reżim. Jednak samo nadanie prawa do partycypacji nie gwarantuje jeszcze faktycznego korzystania z niego. Rozwiązanie problemu nadania prawa do partycypacji i korzystania z niego przez obywateli stało się problemem badawczym poruszonym m. in. przez Helen Landemore w koncepcji otwartej demokracji. Jest to pomysł na zwiększenie udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych dotyczących wspólnoty. Celem artykułu jest porównanie zawartych w Konstytucji RP z 1997 r. praw do partycypacji w różnych sferach aktywności społecznej i politycznej z podstawowymi założeniami teorii Landemore, a także próba odpowiedzi na pytanie, czy istnieją mechanizmy skłaniające obywatela do korzystania z praw uczestnictwa politycznego.

Przemiany ustrojowe zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. miały wymiar zarówno polityczny, jak również społeczny i gospodarczy. W wymiarze politycznym restytuowano instytucję jednoosobowej głowy państwa i Senat, wprowadzono częściowo wolne wybory parlamentarne, przywrócono zasadę pluralizmu partyjnego i związkowego oraz podjęto działania formalno – prawne zmierzające do uchwalenia nowej Konstytucji. Choć dominowało przekonanie, iż prace nad Konstytucją potrwać zaledwie kilkanaście miesięcy to w praktyce okazało się, że uchwalono ją dopiero w 1997 r.<sup>3</sup>

Nowa konstytucja wprowadzała w Polsce system rządów parlamentarnych, osadzona był na zasadzie trójpodziału władzy, pluralizmu polityczne-

---

<sup>3</sup> J. Marszałek-Kawa, *The Institutional Position and Functions of the Sejm of the Republic of Poland after the Accession to the European Union*, Toruń 2016, s. 49–88.

go oraz nowoczesnych standardach w zakresie relacji państwo – obywatel. Wśród palety norm prawnych opisujących ustrojową i prawną pozycję obywatela w państwie znalazł się również katalog zasad definiujących kwestie podmiotowości politycznej. Szczególne znaczenie przywiązano do norm i reguł skutecznego oddziaływania obywatela na sprawy polityki i funkcjonowania państwa oraz do zasad determinujących możliwości cywilizowanego wyrażania kontestacji w stosunku do ogniw władzy.

Fundamentalne znaczenie z punktu widzenia podmiotowości obywateli w Polsce zostało zawarte już w art. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Jego swobodne rozwinięcie stanowi dodatkowo art. 4, w którym zapisano, iż „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” oraz, że „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”<sup>4</sup>.

Wśród norm określających realny mechanizm wpływu na funkcjonowanie państwa zawarto zasadę, w myśl której obywatele RP uzyskali możliwość udziału w wyborach i referendach (art. 62), przy jednoczesnym wskazaniu na katalog koniecznych do zastosowania zasad demokratycznego prawa wyborczego. Wśród zasad tych szczególne miejsce przyznano zasadzie powszechności wyborów, ich równości, tajności, bezpośredniości i regule proporcjonalności. Dodatkowo przepisy Konstytucji uprawniły obywateli RP do udziału w referendach, wskazując w art. 125 na zasady, jakie spełnić należy, by osiągnąć walor ważności i ich charakter wiążący<sup>5</sup>.

Konstytucja RP sprecyzowała również katalog norm prawnych, których zastosowanie praktyczne upodmiotowiłoby obywateli, dając im narzędzia formalno-prawne w celu skutecznego oddziaływania na władzę. Do głównych form gwarantujących podmiotowość polityczną obywateli zaliczono: obywatelską inicjatywę ustawodawczą oraz referendum obywatelskie, a więc inspirowane przez min. 500 tys. obywateli.

Zgodnie z art. 18 Konstytucji RP grupie min. 100 tys. obywateli przysługuje prawo składania do Marszałka Sejmu projektów ustaw. W praktyce politycznej nie ma jednak pewności, że nadany zostanie bieg legislacyjny takiemu projektowi, gdyż to Sejm decyduje w drodze głosowania jaki będzie los projek-

<sup>4</sup> Art. 1–4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>5</sup> Art. 62 i 125 Konstytucji RP.

tu, a więc czy zostanie poddany procedurze legislacyjnej czy też już na etapie I czytania zostanie odrzucony. Najczęściej projekty obywatelskich ustaw skierowane swym politycznym ostrzem w obóz władzy są odrzucane, co powoduje, iż sprawczość tego instrumentu prawnego bywa dyskusyjna. Analogicznie wygląda procedowanie obywatelskiego wniosku o referendum ogólnokrajowe (art. 125 Konstytucji RP). W tym przypadku zebranie min. 500 tys. podpisów obywateli RP przekłada się wprawdzie na konieczność jego rozpoznania przez Sejm na posiedzeniu plenarnym, jednak to większość sejmowa kreuje decyzję dotyczącą dalszych losów legislacyjnych wniosku. I w tym przypadku w ostatniej dekadzie okazuje się, że wnioski obywatelskie o przeprowadzenie referendum zyskują akceptację większości tylko wówczas, kiedy są zgodne z linią ideową i programową obozu władzy. W innych sytuacjach Sejm odrzuca obywatelski głos w kwestii przeprowadzenia referendum. Skuteczność realizacji zasady podmiotowości politycznej obywateli i w tym przypadku bywa ograniczona<sup>6</sup>.

Ważnym i istotnym przepisem Konstytucji RP okazały się normy prawne gwarantujące obywatelom podmiotowość w wymiarze polityczno-społecznym. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje m.in.: prawo do składania petycji, skarg i wniosków (art. 63), prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61), wolność słowa (art. 54), prawo do wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz związków zawodowych (art. 59) oraz prawo do udziału w zgromadzeniach i manifestacjach (art. 57). Wprawdzie wszelkie szczególności związane z wykorzystaniem praktycznym tych praw zawarto w ustawach, jednak ułożenie pakietu praw i wolności politycznych w Konstytucji było jasnym sygnałem, że dla ustrojodawcy kwestie te mają znaczenie priorytetowe i ważne. Co istotne i warte wskazania, w przeciwieństwie do Konstytucji PRL z 1952 r. kwestie te nie zostały zamieszczone w rozdziałach usytuowanych bliżej końca aktu prawnego, lecz umieszczone w rozdziałach początkowych. W doktrynie prawa konstytucyjnego przeważa pogląd, iż w ten sposób podmiot ustrojodawczy sygnalizuje wysoką rangę i istotne znaczenie tych praw dla państwa i jego obywateli.

Jednak samo nadanie prawa nie skutkuje w tym wypadku gwarancją korzystania z niego. W przypadku partycypacji zależne to jest w znacznym

---

<sup>6</sup> Art. 18 i 125 Konstytucji RP.

stopniu od kultury politycznej, tradycji, ale także, a może przede wszystkim od poziomu innych politycznych kompetencji obywatelskich<sup>7</sup>. Szczególną rolę przyznaje się wiedzy politycznej, warunkującej zakres i jakość partycypacji. Zwolennicy teorii racjonalnego obywatela podkreślają wręcz, że poziom wiedzy politycznej determinuje jakość i poziom partycypacji obywatelskiej. Dlatego też należy dołożyć wszelkich starań w przestrzeni publicznej, aby poziom wiedzy politycznej cały czas wzrastał. Problem polega jednak na tym, że w coraz bardziej komplikującym się świecie obywatel może mieć problem z przyswojeniem wszystkich informacji, a także z ich selekcją. Dlatego trudno nie przyznać racji Frankowi Reichertowi, że „wiedza o polityce wśród większości obywateli wydaje się być niewystarczająca w porównaniu z tym, co potrzebne jest do spełnienia standardów obywatela kompetentnego”<sup>8</sup>. Inna rzecz, że zaniechanie partycypacji może być także celowym działaniem obywateli, którzy posiadając wysoki poziom politycznych kompetencji obywatelskich świadomie rezygnują z uczestnictwa w życiu politycznym.

Pogląd ten jest sprzeczny z koncepcją Helen Landemore określaną jako „demokracja otwarta”<sup>9</sup>. Dla Landemore, która zauważa kryzys demokracji i jego źródło przede wszystkim w reprezentatywności i bierności obywatelskiej, prawo do uczestnictwa jest jej podstawowym składnikiem, wręcz warunkiem „uzdrowienia” reżimu i występuje obok takich przesłanek, jak: deliberacja, zasada większości i transparentność rozliczalności. Są one równoznaczne i w funkcjonalnie połączone. Prawa do uczestnictwa, szczególnie w procesie decyzyjnym zajmuje w tej koncepcji wyjątkowe miejsce. Trudno nie zauważyć, że w funkcjonujących demokracjach przedstawicielskich nie odmawia się obywatelom prawa do partycypacji. Jednak, poza różny-

---

<sup>7</sup> Do kanonu politycznych kompetencji obywatelskich, obok partycypacji należą: zainteresowanie polityką, i wiedza polityczna, a ich spoiwem jest zaufanie społeczne z wyodrębnionym zaufaniem politycznym. Por. R. Alberski, D. Plecka, *Obywatelskie kompetencje polityczne a wybrane motywy podejmowania decyzji wyborczych*, „Preferencje polityczne” 2015, nr 1, s. 21–34.

<sup>8</sup> F. Reichert, *Political Competences and Political Participation: On the Role of ‘Objective’ Political Knowledge, political Reasoning and Subjective Political Competence in Early Adulthood*, „Journal of Social Science Education” 2010, vol. 9, nr 4, s. 63.

<sup>9</sup> H. Landemore, *Open Democracy Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton and Oxford 2021, s. 121.

mi formami referendów, uczestnictwo obywatelskie kończy się w zasadzie na partycypacji wyborczej. Landemore, ale także inni badacze<sup>10</sup>, wskazują na ułomność tej formy partycypacji. Przede wszystkim dlatego, że prawa wyborcze w tym kontekście nie były tożsame z „bezpośrednim decydowaniem” o różnych kwestiach politycznych, nie oddają one zatem istoty „praw partycypacyjnych”<sup>11</sup>. Bowiem wykracza ono poza legitymizowanie struktur władzy i liberalną ochronę przed jej nadużyciami i obejmuje znacznie większy obszar merytorycznych zagadnień niż tylko bierne i czynne prawo wyborcze. Jak podkreśla Landemore „partycypacja to wszystkie możliwe do wyobrażenia prawa, które mogą utorować drogę z peryferii władzy do jej centrum. W szczególności zapewnienie obywatelowi dostępu do władzy wyznaczającej porządek obrad, a nie tylko zgodę na władzę i ochronę przed nią”<sup>12</sup>.

Oczywiście prawa te są w wielu państwach demokracji przedstawicielskiej obecne, jednak zazwyczaj mają charakter uśpiony, czego przyczyn należy upatrywać w różnych zjawiskach, jak choćby wspomniany wcześniej poziom politycznych kompetencji obywatelskich, czy zainteresowanie polityką. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że postulowane przez Landemore prawo do partycypacji stanowi zabezpieczenie w demokracji otwartej przeciwko tyranii większości. Trudno w tym kontekście nie nawiązać do pomysłów komunitarystów na partycypację i podkreślić znaczenie republikańskich postaw obywatelskich stojących w sprzeczności z założeniami indywidualnie zaprojektowanego liberalizmu, który co prawda uprawnienia uczestnictwa zamienił w rzeczywiste prawa polityczne, równocześnie negatywnie definiując obywatelstwo i opierając je na wolności „od uczestnictwa”. Osłabiło to znaczenie partycypacji poza wyborczej w demokracji, a także samą demokrację. Dlatego komunitaryści (w pełniej zgodzie intelektualnej z Landemore) postulują formę inkluzywnej partycypacji, która nie wyklucza żadnej z grup społecznych z uczestnictwa w życiu publicznym – bez względu na status wiedzy, majątku, urodzenia<sup>13</sup>. Landemore uzupełnia ten postulat koniecznością par-

<sup>10</sup> B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 1984, s. 23–27.

<sup>11</sup> H. Landemore, op.cit., s. 154; B. Barber, op.cit., s. 224.

<sup>12</sup> H. Landemore, op.cit., s. 156.

<sup>13</sup> Por. D. Karnowska (Plecka), *Spór o wspólnoty. Idee komunitarystyczne we współczesnej Polsce*, Toruń 2011.

tycypowania w decyzjach dotyczących różnych aspektów życia społecznego, zarówno tych mniej, jak i bardziej skomplikowanych. Dlatego też partycypacja inkluzywna powinna być nie tylko prawem, ale także zobowiązaniem obywatela względem społeczności. Tylko dzięki niej jest możliwa stabilizacja procesu decyzyjnego w wyniku deliberacji. Stąd też postulat traktowania partycypacji jako kluczowej zasady instytucjonalnej w demokracji otwartej oraz pomysł na angażowanie wszystkich jej uczestników. Jak wskazuje Landemore „należy dołożyć starań, aby dotrzeć do nieśmiałych, mniej elokwentnych, mniejszości i bezrobotnych<sup>14</sup>”. Tylko wówczas partycypacja ma sens, kiedy ma charakter włączający. Dlatego też powinna być ułatwiana w systemie politycznym, a nie tylko prawnie zagwarantowana. Zakłada przy tym dość optymistycznie, że proces podejmowania decyzji poprzez deliberację usunie wszystkie mankamenty partycypacji. Dlatego też te dwie cechy powinny być ze sobą ściśle związane.

W tym kontekście można założyć, że partycypacja jest nieodzownym elementem dobrych praktyk demokratycznych, a samą demokrację wzmacnia. Trudno jednak nie zadać pytania, jakie formy może przybierać partycypacja? Landemore podkreśla, że powinna być ona czymś więcej, niż tylko uczestnictwem w wyborach, bowiem termin ten oznacza wszystkie aktywności obywatelskie pozwalające na udział w procesie podejmowania decyzji politycznych. Zatem w „szeregach partycypacji” znajdzie się zarówno akt wyborczy, jak i uczestnictwo w referendach czy też konsultacjach społecznych. Nie mniejsze znaczenie będą miały manifestacje, strajki, protesty, ale także możliwość korzystania z wolności słowa, krytykowania rządzących, czy nawoływania do zmian w systemie politycznym. Wszystkie wymienione aktywności stanowią niejako synonim działania. I tutaj pojawia się dość istotne z punktu widzenia zarówno koncepcji H. Landemore, jak i przepisów Konstytucji RP z 1997 r., co zrobić i jak sklasyfikować zjawisko bierności politycznej? „Milcząca większość” może być nie tyle wyrazem apatii politycznej, co świadomym wyborem braku zaangażowania, wynikającym nie tyle z braku wiedzy politycznej i braku akceptacji wartości politycznych, co wręcz przeciwnie. Może stanowić wyraz sprzeciwu wobec jakości polityki, względem elit, ale także jako zaprzeczenie dla samej demokracji. Brak uczestnictwa może

---

<sup>14</sup> H. Landemore, *op.cit.*, 159.

być także nie tylko wyrazem niskiego poziomu wiedzy politycznej obywateli, ale wręcz przeciwnie, może być skutkiem „znajomości i akceptacji argumentów wszystkich stron politycznego spektrum, a zarazem niemożliwości jednoznacznego opowiedzenia się po jednej z nich”<sup>15</sup>.

Tak rozumianą partycypację odrzuca Landemore. Uważa bowiem, że po pierwsze, każdy chce uczestniczyć w sprawach go dotyczących. Wystarczy dać szansę obywatelowi, aby partycypował w podejmowanych decyzjach politycznych. Co prawda, uznaje, że obywatele nie muszą mieć wiedzy o wszystkich aspektach życia publicznego i nie wszystkimi muszą być zainteresowani. Jednak, po drugie, zawsze znajdą się takie płaszczyzny życia społeczno-politycznego, w które obywatel będzie chciał się zaangażować, gdyż wzbudzają zainteresowanie oraz takie, co do których ma wiedzę i może nią służyć ogółowi. Przy czym wyklucza w ogóle możliwość całkowitego braku zainteresowania życiem publicznym i podejmowaniem decyzji w jego obszarze.

Dla Landemore nie ma różnicy pomiędzy posiadaniem a praktykowaniem praw obywatelskich. Tej różnicy nie zauważamy także w Konstytucji RP z 1997 r. Być może dlatego, że nadaje ona prawa, w bardzo szerokim rozumieniu, do partycypacji i nie traktuje ich jak obowiązków obywatelskich. Trudno zatem nie zauważyć, że samo nadanie prawa do uczestnictwa nie musi korelować z faktycznym uczestnictwem. Przy czym, bierność czy też apatia polityczna może być formą uczestnictwa, o ile są podejmowane świadomie. Zarówno w przypadku propozycji Landemore, jak i gwarancji praw partycypacyjnych zawartych w ustawie zasadniczej, zastosowana została forma uczestnictwa inkluzywnego. Żaden obywatel nie został wyłączony z prawa do uczestnictwa. Jednak o ile Landemore uświadamia sobie konieczność wprowadzenia zachęt do szerokiego udziału w podejmowaniu decyzji politycznych, co więcej, partycypację uznaje za zobowiązanie obywateli na rzecz wspólnoty, o tyle Konstytucja RP ogranicza się jedynie do nadania praw. Niewątpliwie odpowiada to założeniom ustawy zasadniczej, będącej najważniejszą w hierarchii prawa krajowego – nie ma tam miejsca na „zachęty” do korzystania z prawa. Jednocześnie jednak brakuje równowagi pomiędzy prawami, a zobowiązaniami obywatela na rzecz wspólnoty.

---

<sup>15</sup> D. Mutz, *Heaving the Other Side. Deliberative versus Participatory Democracy*, Cambridge 2006, s. 133.



## Literatura

- Alberski R., Plecka D., *Obywatelskie kompetencje polityczne a wybrane motywy podejmowania decyzji wyborczych*, „Preferencje polityczne” 2015, nr 1.
- Barber B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 1984.
- Karnowska (Plecka) D., *Spór o wspólnoty. Idee komunitarystyczne we współczesnej Polsce*, Toruń 2011.
- Landemore H., *Open Democracy Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton–Oxford 2021.
- Marszałek-Kawa J., *The Institutional Position and Functions of the Sejm of the Republic of Poland after the Accession to the European Union*, Toruń 2016.
- Mutz, H., *Heaving the Other Side. Deliberative versus Participatory Democracy*, Cambridge 2006.
- Reichert F., *Political Competences and Political Participation: On the Role of ‘Objective’ Political Knowledge, political Reasoning and Subjective Political Competence in Early Adulthood*, „Journal of Social Science Education” 2010, vol. 9, nr 4.