

Cytowanie

CHICAGO: F. Cyuńczyk, P. Wawrzyński, *System polityki historycznej w Polsce między konstytucyjną powinnością a instrumentalizacją prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 1, s. 151–165, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.01.11>

APA: Cyuńczyk, F. Wawrzyński, P. (2024), *System polityki historycznej w Polsce między konstytucyjną powinnością a instrumentalizacją prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, s. 151–165, <https://doi.org/10.15804/ppk.2024.01.11>

Filip Cyuńczyk

ORCID ID: 0000-0003-2669-7822

Uniwersytet SWPS

E-mail: fcyunczyk@swps.edu.pl

Patryk Wawrzyński

ORCID ID: 0000-0003-0911-1068

Uniwersytet Szczeciński

E-mail: p.wawrzyński@alpakainnovations.com

**System polityki historycznej w Polsce między konstytucyjną
powinnością a instrumentalizacją prawa¹**

Słowa kluczowe: legitymizacja, polityka historyczna, polityka pamięci, konstytucjonalizacja

Keywords: legitimization, politics of memory, constitutionalisation, remembrance policy

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza związków prawa i polityki historycznej w Polsce w ujęciu systemowym, integrującym narzędzia nauk prawnych i politycznych. Głównym celem jest ukazanie wzajemnych zależności między prawem – ze szczególnym uwzględnieniem

¹ Tekst powstał w ramach projektu naukowego: *Rola emocji w oddziaływaniu narracji pamięci. Badania wielopoziomowe*, Narodowe Centrum Nauki, DEC-2016/21/B/HSS/00188.

prawa konstytucyjnego – a zaangażowaniem państwa w politykę pamięci. Artykuł podsumowuje obecny stan prawny i jego ramy formalne dla systemu polityki historycznej oraz decyzje polityczne dotyczące realizacji konstytucyjnej powinności upamiętnienia przeszłości. Dyskutując elementy systemu polityki historycznej w Polsce, ich umiejscowienie w ramach prawnych oraz dynamikę działań politycznych autorzy ukazują, że pozorna służebna funkcja narzędzi prawnych wobec polityki jest w rzeczywistości złożoną współzależnością wynikającą z konstytucyjnych fundamentów prowadzenie polityki historycznej przez państwo.

Abstract

The Remembrance Policy in Poland: the System Between the Constitutional Obligation and the Instrumentalization of Law

The paper analyzes relations between the law and the system of politics of memory in Poland, integrating legal and political research. The main objective is a discussion of co-dependencies between the law – including the constitutional law – and the government's involvement in the politics of memory. The paper summarizes the legal status, the remembrance system's formal framework and political decisions executing the constitutional obligation of commemorating the past. Considering the complexity of the remembrance policy system in Poland, its foundation in the legal system, and the dynamics of policymaking, the Authors present that the seeming servitude of law to politics is an apparent complex interdependence based on the constitutional bases of memory politics.

✱

I. Wprowadzenie

Dyskusja o znaczeniu prawa dla wspólnoty politycznej ma długą tradycję. Toczy się wokół roli prawa jako systemu norm i efektu procesów decydowania politycznego. W artykule odnosimy ten spór do stanu badań nad związkem regulacji prawnych z praktyką polityki pamięci. Stoimy na stanowisku, że pamięć historyczna, tożsamość polityczna i prawo przenikają się wzajemnie korzystając z centralnej funkcji państwa jako zarządzającego ich treściami. Polityka historyczna – formatowanie oczekiwanej narracji w obszarze pamięci zbiorowej – ma fundamentalny cel: legitymizowanie porządku polityczne-

go i prawnego kraju. Tym samym, dostarcza państwu narzędzi niezbędnych do zarządzania zachowaniem i postawami obywateli. Po to, aby zapewnić trwałość wspólnoty politycznej i stabilność systemu prawnego.

Perspektywa prawnicza: po przełomie demokratycznym 1989 r. zmienił się sposób myślenia o prawie – przestało być narzędziem oddziaływania na społeczeństwo, lecz zaczęło pełnić rolę centralnego punktu odniesienia dla wszystkich podejmujących decyzje, również polityczne. W tym konkretnym przypadku, przepisy prawa i recypowane z nich normy odnoszą się do działań państwa w przestrzeni pamięci poprzez prowadzenie polityki historycznej nie są poddane takiej presji kontroli zewnętrznej jak inne ustawy (np. odnoszące się do praw podstawowych). To z kolei – w sytuacji ograniczenia katalogu instytucji nadzorujących właściwą legislację – może prowadzić do instrumentalizacji prawa przez sferę polityki.

Perspektywa politologiczna: w warunkach demokracji funkcją polityki historycznej jest pluralistyczne zarządzanie zasobami pamięci zbiorowej. Państwo współdecyduje o selekcji, hierarchii i interpretacji zdarzeń przeszłości oraz ich związku z aktualnymi decyzjami i wizją przyszłości. Dzięki temu możliwym jest aktywne kształtowanie tożsamości narodowej oraz oddziaływanie na zachowania i preferencje polityczne. System polityki historycznej integruje instytucje, które uczestniczą w dystrybucji władzy nad pamięcią, która obejmuje dwie podstawowe przestrzenie: dychotomię upamiętniania/zapominania oraz wpływ na symboliczny związek przeszłości z terażniejszością/przyszłością². Pozycja poszczególnych podmiotów jest funkcją ich konstytucyjnych uprawnień i dostępnych narzędzi wykonawczych, stąd badacze mierzą się z praktycznym wyzwaniem mierzenia efektywności podejmowanych działań oraz monitorowania czy potrzeby polityczne stojące za zarządzaniem pamięcią zbiorową nie stają się motywacją do instrumentalizacji prawa. Dlatego analiza systemowych granic skuteczności realizacji zadań polityki historycznej stanowi drugi cel niniejszego artykułu.

Artykuł stanowi próbę ramowej integracji perspektywy prawnej i politologicznej w celu roboczego przedstawienia obrazu systemu polityki historycznej w Polsce (jego ustanowienia, implementacji i egzekucji). Intencją autorów jest nakreślenie konstytucyjnych przestrzeni wspólnych obu podejść, aby in-

² P. Wawrzyński, *The Government's Remembrance Policy: Five Theoretical Hypotheses*, „Polish Political Science Yearbook” 2017, nr 46 (1), s. 294–312.

spirować dalsze badania nad strukturą polskiej polityki historycznej. Dlatego część pierwsza omawia kwestię prawnego zobowiązania do prowadzenia polityki historycznej w Polsce, jego konsekwencje i najważniejsze przykłady działań ustawodawcy. Zaś w części drugiej omówiony został proces realizowania polityki historycznej, jego konstytucyjne ramy, instytucje oraz narzędzia. Poprzez wskazanie współzależności między stanowionym prawem i praktyką polityczną, chcemy zwrócić uwagę na potrzebę dalszego interdyscyplinarnego badania polityki historycznej.

II. Ukonstytuowani. System polityki historycznej z perspektywy prawnej

Tak postawiony problem wymaga przyjęcia kilku założeń wyjściowych. Po pierwsze, że w ramach systemu prawa ukonstytuowanego w Polsce, powstały pewne zobowiązania do upamiętnienia. Nowopowstająca wspólnota polityczna oparła swoją aksjologię na upamiętnieniu przeszłości. Po drugie, że niezależnie od tego czy zobowiązanie ma charakter *stricte* normatywny, czy też symboliczny, przekłada się ono na procesy tworzenia prawa. Po trzecie, że stosowanie prawa może również odbywać się w odniesieniu do symboliki wykreowanej na tym etapie. Po trzecie podkreślenia wymaga fakt, że system prawa w ramach powstałej na gruzach PRL wspólnoty politycznej zmienił optykę na rolę prawa. Przestało być ono narzędziem polityki poprzez jego „naganną instrumentalizację”³. Nie oznacza to, że prawo wyzbyło się instrumentalnego charakteru. Kluczem do zrozumienia zmiany jest fakt, że wszelkie działania prawne, w systemie konstytucyjnej liberalnej demokracji podejmowane muszą być w imię wartości ten system konstytuujących⁴.

H. Arendt stwierdziła, że niezbędnym elementem rewolucji jest spisanie konstytucji⁵. Stwierdzenie to odnosi się do rewolucji ustanawiającej system, na którym w dużej mierze wzorują się twórcy współczesnych konstytucyjnych liberalnych demokracji: amerykańskiej. Jest to system oparty przede wszystkim

³ S. Wronkowska, *Kilka tez o instrumentalizacji prawa i ochronie przed nią*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2017, T. CX (110), s. 108.

⁴ *Ibidem*, s. 110.

⁵ H. Arendt, *O rewolucji*, Warszawa 2020, s. 211.

kich na rządach (supremacji) prawa⁶. A. Młynarska-Sobaczewska zauważyła, że polska konstytucjonalizacja wpisywała się w to założenie⁷. Poza formalnym ustanowieniem demokracji o charakterze konstytucyjnym i liberalnym, III RP oparta została katalogu wartości: liberalno-indywidualistycznych i komunitarnych. Wyraz przywiązania do obu systemów wartości dano w treści preambuły do konstytucji⁸. Dla analizy polityki pamięci kluczowe znaczenie mają wartości wspólnotowe. Z preambuły dowiadujemy się, że Polacy, poza koniecznością zadbania o przyrodzoną godność człowieka, a także jego prawo do wolności, ustanowili nową wspólnotę w oparciu o: (a) najlepsze tradycje I oraz II Rzeczypospolitej (b) zobowiązanie do przekazania [...] wszystkiego, co cenne z tysiącletniego dorobku państwa (c) więzy łączące tych, którzy zostali w kraju z diasporą oraz (d) pamięć o gorzkich doświadczeniach gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były [...] łamane.

Jak zauważył J. Přibáň preambuła do konstytucji odgrywa kluczową rolę w zrozumieniu intencji i aksjologii ustanawianej wspólnoty politycznej. Polski przypadek scharakteryzował jako „interesujące połączenie obywatelskiego i narodowego patriotyzmu”⁹. W efekcie decyzja o połączeniu dwóch typów wartości może prowadzić do powstania hybrydy. Z jednej strony, wspólnota odwoływać się może do elementów typowych dla współczesnych konstytucyjnych liberalnych demokracji. Z drugiej, kwestie indywidualne, które są prawnie chronione, mogą być interpretowane w ustanowionym kontekście. Młynarska-Sobaczewska stwierdziła, że odwołanie się do pamięci narodowej ma przede wszystkim na celu konsolidację członków wspólnoty poprzez „uzyskiwanie przekonania o prawowitości działania twórców konstytucji i następnie władz działających na jej podstawie [...] poprzez historię narodu i wytworzenie wrażenia jedności doświadczeń w tym zakresie”¹⁰.

⁶ M. Krygier, *Rule of Law* [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajo, Oxford 2012, s. 234.

⁷ A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 152.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

⁹ J. Přibáň, *Legal Symbolism. On Law, Time and European Identity*, Aldershot 2007, s. 85.

¹⁰ A. Młynarska-Sobaczewska, *Normatywizacja tożsamości zbiorowej w preambułach do konstytucji państw postkomunistycznych*, „Filiozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2013, t. II, nr 2, s. 111.

Prawna regulacja społecznych pamięci zbiorowych ma konkretne przełożenie (nawet jeśli nie ma *stricte* normatywnego charakteru) na procesy stanowienia prawa. Widoczne jest to zarówno w preambule, jak i tekście właściwym ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹¹.

Związki pomiędzy preambułą do konstytucji i preambułą do ustawy ujawniają się poprzez konkretne twierdzenia. Poprzez ustawę prawotwórcy dążyli do zachowania pamięci: (a) ogromu ofiar, strat i szkód poniesionych w czasie II wojny światowej i po niej (b) patriotycznych zmagania Narodu Polskiego z dwiema wielkimi ideologiami totalitarnymi (c) dążenia obywateli do budowy niepodległego państwa (d) obrony wolności i godności ludzkiej. Z tych zobowiązań wynikało z kolei: (a) dopełnienie obowiązku ścigania zbrodni przeciwko pokojowi, ludzkości i zbrodni wojennych (b) zadośćuczynienie wszystkim ofiarom naruszeń praw człowieka. Działania miały być podejmowane z przekonania, że państwowe bezprawie nie może być chronione tajemnicą ani tym bardziej zapomniane.

Powtórzenie zobowiązania podjętego przez wspólnotę wskazują na wolę ustawodawcy do wykazania, że realizuje te cele. Treść przepisów ustawy jest nimi ściśle determinowana. Lokuje on moralne zobowiązanie w ramach prawnych mających umożliwić jego realizację. W jej treści znajduje się szereg definicji legalnych, ściśle powiązanie instytucji z państwem (wybór organów, nadzór, finansowanie) i przepisy innych gałęzi prawa użyteczne dla realizacji misji instytucji.

Polityka historyczna może być też realizowana przy użyciu narzędzi prawnych w sposób pośredni. Tak jest w przypadku Instytutu Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Padarewskiego. Sama instytucja ustanowiona została 13 lutego 2020 r. Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹², a podstawą prawną do jego wydania była ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Realizacja zobowiązania utrwalonego w treści konstytucji nie odbywa się więc tylko i wyłącznie poprzez prawne formowanie dedykowanych instytucji (IPN).

¹¹ Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. Dz.U. 2023 poz. 102).

¹² Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13 lutego 2020 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego (Dz.Urz. MKiDN 2020 poz. 10).

Oddziaływanie zobowiązania przekłada się nie tylko na definicje pojęć formułowane przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą, ale również konkretne działania odnoszące się do np. do sfery polityki społecznej czy wręcz praw podstawowych, takich jak prawo do zabezpieczenia emerytalnego. W tym wypadku kluczowa jest tzw. „ustawa dezubekizacyjna”¹³, którą obniżono wymiar świadczeń emerytalnych pobieranych przez byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL.

Wspomniana kwestia ścisłego organizacyjnego powiązania instytucji z ustanawiającą ją wspólnotą widoczna jest zarówno na etapie (a) wyboru władz IPN, jak również w kwestii (b) nadzoru i (c) finansowania.

Zarówno Prezes instytutu, jak i jego Kolegium pochodzą z wyboru dokonywanego przez władzę ustawodawczą (art. 10 ust. 1 ustawy o IPN) lub wykonawczą i ustawodawczą razem (art. 15 ust. 3). W ustawie określono okoliczności, zarówno obiektywne, jak i subiektywne, po zaistnieniu których Prezes jest przez Sejm odwoływany. Powody subiektywne są ściśle powiązane z realizacją nadzoru na instytutem przez organa władzy ustawodawczej (np. działanie na szkodę instytutu). Prezes, zgodnie z art. 24 ustawy, zobowiązany jest do złożenia Sejmowi i Senatowi rocznego sprawozdania z działalności. Tożsame sprawozdanie musi złożyć też wobec Kolegium IPN (art. 24a ust. 1). Działalność IPN finansowana jest z budżetu państwa, a jego budżet stanowi odrębną część ustawy budżetowej (art. 8 ust. 2).

Z punktu widzenia polityki prawa na polu pamięci istotne są przepisy cywilne (Rozdział 6c), jak i karne (Rozdział 7). Takim rozwiązaniem prawnym są przede wszystkim przepisy umożliwiające wytaczanie powództwa na gruncie prawa cywilnego w celu „ochrony dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej lub Narodu Polskiego”. Zgodnie z zawartą tam normą, poza IPN, legitymację procesową wynikającą z art. 53p ustawy posiadają również organizacje pozarządowe, których celem statutowym są właśnie działania polegające na obronie dobrego imienia Polski i Polaków (art. 53o). Przepisy te stosuje się „niezależnie od tego jakie prawo jest właściwe” (art. 53q). Wszel-

¹³ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. poz. 2270 ze zm.).

kie zasądzone odszkodowania miałyby trafiać do Skarbu Państwa (art. 53o zd. 3). Niniejsze przepisy, choć na pierwszy rzut oka, nie odgrywają istotnej roli wobec przewidzianej przez ustawodawcę skali działalności IPN, mają istotne znaczenie dla konsolidacji społeczeństwa wokół państwowej agendy pamięci (narracji). Dzięki nim bowiem ustawodawca z jednej strony ogranicza dyskurs wewnętrzny wokół treści samych narracji pamięci, z drugiej daje poczucie sprawczości organizacjom o odpowiednim profilu. Innymi słowy podnosi kwestię ochrony dobrego imienia wspólnoty politycznej do rangi sprawy fundamentalnej, którą powinien realizować każdy jej członek, np. poprzez korzystanie z wolności zrzeszenia.

Przepisy karne mają dwojaki charakter. Dotyczą: a) ścigania za przestępstwa związane z działalnością IPN, które mogłyby utrudniać jego ustawową działalność; b) kwestii aksjologii wspólnoty politycznej. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć art. 54 ustawy dotyczący przestępstw na dokumentach zdefiniowanych w art. 5. Penalizowane jest ingerowanie w ich treść, ukrywanie, jak również jakiegokolwiek inne wpływanie na możliwość zapoznania się z nimi (art. 54 ust. 1 i ust. 2). Do drugiej kategorii zaliczyć należy art. 55. Karą pozbawienia wolności do lat 3 zagrożony jest każdy kto publicznie i wbrew faktom zaprzecza zbrodniom popełnionym na Narodzie Polskim, a określonym w ustawie o IPN. Takie unormowanie jest niczym innym jak dążeniem do prawnej ochrony politycznego wyobrażenia o aksjologii polskiej wspólnoty, ustanowionej w oparciu o doświadczenie historyczne i jego ocenę.

Istotny jest to, że ustawodawca zawarł w ustawie definicje legalne. Tzn., że demokratyczna wspólnota określiła arbitralnie i selektywnie, które ze służb PRL dążyły do utrwalenia niedemokratycznego charakteru tamtego państwa. Określiła także, pamięć o jakich zbrodniach z punktu widzenia wspólnoty jest konstytutywna i wymaga szczególnej ochrony. Pierwszy katalog ulokowany jest w art. 5. Ustawodawca określił, które instytucje były organami bezpieczeństwa PRL. Do drugiego katalogu, zbrodni, należą te wydarzenia, które można przypisać narracyjnie do stwierdzeń o gorzkich doświadczeniach przeszłości i totalitaryzmów. Dla polskiego ustawodawcy kluczowe są zbrodnie nazistowskie, komunistyczne i inne przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko ludzkości (art. 1 ust. 1 lit. a ustawy). Przedmiotem ustawy są też inne formy represji dokonanych z pobudek politycznych, których dopuści-

li się funkcjonariusze polskich organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości, a także osoby działające na ich zlecenie (art. 1 ust. 1 lit. b).

Poza działaniami wynikającymi bezpośrednio z ustawy, IPN jest prawnie zobowiązany do realizacji aktualnie obowiązującego paradygmatu pamięci jako instytucja wspierająca. Widoczne jest to w kontekście, wspomnianej już, tzw. ustawy dezubekizacyjnej. Instytut zobowiązany jest do przekazania organowi emerytalnemu informacji o przebiegu służby funkcjonariusza. Opisu dokonuje się na podstawie dokumentacji zgromadzonej w IPN (art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Przepisy ustawy nie są stosowane wobec osób, które podjęły tajną współpracę z opozycją c (art. 15c ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu). Przepis ten wskazuje na arbitralny charakter unormowań prawnych, których treść determinują przede wszystkim wiedące w danym czasie narracje pamięci. Następuje tu więc operacjonalizacja narracji pamięci na poziomie stosowania prawa. Wyobrażenie o przeszłości władzy politycznej znajduje odzwierciedlenie już nie tylko w treści samego aktu prawnego, ale zostaje zastosowane wobec podmiotów prawa. W związku z tym, w przeciwieństwie do licznych deklaracji, czy też uchwał odnoszących się do przeszłości narodowej, w przypadku „dezubekizacji” społeczne oddziaływanie państwowej polityki pamięci staje się wyraźnie odczuwalne dla części społeczeństwa. Dotyczy to zarówno tych, którym obniżono wymiar świadczenia, jak i tych, którzy ze względu na pewne decyzje polityczne nie otrzymali np. praw kombatanckich.

III. Pamiętający. System polityki historycznej z perspektywy politologicznej

Polityczna funkcja zarządzania pamięcią zbiorową wynika z obowiązków wypracowanych z Preambuły do Konstytucji RP z 1997 r. Ustawa zasadnicza określiła konieczność upamiętnienia. W efekcie umiejscawia politykę historyczną w roli wykonawczej dla podstawowych wartości systemu politycznego oraz wyznacza funkcję gwaranta ciągłości międzypokoleniowej dziedzictwa narodowego. Oznacza to, że państwo swoją władzę nad zarządzaniem pamięcią zbiorową Polaków powinno wykorzystywać do upamiętnienia przeszłości, regulowania tożsamości narodowej oraz wychowywania patriotycznego przyszłych pokoleń, lokując prowadzenie polityki historycznej w granicach tych trzech funkcji.

W praktyce politycznej zmienną regulującą zaangażowanie państwa w realizację tych zadań jest zapotrzebowanie na uzasadnienie historyczne lub tożsamościowe dla promowanych zachowań i postaw politycznych. Zmienność intensywności prowadzenia polityki historycznej prowadzi do plastyczności systemu i wymusza jego ciągłą adaptację do presji czynników politycznych i społecznych. Polski przypadek nie jest w tym zakresie wyjątkiem, jednak unikalnym dla polskiego systemu polityki historycznej jest wyprowadzenie adaptacji systemu do potrzeb politycznych z konstytucyjnej dystrybucji uprawnień poszczególnych jego części, które ułatwia stałą plastyczność i swobodną zmianę natężenia politycznego sprawstwa.

Z perspektywy politologicznej, pod względem funkcji tożsamościowej polityki historycznej, centralną pozycję w systemie zajmuje Prezydent RP, będący gwarantem ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Dzięki uprawnieniu do nadawania orderów i odznaczeń (art. 138) ma on wpływ na zarządzanie pamięcią zbiorową, regulując interpretację heroizmu. Będąc zwierzchnikiem sił zbrojnych i reprezentantem kraju w stosunkach zewnętrznych, dysponuje władzą definiowania celów polityki historycznej. Efektywność działań głowy państwa jest funkcją zależną od jakości współpracy z rządem, parlamentem i instytucjami wyspecjalizowanymi (poziom centralny) oraz samorządami terytorialnymi (poziom lokalny), gdyż pozbawiony jest instrumentów samodzielnej kontroli ich realizacji.

Rada Ministrów i jej Prezes pełnią funkcje wykonawcze w zakresie realizacji polityki historycznej. Po 1989 r. szefowie rządów sporadycznie korzystali ze swoich możliwości. Demokratyzacja przyniosła przeciwstawne wyobrażenia rozliczenia i społecznej roli przeszłości, inspirując odmienne wizje polityki historycznej rządów T. Mazowieckiego i J. Olszewskiego¹⁴. Konfrontacja programów politycznych w okresie przemian istotnie dotyczyła ram prawnych polityki historycznej oraz jej funkcji w procesie rekonstrukcji tożsamości narodowej Polaków. Spory ideowe znalazły odbicie w późniejszej konstytucji, silnie akcentującej martyrologiczny charakter zarządzania pamięcią zbiorową przez państwo, lecz minimalizującej rolę jej znaczenia formacyjnego w edukacji obywatelskiej (patriotycznej). Przed 2004 r. polityka histo-

¹⁴ J. Marszałek-Kawa, J. Piechowiak-Lamparska, A. Ratke-Majewska, P. Wawrzyński, *Polityka pamięci i kształtowanie tożsamości politycznej w czasie transycji postautorytarnej*, T. 1, Warszawa 2016.

ryczna została zawężona przede wszystkim do kwestii lustracyjnych i rozliczenia aparatu represji PRL.

Zmianę przyniósł dopiero *post-solidarnościowy* konflikt polityczny Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej w latach 2005–2010, który powrócił do porzuconej w okresie transformacji funkcji formacyjnej tożsamości. D. Tusk istotnie zaangażował się w prowadzenie polityki historycznej przez rząd, lecz wynikało to potrzeby równoważenia aktywności prezydenta L. Kaczyńskiego, który w latach 2005–2007 sprawnie scentralizował zarządzanie instytucjami pamięci przez Kancelarię Prezydenta, promując formacyjną wizję polityki historycznej. Nasilenie konfrontacji wizji zarządzania pamięcią zbiorową Polaków przyniosły obchody 70. rocznicy wybuchu II wojny światowej.

Zderzenie wizji miało kluczowe znaczenie dla aktualnego kształtu systemu polityki historycznej w Polsce: (1) wyznaczyło praktyczne granice autorytetu prezydenta jako centralnej instytucji systemu zarządzania pamięcią zbiorową i (2) określiło rolę władzy ustawodawczej i wykonawczej. Prezydent może definiować cele polityki historycznej, ale to Sejm realnie kontroluje budżet i uprawnienia instytucji odpowiadających za ich realizację (np. IPN). Równocześnie, polityka historyczna uwarunkowana jest innymi politykami państwa, zależnymi od rządu, np. polityką edukacyjną. Bez zachowania spójności działań nie jest możliwym realizowanie skutecznej polityki historycznej.

Szczególną rolę w regulowaniu polityki historycznej pełną ministrowie odpowiedzialni za kulturę i dziedzictwo narodowe oraz edukację i naukę. Ich zadania wprost pokrywają się z zobowiązaniem do zarządzania pamięcią zbiorową z Preambuły Konstytucji. Wynikający z art. 5 obowiązek ochrony dziedzictwa narodowego jest podstawą praktyki polityki historycznej. Daje właściwemu ministrowi dużą swobodę ingerowania w nią. Jednak dopiero utworzenie Instytutu Dziedzictwa Myśli Narodowej uznać można za pierwszą próbę wykorzystania tych możliwości w praktyce. Równocześnie, duże znaczenie należy aktualnie przypisać Radzie Mediów Narodowych oraz kontrolowanym przez nią nadawcom publicznym. Polityka medialna i informacyjna państwa stanowi kluczowy aspekt władzy nad pamięcią zbiorową, świadomością i tożsamością historyczną Polaków. Funkcja ta wynika z przepisów art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji z 1992 r., przenosząc część odpowiedzialności za prowadzenie polityki historycznej na nadawców publicznych (w zakresie edukacyjnym i kulturalnym).

Niedocenianym aspektem polskiej polityki historycznej jest jej organiczny związek z polityką edukacyjną. Powszechny system edukacji ma charakter formacyjny dla dzieci i młodzieży. Właściwy minister posiada władzę pozwalającą regulować priorytety polityki oświatowej oraz decydować o treści edukacji historycznej i obywatelskiej młodych Polaków. *De facto* kontroluje proces kształtowania tożsamości patriotycznej w sposób powszechny i spójny. Obowiązkowa edukacja jest jedynym etapem, na którym polityka historyczna dysponuje instrumentami pozwalającymi na oddziaływanie masowe, obejmując treścią każdego ucznia i każdą uczennicę w kraju. Ponadto, dzięki kontroli nad programami nauczania minister właściwy ds. edukacji dysponuje władzą nad pamięcią i zapominaniem. Decyduje, które wydarzenia historyczne zasługują na utrwalenie w pamięci zbiorowej Polaków, a które z nich mogą ulec marginalizacji.

Kształt polskiego systemu politycznego sprawia, że funkcje pośrednika między prezydentem a rządem powinny pełnić Sejm i Senat zapewniając otwarte forum do dyskusji nad realizacją celów i funkcji polityki historycznej. Rola parlamentu jest jednak uzależniona od relacji między prezydentem a większością sejmową. Wzajemna przychylność przekłada się na skuteczną koordynację, a konflikt prowadzi do fragmentaryzacji polityki historycznej (gdyż jej system nie wytworzył mechanizmów rozstrzygania sporów). Konstytucyjna plastyczność systemu sprzyja polifonii i pluralizmowi narracji, lecz do pełnej efektywności wymaga rozwiniętej kultury politycznej prowadzącej do konsensusu międzypartyjnego.

Parlament ma kluczowe znaczenie dla działania instytucji wyspecjalizowanych. Decyduje o ich budżecie oraz ustawowych obowiązkach i uprawnieniach. Dobrze widoczne jest to w procesie stopniowego ograniczania niezależności Instytutu Pamięci Narodowej. Początkowo pełnił on rolę kompleksowej i centralnej instytucji wykonawczej polityki historycznej państwa. Kolejnymi nowelizacjami ustawy o IPN Sejm zagwarantował sobie większą kontrolę działalności Instytutu. Ponadto, zależność budżetowa sprawia, że na poziomie politycznym IPN jest zakładnikiem woli sejmowej większości.

Sejm i Senat korzystają też ze swojego wyłącznego prawa do regulowania kalendarza świąt państwowych i narodowych. W 2023 r. organizacja czasu w ramach polityki historycznej uwzględniała czternaście wydarzeń, a trzy z nich – święto 1 Maja, Święto Narodowe Trzeciego Maja oraz Narodowe

Święto Niepodległości – mają charakter dni wolnych od pracy. Pozostałe święta mają charakter martyrologiczny, dominują dni upamiętniające doświadczenia wojenne, powojenną walkę o suwerenność lub wcześniejsze powstania niepodległościowe. Odstępstwem są jedynie Dzień Nauki Polskiej oraz Święto Chrztu Polski.

IV. Wnioski

Rozproszenie władzy sprawia, że polska polityka historyczna jako funkcjonalny system cechuje się plastycznością i zdolnością do nieustannej adaptacji, ale również organiczną fragmentaryzacją i złożoną współzależnością instytucji. Prezydent jest strażnikiem panteonu bohaterów narodowych, Sejm i Senat decydują o kalendarzu świąt państwowych i dystrybuują środki budżetowe na realizację celów polityki historycznej, rząd i jego ministrowie kontrolują ich wykonywanie, dysponując praktycznymi narzędziami niezbędnymi do jej prowadzenia. Media publiczne i system edukacji stanowią kanały upowszechniające treści formatujące tożsamość historyczną Polaków. Nie został przy tym zrealizowany zamysł ustawodawcy o roli IPN jako centralnej instytucji koordynującej.

Polityka historyczna państwa musi konkurować z alternatywnymi opisaniami przeszłości, np. upowszechnianymi w mediach społecznościowych lub przez samorządy terytorialne. Wyzwaniem jest znaczące rozdrobienie podsystemu nadzorowanego przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego, które skutkuje dalszą dekoncentracją władzy nad polityką historyczną, dyfuzją odpowiedzialności i ograniczeniem sterowności systemu. Analiza prawna sugeruje, że narzędzia prawne pełnią funkcję służebną wobec polityki, jednak struktura systemu polityki historycznej z perspektywy politologicznej wskazuje na wzajemną zależność obszarów prawa i polityki. Symboliczne ramy polityki historycznej sprawiają, że państwo realizuje ją w celach określonych w Konstytucji, nadając aktom prawnym niższego rzędu funkcję wykonawczą, umożliwiającą ich osiągnięcie.

Co więcej dominacja, w kontekście prawnej implementacji polityki pamięci, wartości komunitarnych nad chroniącymi jednostki, pomimo ich dualizmu ujawniającego się w polskiej konstytucji, może budzić wątpliwości.

Dotyczyć one mogą zwłaszcza problemu przekroczenia granicy pomiędzy instrumentalizacją dopuszczalną w systemie konstytucyjnej liberalnej demokracji, a niedopuszczalną instrumentalizacją naganną.

Literatura

- Arendt H., *O Rewolucji*, tłum. M. Godyń, Warszawa 2020.
- Assmann J., *Pamięć kulturowa. Pismo, zapamiętywanie i polityczna tożsamość w cywilizacjach starożytnych*, tłum. A. Kryczyńska-Pham, Warszawa 2008.
- Chwedoruk R., *Polityka historyczna*, Warszawa 2018.
- Connerton P., *Jak społeczeństwa pamiętają*, tłum. M. Napiórkowski, Warszawa 2012.
- Cyulczyk F., *Instrumentalization of Law in the Context of Memory Policies in Central and Eastern Europe after 1989*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 3 (21).
- Elster J., *Closing the Books. Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge 2004.
- Gelner E., *Narody i nacjonalizm*, tłum. T. Hołówka, wyd. 2, Warszawa 2009.
- Golka M., *Pamięć społeczna i jej implanty*, Warszawa 2009.
- Koczanowicz L., *Polityka czasu. Dynamika tożsamości w postkomunistycznej Polsce*, Wrocław 2009.
- Konieczny T.T., *On the Politics of Resentment, Miss-memory, and Constitutional Fidelity: The Demise of the Polish Overlapping Consensus? [w:] Law and Memory. Towards Legal Governance of History*, red. U. Belavusau, A. Gliszczyńska-Grabias, Cambridge 2017.
- Krotoszyński M., *Modele sprawiedliwości tranzytywnej*, Poznań 2017.
- Krygier M., *Rule of Law [w:] The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajo, Oxford 2012.
- Marszałek-Kawa J., Piechowiak-Lamparska J., Ratke-Majewska A., Wawrzyński P., *Polityka pamięci i kształtowanie tożsamości politycznej w czasie tranzytywnej postautorytarnej*, t. I, *Studia przypadku*, Warszawa 2016.
- Marszałek-Kawa, J., Wawrzyński, P., *Remembrance, Identity Politics and Political Transitions: A Comparative Study*, „Polish Political Science Yearbook” 2016, nr 45.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Autorytet Państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Normatywizacja tożsamości zbiorowej w preambułach do konstytucji państw postkomunistycznych*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2013, nr 2 (2).
- Nalepa M., *Skeletons in the Closet. Transitional Justice in Post-Communist Europe*, Cambridge 2010.

- Přibáň J., *Legal Symbolism. On Law, Time and European Identity*, Aldershot 2007.
- Skąpska G., *From 'Civil Society' to 'Europe'. A Sociological Study on Constitutionalism after Communism*, Leiden 2011.
- Szacka B., *Czas przeszły, pamięć, mit*, Warszawa 2006.
- Thornhill C., *A Sociology of Constitutions. Constitutions and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*, Cambridge 2011.
- Wawrzyński P., *The Government's Remembrance Policy: Five Theoretical Hypotheses*, „Polish Political Science Yearbook” 2017, nr 46 (1).
- Wolff-Powęska A., *Polskie spory o historię i pamięć. Polityka historyczna*, „Przegląd Zachodni” 2007, nr 1.
- Wronkowska S., *Kilka tez o instrumentalizacji prawa i ochronie przed nią*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. 110 (CX).
- Wydra H., *Communism and the Emergence of Democracy*, Cambridge 2006.