



Studia i Analizy Nauk o Polityce

2/2025

Studia i Analizy Nauk o Polityce

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II

RADA NAUKOWA

Adrian CORPADEAN
Tomasz GROSSE
Małgorzata KAMOLA-CIEŚLIK
Anatolij KRUGLASHOV
Gabor LAGZI
Rafał LEŚNICZAK
Markijan MALSKI
Ewa MARCINIAK
Grygorii MONASTYRSKYI
Paweł OLSZEWSKI
Ozan ÖRMECI
Francesco PIRÀ
Natalia PUTINÀ
Anna SKOLIMOWSKA
Cezary SMUNIEWSKI
Paweł TURCZYŃSKI
Jaroslav USIAK
Mustafa YASAN

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Redaktor naczelna

Agnieszka ŁUKASIK-TURECKA

Członkowie redakcji

Beata PISKORSKA
Agnieszka ZARĘBA

Redaktor językowy

Marek WIERZBICKI

Wszystkie artykuły zamieszczone w czasopiśmie są recenzowane





Studia i Analizy Nauk o Polityce

2 / 2025

Wydawnictwo KUL
Lublin 2025

Redaktorki numeru

Agnieszka ŁUKASIK-TURECKA

Agnieszka ZARĘBA

Opracowanie redakcyjne

Lucyna CYNARZEWSKA-WLAŻLIK

Opracowanie komputerowe

Jakub KOŚNIEWSKI

Projekt okładki i stron tytułowych

Dorota WOŹNIAK

e-ISSN: 2719-4795

Adres Redakcji

Studia i Analizy Nauk o Polityce

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin

tel. 81 461 11 12

e-mail: studiaianalizy@kul.pl

Wydawnictwo KUL

ul. Konstantynów 1H, 20-708 Lublin

tel. 81 454 56 78

e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl

<https://wydawnictwo.kul.pl>

Wstęp

Oddajemy do rąk Czytelników kolejny, dwunasty już numer czasopisma „Studia i Analizy Nauk o Polityce”. W ciągu sześciu lat działalności nasze pismo zostało umieszczone w licznych bazach, takich jak: Arianta, Index Copernicus Journals Master List, Polska Bibliografia Naukowa (PBN), Google Scholar, The Central European Journal of Social Sciences and Humanities (CEJSH), Biblioteka Nauki, MOST Wiedzy, Repozytorium Instytucjonalne KUL, WorldCat, ERIH PLUS, SHERPA/RoMEO, Directory of Open Access Journals (DOAJ). Mamy nadzieję, że indeksacja w powyższych bazach przekłada się na większą rozpoznawalność czasopisma i szybsze dotarcie do odbiorcy.

Tematyka niniejszego numeru oscyluje wokół szeroko rozumianych procesów tranzycji systemowej oraz demokracji liberalnej na wielu poziomach: europejskim, regionalnym i obywatelskim. W pierwszym artykule Krystyna Leszczyńska-Wichmanowska koncentruje się na procesie wymiany elit politycznych w Polsce. Autorka zwróciła uwagę, iż rządy solidarnościowe tworzyli prawie wyłącznie mężczyźni (97%). Taki stan rzeczy wynikał z czynników społecznych, w tym przede wszystkim istniejących stereotypów zarówno na temat kobiet, jak i polityki. Ponad połowa członków gabinetów solidarnościowych (52%) posiadała stopnie i tytuły naukowe. Powodem włączenia dużej liczby akademików w nurt politycznego działania był głównie deficyt ekspertów-praktyków.

Drugi artykuł przygotowała Maria Marczevska-Rytko. Autorka podnosi w nim problem wyborów do Parlamentu Europejskiego, postrzeganych zwykle jako wybory o mniejszym znaczeniu (*second-order*) w porównaniu z wyborami parlamentarnymi czy prezydenckimi (*first-order*). W wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2019 r. odnotowano najwyższą frekwencję spośród dotychczasowych wyborów tego typu.

Autorka przeanalizowała wybory do Europarlamentu w kontekście założeń koncepcji *Second-Order Election* oraz ustaliła, że część z nich znalazła potwierdzenie, natomiast część została zweryfikowana negatywnie.

Trzeci tekst w kolejności został opracowany przez Dawida Pieniężnego i dotyczy przypadku w demokracji liberalnej XXI w. Biskup katolicki Fernando Lugo został prezydentem w Paragwaju. Autor dokonał analizy możliwości prawnych i faktycznych objęcia urzędu prezydenta Paragwaju przez duchownego katolickiego. Analiza *case study* na tle uwarunkowań normatywnych potwierdziła, że przypadek ten ma charakter precedensowy.

W czwartym artykule Krzysztof Jurek odnosi się do budżetu obywatelskiego, realizowanego w Polsce od 2011 r. Autor podjął próbę analizy zróżnicowania sposobu organizowania i wdrażania budżetów obywatelskich w wybranych jednostkach samorządowych w Polsce. Wskazał czynniki determinujące odmienne praktyki implementacyjne, wynikające z uwarunkowań lokalnych oraz specyfiki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Pierwszą część czasopisma, poświęconą artykułom, zamykają rozważania autorstwa Orala Orpaka, dotyczące diaspory jazydów w Republice Federalnej Niemiec. Zdaniem Autora dążenie jazydów do uzyskania prawnego uznania jako mniejszości religijnej napotyka kilka szczególnych wyzwań, takich jak zdecentralizowany system federalny kraju oraz brak formalnej konstytucji dla religii i społeczności jazydów. Autor przedstawił najnowsze zmiany zachodzące w diasporze jazydzkiej w Niemczech oraz nakreślił strategie mające na celu uzyskanie oficjalnego jej uznania.

Integralną częścią czasopisma „Studia i Analizy Nauk o Polityce” są recenzje i sprawozdania. W bieżącym numerze Anna Szwed-Walczak przygotowała recenzję książki Jana Ryszarda Sielezina *Wybrane zagadnienia z metodologii badań. Kontekst historyczny i aktualne problemy*. Numer czasopisma zamyka sprawozdanie Krzysztofa Jurka z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawo cywilne i rodzinne wobec wyzwań XXI wieku: perspektywa międzynarodowa” zorganizowanej przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Zapraszamy do lektury
Agnieszka Łukasik-Turecka, Agnieszka Zaręba

Introduction

We are pleased to present our Readers with the twelfth issue of the journal "Studies and Analyses of Political Science." Over the course of six years of activity, our journal has been placed in numerous databases, such as Arianta, Index Copernicus Journals Master List, Polish Scientific Bibliography (PBN), Google Scholar, The Central European Journal of Social Sciences and Humanities (CEJSH), Library of Science, BRIDGE of Knowledge, KUL Institutional Repository, WorldCat, ERIH PLUS, SHERPA/RoMEO, and Directory of Open Access Journals (DOAJ). We hope that indexing in the above databases will translate into greater recognition of the journal and faster reach to the audience.

The theme of this issue revolves around the broadly understood processes of systemic transition and liberal democracy at many levels: European, regional, and civic. In the first article, Krystyna Leszczyńska-Wichmanowska focuses on the process of political elite replacement in Poland. The author pointed out that Solidarity governments were almost exclusively made up of men (97%). This state of affairs resulted from social factors, including, above all, existing stereotypes about both women and politics. More than half of the members of the Solidarity cabinets (52%) had degrees and titles. The reason for the inclusion of a large number of academics in the political mainstream was primarily the deficit of experts-practitioners.

The second article was prepared by Maria Marczevska-Rytko. In it, the author raises the issue of European Parliament elections, which are usually perceived as second-order elections compared to parliamentary or presidential elections (first-order). The 2019 European Parliament elections in Poland saw the highest turnout of any such elections to date. The author analysed the European Parliament elections in the context of

the Second-Order Election concept and found that some of its assumptions were confirmed, while others were disproved.

The third text was written by Dawid Pieniężny and concerns a case in a 21st-century liberal democracy. Catholic Bishop Fernando Lugo became president of Paraguay. The author analysed the legal and factual possibilities of assuming the office of president of Paraguay by a Catholic clergyman. An analysis of the case study against the background of normative conditions confirmed that this case is precedent-setting.

In the fourth article, Krzysztof Jurek refers to the participatory budget, which has been implemented in Poland since 2011. The author attempted to analyse the differentiation of the way of organising and implementing citizens' budgets in selected local government units in Poland. He pointed out the factors determining different implementation practices, resulting from local conditions and the specific nature of individual local government units.

The first part of the journal, devoted to articles, concludes with reflections by Oral Orpak on the Yazidi diaspora in the Federal Republic of Germany. According to the author, the quest of Yazidis to gain legal recognition as a religious minority faces several unique challenges: the country's decentralized federal system and the lack of a formal constitution for the religion and community of Yazidis. The author presented the latest developments in the Yazidi diaspora in Germany and outlined strategies to achieve its official recognition.

An integral part of the journal "Studies and Analyses of Political Science" is reports. In this issue, Anna Szwed-Walczak has prepared a review of Jan Ryszard Sielezin's book *Wybrane zagadnienia z metodologii badań. Kontekst historyczny i aktualne problemy* [Selected Issues in Research Methodology: Historical Context and Current Problems]. Krzysztof Jurek's report from the National Scientific Conference "Civil and Family Law Facing the Challenges of the 21st Century: An International Perspective" organized by the Nicolaus Copernicus University in Toruń closes the issue of the journal.

We invite you to read
Agnieszka Łukasik-Turecka, Agnieszka Zaręba


Rządy solidarnościowe w Polsce (1989–1993)

Solidarity Governments in Poland (1989–1993)

KRYSTYNA LESZCZYŃSKA-WICHMANOWSKA

Dr hab., prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

e-mail: krystyna.leszczynska@mail.umcs.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-1459-9280>

Streszczenie: Po wyborach parlamentarnych w 1989 r. rozpoczął się proces wymiany elit politycznych w Polsce. Doszło do zastąpienia starej elity rządowej (nomenklatury) nową elitą rządową – członkami opozycji w latach 1980–1981 i po 1981 r. (Podoski 1992: 155). W latach 1989–1992 misję tworzenia rządu otrzymało sześciu premierów: Czesław Kiszczak, Tadeusz Mazowiecki, Jan K. Bielecki, Jan Olszewski, Waldemar Pawlak i Hanna Suchocka. Premierzy Cz. Kiszczak i W. Pawlak (spoza „Solidarności”) nie zdołali utworzyć Rady Ministrów. Wskazanie kandydata na premiera otwiera drogę do uzgodnienia programu działania rządu i jego składu personalnego (Skrzydło 1996: 122–123). Przebieg procesu tworzenia Rady Ministrów niewątpliwie stanowi prognozę dotyczącą skuteczności rządzenia (stabilności i efektywności egzekutywy). Niekwestionowany wpływ na skład personalny i konstrukcję rządów solidarnościowych miał prezydent Lech Wałęsa, premierzy T. Mazowiecki i J. Olszewski, liderzy partii politycznych. O wejściu do czterech pierwszych rządów po przełomie ustrojowym 1989 r. decydowała gama różnorodnych determinant. Rządy solidarnościowe tworzyli prawie wyłącznie mężczyźni (97%). Taki stan rzeczy wynika także z czynników społecznych, w tym przede wszystkim z istniejących stereotypów zarówno na temat kobiet, jak i polityki. W literaturze przedmiotu wskazuje się m.in. na zakorzeniony w społeczeństwie stereotyp, że rolę lidera pełni mężczyzna (Żukiewicz 2011: 168). Ponad połowa członków gabinetów solidarnościowych (52%) posiadała stopnie i tytuły naukowe. Powodem włączenia dużej liczby akademików w nurt politycznego działania był przede wszystkim deficyt ekspertów-praktyków.

Słowa kluczowe: „Solidarność”, Rada Ministrów, rządy solidarnościowe w Polsce, rządy koalicyjne, proces formowania rządów solidarnościowych, profesjonalizm elity rządowej, wiek i płeć elity rządowej

Abstract: After the parliamentary elections in 1989, a process of replacing the political elite in Poland was initiated. The old government elite (nomenclature) was replaced by a new government elite – members of the opposition in 1980–1981 and after 1981 (Podoski 1992: 155). In 1989–1992, six prime ministers received the mission of forming a government: Czesław Kiszczak, Tadeusz Mazowiecki, Jan K. Bielecki, Jan Olszewski, Waldemar Pawlak, and Hanna Suchocka. Prime Ministers Cz. Kiszczak and W. Pawlak (outside of “Solidarity”) failed to form a Council of Ministers. The nomination of a candidate for prime minister opens the way for agreeing the government’s programme of action and its

composition (Skrzydło 1996: 122-123). The process of creating the Council of Ministers is undoubtedly a forecast of the effectiveness of governance. President Lech Wałęsa, Prime Ministers T. Mazowiecki and J. Olszewski, leaders of political parties, had an unquestionable impact on the composition and construction of solidarity governments. A wide range of determinants was decisive for entry into the first four governments after the political breakthrough of 1989. Solidarity governments consisted almost exclusively of men (97%). This state of affairs is also due to social factors, including, above all, existing stereotypes about both women and politics. The subject literature indicates, i.a., the stereotype, deeply rooted in the society, that the role of a leader is to be played by a man (Żukiewicz 2011: 168). More than half of the members of solidarity cabinets (52%) had academic degrees and titles. The reason for including a large number of academics in the trend of political action was primarily the deficit of expert-practitioners.

Keywords: "Solidarity," Council of Ministers, Solidarity governments in Poland, coalition governments, forming processes of Solidarity governments, professionalism of the government elite, age and gender of the government elite

Po wyborach parlamentarnych w 1989 r., uzgodnionych przy „okrągłym stole”, nastąpił demontaż systemu komunistycznego w Polsce. Wyniki pierwszej tury elekcji do Sejmu i Senatu wykreowały nową rzeczywistość polityczną, ale z wieloma znakami zapytania. Jak na wydarzenia w Polsce zareagują partie i rządy w innych państwach socjalistycznych? Jak będzie funkcjonować system organów państwowych, w tym przede wszystkim parlament z udziałem przedstawicieli dotychczasowej opozycji politycznej? (Materska-Sosnowska, Słomka 2009: 9). Początkowo wyrażano opinię, że partia nomenklatury nie pozwoli sobie odebrać władzy. Zdaniem Jacka Kuronia: „Oni mają może mniejsze poparcie społeczne, ale mają państwo, a więc wojsko, milicję, sądy, administrację – co nie najmniej ważne telewizję” (Żakowski 15.06.1989: 3). Rezultatem dyskusji nad polityczną konstrukcją Rady Ministrów było zaadaptowanie przez opozycję solidarnościową hasła „Wasz prezydent, nasz premier”, sformułowanego przez Adama Michnika w lipcu 1989 r. (Michnik 3.07.1989: 1), które początkowo traktowano wyłącznie jako „własną” opinię autora. Zgodnie z tą koncepcją demontaż nomenklatury miał nastąpić przy pomocy solidarnościowego rządu, stanowiącego zaprzeczenie podstawowej zasady jej funkcjonowania. „Była to jednak myśl tak rewolucyjna – oceniał Bronisław Geremek – że obie strony potrzebowały czasu na przetrwanie jej” (Geremek, Żakowski 1990: 228). Za istotny sygnał uznano wypowiedź doradcy Michaiła Gorbaczowa Wadima Zagładina, który oświadczył, że powstanie solidarnościowego rządu będzie „wewnętrzną sprawą naszych przyjaciół” (Friszke 2024: 169). Przełom nastąpił dopiero po

zaakceptowaniu przez strategów ruchu „Solidarność”: B. Geremka, J. Kuronia i A. Michnika, planu przekształcenia gospodarki socjalistycznej w gospodarkę rynkową, opracowanego przez George’a Sorosa i Jeffrey’a Sachsa, który był realizowany przez Leszka Balcerowicza. „W porządku – powiedział A. Michnik do J. Sachsa – dostarczyłeś mi ostatni element do mojej układanki. Wiem, co trzeba zrobić od strony politycznej. Teraz mówisz mi, że jest również strategia gospodarcza. W takim razie wchodzimy do rządu” (Sachs 2006: 127). Wojciech Jaruzelski i jego polityczne otoczenie nie zamierzali początkowo uwzględnić społecznych nastrojów i oczekiwań odzwierciedlonych wynikiem wyborów do parlamentu z czerwca 1989 r. (Chmaj 1996: 74). Prezydent złożył wniosek do Sejmu w sprawie powołania gen. Czesława Kiszczaka na stanowisko prezesa Rady Ministrów (Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Sejmu 2.08.1989: 204), co przyspieszyło upadek rządów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) i miało fatalny wydźwięk propagandowy (Dudek 2023: 43). W. Jaruzelski wyrażał mylne przekonanie, że zasługi Cz. Kiszczaka w doprowadzeniu do „okrągłego stołu” zapewnią poparcie „Solidarności” (Janowski 2004: 322). Fiasco tej misji wynikało przede wszystkim z faktu, że opozycja solidarnościowa sformułowała hasło „wszystko albo nic” i do gabinetu tworzonego przez przedstawiciela PZPR nie chciała wejść (Kondrat 5–6.08.1989: 1–2). L. Wałęsa stanowczo oświadczył, że opowiada się „[...] przeciwko formowaniu przez generała Czesława Kiszczaka nowego rządu. Jedynym rozwiązaniem politycznym w obecnej sytuacji jest powołanie Rady Ministrów w oparciu o koalicję «Solidarności», ZSL i SD, o co będę zabiegał” (Wałęsa 2008: 297). Tylko realna władza – według lidera „Solidarności” – mogła utrwalić pokojową rewolucję (Wałęsa 2007: 24). Dnia 7 sierpnia 1989 r. doszło do zawązania koalicji rządowej „Solidarności” z Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym (ZSL) i Stronnictwem Demokratycznym (SD), mającej na celu utworzenie „rządu odpowiedzialności narodowej”, złożonego ze wszystkich proreformatorskich sił politycznych reprezentowanych w Sejmie (Dudek 2023: 46–47). W. Jaruzelski nie wyraził sprzeciwu wobec podjętych decyzji (Malinowski 1992: 30–31), ale postawił warunek, że w koalicji rządowej udział weźmie PZPR (Brzezicki 18.04.2007: 3).

Celem artykułu jest: (1) zwrócenie uwagi na mechanizmy tworzenia pierwszych czterech rządów w Polsce po wyborach parlamentarnych w 1989 r.: Tadeusza Mazowieckiego, Jana K. Bieleckiego, Jana Olszewskiego i Hanny Suchockiej, których funkcjonowanie przypada na okres zasadniczych przekształceń systemu politycznego, ustrojowego i gospodarczego

państwa oraz (2) charakterystyka elity rządowej ze względu na: profesjonalizm, wiek i płeć.

Obchody 45. rocznicy podpisania Porozumień Sierpniowych (31 sierpnia 1980 r.) oraz rejestracji NSZZ „Solidarność” (10 listopada 1980 r.) podkreślają, że upadek komunizmu zaczął się w Polsce. Gdy w listopadzie 1989 r. upadł mur berliński, w Polsce już funkcjonował rząd T. Mazowieckiego – pierwszego niekomunistycznego premiera po II wojnie światowej, działacza „Solidarność”. Z kolei fakt, iż 45% członków „Solidarność” stanowiły kobiety, uprawnia do próby ujęcia tytułowej problematyki m.in. z perspektywy równouprawnienia płci.

1. Proces formowania rządów solidarnościowych¹

1.1. Rząd pierwszego niekomunistycznego premiera

Kandydatami na stanowisko premiera byli: B. Geremek, J. Kuroń i T. Mazowiecki. Misją tworzenia gabinetu, zgodnie z koncepcją lidera „Solidarność”,

¹ Rządy solidarnościowe to rządy z udziałem przedstawicieli „Solidarność”, funkcjonujące w okresie od 12 września 1989 r. (powołanie rządu T. Mazowieckiego – pierwszego niekomunistycznego premiera w Polsce po II wojnie światowej) do 26 października 1993 r. (powołanie rządu W. Pawlaka – premiera rządu koalicyjnego SLD i PSL utworzonego w następstwie wyborów parlamentarnych 19 września 1993 r.). W wyżej wymienionym okresie nastąpiły przełomowe zmiany w Polsce (29 grudnia 1989 r. przywrócono zlikwidowaną w 1952 r. historyczną nazwę „Rzeczpospolita Polska”), które charakteryzowały się zasadniczymi przekształceniami systemu politycznego, ustrojowego i gospodarczego państwa, dotyczącymi: (1) kształtowania konstytucyjnych zasad demokratycznego ustroju politycznego; (2) budowy pluralistycznego systemu politycznego; (3) kształtowania demokracji parlamentarnej; (4) decentralizacji administracji państwowej i budowy administracji samorządowej (na poziomie gminy); (5) gruntownej zmiany ustroju gospodarczego (proces prywatyzacji oraz reform gospodarczych opartych na tzw. planie Balcerowicza). W skład rządu T. Mazowieckiego weszli przedstawiciele „Solidarność”, ZSL, SD i PZPR. W lipcu 1990 r. trzech (Cz. Kiszczyk, Florian Siwicki, Franciszek Wielądek) z czterech ministrów z PZPR-owską przeszłością zostało zdymisjonowanych, natomiast Marcin Świącicki, który startował w drugiej turze wyborów parlamentarnych 1989 r. z poparciem KO „Solidarność”, czyli w opozycji do kierownictwa PZPR, zachował stanowisko w rządzie (Mojak 1998: 80, 85–86; Dudek 2023: 37).

otrzymał T. Mazowiecki (Wałęsa 2008: 299–300). Zgłoszenie kandydatury byłego posła, zaufanego człowieka Kościoła i redaktora naczelnego „Tygodnika Solidarność” nastąpiło ze względu na doświadczenie parlamentarne oraz skłonność do kompromisu (Sandecki 4.07.2008: 20). Złożenie wniosku w Sejmie w sprawie powołania przez prezydenta W. Jaruzelskiego – członka PZPR i generała – premiera T. Mazowieckiego z „Solidarności” było wydarzeniem przełomowym. Z relacji T. Mazowieckiego wynika, że „najważniejszą asekuracją był właśnie generał Jaruzelski, który jako prezydent zawsze zachowywał się wobec mnie lojalnie” (Żakowski 7.06.2008: 20). Sejm przyjął rezygnację Cz. Kiszczaka i powołał na stanowisko prezesa Rady Ministrów T. Mazowieckiego (Sprawozdanie stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu 24.08.1989: 81–82). Koncepcja roli prezesa Rady Ministrów w procesie formowania, a następnie funkcjonowania gabinetu została określona przez T. Mazowieckiego w następujący sposób: „nie będę premierem malowanym, [...] panie Lechu, będę premierem rzeczywistym” (Subotić 11–12.09.1999: 16–17). Premier odbył intensywne konsultacje z politykami, w których nie uczestniczył L. Wałęsa. Zdaniem lidera „Solidarności”: „premier Mazowiecki nie uważał za stosowne skonsultować ze mną swoich decyzji personalnych” (Wałęsa 2008: 302). Ze względu na problemy z obsadą niektórych stanowisk okres tworzenia rządu trwał nieco dłużej niż pierwotnie zakładano. Przykładowo, L. Balcerowicz dopiero po kilku rozmowach zgodził się objąć stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów (ds. spraw gospodarczych) i ministra finansów. Wcześniej premierowi odmówili profesorowie: Witold Trzeciakowski i Cezary Józefiak (Sadecki 2009: 24). Członkowie gabinetu T. Mazowieckiego byli przedstawicielami ugrupowań reprezentowanych w parlamencie („Solidarność”, SD, PZPR i ZSL), ale personalne decyzje należały do premiera. Prezes Rady Ministrów był realizatorem koncepcji, zgodnie z którą „komunistów” nie można było zepchnąć na margines, natomiast „Solidarność” nie należało sprowadzać do roli ozdoby gabinetu (K.G. 24.09.1989: 2). „Krytycy mojego rządu – powiedział po latach T. Mazowiecki – zapominają, że po jego utworzeniu ówczesny prezydent Rumunii Nicolae Ceausescu rozesłał do wszystkich partii komunistycznych pismo domagające się interwencji w Polsce i że PZPR odpowiedziała negatywnie” (Chorabik, Formela 2012). W procesie konstruowania Rady Ministrów okazało się, że dla premiera najistotniejsze są kompetencje kandydatów i wzajemne zaufanie. Zastosowana przez T. Mazowieckiego koncepcja selekcjonowania przyszłych współpracowników dawała szefowi rządu nadzieję na stworzenie zespołu na tzw. trudne czasy (Geremek,

Żakowski 1990: 228). W wyniku realizacji koncepcji „Wasz prezydent, nasz premier” doszło do zawarcia ugody pomiędzy elitą komunistycznej władzy a elitą solidarnościową. Ten bezprecedensowy układ umożliwił kooperację środowisk opozycyjnych do rządu (Misztal 2005: 38).

Do powołanego w dniu 12 września 1989 r. gabinetu weszło 12 przedstawicieli „Solidarności” (50%). Trzech członków rządu wywodziło się z SD (12,5%). Po czterech reprezentantów w gabinecie miały PZPR (16,7%) i ZSL (16,7%). Tylko jeden minister nie był związany z żadną formacją polityczną (4,2 %).

Utworzenie rządu T. Mazowieckiego nie wiązało się z zakończeniem procesu destrukcji komunistycznej dyktatury w Polsce, ale zamykało jego kluczowy etap (Dudek 2023: 52). Dwa bowiem tzw. resorty siłowe (którym podlegały m.in: milicja obywatelska/policja, Służba Bezpieczeństwa/Urząd Ochrony Państwa, wojsko), czyli ministerstwo spraw wewnętrznych na czele z gen. Cz. Kiszczakiem i ministerstwo obrony narodowej na czele z gen. F. Siwickim, pozostały przy PZPR. W następstwie podjętej uchwały z dnia 29 stycznia 1990 r., przez uczestników XI Zjazdu PZPR o zakończeniu działalności partii, zdymisjonowani zostali 6 lipca 1990 r. szefowie obu resortów siłowych – *de facto* współautorów stanu wojennego w Polsce (Kozłowski 2019: 98–99, 281–283).

1.2. Rząd prezydenta czy premiera Jana K. Bieleckiego?

Złożenie dymisji rządu bezpośrednio po pierwszej turze wyborów prezydenckich oznaczało, że T. Mazowiecki odrzucił propozycję L. Wałęsy dotyczącą dalszego sprawowania funkcji premiera w sytuacji, gdy lider „Solidarności” obejmie stanowisko głowy państwa. Rezygnacja, której towarzyszyło przekonanie o braku kompetencji L. Wałęsy do sprawowania urzędu prezydenta, mogła także wynikać z obawy utraty niezależności prezesa Rady Ministrów (Sandecki 4.07.2008: 22).

W trakcie prezydenckiej kampanii wyborczej rozważano też kwestię utworzenia nowego rządu. Wskazywanymi przez L. Wałęsę kandydatami na stanowisko premiera byli J.K. Bielecki, Jarosław Kaczyński, Jacek Merkel, Zdzisław Najder i J. Olszewski. Z racji tego, że J. Kaczyński nie przyjął propozycji objęcia funkcji prezesa Rady Ministrów wstępne rozmowy na temat programu i składu Rady Ministrów przeprowadził J. Olszewski (Dudek 2002: 164). Jednak idea gabinetu fachowców (odmiennego od rządu T. Mazowieckiego) nie zyskała aprobaty lidera „Solidarności”. „Miałem – stwierdził L. Wałęsa – inną koncepcję, bo czułem, że pan

mecenas – którego darzyłem i do dziś darzę szacunkiem za działalność adwokacką w czasach komunizmu – nie był najlepszym kandydatem na to stanowisko” (Wałęsa 2008: 353).

Prezydent złożył wniosek w Sejmie w sprawie powołania J.K. Bieleckiego na stanowisko prezesa Rady Ministrów. Głowa państwa zaapelowała do pierwszej izby parlamentu o „wsparcie” nowego premiera (Sprawozdanie stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu 4.01.1991: 10–11). Prezydent uznał, że objęcie funkcji szefa rządu przez dotychczas nieznaną szerszym kręgom osobę to „[...] powiew świeżości z Pomorza, zastrzyk energii. Jan Krzysztof był obiecującym, młodym, dynamicznym działaczem i menedżerem. Kogoś takiego potrzebowaliśmy. [...] Tylko tacy ludzie mogli na dobre uruchomić gospodarkę rynkową [...]” (Wałęsa 2008: 354). W ocenie L. Wałęsy poseł J.K. Bielecki był odważny i inteligentny, a przede wszystkim nieuwikłany w salony „warszawskie”. Nominacja stanowiła więc zapowiedź nowego, tj. bezproblemowego utworzenia rządu i włączenia do niego kilku ministrów z gabinetu T. Mazowieckiego (Wałęsa 2008: 354–355).

W 2008 r. L. Wałęsa ujawnił, iż o wyborze J.K. Bieleckiego na premiera zadecydował przypadek: „[...] jeden Bielecki był w Warszawie, drugi w Gdańsku, zewsząd spływała masa informacji i jakoś tak dwie osoby złożyły mi się w jedną. [...] tak było i dobrze wyszło” (Paradowska 27.09.2008: 21). Z powyższego wynika, że w rezultacie „zbiegu okoliczności” prezydent, nieznanemu wcześniej ekonomistcie z Gdańska, otworzył drogę prowadzącą do europejskiego establishmentu (Basta 2008: 19). Proces szybkiego kreowania J.K. Bieleckiego na niezwykle sprawnego i kompetentnego szefa rządu wywołał lawinę pytań o jego samodzielność i zdolność sprawowania funkcji prezesa Rady Ministrów. Publicyści „Gazety Wyborczej” podkreślali, że kandydat na premiera nie posiada silnej osobowości politycznej. W związku z tym, że L. Wałęsa ustalił – o czym poinformował jego rzecznik – listę ministrów przed desygnowaniem nowego prezesa Rady Ministrów (Leski, Ławiński 2.01.1991: 1), która była również konsultowana z L. Balcerowiczem (Paradowska, Baczyński 1993: 29), deklaracje J.K. Bieleckiego o pełnej niezależności w procesie konstruowania rządu traktowano z dużą dozą nieufności. „[...] Prezydent z kolei daje mi dużą swobodę, wbrew temu, co – ale tylko na początku mówili dziennikarze, sądząc, że wszystko jest ustawione przez Belweder czy osobiście przez Lecha Wałęsę. Tymczasem jestem suwerenny w swoich decyzjach – prezydent nawet nie wiedział, kto będzie w rządzie Polski” (Michnik 20.10.1991: 11). „Dobierając kandydatów – zapewniał J.K. Bielecki – kierowałem się przede wszystkim

kryterium fachowości. Nie układy polityczne, ale kształt zadań, które ten rząd będzie musiał wykonać, kierowały moim wyborem. Ma to być rząd fachowców kompetentnych, zwłaszcza w sprawach gospodarczych. Ma to być zarazem zespół dobrze rozumiejących się ludzi [...]” (Sprawozdanie stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu 5.01.1991: 169).

Dnia 12 stycznia 1991 r. Sejm powołał gabinet J.K. Bieleckiego, który przez większość posłów traktowany był jako rząd głowy państwa (Sprawozdanie stenograficzne z 49. posiedzenia Sejmu 12.01.1991: 153–164).

Warunkiem znalezienia się w szeregach nowej elity było wykazanie się „brakiem powiązań i kooperacji z władzą komunistyczną” (Łąbędź 1992: 148). Ponad połowa ministrów, bo aż 11, nie należała do żadnej partii (55% składu). Czterech członków rządu wywodziło się z Kongresu Liberalno-Demokratycznego (KLD; 20% składu). W gabinecie J.K. Bieleckiego Porozumienie Centrum (PC) miało dwóch przedstawicieli (10% składu). Reprezentanci trzech ugrupowań: SD, Ruch Obywatelski-Akcja Demokratyczna (ROAD), Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN) objęli po jednym stanowisku ministerialnym (po 5% stanowisk).

1.3. Gabinet Jana Olszewskiego

Wyniki pierwszych wolnych wyborów parlamentarnych z 27 października 1991 r. dowiodły, że żadne z ugrupowań uczestniczących w podziale poselskich mandatów nie jest zdolne do odegrania decydującej roli w procesie tworzenia rządu (Obwieszczenie 1991/41/288). Początkowo inicjatywę sformowania gabinetu próbował podjąć prezydent. Trzy z czterech, opracowanych przez głowę państwa, wariantów konstruowania rządu zakładały objęcie przez niego funkcji szefa rządu (ard 30.10.1991: 1). Kiedy okazało się, że pomysł połączenia stanowisk prezydenta i premiera podważa zasadę parlamentarnego ustroju państwa, L. Wałęsa zaczął promować koncepcję, według której premierem miał pozostać J.K. Bielecki. Liderzy pięciu ugrupowań: PC, ZChN, KLD, Konfederacji Polski Niepodległej (KPN) i solidarnościowego Porozumienia Ludowego (PL) zgłosili kandydaturę J. Olszewskiego na stanowisko prezesa Rady Ministrów. Jednak prezydent nie zaaprobował przedstawionej mu propozycji kandydata oraz idei gabinetu „przełomu”. Głowa państwa stwierdziła, że „jedyną mocną stroną” proponowanego prezesa Rady Ministrów jest „twardy i częsty sen” (Wałęsa 2007: 60). Z kolei sojusz centroprawicowych partii odmówił uznania premiera J.K. Bieleckiego i „rządu kontynuacji”. Mimo że koalicyjna „piątka”

zapewniała prezydenta o posiadanej większości w parlamencie, o czym świadczyły głosowania na stanowiska marszałka i wicemarszałków Sejmu (Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu 25.11.1991: 40–41, 79), L. Wałęsa sprzeciwiał się przedstawionej przez nią idei utworzenia gabinetu (Patyra 2006: 98–99). Dopiero gdy Sejm przyjął dymisję gabinetu J.K. Bieleckiego, prezydent został zmuszony do wystąpienia z inicjatywą powołania J. Olszewskiego na prezesa Rady Ministrów. We wniosku złożonym w Sejmie L. Wałęsa zapewnił, iż uznaje dokonany wybór i będzie honorował zasady demokracji (Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu 5.12.1991: 129–130). Jednak wiele wskazuje na to, że prezydent zaakceptował kandydaturę premiera w przekonaniu, że misja formowania nowego gabinetu nie powiedzie się (Dudek 2002: 232–233). Dnia 6 grudnia 1991 r. Sejm powołał J. Olszewskiego na stanowisko szefa rządu (Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu 6.12.1991: 191, 193). Nowy premier oświadczył, że jego gabinet będzie miał charakter ponadpartyjny. „To powinien być rząd autorytetów, autorytetów merytorycznych, fachowych, ale także autorytetów moralnych. [...] To musi być rząd przejrzystych intencji i czystych rąk” (Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu 6.12.1991: 189). Deklaracja prezesa Rady Ministrów wywołała poważny kryzys polityczny, który doprowadził do rozpadu koalicyjnej „piątki” (Patyra 2006: 99). W Sejmie przeprowadzono burzliwą debatę nad przyjęciem złożonej przez premiera dymisji. Jednak do pozbawienia J. Olszewskiego stanowiska prezesa Rady Ministrów nie doszło, ponieważ przeciw uchwale w sprawie odwołania premiera zagłosowała ponad połowa posłów zgromadzonych na sali obrad (Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu 17–18.12.1991: 37–50). L. Wałęsa zaoferował szefowi rządu wszechstronną pomoc w procesie konstruowania Rady Ministrów.

Jan Olszewski stwierdził, że utworzony przez niego gabinet „[...] jest rządem zarazem koalicyjnym, ale i ponadpartyjnym. W jego skład wchodzi ludzie jednego wielkiego obozu – obozu wolnościowego, obozu demokracji parlamentarnej” (Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu 21.12.1991: 10). Premier podkreślał, iż jego rząd „powstawał w krótkim czasie i bardzo trudnych okolicznościach. [...] Kandydaci do jednego z czołowych resortów, po zapoznaniu się choćby ze wstępnym stanem, w jakim ten resort się znajduje [...] – rezygnowali” (Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Sejmu 23.12.1991: 28). W związku z tym, że w otoczeniu J. Olszewskiego nie było ekonomisty skłonного objąć stanowisko ministra finansów, premier został zmuszony do prowadzenia rozmów z osobami

spoza jego orientacji politycznej. W efekcie podjętych działań rolę „głównego księgowego budżetu państwa” powierzono Karolowi Lutkowskiemu – osobie w ogóle nieznanemu premierowi (Kaja 2007: 153). W ocenie prezydenta J. Olszewskiemu nie udało się, mimo wcześniejszych zapowiedzi, utworzyć ponadpartyjnego gabinetu (Wałęsa 2008: 372).

Do powołanego 23 grudnia 1991 r. rządu weszło ośmiu ministrów bezpartyjnych (47,1%). Czterech członków gabinetu wywodziło się z PC (23,5%). Trzech ministrów należało do ZChN (17,6%), a dwóch do solidarnościowego PL (11,8%).

1.4. Fiasko utworzenia rządu prezydenckiego i koalicja rządowa kobiety-premier

Bezpośrednio po upadku rządu J. Olszewskiego w dniu 5 czerwca 1992 r. prezydent złożył wniosek do Sejmu o powołanie Waldemara Pawlaka na stanowisko prezesa Rady Ministrów. Tego samego dnia przedstawiciel PSL został premierem (Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu 5.06.1992: 82–83), *de facto* najmłodszym premierem od czasów II wojny światowej (Styczyński 2000: 1–594). Prawdopodobnie kandydaturę 33-letniego posła W. Pawlaka zarekomendował głowie państwa prof. Janusz Ziółkowski – szef Kancelarii Prezydenta. Senator I kadencji i poseł X kadencji byli sąsiadami w hotelu poselskim (Basta 2008: 19). Wiele na to wskazuje, że decyzja L. Wałęsy o powierzeniu stanowiska premiera niedoświadczonemu politykowi została podyktowana, tak jak w przypadku J.K. Bieleckiego, potrzebą zapewnienia z jego strony pełnej uległości i dyspozycyjności wobec prezydenta.

Prezes Rady Ministrów był zwolennikiem utworzenia rządu zrównoważonego, opierającego się na dwóch koalicjach (Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu 5.06.1992: 88). W związku z tym, że po 10 dniach intensywnych konsultacji W. Pawlak nie zdołał sformować rządu, L. Wałęsa przedstawił ideę gabinetu prezydenckiego. Zgodnie z propozycją głowy państwa na czele resortów: spraw zagranicznych, rolnictwa, przemysłu, finansów i spraw gospodarczych, mieli stać kierownicy resortów w randze sekretarza lub podsekretarza stanu. Jednak W. Pawlak nie poparł koncepcji prezydenta. Swoją decyzję uzasadniał możliwością utworzenia rządu przez większość parlamentarną (Łuczak 1992: 75). W związku z tym, że działania W. Pawlaka nie przyniosły zamierzonych rezultatów Sejm odwołał go z funkcji prezesa Rady Ministrów (Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu 10.07.1992: 4).

Koncepcja objęcia funkcji premiera przez H. Suchocką była zaskoczeniem dla wielu polityków. Działacze Unii Demokratycznej (UD), którzy wysunęli jej kandydaturę, uważali, że „nieszczęścia nie będzie, Hani doda się Jasia i Tadzia, czyli Rokitę z Syryjczykiem, którzy będą wszystkim kierować” (Paradowska 15.08.2009: 11). W dniach 3–4 lipca 1992 r. przeprowadzono intensywne konsultacje w sprawie sformowania Rady Ministrów. Skutecznymi mediatorami w procesie tworzenia rządu okazali się posłowie: Jan Rulewski i Bogdan Borusewicz z Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność” (Dudek 2023: 170–171).

Skład Rady Ministrów został ustalony w zasadzie bez udziału H. Suchockiej, co odzwierciedlone zostało w opinii wyrażonej m.in. przez posła Wojciecha Arkuszewskiego z Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność” – w tym Sejmie premier nie może dobierać sobie rządu (Kuczyński 2010: 235). Wykluczenia przyszłej premier z wpływu na „personalną konstrukcję gabinetu” nie należy uzasadniać jej pobytom (do godzin wieczornych 4 lipca 1992 r.) w Londynie (Leszczyńska-Wichmanowska 2022: 265). Zaistniała sytuacja była następstwem faktu, że H. Suchocka została premierem w wyniku negocjacji politycznej, tj. swego rodzaju rachunku logicznego, a nie wygranej w stylu Margaret Thatcher² (Thatcher 2012: 886–892). O obsadzie stanowisk w rządzie zdecydowały ugrupowania polityczne oraz L. Wałęsa. Prezydentowi udało się wpłynąć na obsadę personalną szefa resortu spraw wewnętrznych (Łuczak 1992: 56–58) oraz zablokować nominację przedstawiciela ZChN na stanowisko ministra kultury (Dudek 2002: 278).

Powołany 11 lipca 1992 r. gabinet miał charakter mniejszościowy (Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu 11.07.1992: 60; Dudek 2023: 171). Koalicję rządową złożoną z siedmiu partii politycznych określono jako trudną i egzotyczną. Prezydent stwierdził, że starał się i tym razem obdarzyć dużym kredytem zaufania nowy rząd, jednak niezadowolone społecznie „kazało mi patrzeć na gabinet Hanny Suchockiej z ostrożnością” (Wałęsa 2008: 419).

Ugrupowania UD i ZChN miały po pięciu reprezentantów (40%). Do dyspozycji KLD i PL było po cztery funkcje ministerialne (32%).

² W związku z tym, że Partia Konserwatywna pod kierunkiem M. Thatcher trzy razy z rzędu wygrała wybory powszechne (3 maja 1979 r., 9 czerwca 1983 r., 11 czerwca 1987 r.), „żelazna dama” przez ponad 11 lat (1979–1990) pełniła funkcję premiera Wielkiej Brytanii, ustanawiając tym samym rekord w historii polityki XX w. w państwie demokratycznym.

Przedstawicielom Partii Chrześcijańskich Demokratów (PChD), Polskiego Programu Gospodarczego (PPG) i Stronnictwa Ludowo-Chrześcijańskiego (SLCh) przypadło po jednym stanowisku w rządzie (16%). Czterech ministrów nie należało do żadnej partii (16%).

2. Charakterystyka solidarnościowej elity rządowej

2.1. Wiek i płeć

Średnia wieku 96 członków solidarnościowych rządów wynosiła 51 lat. Dane pokazują, że tylko w gabinecie J.K. Bieleckiego przeciętna wieku ministrów nie osiągnęła tego poziomu. Najstarszy członek rządu, który wszedł w skład gabinetu J.K. Bieleckiego – Marek Rostworowski, miał wówczas 70 lat. Najmłodszy minister należący do rządu H. Suchockiej – Jan Maria Rokita, miał w tym czasie 33 lata. Członkowie gabinetów solidarnościowych byli w wieku: 30–39 lat – 9 osób, 40–49 lat – 34 osoby, 50–59 lat – 29 osób, 60–69 lat – 23 osoby, powyżej 70 lat – jedna osoba. Rozpiętość wieku pomiędzy ministrami rządu J.K. Bieleckiego i H. Suchockiej wynosiła 33 lata. Natomiast w gabinetach T. Mazowieckiego i J. Olszewskiego ta różnica ukształtowała się na poziomie 28 lat. Rządy solidarnościowe w latach 1989–1993 w przeważającej większości tworzyło pokolenie 40-latków i 50-latków, aczkolwiek pokolenie 60-latków stanowiło niemal 1/4 ich składu (23%).

Tabela 1. Wiek

Rząd	Średnia wieku członków rządu	Wiek najstarszego członka rządu	Wiek najmłodszego członka rządu	Rozpiętość wieku pomiędzy członkami rządu
T. Mazowieckiego	51,5	64	36	28
J.K. Bieleckiego	48,9	70	37	33
J. Olszewskiego	53,4	67	39	28
H. Suchockiej	50,6	66	33	33

Źródło: opracowanie własne.

W składzie rządów w latach 1989–1993 były zaledwie trzy kobiety (3%). Gabinet J. Olszewskiego tworzyli wyłącznie mężczyźni. Identyczna

sytuacja miała miejsce w pierwszych (prawie ośmiu) miesiącach istnienia rządu J.K. Bieleckiego.

Hanna Suchocka kierowała gabinetem, który został sformowany bez jej udziału i utworzony na zasadzie „koalicyjnych konieczności”, a nie kompetencji poszczególnych osób czy preferencji szefa rządu. Izabella Cywińska kierowała mało popularnym resortem (wśród kandydatów na ministrów), zaliczanym do tzw. budżetówki. Rząd T. Mazowieckiego nie marginalizował problemów kultury, jednak w trudnej sytuacji gospodarczej państwa nakłady na resort kierowany przez I. Cywińską były ograniczone (Sprawozdanie stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu 12.09.1989: 13). Efektem zmiany niektórych dotychczasowych zasad funkcjonowania instytucji kultury oraz twórców kultury było palenie kukieł szefowej resortu (Jaros 12.2015: 77). Natomiast objęcie, zdawać by się mogło, prestiżowego stanowiska ministra przemysłu i handlu przez Henrykę Bochniarz nastąpiło w ramach tzw. drugiej zmiany personalnej dopiero na prawie cztery miesiące przed zakończeniem działalności rządu.

Znikoma liczba kobiet w rządach solidarnościowych była rezultatem „tradycji” zawłaszczania przez mężczyzn sfery życia publicznego. Rządy PRL (między 31 grudnia 1944 r. a 11 września 1989 r.) stanowiły obszar męskiej dominacji. W tym okresie zaledwie siedem kobiet (w tym jedna trzykrotnie) objęło stanowiska ministerialne (Styczyński 2000: 1–594). Obecność kobiet w rządach solidarnościowych zapoczątkowała jednak proces przełamywania stereotypów płci w polskiej polityce.

Tabela 2. Płeć

Rząd	Liczba kobiet	Liczba kobiet na stanowisku:				
		prezes Rady Ministrów	wiceprezes Rady Ministrów	minister resortowy	minister bez teki	przewodniczący Komitetu określonego w ustawie
T. Mazowieckiego	1	-	-	1	-	-
J.K. Bieleckiego	1	-	-	1	-	-
J. Olszewskiego	-	-	-	-	-	-
H. Suchockiej	1	1	-	-	-	-
Łącznie	3 (3%)	1 (1%)	0	2 (2%)	0	0

Źródło: opracowanie własne.

2.2. Wykształcenie i profesjonalizm

W rządach w latach 1989–1993 najliczniejszą grupę stanowili inżynierowie i ekonomiści. Tytułem zawodowym w dziedzinie nauk technicznych legitymowało się 25 osób (26%). Wykształcenie ekonomiczne posiadało 23 członków Rady Ministrów (24%). Prawie co piąta osoba wchodząca w skład gabinetów solidarnościowych miała ukończone studia prawnicze (19%). Wykształceniem w dziedzinie nauk humanistycznych legitymowało się 14 członków rządu (15%). Sześciu ministrów posiadało dyplom lekarza (6%). Uczelnie wojskowe ukończyło czterech członków rządu (4%). W składzie solidarnościowych gabinetów znalazło się pięciu przedstawicieli nauk ścisłych i przyrodniczych (fizycy, geolodzy, matematyk) oraz jeden dziennikarz i jeden rolnik.

Tabela 3. Kierunki wykształcenia

Rząd	Dziennikarz	Ekonomista	Fizyk	Geolog	Humanista	Inżynier	Lekarz	Matematyk	Prawnik	Rolnik	Wojskowy
T. Mazowieckiego	0	6	0	0	6	9	1	1	3	0	3
J.K. Bieleckiego	0	8	1	0	2	6	1	0	2	0	1
J. Olszewskiego	1	5	0	1	4	4	1	0	4	0	0
H. Suchockiej	0	4	0	1	2	6	3	1	9	1	0
Łącznie	1	23	1	2	14	25	6	2	18	1	4

Źródło: opracowanie własne.

Polska elita rządowa charakteryzowała się bardzo wysokim poziomem wykształcenia. Studia wyższe ukończyło 94 członków Rady Ministrów (98%). Dwa stanowiska w gabinetach T. Mazowieckiego i H. Suchockiej powierzono absolwentom szkół średnich. W gronie członków rządu, którzy nie posiadali wyższego wykształcenia, znalazł się prezes Rady Ministrów (KID, RAF, PAP 13.06.2003: 7) i minister – członek Rady Ministrów ds. parlamentarnych i kontaktów z ugrupowaniami politycznymi (Mołdawa 1991: 157). Stopniami i tytułami naukowymi legitymowało się 50 członków gabinetów solidarnościowych (52%). Ponad połowę polskiej elity rządowej w latach 1989–1993 stanowili naukowcy-akademy. Włączenie znacznej liczby intelektualistów w nurt politycznego działania wynikało ze swoistego deficytu

ekspertów-praktyków, którym charakteryzował się okres „naruszonej równowagi”. Kuźnią elity rządowej były uczelnie wyższe, głównie w Gdańsku, Krakowie i Warszawie. Jednak tytuły i stopnie naukowe okazały się niewystarczającym atutem ministrów w procesie przejścia od gospodarki socjalistycznej do rynkowej. Zdaniem Krzysztofa Wolickiego „nowa solidarnościowa władza niemająca nawet cienia programu, nawet załączka własnej wizji świata, rzuca się na łeb na szyję w «normalność». Towarzyszący jej intelektualiści czynią zaś wszystko, by ominąć pytanie o to, co czynić należy i do czego dążyć. Najczęściej udają, że tego pytania w ogóle nie można sensownie stawiać [...]” (Wolicki 2000: 568).

Tabela 4. Tytuły zawodowe, stopnie i tytuły naukowe

Rząd	Tytuły zawodowe, stopnie i tytuły naukowe			
	brak	magister, inżynier/ magister-inżynier	doktor	doktor habilitowany/ profesor
T. Mazowieckiego	1	16	7	6
J.K. Bieleckiego	0	10	7	4
J. Olszewskiego	0	6	7	5
H. Suchockiej	1	13	9	4
Łącznie	2 (2%)	45 (47%)	31 (32%)	19 (20%)

Źródło: opracowanie własne.

Profesjonalizm polityczny bazuje na wiedzy, znajomości reguł procesu decyzyjnego, umiejętności pracy w zespole, sztuce zawierania kompromisów. W politycznym działaniu niezwykle istotne jest doświadczenie zdobyte na tzw. szczeblach publicznej kariery, głównie w administracji rządowej. Tę tezę potwierdza obserwator i uczestnik polskiej sceny politycznej – Grzegorz Rydlewski. „Na pierwszym miejscu stawiam wspomniane już kryterium praktyki, które uważam w tych sprawach za szczególnie ważne” (Rydlewski 2004: 15). W życiorysy 36 osób (38%) wchodzących w skład gabinetów solidarnościowych były wpisane nominacje na prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra oraz sekretarza i podsekretarza stanu. Jednak okres zdobywania doświadczenia na wyżej wymienionych stanowiskach był krótki. Z reguły wynosił on kilka lub kilkanaście miesięcy. Rekordzistą w pełnieniu funkcji ministerialnych okazał się Krzysztof Skubiszewski, który stał na czele resortu spraw zagranicznych we wszystkich solidarnościowych rządach.

Doświadczenie uzyskane w poprzednich Radach Ministrów nie zawsze okazywało się atutem. Minister Obrony Narodowej w rządach PRL – F. Siwicki, pretendujący do objęcia tego samego stanowiska w gabinecie T. Mazowieckiego, został zobligowany do złożenia publicznej deklaracji, iż siły zbrojne m.in. nie zostaną użyte do rozstrzygania wewnętrznych sporów społecznych.

Analiza danych zawartych w tabelach 4 i 5 prowadzi do stwierdzenia, że pomiędzy stopniami oraz tytułami naukowymi a doświadczeniem na określonych stanowiskach w rządzie występował pewien dysonans (na niekorzyść doświadczenia).

Tabela 5. Doświadczenie zdobyte w poprzednich rządach

Rząd	Liczba osób z doświadczeniem na stanowisku:				
	prezes Rady Ministrów	wiceprezes Rady Ministrów	minister	sekretarz stanu w ministerstwie	podsekretarz stanu w ministerstwie
T. Mazowieckiego	0	0	2	0	7
J.K. Bieleckiego	0	1	5	0	3
J. Olszewskiego	0	0	5	1	1
H. Suchockiej	1	0	7	2	1
Łącznie	1 (1%)	1 (1%)	19 (20%)	3 (3%)	12 (13%)

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski

Rządy solidarnościowe T. Mazowieckiego, J.K. Bieleckiego, J. Olszewskiego i H. Suchockiej funkcjonowały od 12 września 1989 r. (powołanie rządu T. Mazowieckiego – pierwszego niekomunistycznego premiera w Polsce po II wojnie światowej) do 26 października 1993 r. (powołanie gabinetu W. Pawłaka – premiera rządu koalicyjnego Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), sformowanego w następstwie wyborów parlamentarnych 19 września 1993 r.). Próba utworzenia Rady Ministrów w ciągu 33 dni (czerwiec/lipiec 1992 r.) przez W. Pawłaka, który był prezesem PSL – partii niewywodzącej się z tradycji solidarnościowej, nie powiodła się.

Przedział zaledwie czterech lat (wrzesień 1989 r. – październik 1993 r.) to okres zasadniczych przekształceń systemu politycznego, ustrojowego i gospodarczego państwa. Powołanie gabinetu T. Mazowieckiego zapoczątkowało proces wymiany elit politycznych w Polsce, którego cezurą i symbolicznym momentem stał się 6 lipca 1990 r., dzień zdymisjonowania gen. Cz. Kiszczaka, szefa resortu spraw wewnętrznych, oraz gen. F. Siwickiego, szefa resortu obrony narodowej – współautorów stanu wojennego. Rządy solidarnościowe tworzyli prawie wyłącznie mężczyźni (97%). Ponad połowa członków gabinetów solidarnościowych (52%) posiadała stopnie i tytuły naukowe. Powodem włączenia dużej liczby akademików w nurt politycznego działania był przede wszystkim deficyt ekspertów-praktyków.

Bibliografia

- (ard). (30.10.1991), *Prezydent premierem?*, „Gazeta Wyborcza” 254: 1.
- Basta, A. (2008), *Rząd na główne danie*, (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek).
- Brzezicki, A. (18.04.2007), *Premier: Mazowiecki niemalowany*. Z prof. Andrzejem Paczkowskim, historykiem, rozmawia Andrzej Brzezicki, „Tygodnik Powszechny” 16: 3.
- Chmaj, M. (1996), *Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej).
- Chorabik, M., M. Formela (2012), *Premier niemalowany – archiwalna rozmowa z Tadeuszem Mazowieckim*, <https://wybrzeze24.pl/aktualnosci/premier-niemalowany-archiwalna-rozmowa-z-tadeuszem-mazowieckim> (30.04.2012).
- Dudek, A. (2002), *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, (Kraków: Wydawnictwo Arcana).
- Dudek, A. (2023), *Historia polityczna Polski 1989–2023*, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar).
- Friszke, A. (2024), *Rok 1989. Polska droga do wolności*, (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe).
- Janowski, K.B. (2004), *Źródła i przebieg zmiany politycznej w Polsce (1980–1989)*. *Studium historyczno-politologiczne*, (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek).
- Jaros, M. (12.2015), *Życie to nie teatr*. Rozmowa Magdy Jaros z Izabellą Cywińską, [w:] *Cykl ROZMOWA 25-lecia*, „Twój Styl” 12: 77.
- K.G. (24.09.1989), *Wydarzenia*, „Wprost” 39:2.
- KID, RAF, PAP (13.06.2003), *Doktorat dla pierwszego premiera*. Tadeusz Mazowiecki wraca na Uniwersytet, „Gazeta Wyborcza” 137: 7.

- Kaja, J. (2007), *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie).
- Kondrat, R. (5-6.08.1989), *Przed utworzeniem R.M. Wielka czy mała koalicja?*, „Rzeczpospolita” 182: 1-2.
- Kozłowski, T. (2019), *Koniec imperium MSW. Transformacja organów bezpieczeństwa państwa 1989-1990*, (Warszawa: Instytut Pamięci Narodowej. Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu).
- Kuczyński, W. (2010), *Solidarność u władzy. Dziennik 1989-1993*, (Gdańsk: Europejskie Centrum Solidarności).
- Leski K., P. Ławiński (2.01.1991), *Bielecki na premiera*, „Gazeta Wyborcza” 1: 1.
- Leszczyńska-Wichmanowska, K. (2022), *Przywództwo premierowskie w Polsce. Casus Hanny Suchockiej, Ewy Kopacz i Beaty Szydło*, „Politeja” 5: 261-280.
- Łabędź, K. (1992), *Zmiana systemu w Polsce a elity polityczne*, [w:] K. Pałeczki (red.), *Elity polityczne w Polsce*, (Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek): 143-150.
- Łuczak, A. (1992), *33 dni premiera Pawłaka*, (Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”).
- Malinowski, R. (1992), *Wielka koalicja. Kulisy*, (Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”).
- Materska-Sosnowska A., T. Słomka (2009), *Wprowadzenie*, [w:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.), *Czas próby: polski przełom polityczny roku 1989*, seria: Studia Politologiczne 15, (Warszawa: Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; Dom Wydawniczy Elipsa): 9-10.
- Michnik, A. (3.07.1989), *Wasz prezydent, nasz premier*, „Gazeta Wyborcza” 40: 1.
- Michnik, A. (19-20.10.1991), *Potrzebujemy porozumienia ludzi rozsądnych. Z premierem Janem Krzysztofem Bieleckim rozmawia Adam MICHNIK*, „Gazeta Wyborcza” 245: 11.
- Misztal, B. (2005), *Jakich elit potrzebuje Polska?*, [w:] J. Szomburg (red.), *Jakie elity są potrzebne Polsce?*, (Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową): 93-116.
- Mojak, R. (1998), *Transformacja ustroju politycznego w latach 1989-1997*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, (Lublin: Wydawnictwo Morpol): 71-95.
- Moldawa, T. (1991), *Ludzie władzy 1944-1991*, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Obwieszczenie (191/41/288) Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 r. o wynikach wyborów do Sejmu RP przeprowadzonych w dniu 7 października 1991 r., M.P. z 1991 r. Nr 41, poz. 288.
- Paradowska, J. (27.09.2008), *Wygraliśmy resztką sił. Rozmowa Janiny Paradowskiej z Lechem Wałęsą*, [w:] Cykl ROZMOWY na XX-LECIE, „Polityka” 39: 21.
- Paradowska, J. (15.08.2009), *Panie proszę panów*, „Polityka” 33: 11.
- Paradowska, J., K. Baczyński (1993), *Teczki liberatów*, (Poznań: Obserwator).
- Patyra, S. (2006), *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 - 5 VI 1992)*, [w:] M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, (Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie): 93-116.

- Podoski, K. (1992), *Elity polityczne w procesie decyzyjnym*, [w:] K. Pałeczki (red.), *Elity polityczne w Polsce*, (Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek): 151–159.
- Rok 1989 – Bronisław Geremek opowiada, Jacek Żakowski pyta (1990), (Warszawa: Oficyna Wydawnicza „Plejada”; „Dom Słowa Polskiego”).
- Rydlewski, G. (2004), *O skutecznym działaniu w polityce*, (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa).
- Sachs, J. (2006), *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, tłum. Z. Wiankowska-Ładyka, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Sadecki, J. (2009), *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, (Kraków: Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas).
- Sandecki, M. (4.07.2008), *Będę ciął siekierą. Odcinek 5*, „Gazeta Wyborcza” 155: 20.
- Skrzydło, W. (1996), *Struktura władz państwowych na gruncie Małej Konstytucji z roku 1992 (legislatywa a egzekutywa w świetle doświadczeń polskiej transformacji*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej): 90–136.
- Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (2.08.1989), (Warszawa: Kancelaria Sejmu PRL): 204.
- Sprawozdanie stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (24.08.1989), (Warszawa: Kancelaria Sejmu PRL): 81–82.
- Sprawozdanie stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (12.09.1989), (Warszawa: Kancelaria Sejmu PRL): 13.
- Sprawozdanie stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (4–5.01.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 10–11, 169.
- Sprawozdanie stenograficzne z 49. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (12.01.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 153–164.
- Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (25.11 i 5–6.12.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 40–41, 79, 129–130, 189, 191, 193.
- Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (17–18.12.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 37–50.
- Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (21.12.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 10.
- Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (23.12.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 28.
- Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (5.06.1992), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 82–83, 88.
- Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (10–11.07.1992), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 4, 20.
- Styczyński, W. (2000), *Informator o organizacji i obsadzie osobowej kierowniczych stanowisk państwowych w urzędach naczelnych organów administracji państwowej w okresie od dnia 21 lipca 1944 r. do dnia 11 września 1989 r.*, (Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów).

- Subotić, M. (11-12.09.1989), *Odłączone telefony. Rozmowa Małgorzaty Subotić z Tadeuszem Mazowieckim*, „Rzeczpospolita” 213: 16-17.
- Thatcher, M. (2012), *Moje lata na Downing Street*, tłum. A. Kościukiewicz, K. Michalska, J. Pacuła, (Warszawa: Dream Music Sp. z o.o.).
- Wałęsa, L. (2007), *Moja III RP. Straciłem cierpliwość*, (Warszawa: Świat Książki).
- Wałęsa, L. (2008), *Droga do prawdy. Autobiografia*, (Warszawa: Świat Książki).
- Wolicki, K. (2000), *Los jajogłowego*, „Krytyka” 1994, nr 43, [w:] *Spór o Polskę 1989-99. Wybór tekstów prasowych. Wstęp, wybór i układ Paweł Śpiewak*, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN): 568-569.
- Żakowski, J. (15.06.1989), *Nikt w historii jeszcze tego nie przerabiał. Z Jackiem Kuroniem rozmawia Jacek Żakowski*, „Gazeta Wyborcza” 27: 3.
- Żakowski, J. (7.06.2008), *Z grubsza normalny kraj. Rozmowa Jacka Żakowskiego z Tadeuszem Mazowieckim*, [w:] *Cykl ROZMOWY na XX-LECIE*, „Polityka” 23: 20.
- Żukiewicz, P. (2011), *Przywódstwo polityczne. Teoria i praktyka*, (Warszawa: Wydawnictwo Difin).


Solidarity Governments in Poland (1989–1993)

Rządy solidarnościowe w Polsce (1989–1993)

KRYSTYNA LESZCZYŃSKA-WICHMANOWSKA

Prof. Dr. Habil., Maria Curie-Skłodowska University

e-mail: krystyna.leszczynska@mail.umcs.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-1459-9280>

Abstract: After the parliamentary elections in 1989, a process of replacing the political elite in Poland was initiated. The old government elite (nomenclature) was replaced by a new government elite – members of the opposition in 1980–1981 and after 1981 (Podoski 1992: 155). In 1989–1992, six prime ministers received the mission of forming a government: Czesław Kiszczak, Tadeusz Mazowiecki, Jan K. Bielecki, Jan Olszewski, Waldemar Pawlak, and Hanna Suchocka. Prime Ministers Cz. Kiszczak and W. Pawlak (outside of “Solidarity”) failed to form a Council of Ministers. The nomination of a candidate for prime minister opens the way for agreeing the government’s programme of action and its composition (Skrzydło 1996: 122–123). The process of creating the Council of Ministers is undoubtedly a forecast of the effectiveness of governance. President Lech Wałęsa, Prime Ministers T. Mazowiecki and J. Olszewski, leaders of political parties, had an unquestionable impact on the composition and construction of solidarity governments. A wide range of determinants was decisive for entry into the first four governments after the political breakthrough of 1989. Solidarity governments consisted almost exclusively of men (97%). This state of affairs is also due to social factors, including, above all, existing stereotypes about both women and politics. The subject literature indicates, i.a., the stereotype, deeply rooted in the society, that the role of a leader is to be played by a man (Żukiewicz 2011: 168). More than half of the members of solidarity cabinets (52%) had academic degrees and titles. The reason for including a large number of academics in the trend of political action was primarily the deficit of expert-practitioners.

Keywords: “Solidarity,” Council of Ministers, Solidarity governments in Poland, coalition governments, forming processes of Solidarity governments, professionalism of the government elite, age and gender of the government elite

Streszczenie: Po wyborach parlamentarnych w 1989 r. rozpoczął się proces wymiany elit politycznych w Polsce. Doszło do zastąpienia starej elity rządowej (nomenklatury) nową elitą rządową – członkami opozycji w latach 1980–1981 i po 1981 r. (Podoski 1992: 155). W latach 1989–1992 misję tworzenia rządu otrzymało sześciu premierów: Czesław Kiszczak, Tadeusz Mazowiecki, Jan K. Bielecki, Jan Olszewski, Waldemar Pawlak i Hanna Suchocka. Premierzy Cz. Kiszczak i W. Pawlak (spoza „Solidarności”) nie zdołali utworzyć Rady Ministrów. Wskazanie kandydata na premiera otwiera drogę do uzgodnienia programu działania rządu i jego składu personalnego (Skrzydło 1996: 122–123). Przebieg



procesu tworzenia Rady Ministrów niewątpliwie stanowi prognozę dotyczącą skuteczności rządu (stabilności i efektywności egzekutywy). Niekwestionowany wpływ na skład personalny i konstrukcję rządów solidarnościowych miał prezydent Lech Wałęsa, premierzy T. Mazowiecki i J. Olszewski, liderzy partii politycznych. O wejściu do czterech pierwszych rządów po przełomie ustrojowym 1989 r. decydowała gama różnorodnych determinant. Rządy solidarnościowe tworzyli prawie wyłącznie mężczyźni (97%). Taki stan rzeczy wynika także z czynników społecznych, w tym przede wszystkim z istniejących stereotypów zarówno na temat kobiet, jak i polityki. W literaturze przedmiotu wskazuje się m.in. na zakorzeniony w społeczeństwie stereotyp, że rolę lidera pełni mężczyzna (Żukiewicz 2011: 168). Ponad połowa członków gabinetów solidarnościowych (52%) posiadała stopnie i tytuły naukowe. Powodem włączenia dużej liczby akademików w nurt politycznego działania był przede wszystkim deficyt ekspertów-praktyków.

Słowa kluczowe: „Solidarność”, Rada Ministrów, rządy solidarnościowe w Polsce, rządy koalicyjne, proces formowania rządów solidarnościowych, profesjonalizm elity rządowej, wiek i płeć elity rządowej

After the parliamentary elections in 1989, which were agreed at the “round table,” the dismantling of the communist system in Poland took place. The results of the first round of elections to the Sejm and Senate have created a new political reality, but with many question marks. How will parties and governments in other socialist countries react to events in Poland? How will the system of state bodies, including, above all, the parliament, with the participation of representatives of the former political opposition, function? (Materska-Sosnowska, Słomka 2009: 9). Initially, the opinion was expressed that the nomenclature party would not allow itself to take power. According to Jacek Kuroń: “They may have less public support, but they have the state, and therefore the army, the militia, the courts, the administration – not least Television” (Żakowski 15.06.1989: 3). The result of the discussion on the political structure of the Council of Ministers was the adoption by the Solidarity opposition of the slogan “Your president, our Prime Minister,” formulated by Adam Michnik in July 1989 (Michnik 3.07.1989: 1), which was initially treated solely as the author’s “own” opinion. According to this concept, the dismantling of the nomenclature was to take place with the help of a Solidarity government, which is a denial of the basic principle of its functioning. “However, it was such a revolutionary idea – Bronisław Geremek estimated – that both sides needed time to digest it” (Geremek, Żakowski 1990: 228). An important signal was the statement of Mikhail Gorbachev’s adviser Vadim Zagladin, who declared that the formation of a Solidarity government would be “an internal matter of our friends” (Friszke 2024: 169). The breakthrough came

only after the strategists of the “Solidarity” Movement: B. Geremek, J. Kuroń, and A. Michnik accepted the plan to transform the socialist economy into a market economy, developed by George Soros and Jeffrey Sachs, which was implemented by Leszek Balcerowicz. “All right – A. Michnik said to J. Sachs – you have provided me with the last piece of my puzzle. I know what needs to be done politically. Now you’re telling me there’s also an economic strategy. In that case, we are joining the government” (Sachs 2006: 127). Wojciech Jaruzelski and his political environment did not initially intend to take into account the social moods and expectations reflected by the result of the parliamentary elections of June 1989 (Chmaj 1996: 74). The president submitted a request to the Sejm on the appointment of gen. Czesław Kiszczak for the post of President of the Council of Ministers (Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Sejmu 2.08.1989: 204), which accelerated the fall of the Polish United Workers’ Party (PZPR) government and had disastrous propaganda implications (Dudek 2023: 43). Wojciech Jaruzelski expressed the mistaken belief that the merits of Cz. Kiszczak in bringing to the “Round Table” will ensure the support of “Solidarity” (Janowski 2004: 322). The failure of this mission was primarily due to the fact that the Solidarity opposition formulated the slogan “all or nothing” and did not want to enter the cabinet created by the representative of the PZPR (Kondrat 5–6.08.1989: 1–2). Lech Wałęsa firmly stated that he stands “[...] against the formation of a new government by General Czesław Kiszczak. The only political solution in the current situation is the creation of a Council of Ministers based on the coalition of ‘Solidarity,’ ZSL and SD, which I will seek” (Wałęsa 2008: 297). Only real power – according to the leader of “Solidarity” – could perpetuate a peaceful revolution (Wałęsa 2007: 24). On August 7, 1989, a government coalition was formed between “Solidarity,” the United People’s Party (ZSL) and the Democratic Party (SD), with the aim of creating a “government of national responsibility” composed of all pro-reform political forces represented in the Sejm (Dudek 2023: 46–47). Wojciech Jaruzelski did not object to the decisions taken (Malinowski 1992: 30–31), but set the condition that the PZPR would participate in the government coalition (Brzezicki 18.04.2007: 3).

The aim of the article is to: (1) draw attention to the mechanisms of formation of the first four governments in Poland after the 1989 parliamentary elections: Tadeusz Mazowiecki, Jan K. Bielecki, Jan Olszewski and Hanna Suchocka, whose functioning falls on the period of fundamental transformations of the political, political and economic system of the state, and (2) characteristics of the government elite due to: professionalism, age and gender.

The celebrations of the 45th anniversary of the signing of the August Agreements (August 31, 1980) and the registration of the Independent Self-Governing Trade Union (NSZZ) "Solidarity" (November 10, 1980) emphasise that the fall of communism began in Poland. When the Berlin Wall fell in November 1989, Poland already had a government led by T. Mazowiecki – the first non-communist prime minister after World War II and a "Solidarity" activist. In turn, the fact that 45% of "Solidarity" members were women justifies an attempt to address the issue in question from the perspective of gender equality, among other things.

1. The Formation of Solidarity Governments¹

1.1. The Government of the First Non-Communist Prime Minister

The candidates for the post of prime minister were: B. Geremek, J. Kuroń, and T. Mazowiecki. The mission of creating the cabinet, in accordance with the concept of the leader of "Solidarity," was given to T. Mazowiecki

¹ Solidarity governments were governments with the participation of representatives of "Solidarity," functioning in the period from September 12, 1989 (appointment of T. Mazowiecki's government – the first non-communist prime minister in Poland after World War II) to October 26, 1993 (appointment of the government of W. Pawlak – prime minister of the SLD and PSL coalition government formed following the parliamentary elections of September 19, 1993). During the above-mentioned period, Poland underwent groundbreaking changes (on December 29, 1989, the historical name "Rzeczpospolita Polska" (Republic of Poland), which had been abolished in 1952, was restored), which were characterised by fundamental transformations of the political, constitutional and economic systems of the state, concerning: (1) the formation of constitutional principles of a democratic political system; (2) the construction of a pluralistic political system; (3) the formation of parliamentary democracy; (4) the decentralisation of state administration and the construction of local government administration (at the municipal level); (5) a thorough change in the economic system (the process of privatisation and economic reforms based on the so-called Balcerowicz Plan). The Government of T. Mazowiecki included representatives of "Solidarity," ZSL, SD, and PZPR. In July 1990, three (Cz. Kiszcak, Florian Siwicki, Franciszek Wielądek) of the four ministers with a PZPR past were dismissed, while Marcin Świącicki, who ran in the second round of the 1989 parliamentary elections with the support of the "Solidarity" Citizens' Committee, i.e. in opposition to the PZPR leadership, retained his position in the government (Mojak 1998: 80, 85–86; Dudek 2023: 37).

(Wałęsa 2008: 299–300). The candidacy of the former MP, a trusted man of the church and editor-in-chief of “Tygodnik Solidarność,” was announced due to parliamentary experience and willingness to compromise (Sandecki 4.07.2008: 20). The submission of a proposal in the Sejm for the appointment by President W. Jaruzelski – a member of the PZPR and general – Prime Minister T. Mazowiecki from “Solidarity” was a landmark event. According to T. Mazowiecki, “the most important assurance was General Jaruzelski, who as president always behaved loyally towards me” (Żakowski 7.06.2008: 20). The Sejm accepted Cz. Kiszczak’s resignation and appointed T. Mazowiecki as Prime Minister (Sprawozdanie stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu 24.08.1989: 81–82). The concept of the role of the prime minister in the process of forming and then functioning the Cabinet was defined by T. Mazowiecki as follows: “I will not be a painted prime minister, [...] Mr. Lech, I will be a real prime minister” (Subotić 11–12.09.1999: 16–17). The prime minister held intensive consultations with politicians, in which L. Wałęsa did not participate. According to the leader of Solidarność, “the Prime Minister Mazowiecki did not consider it appropriate to consult me on his personal decisions” (Wałęsa 2008: 302). Due to problems with the staffing of some positions, the period of formation of the government lasted a little longer than originally assumed. For example, L. Balcerowicz only after several talks agreed to take the post of Vice-President of the Council of Ministers (for economic affairs) and Minister of Finance. Earlier, the prime minister was refused by professors: Witold Trzeciakowski and Cezary Józefiak (Sadecki 2009: 24). The members of T. Mazowiecki’s cabinet were representatives of groups represented in Parliament (“Solidarność,” SD, PZPR, and ZSL), but personal decisions belonged to the prime minister. The prime minister was the implementer of the concept that “Communists” could not be marginalized, while “Solidarity” should not be reduced to the role of decoration of the Cabinet (K.G. 24.09.1989: 2). “Critics of my government – said T. Mazowiecki years later – forget that after its formation, the then President of Romania, Nicolae Ceausescu, sent a letter to all communist parties demanding intervention in Poland, and that PZPR responded negatively” (Chorabik, Formela 2012). In the process of constructing the Council of Ministers, it turned out that for the prime minister the most important are the competence of candidates and mutual trust. The concept of selecting future colleagues used by T. Mazowiecki gave the head of government hope that he would be able to create a team for so-called difficult times (Geremek, Żakowski 1990: 228). As a result of the implementation of the concept “your

president, our prime minister," an agreement was concluded between the communist power elite and the Solidarity elite. This unprecedented arrangement made it possible to co-opt opposition groups into the government (Misztal 2005: 38).

The cabinet appointed on September 12, 1989 consisted of 12 representatives "Solidarity" (50%). Three members of the government were from the SD (12.5%). The PZPR and the ZSL each had four representatives in the cabinet (16.7% and 16.7%). Only one minister was not associated with any political formation (4.2 %).

The creation of the government of T. Mazowiecki was not connected with the end of the process of destruction of the communist dictatorship in Poland, but closed its key stage (Dudek 2023: 52). This is because the two so-called security ministries (which controlled, among others, the citizen militia/police, the Security Service/State Protection Office, and the army), namely the Ministry of Internal Affairs headed by General Cz. Kiszczak and the Ministry of National Defence, headed by General F. Siwicki, remained with the PZPR. Following the resolution of January 29, 1990, adopted by the participants of the 11th Congress of the PZPR on the dissolution of the party, the heads of both security ministries – *de facto* co-authors of martial law in Poland – were dismissed on July 6, 1990 (Kozłowski 2019: 98–99, 281–283).

1.2. The Government of the President or Prime Minister Jan K. Bielecki?

The resignation of the government immediately after the first round of presidential elections meant that T. Mazowiecki rejected the proposal of L. Wałęsa to continue to hold the post of prime minister in a situation where the leader of "Solidarity" would take the post of head of state. The resignation, which was accompanied by the conviction that L. Wałęsa was not competent to hold the Office of President, could also result from the fear of losing the independence of the prime minister (Sandecki 4.07.2008: 22).

During the presidential election campaign, the formation of a new government was also considered. The candidates for the position of prime minister indicated by L. Wałęsa were J.K. Bielecki, Jarosław Kaczyński, Jacek Merkel, Zdzisław Najder, and J. Olszewski. Due to the fact that J. Kaczyński did not accept the proposal to assume the post of President of the Council of Ministers, preliminary discussions on the program and composition of the Council of Ministers were conducted by J. Olszewski (Dudek 2002: 164).

However, the idea of a cabinet of professionals (different from the government of T. Mazowiecki) did not gain the approval of the leader of "Solidarity." "I had – said L. Wałęsa – a different concept, because I felt that Mr. mecenas (lawyer, attorney) – whom I respected and still respect for his work as a lawyer during the communist era – was not the best candidate for this position" (Wałęsa 2008: 353).

The President submitted a motion to the Sejm to appoint J.K. Bielecki as prime minister. The head of state appealed to the first house of Parliament for the "support" of the new prime minister (*Sprawozdanie stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu 4.01.1991: 10–11*). The president considered that the appointment of a person previously unknown to the wider public as head of government was "[...] a breath of fresh air from Pomerania, a boost of energy. Jan Krzysztof was a promising, young, dynamic activist and manager. We needed someone like that. [...] Only such people could launch a market economy for good [...]" (Wałęsa 2008: 354). In L. Wałęsa's opinion, MP J.K. Bielecki was courageous and intelligent, and above all, not involved in "Warsaw's" high society. The appointment thus heralded the smooth formation of a new government, which would include several ministers from T. Mazowiecki's cabinet (Wałęsa 2008: 354–355).

In 2008, L. Wałęsa revealed that the selection of J.K. Bielecki as prime minister was decided by chance: "[...] one Bielecki was in Warsaw, the other in Gdańsk, a lot of information was coming in from everywhere, and somehow the two people merged into one in my mind. [...] it was so and it turned out well" (Paradowska 27.09.2008: 21). It follows from the above that, as a result of a "coincidence," the president opened the way to the European establishment for a previously unknown economist from Gdańsk (Basta 2008: 19). The rapid process of establishing J.K. Bielecki as an exceptionally efficient and competent head of government raised a flood of questions about his independence and ability to perform the duties of prime minister. Publicists of "Gazeta Wyborcza" stressed that the candidate for prime minister does not have a strong political personality. Due to the fact that L. Wałęsa had established – as announced by his spokesperson – a list of ministers prior to the appointment of the new prime minister (Leski, Ławiński 2.01.1991: 1), which was also consulted with L. Balcerowicz (Paradowska, Baczyński 1993: 29), J.K. Bielecki's declarations of complete independence in the process of forming the government were treated with a great deal of scepticism. "[...] The president, in turn, gives me a lot of freedom, contrary to what journalists said at the beginning, thinking that everything

was arranged by the Belweder Palace or personally by Lech Wałęsa. Meanwhile, I am sovereign in my decisions – the president did not even know who would be in the Polish government” (Michnik 20.10.1991: 11). “When selecting candidates – assured J.K. Bielecki – I was guided primarily by the criterion of professionalism. It was not the political arrangements, but the shape of the tasks that this government will have to perform, that guided my choice. It is supposed to be a government of competent professionals, especially in economic matters. It should also be a team of people who understand each other well [...]” (Sprawozdanie stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu 5.01.1991: 169).

On January 12, 1991, the Sejm appointed J.K. Bielecki’s cabinet, which was treated by most MPs as the government of the head of state (Sprawozdanie stenograficzne z 49. posiedzenia Sejmu 12.01.1991: 153–164).

The condition for joining the ranks of the new elite was to demonstrate “lack of ties and cooperation with the communist power” (Łabędź 1992: 148). More than half of the ministers, as many as 11, did not belong to any party (55% of the composition). Four members of the government were from the Liberal Democratic Congress (KLD; 20%). In J.K. Bielecki’s cabinet, the Centre Agreement (PC) had two representatives (10% of the composition). Representatives of three groups: SD, Ruch Obywatelski-Akcja Demokratyczna (ROAD), Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN) took one ministerial position (5% each).

1.3. Jan Olszewski’s Cabinet

The results of the first free parliamentary elections on October 27, 1991 proved that none of the groups participating in the distribution of parliamentary seats was capable of playing a decisive role in the process of forming a government (Obwieszczenie 1991/41/288). Initially, the initiative to form a cabinet was attempted by the president. Three of the four government-building options developed by the head of state assumed the function of head of government (ard 30.10.1991: 1). When it turned out that the idea of combining the positions of the president and the prime minister undermined the principle of the parliamentary system of the state, L. Wałęsa began to promote the concept that J.K. Bielecki was to remain prime minister. The leaders of five groups: the PC, the ZChN, the KLD, the Confederation of Independent Poland (KPN), and the Solidarity-affiliated People’s Alliance (PL) have announced the candidacy of J. Olszewski for the post of

prime minister. However, the president did not approve the proposed candidate and the idea of the cabinet of “breakthrough.” The head of state stated that the “only strong point” of the proposed prime minister is “a hard and frequent sleep” (Wałęsa 2007: 60). In turn, the alliance of centre-right parties refused to recognise Prime Minister J.K. Bielecki and the “continuation government.” Although the coalition “five” assured the president that they had a majority in parliament, as evidenced by the votes for the positions of Marshal and Deputy Marshals of the Sejm (Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu 25.11.1991: 40–41, 79), L. Wałęsa opposed the idea of forming a cabinet presented by the coalition (Patyra 2006: 98–99). Only after the Sejm accepted the resignation of J.K. Bielecki’s cabinet was the president forced to take the initiative to appoint J. Olszewski as prime minister. In a motion submitted to the Sejm, L. Wałęsa assured that he recognised the choice made and would honour the principles of democracy (Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu 5.12.1991: 129–130). However, there are many indications that the president accepted the prime minister’s candidacy in the belief that the mission of forming a new cabinet would not succeed (Dudek 2002: 232–233). On December 6, 1991, the Sejm appointed J. Olszewski as head of government (Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu 6.12.1991: 191, 193). The new prime minister has said his cabinet will be cross-party. “It should be a government of authorities, substantive authorities, professional authorities, but also moral authorities. [...] It must be a government of clear intentions and clean hands” (Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu 6.12.1991: 189). The declaration of the prime minister triggered a serious political crisis, which led to the collapse of the coalition “five” (Patyra 2006: 99). In the Sejm, a stormy debate was held over the adoption of the resignation of the prime minister, but the deprivation of J. Olszewski as prime minister did not occur, because more than half of the deputies gathered in the chamber voted against the resolution on the dismissal of the prime minister (Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu 17–18.12.1991: 37–50). Lech Wałęsa offered the head of government comprehensive assistance in the process of constructing the Council of Ministers.

Jan Olszewski stated that the cabinet created by him “[...] is both a coalition government and a cross-party one. It consists of people of one big camp – the libertarian camp, the camp of parliamentary democracy” (Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu 21.12.1991: 10). The prime minister stressed that his government “was formed in a short

time and very difficult circumstances. [...] Candidates for one of the leading ministries, after familiarising themselves with even the preliminary state of affairs in that ministry [...] – resigned” (Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Sejmu 23.12.1991: 28). Due to the fact that in the environment of J. Olszewski there was no economist willing to take the post of Minister of Finance, the prime minister was forced to hold talks with people outside his political orientation. As a result of the actions taken, the role of “chief accountant of the state budget” was entrusted to Karol Lutkowski – a person unknown to the prime minister at all (Kaja 2007: 153). In the opinion of L. Wałęsa, J. Olszewski failed, despite earlier announcements, to create a cross-party cabinet (Wałęsa 2008: 372).

The government appointed on December 23, 1991 included eight non-party ministers (47.1%). Four members of the cabinet were from the PC (23.5%). Three ministers belonged to the ZChN (17.6%), and two to the Solidarity-affiliated PL (11.8%).

1.4. The Failure to Form a Presidential Government and the Coalition Government of a Female Prime Minister

Immediately after the fall of J. Olszewski’s government on June 5, 1992, the president submitted a motion to the Sejm to appoint Waldemar Pawlak as prime minister. On the same day, the PSL representative became prime minister (Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu 5.06.1992: 82–83), *de facto* the youngest prime minister since World War II (Styczyński 2000: 1–594). It is likely that the candidacy of 33-year-old MP W. Pawlak was recommended to the head of state by Prof. Janusz Ziółkowski, head of the President’s Office. The senator of the first term and the MP of the tenth term were neighbours in the MPs’ hotel (Basta 2008: 19). There are many indications that L. Wałęsa’s decision to entrust the position of prime minister to an inexperienced politician was dictated, as in the case of J.K. Bielecki, by the need to ensure his complete obedience and availability to the president.

The Prime Minister was a supporter of the creation of a sustainable government based on two coalitions (Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu 5.06.1992: 88). In view of the fact that after 10 days of intensive consultations, W. Pawlak failed to form a government, L. Wałęsa presented the idea of a presidential cabinet. According to the proposal of the head of State at the heads of departments: foreign affairs, agriculture, industry, finance and economic affairs, were to become heads of departments

in the rank of secretary or undersecretary of State. However, W. Pawlak did not support the president's idea. He justified his decision by the possibility of forming a government by a parliamentary majority (Łuczak 1992: 75). In connection with the fact that the actions of W. Pawlak did not bring the intended results, the Sejm dismissed him from the post of President of the Council of Ministers (Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu 10.07.1992: 4).

The idea of taking the post of prime minister by H. Suchocka was a surprise to many politicians. Activists of the Democratic Union (UD), who put forward her candidacy, believed that "there will be no misfortune, Hania will be joined by Jaś and Tadzio, that is, Rokita with a Syrian, who will lead everything" (Paradowska 15.08.2009: 11). On July 3–4, 1992, intensive consultations were held on the formation of the Council of Ministers. Effective mediators in the process of forming the government turned out to be MPs: Jan Rulewski and Bogdan Borusewicz from the NSZZ "Solidarność" Parliamentary Club (Dudek 2023: 170–171).

The composition of the Council of Ministers was determined essentially without the participation of H. Suchocka, which was reflected in the opinion expressed, among others, by MP Wojciech Arkuszewski from the NSZZ "Solidarność" Parliamentary Club – in this Sejm, the prime minister cannot choose his own government (Kuczyński 2010: 235). The exclusion of the future prime minister from influencing the "personal structure of the cabinet" should not be justified by her stay (until the evening hours of July 4, 1992) in London (Leszczyńska-Wichmanowska 2022: 265). The situation arose because H. Suchocka became prime minister as a result of political negotiations, i.e., a kind of logical calculation, rather than a victory in the style of Margaret Thatcher² (Thatcher 2012: 886–892). The positions in the government were decided by political groups and L. Wałęsa. The president managed to influence the personnel of the head of the Ministry of Internal Affairs (Łuczak 1992: 56–58) and block the nomination of a representative of the ZChN to the post of Minister of Culture (Dudek 2002: 278).

² Due to the fact that the Conservative Party, led by M. Thatcher, won three consecutive general elections (May 3, 1979, June 9, 1983, June 11, 1987), the "Iron Lady" served as prime minister of the United Kingdom for over 11 years (1979–1990), setting a record in the history of 20th-century politics in a democratic country.

Appointed on July 11, 1992, the cabinet was a minority government (Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu 11.07.1992: 60; Dudek 2023: 171). The government coalition of seven political parties has been described as difficult and exotic. The president stated that he tried to give the new government a big credit of confidence this time, but public dissatisfaction “made me look at Hanna Suchocka’s cabinet with caution” (Wałęsa 2008: 419).

UD and ZChN each had five representatives (40%). The KLD and PL had four ministerial posts each (32%). Representatives of the party of Christian Democrats (PChD), the Polish Economic Programme (PPG), and the People’s Christian Party (SLCh) each had one position in the Government (16%). Four ministers did not belong to any party (16%).

2. Characteristics of the Solidarity Government Elite

2.1. Age and Gender

The average age of the 96 members of the Solidarity governments was 51 years. The data shows that only in J.K. Bielecki’s cabinet did the average age of ministers not reach this level. The oldest member of the government who joined J.K. Bielecki’s cabinet was Marek Rostworowski, who was 70 years old at the time. The youngest minister in H. Suchocka’s government, Jan Maria Rokita, was 33 at the time. The Solidarity cabinet members were aged: 30–39 years – 9 people, 40–49 years – 34 people, 50–59 years – 29 people, 60–69 years – 23 people, over 70 years – one person. The age difference between the ministers in the governments of J.K. Bielecki and H. Suchocka was 33 years. However, in the offices of T. Mazowiecki and J. Olszewski, this difference was formed at the level of 28 years. Between 1989 and 1993, Solidarity governments were overwhelmingly made up of 40-and 50-year-olds, although the 60-year-old generation made up almost a quarter of them (23%).

Table 1. Age

Government	Average age of government members	The oldest member of the government	The youngest member of the government	The age range among members of
T. Mazowiecki's	51.5	64	36	28
J.K. Bielecki's	48.9	70	37	33
J. Olszewski's	53.4	67	39	28
H. Suchocka's	50.6	66	33	33

Source: own study.

Between 1989 and 1993, there were only three women (3%) in government. J. Olszewski's cabinet was made up exclusively of men. The same situation occurred in the first (almost eight) months of the existence of the J.K. Bielecki government.

Hanna Suchocka headed the cabinet, which was formed without her participation and was created on the basis of "coalition necessity," and not the competence of individual people or the preferences of the head of government. Izabella Cywińska headed a ministry that was not very popular (among ministerial candidates), classified as part of the so-called public sector. The Government of T. Mazowiecki did not marginalize cultural problems, but in the difficult economic situation of the state, expenditures on the resort headed by I. Cywińska were limited (*Sprawozdanie stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu 12.09.1989*: 13). The effect of changing some of the existing rules of functioning of cultural institutions and creators of culture was the smoking of puppets of the head of the ministry (*Jaros 12.2015*: 77). However, Henryka Bochniarz's appointment to the seemingly prestigious position of Minister of Industry and Trade took place as part of the so-called second personnel change, only four months before the end of the government's term.

The small number of women in Solidarity governments was the result of a "tradition" of male appropriation of public life. The governments of the Polish People's Republic (between December 31, 1944 and September 11, 1989) were dominated by men. During this period, only seven women (including one on three occasions) held ministerial positions (*Styczyński 2000*: 1–594). However, the presence of women in Solidarity governments initiated the process of breaking gender stereotypes in Polish politics.

Table 2. Gender

Government	Number of women	Number of women in office:				
		President of the Council of Ministers	Vice-president of the Council of Ministers	Resort Minister	Minister without folder	Chairman of the Committee specified in the law
T. Mazowiecki's	1	-	-	1	-	-
J.K. Bielecki's	1	-	-	1	-	-
Jan Olszewski's	-	-	-	-	-	-
H. Suchocka's	1	1	-	-	-	-
Total	3 (3%)	1 (1%)	0	2 (2%)	0	0

Source: own study.

2.2. Education and Professionalism

In governments from 1989 to 1993, the largest group was engineers and economists. 25 people (26%) had a professional degree in technical sciences. 23 members of the Council of Ministers had economic education (24%). Almost one in five members of Solidarity cabinets had completed legal studies (19%). 14 members of the government (15%) had an education in the humanities. Six ministers had a doctor's degree (6%). Four members of the government graduated from military universities (4%). The Solidarity cabinets included five representatives of the exact and natural sciences (physicists, geologists, mathematicians), one journalist, and one farmer.

Table 3. Fields of Education

Government	Journalist	Economist	Physicist	Geologist	Humanist	Engineer	Physician	Mathematician	Lawyer	Farmer	Military
T. Mazowiecki's	0	6	0	0	6	9	1	1	3	0	3
J.K. Bielecki's	0	8	1	0	2	6	1	0	2	0	1
J. Olszewski's	1	5	0	1	4	4	1	0	4	0	0
H. Suchocka's	0	4	0	1	2	6	3	1	9	1	0
Total	1	23	1	2	14	25	6	2	18	1	4

Source: own study.

The Polish government elite was characterised by a very high level of education. 94 members of the Council of Ministers completed higher studies (98%).

Two positions in the offices of T. Mazowiecki and H. Suchocka were entrusted to high school graduates. Among the members of the government who did not have higher education were the prime minister (KID, RAF, PAP 13.06.2003: 7) and the minister – member of the Council of Ministers for Parliamentary Affairs and contacts with political groups (Moldova 1991: 157). 50 members of Solidarity cabinets (52%) had degrees and academic titles. More than half of the Polish government elite in the years 1989–1993 were scientists-academics. The involvement of a significant number of intellectuals in political activity resulted from a specific shortage of expert practitioners, which characterised the period of “impaired balance.” The forges of the government elite were universities, mainly in Gdańsk, Kraków, and Warsaw. However, titles and degrees proved to be an insufficient asset for ministers in the process of transition from a socialist to a market economy. According to Krzysztof Wolicki, “the new Solidarity power, which does not even have a shadow of a program, even the seed of its own vision of the world, throws itself head and neck into ‘normality.’ The intellectuals who accompany it do everything to avoid the question of what should be done and what to strive for. Most often they pretend that this question cannot be asked at all [...]” (Wolicki 2000: 568).

Table 4. Professional titles, degrees, and academic titles

Government	Professional titles, degrees, and academic titles			
	None	Master's degree, Engineer/Master of Engineering	Doctor of Philosophy	Post-doctoral degree (Habilitated doctor)/ Professor
T. Mazowiecki's	1	16	7	6
J.K. Bielecki's	0	10	7	4
J. Olszewski's	0	6	7	5
H. Suchocka's	1	13	9	4
Total	2 (2%)	45 (47%)	31 (32%)	19 (20%)

Source: own study.

Political professionalism is based on knowledge, knowledge of the rules of the decision-making process, the ability to work in a team, and the art of compromise. In political activity, experience gained at the so-called levels of public career, mainly in government administration, is extremely important. This thesis is confirmed by an observer and participant of the Polish political scene – Grzegorz Rydlewski. “I put in the first place the above-mentioned criterion of practice, which I consider particularly important in these

matters" (Rydlewski 2004: 15). The biographies of 36 people (38%) who were members of Solidarity cabinets included nominations for Prime Minister, Deputy Prime Minister, Minister, Secretary of State, and Under-Secretary of State. However, the period of gaining experience in the above positions was short. As a rule, it was a few or several months. The record holder in the performance of ministerial functions was Krzysztof Skubiszewski, who headed the Ministry of Foreign Affairs in all Solidarity governments.

The experience gained in previous Councils of Ministers has not always proved to be an asset. The Minister of National Defence in the governments of the Polish People's Republic – F. Siwicki, who was a candidate for the same position in T. Mazowiecki's cabinet, was obliged to make a public declaration that the armed forces would not be used to resolve internal social disputes.

An analysis of the data contained in Tables 4 and 5 leads to the conclusion that there was a certain dissonance between academic degrees and titles and experience in specific government positions (to the detriment of experience).

Table 5. Experience gained in previous governments

Government	Number of people with experience in the position:				
	President of the Council of Ministers	Vice-President of the Council of Ministers	Minister	Secretary of State At the Ministry	Under Secretary of State at the Ministry
T. Mazowiecki's	0	0	2	0	7
J.K. Bielecki's	0	1	5	0	3
J. Olszewski's	0	0	5	1	1
H. Suchocka's	1	0	7	2	1
Total	1 (1%)	1 (1%)	19 (20%)	3 (3%)	12 (13%)

Source: own study.

Conclusions

Solidarity governments T. Mazowiecki, J.K. Bielecki, J. Olszewski, and H. Suchocka functioned from September 12, 1989 (appointment of T. Mazowiecki's government – the first non-communist prime minister in Poland after World War II) to October 26, 1993 (appointment of W. Pawlak's cabinet – prime minister of the coalition government of the Democratic Left Alliance (SLD) and the Polish People's Party (PSL), formed following the parliamentary elections on September 19, 1993). An attempt to create a Council of Ministers

by W. Pawlak, who was the president of the PSL, a party not derived from the Solidarity tradition, within 33 days (June/July 1992), failed.

The period of just four years (September 1989 – October 1993) was a time of fundamental transformation of the country's political, constitutional, and economic system. The appointment of T. Mazowiecki's cabinet initiated a process of replacing the political elite in Poland, the turning point and symbol of which was July 6, 1990 – the day on which Gen. Cz. Kiszczak, head of the Ministry of Internal Affairs, and Gen. F. Siwicki, head of the Ministry of National Defence (co-authors of martial law). Solidarity governments were almost exclusively made up of men (97%). More than half of the Solidarity Cabinet members (52%) had degrees and titles. The reason for the inclusion of a large number of academics in the political mainstream was primarily the deficit of experts-practitioners.

References

- (ard). (30.10.1991), *Prezydent premierem?* [The President as Prime Minister?], "Gazeta Wyborcza" 254: 1.
- Basta, A. (2008), *Rząd na główne danie* [The Government as the Main Course], (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek).
- Brzezicki, A. (18.04.2007), *Premier: Mazowiecki niemalowany. Z prof. Andrzejem Paczkowskim, historykiem, rozmawia Andrzej Brzezicki* [Prime Minister: Mazowiecki Unpainted. Andrzej Brzezicki Talks to Prof. Andrzej Paczkowski, Historian], "Tygodnik Powszechny" 16: 3.
- Chmaj, M. (1996), *Sejm "kontraktowy" w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej* [The "Contract Sejm" in the Transformation of the Political System of the Republic of Poland], (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej).
- Chorabik, M., M. Formela (2012), *Premier niemalowany – archiwalna rozmowa z Tadeuszem Mazowieckim* [The Unpainted Prime Minister – An Archival Conversation with Tadeusz Mazowiecki], <https://wybrzeze24.pl/aktualnosci/premier-niemalowany-archiwalna-rozmowa-z-tadeuszem-mazowieckim> (30.04.2012).
- Dudek, A. (2002), *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001* [The Early Years of the Third Republic of Poland, 1989–2001], (Kraków: Wydawnictwo Arcana).
- Dudek, A. (2023), *Historia polityczna Polski 1989–2023* [Political History of Poland 1989–2023], (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar).

- Friszke, A. (2024), *Rok 1989. Polska droga do wolności* (1989: Poland's Road to Freedom), (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe).
- Janowski, K.B. (2004), *Źródła i przebieg zmiany politycznej w Polsce (1980–1989). Studium historyczno-politologiczne* [Sources and Course of Political Change in Poland (1980–1989): A Historical and Political Science Study], (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek).
- Jaros, M. (12.2015), *Życie to nie teatr. Rozmowa Magdy Jaros z Izabellą Cywińską* [Life Is Not Theatre: Magda Jaros in Conversation with Izabella Cywińska], [in:] *Cykl ROZMOWA 25-lecia* [The 25th Anniversary CONVERSATION series], "Twój Styl" 12: 77.
- K.G. (24.09.1989), *Wydarzenia* [Events], "Wprost" 39:2.
- KID, RAF, PAP (13.06.2003), *Doktorat dla pierwszego premiera. Tadeusz Mazowiecki wraca na Uniwersytet* [Doctorate for the First Prime Minister: Tadeusz Mazowiecki Returns to the University], "Gazeta Wyborcza" 137: 7.
- Kaja, J. (2007), *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii* [Economic Policy: Introduction to Theory], (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie).
- Kondrat, R. (5–6.08.1989), *Przed utworzeniem R.M. Wielka czy mała koalicja?* [Before the Creation of the R.M.: A Grand Coalition or a Small Coalition?], "Rzeczpospolita" 182: 1–2.
- Kozłowski, T. (2019), *Koniec imperium MSW. Transformacja organów bezpieczeństwa państwa 1989–1990* [The End of the Ministry of Internal Affairs Empire: The Transformation of State Security Agencies, 1989–1990], (Warszawa: Instytut Pamięci Narodowej. Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu).
- Kuczyński, W. (2010), *Solidarność u władzy. Dziennik 1989–1993* [Solidarity in Power: Daily Journal 1989–1993], (Gdańsk: Europejskie Centrum Solidarności).
- Leski K., P. Ławiński (2.01.1991), *Bielecki na premiera* [Bielecki for Prime Minister], "Gazeta Wyborcza" 1: 1.
- Leszczyńska-Wichmanowska, K. (2022), *Przywódstwo premierowskie w Polsce. Casus Hanny Suchockiej, Ewy Kopacz i Beaty Szydło* [Prime Ministerial Leadership in Poland: The Cases of Hanna Suchocka, Ewa Kopacz, and Beata Szydło], "Politeja" 5: 261–280.
- Łabędź, K. (1992), *Zmiana systemu w Polsce a elity polityczne* [System Change in Poland and the Political Elite], [in:] K. Pałeczki (ed.), *Elity polityczne w Polsce* [Political Elites in Poland], (Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek): 143–150.
- Łuczak, A. (1992), *33 dni premiera Pawlaka* [33 Days of Prime Minister Pawlak], (Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza "BGW").
- Malinowski, R. (1992), *Wielka koalicja. Kulisy* [The Grand Coalition: Behind the Scenes], (Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza "BGW").
- Materska-Sosnowska A., T. Słomka (2009), *Wprowadzenie* [Introduction], [in:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (eds.), *Czas próby: polski przełom polityczny roku 1989* [A Time of Trial: The Polish Political Breakthrough of 1989], series:

- Studia Politologiczne 15 [Political Science Studies 15], (Warszawa: Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; Dom Wydawniczy Elipsa): 9–10.
- Michnik, A. (3.07.1989), *Wasz prezydent, nasz premier* [Your President, Our Prime Minister], "Gazeta Wyborcza" 40: 1.
- Michnik, A. (19–20.10.1991), *Potrzebujemy porozumienia ludzi rozsądnych. Z premierem Janem Krzysztofem Bieleckim rozmawia Adam MICHNIK* [We Need an Agreement Between Reasonable People: Adam Michnik Talks to Prime Minister Jan Krzysztof Bielecki], "Gazeta Wyborcza" 245: 11.
- Misztal, B. (2005), *Jakich elit potrzebuje Polska?* [What Kind of Elites Does Poland Need?], [in:] J. Szomburg (ed.), *Jakie elity są potrzebne Polsce? [What Kind of Elites Does Poland Need? What Kind of Elites Are Necessary for Poland?]*, (Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową): 93–116.
- Mojak, R. (1998), *Transformacja ustroju politycznego w latach 1989–1997* [The Transformation of the Political System in 1989–1997], [in:] W. Skrzydło (ed.), *Polskie prawo konstytucyjne* [Polish Constitutional Law], (Lublin: Wydawnictwo Morpol): 71–95.
- Moldawa, T. (1991), *Ludzie władzy 1944–1991* [People of Authority 1944–1991], (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Obwieszczenie (191/41/288) Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 r. o wynikach wyborów do Sejmu RP przeprowadzonych w dniu 7 października 1991 r., M.P. z 1991 r. Nr 41, poz. 288 [Announcement (191/41/288) of the State Electoral Commission of October 31, 1991 on the Results of the Elections to the Sejm of the Republic of Poland Held on October 7, 1991, M.P. of 1991 No. 41, item 288].
- Paradowska, J. (27.09.2008), *Wygraliśmy resztką sił. Rozmowa Janiny Paradowskiej z Lechem Wałęsą* [We Won with Our Last Ounce of Strength: Janina Paradowska's Conversation with Lech Wałęsa], [in:] *Cykl ROZMOWY na XX-LECIE* [The CONVERSATIONS Cycle on the 20th Anniversary], "Polityka" 39: 21.
- Paradowska, J. (15.08.2009), *Panie proszą panów* [Ladies Ask Gentlemen], "Polityka" 33: 11.
- Paradowska, J., K. Baczyński (1993), *Teczki liberatów* [The Liberals' Briefcases], (Poznań: Obserwator).
- Patyra, S. (2006), *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)* [Jan Olszewski's Government (December 23, 1991 – June 5, 1992)], [in:] M. Chmaj (ed.), *Rządy koalicyjne w III RP* [Coalition Governments in the Third Republic of Poland], (Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie): 93–116.
- Podoski, K. (1992), *Elity polityczne w procesie decyzyjnym* [Political Elites in the Decision-Making Process], [in:] K. Pałeczki (ed.), *Elity polityczne w Polsce* [Political Elites in Poland], (Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek): 151–159.

- Rok 1989 – Bronisław Geremek opowiada, Jacek Żakowski pyta (1990) [1989 – Bronisław Geremek Recounts, Jacek Żakowski Asks], (Warszawa: Oficyna Wydawnicza “Plejada”; “Dom Słowa Polskiego”).
- Rydlewski, G. (2004), *O skutecznym działaniu w polityce* [On Effective Action in Politics], (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa).
- Sachs, J. (2006), *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia* [No More Poverty: A Task for Our Generation], transl. Z. Wiankowska-Ładyka, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Sadecki, J. (2009), *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski* [Thirteen: Prime Ministers of Free Poland], (Kraków: Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas).
- Sandecki, M. (4.07.2008), *Będę ciął siekierą. Odcinek 5* [I’ll Chop It with an Axe: Episode 5], “Gazeta Wyborcza” 155: 20.
- Skrzydło, W. (1996), *Struktura władz państwowych na gruncie Małej Konstytucji z roku 1992 (legislatywa a egzekutywa w świetle doświadczeń polskiej transformacji* [The Structure of State Authorities Under the 1992 Small Constitution (The Legislative and Executive Branches in Light of the Experiences of Poland’s Transformation)], [in:] W. Skrzydło (ed.), *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski* [The Political and Economic System of Contemporary Poland], (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej): 90–136.
- Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* [Stenographic Report from the 4th Session of the Sejm of the Polish People’s Republic] (2.08.1989), (Warszawa: Kancelaria Sejmu PRL): 204.
- Sprawozdanie stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* [Stenographic Report from the 6th Session of the Sejm of the Polish People’s Republic] (24.08.1989), (Warszawa: Kancelaria Sejmu PRL): 81–82.
- Sprawozdanie stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* [Stenographic Report from the 7th Session of the Sejm of the Polish People’s Republic] (12.09.1989), (Warszawa: Kancelaria Sejmu PRL): 13.
- Sprawozdanie stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [Stenographic Report from the 48th Session of the Sejm of the Republic of Poland] (4–5.01.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 10–11, 169.
- Sprawozdanie stenograficzne z 49. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [Stenographic Report from the 49th Session of the Sejm of the Republic of Poland] (12.01.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 153–164.
- Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [Stenographic Report from the 1st Session of the Sejm of the Republic of Poland] (25.11 i 5–6.12.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 40–41, 79, 129–130, 189, 191, 193.
- Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [Stenographic Report from the 2nd Session of the Sejm of the Republic of Poland] (17–18.12.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 37–50.

- Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [Stenographic Report from the 3rd Session of the Sejm of the Republic of Poland] (21.12.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 10.
- Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [Stenographic Report from the 4th Session of the Sejm of the Republic of Poland] (23.12.1991), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 28.
- Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [Stenographic Report from the 17th Session of the Sejm of the Republic of Poland] (5.06.1992), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 82–83, 88.
- Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* [Stenographic Report from the 20th Session of the Sejm of the Republic of Poland] (10–11.07.1992), (Warszawa: Kancelaria Sejmu RP): 4, 20.
- Styczyński, W. (2000), *Informator o organizacji i obsadzie osobowej kierowniczych stanowisk państwowych w urzędach naczelnych organów administracji państwowej w okresie od dnia 21 lipca 1944 r. do dnia 11 września 1989 r.* [Information on the Organisation and Staffing of Senior Civil Service Positions in the Offices of the Supreme Authorities of State Administration in the Period from July 21, 1944 to September 11, 1989], (Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów).
- Subotić, M. (11–12.09.1989), *Odtłączone telefony. Rozmowa Małgorzaty Subotić z Tadeuszem Mazowieckim* [Disconnected Phones: Małgorzata Subotić's Conversation with Tadeusz Mazowiecki], "Rzeczpospolita" 213: 16–17.
- Tchatcher, M. (2012), *Moje lata na Downing Street* [The Downing Street Years], transl. A. Kościukiewicz, K. Michalska, J. Pacuła, (Warszawa: Dream Music Sp. z o.o.).
- Wałęsa, L. (2007), *Moja III RP. Straciłem cierpliwość* [My Third Republic of Poland: I Lost My Patience], (Warszawa: Świat Książki).
- Wałęsa, L. (2008), *Droga do prawdy. Autobiografia* [Road to Truth: Autobiography], (Warszawa: Świat Książki).
- Wolicki, K. (2000), *Los jajogłowego* [The Fate of the Egghead], "Krytyka" 1994, nr 43, [in:] *Spór o Polskę 1989–99. Wybór tekstów prasowych. Wstęp, wybór i układ Paweł Śpiewak* [The Dispute over Poland 1989–99: A Selection of Press Articles. Introduction, Selection and Arrangemen Paweł Śpiewak], (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN): 568–569.
- Żakowski, J. (15.06.1989), *Nikt w historii jeszcze tego nie przerabiał. Z Jackiem Kuroniem rozmawia Jacek Żakowski* [No One in History Has Ever Done This Before: Jacek Żakowski Talks to Jacek Kuroń], "Gazeta Wyborcza" 27: 3.
- Żakowski, J. (7.06.2008), *Z grubsza normalny kraj. Rozmowa Jacka Żakowskiego z Tadeuszem Mazowieckim* [A Pretty Normal Country: Jacek Żakowski in Conversation with Tadeusz Mazowiecki], [in:] *Cykl ROZMOWY na XX-LECIE* [The CONVERSATIONS Cycle on the 20th Anniversary], "Polityka" 23: 20.
- Żukiewicz, P. (2011), *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka* [Political Leadership: Theory and Practice], (Warszawa: Wydawnictwo Difin).


Motivating Polish Voters: Political Campaign Before European Elections in Poland in 2019

Motywowanie polskich wyborców. Kampania polityczna przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2019 roku

MARIA MARCZEWSKA-RYTKO

Prof. Dr. Habil., Maria Curie-Skłodowska University

e-mail: m_marczewska@yahoo.com

 <https://orcid.org/0000-0002-4006-0476>

Abstract: European Parliament elections are typically perceived as less significant (second-order) than parliamentary or presidential elections (first-order). The 2019 European Parliament elections in Poland saw the highest voter turnout of any election to date. In this context, it seems important to test the concept of Second-Order Election in relation to elections in Poland. This article aims to analyze the European Parliament elections in the context of the Second-Order Election concept's assumptions. The analysis included political party documents, party leaders' speeches, statistical data, press articles, and academic studies. The research found that some of the Second-Order Election concept's assumptions were confirmed, while others were disproved.

Keywords: European Parliament elections, European Union, political parties

Streszczenie: Wybory do Parlamentu Europejskiego są zwykle postrzegane jako wybory o mniejszym znaczeniu (*second-order*) w porównaniu z wyborami parlamentarnymi czy wyborami prezydenckimi (*first-order*). W wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2019 r. odnotowano najwyższą frekwencję spośród dotychczasowych wyborów tego typu. W tym kontekście istotne wydaje się sprawdzenie koncepcji *Second-Order Election* w odniesieniu do wyborów w Polsce. Celem artykułu jest analiza wyborów do Europarlamentu w kontekście założeń koncepcji *Second-Order Election*. Przedmiot analizy stanowiły dokumenty partii politycznych, przemówienia liderów partii, dane statystyczne, artykuły prasowe oraz opracowania naukowe. W wyniku przeprowadzonych badań ustalono, że część założeń koncepcji *Second-Order Election* znalazła potwierdzenie, część natomiast została zweryfikowana negatywnie.

Słowa kluczowe: wybory do Parlamentu Europejskiego, Unia Europejska, partie polityczne

The article contains some of the results of research financed by the National Science Centre, Poland, UMO-2023/49/B/HS5/02579.



The 2019 European Parliament elections were the fourth elections of their kind in Poland and they saw the highest voter turnout of any election to date. This article aims to analyze the election campaign before the 2019 European Parliament elections in Poland in the context of the Second-Order Election concept (Carrubba, Timpone 2005; Viola 2016). During the research process, several determinants characteristic of the Second-Order Election were verified: (1) a low turnout; (2) a focus on national rather than European issues; (3) the defeat of government parties; (4) losses by major parties; and (5) the impact of the timing of European Parliament contests within the domestic electoral cycle on the results for the ruling and big parties. The analysis primarily focused on primary sources, including political party documents, party leaders' speeches, and statistical data.

This article consists of several sections. The first part provides an introduction to the study. The second part analyzes the Polish political scene before the 2019 European Parliament Election. The third part presents the actors who participated in the European Parliament elections. The fourth section analyzes the main demands raised during the election campaign. The fifth section analyzes the results of the 2019 European Parliament elections. The final part contains conclusions based on the elements of the Second-Order Election.

1. Polish Political Scene Before the European Parliament Elections in 2019

The alignment on the Polish political scene before the elections to the European Parliament in 2019 was the outcome of the presidential and parliamentary elections in 2015, which, in the situation of opposition to the rule of the center-right Civic Platform (PO), were won by the conservative and populist Law and Justice party (PiS). In the parliamentary elections, PiS won 37.58% of the votes, thereby gaining 235 seats in the Sejm and 61 in the Senate (Państwowa Komisja Wyborcza n.d.-b). The victory of PiS in 2015 was the result of a combination of several factors: fatigue after eight years of rule by the PO-Polish People's Party (PSL) coalition; the image crisis of PO (especially as a result of the tape scandal); the effective social program of PiS; the successful exploitation of Andrzej Duda's victory in the presidential elections; the mobilization of the electorate and the fragmentation of the opposition. The following political parties won seats in the parliament: PiS, PO, Modern Party, PSL, and the political movement Kukiz'15 (Table 1).

Table 1. Results of the 2015 parliamentary election

Election date and turnout	Name of the electoral committee	Votes		Seats	
		number	%	number	%
25.10.2015 50.92%	United Right (Law and Justice+)	5,711,687	37.58	235	51.09
	Civic Platform	3,661,474	24.09	138	30.00
	Kukiz'15	1,339,094	8.81	42	9.13
	Modern Party	1,155,370	7.60	28	6.09
	Polish People's Party	779,875	5.13	16	3.48
	German Minority	27,530	0.18	1	0.22

Source: own compilation based on data from the National Electoral Commission (Państwowa Komisja Wyborcza n.d.-b).

The ruling political party in Poland since 2015 has been PiS. The party was founded in 2001 on the initiative of the Kaczyński brothers, Lech and Jarosław. It referred to the traditions of the Solidarity Movement and the Solidarity Electoral Action, from which some of the PiS activists came. It held the reins of power between 2005 and 2007, and remained in opposition from 2007 to 2015. From 2015 to 2017, Beata Szydło held the position of Prime Minister. Mateusz Morawiecki was her successor as the Prime Minister. The office of Poland's President was held twice by PiS candidates: from 2005 to 2010 by Lech Kaczyński, who died in a plane crash at Smolensk, and the incumbent President A. Duda, who has held the office of the President since 2015. Law and Justice also won a victory in the local government elections in 2018, having gained the most votes in the *sejmiki* (provincial diets) – 34.13%, district (*powiat*) councils – 30.46%, and communes (*gminas*) (Państwowa Komisja Wyborcza n.d.-b). Law and Justice combined the elements of conservative, Christian-democratic and populist ideologies. It has adopted an Euroskeptical stance *vis-à-vis* the European Union (EU). It supported Poland's EU membership, at the same time emphasizing the necessity of reforming the EU's structure towards a community of nations. Law and Justice's Eurodeputies were part of the group of European Conservatives and Reformists in the European Parliament.

The main opposition party from the 2015 election was PO. In the parliamentary elections, it was supported by 24.09% of voters, which translated into 138 seats in the Sejm and 34 in the Senate (Państwowa Komisja Wyborcza n.d.-b). The party was established in 2001 on the initiative of Andrzej Olechowski, Maciej Płażyński and Donald Tusk. From 2007 to 2015, it formed a coalition with the PSL. A Civic Platform representative

Bronisław Komorowski was elected President, having held the office between 2010 and 2015. Civic Platform Chairman D. Tusk was elected President of the European Council. The election of D. Tusk for the next term met with a negative response from the ruling PiS party, which proposed Jacek Saryusz-Wolski as a rival candidate. Poland was the only state that voted against D. Tusk's candidacy, accusing him of representing the interests of foreign countries (mainly Germany) and the EU rather than Polish interests. Civic Platform referred to the traditions of the Solidarity Movement and partly to the Electoral Action Solidarity and the Freedom Union. Civic Platform has had the largest political representation of the political parties in the European Parliament. Its Members of the European Parliament (MEPs) were affiliated with the European People's Party. From the beginning, PO was a liberal-conservative, Christian-democratic, and social democratic party (depending on the party's wing). From the beginning, it advocated pro-union attitudes. On PO's behalf, Jerzy Buzek served as the President of the European Parliament from 2009 to 2012.

Another group elected to the Sejm was the Kukiz'15 movement. The movement was founded by Paweł Kukiz, who came in third in the 2015 presidential race. Kukiz'15 represented rightist-populist attitudes, supported one-seat constituencies, and referred to solutions of direct democracy in the process of political decision-making. In the Sejm there were also representatives of the Modern party, established on Ryszard Petru's initiative in 2015. Until November 2017, the party's official name was Ryszard Petru's Modern party. After the change of authorities and the assumption of chairmanship by Katarzyna Lubnauer, the party's new name was adopted. The Modern was a centrist, liberal, and pro-EU party. In 2018 R. Petru left its ranks with his closest associates. The Polish People's Party has been present in the Polish political scene since May 1990. The party entered coalitions with the Democratic Left Alliance, Union of Labour, and PO to form coalition governments. It represented agrarian and Christian-democratic views. The Polish People's Party representatives were also members of the European People's Party.

Outside the parliament were the Democratic Left Alliance (SLD) and the extreme right and left-wing parties. Eurosceptic parties included the right-wing National Movement, the Right Wing of the Republic, and the liberal-conservative Union of Real Politics. Among the leftist parties, the Together party is worth noting. Another opposition party was the Spring Party, founded in February 2019, with Robert Biedroń as its chief leader. The party represented

anticlerical, center-left, and feminist views. The Polish Green Party was established in 2003. It had a pro-ecological program and was a member of the European Green Party.

2. Election Campaign Entities Before the 2019 European Parliament Elections

Altogether, 26 electoral committees were formed, some of which registered their candidate lists (tickets) all over the country, some registered their lists in a portion of constituencies, and 16 did not register any list (Państwowa Komisja Wyborcza 5.07.2019b). Candidates' lists were registered all over the country by the following electoral committees: (1) European Coalition PO, PSL, SLD, N, the Greens comprising PO, PSL, Democratic Left Alliance, Modern, and the Greens (moreover, female members ran on this ticket – one for each: the Union of European Democrats, the Feminist Initiative, and Polish Social Democracy); (2) Electoral Committee of PiS, on whose ticket members of the Agreement and Solidarity Poland also ran; (3) Coalition Electoral Committee The Left Together – the Together Party, Union of Labor, RSS, on whose ticket ran members of the Together Party, Union of Labor, and the Movement for Social Justice; (4) Electoral Committee Robert Biedroń's Spring (moreover, two female members of the party Now! and a female member of the Edward Gierek Movement for Economic Revival also ran on this ticket); (5) Electoral Committee of Voters Confederation KORWiN, Braun, Liroy, Nationalists (the Drivers' Party also ran on their ticket); (6) Electoral Committee of Voters Kukiz'15 (on this Committee's ticket, members of the Right Wing of the Republic, Union of Real Politics, a member of Direct Democracy, and a female member of Silesians Together).

The following electoral committees registered their lists in some constituencies: (1) Coalition Electoral Committee PoEXIT – Coalition registered in constituencies nos. 9 and 10. The committee was formed by the Congress of the New Right and the party it founded, PoEXIT; (2) Electoral Committee Unity of Nation registered in Constituency no. 5; (3) Electoral Committee The Real Europe Movement – Europa Christi, registered in Constituency no. 8; ultimately they did not take part in the election; (4) Electoral Committee of Voters Poland Fair Play Independents Gwiazdowski registered in Constituencies nos. 1, 4, 5, 8, 10, 11.

It should be emphasized that sixteen electoral committees did not register their lists: Social Alternative; Normal Country; Responsibility; the Party of Drivers; Piast – the Unity of Thought of European Nations; Jarosław Gowin’s Agreement; The Right Wing of the Republic; The Movement of November 11; The People’s Party “Paternal Heritage” of the Republic of Poland; The Party of Labor; The Slavic Union; The Second Republic of Poland; Confederation of Independent Poland – the Indomitable; Polish Families Together; ROP (Movement for the Rebuilding of Poland); Together for Częstochowa.

3. Demands Made During the Election Campaign

The election campaigns conducted by individual committees differed both in terms of the way of campaigning and the content presented. The official name of Electoral Committee no. 1 Confederation KORWiN Braun Liroy Nationalists was announced in February 2019. Activities aimed at forming a coalition have been carried out since December 2018. The first parties to form a coalition were KORWiN and the National Movement (Nationalists). They were then joined by Grzegorz Braun’s Reveille, and by the association and subsequently the party of Piotr Liroy-Marzec, The Effective. The coalition was initially named the ProPoland Coalition. It also included the Federation for the Republic founded by a former Kukiz’15 member Marek Jakubiak; Kaja Godek; members of the Eastern Borderland circles; Association Common Sense and Academy of Patriots; and the Drivers’ Party (Państwowa Komisja Wyborcza 5.07.2019a). On the anniversary of Poland’s entry into the EU structures, the Confederation, assisted by the association March of Independence and All-Polish Youth, organized a Eurosceptic March of Independence under the banner “Away with the European Union” (Partyla 1.05.2019). It also took part in the protest “Stop 447” in front of the Prime Minister’s Chancellery and the United States Embassy in Warsaw (*Konfederacja ramie w ramie* 11.05.2019). The protest was aimed against the American JUST Act, under which the United State Department may support the actions of non-governmental organizations (NGOs) concerning the uncompensated property of Holocaust victims without heirs.

In general, the parties that made up the Confederation represented a wide range of rightist and Eurosceptic views. They pointed out that they

were EU-skeptic to emphasize that they were critical of the EU rather than Europe and opted for the dismantling of the EU structures. Their proposals included opposition to the Euro and retention of the Polish currency, the zloty; remaining in the Schengen zone and the European Economic Area; a critical attitude towards the American JUST Act; improvement of economic relations with the Russian Federation; universal access to firearms; restoration of the death penalty; opposition to immigrants (especially from countries outside Europe); decentralization of and less bureaucracy in Poland (*Konfederacja: Wyprowadzimy Polskę z UE* 9.04.2019; Pięta 18.04.2019; *Co z dostępem do broni?* 13.04.2018; Rogacin 27.02.2019). Members of the Confederation emphasized that they were against “other states imposing their laws upon us, be it Washington, Brussels, or any other entity” (Rogacin 27.02.2019). The Confederation’s logo showed a crowned eagle inscribed in the contour of Poland.

Electoral Committee no. 2 was organized by Robert Biedroń’s Spring party. This party registered its electoral list in all constituencies. Running on its ticket were candidates associated with this party and two women activists of Now! party. Before the European Parliament elections, Spring adopted a special program for the EU. It contained the following proposals: create the European housing program that would subsidize the construction of 10 million apartments in the EU, including Poland; introduce free public land transport for all Europeans under 26 in the whole territory of the EU; the Union as a one-visa area with a uniform European passport instead of national passports from 2022; the Green Pact for Europe – an international agreement obligating all Member States to depart from coal by 2050; the European Sport and Culture Card to enable making use of sports and culture services; introduce the European Women’s Rights Charter; implement a convention on the rights of the disabled persons; create the European Free Media Fund to support the media that promote democracy and keep an eye on the authorities; secure more funds by the EU for grants for NGOs; compile a list of crucial medicines that should be equally available in all the EU countries; provide availability of medicines at prices consistent with the earnings of citizens in a given country; a complex system of Union subsidies for healthcare provision; the European Program of Fight against Cancer; complete digitalization of the patient’s case history on the European level; Poland without Smog – replace all coal stoves by the end of the current budget perspective, that is, by 2027 (Program dla Unii Europejskiej n.d.). Spring was a pro-European party.

Electoral Committee no. 3 was formed by the European Coalition and established on February 1, 2019. The motive behind it was "to create one broad candidate list in the election to the European Parliament, whose goal would be to restore the strong position of Poland in the EU" (*"Koalicja Europejska dla Polski"* 1.02.2019). The leading founders of the coalition were PO leaders, with Grzegorz Schetyna as the chief author. On February 21, 2019, the party board opted for the completion of the European Coalition project. Decisions to participate in the Coalition were made by the SLD, the Green Party, Modern Party, and PSL. The Coalition was also joined by the following parties: Now!, Democratic Party, Union of European Democrats, Social Democracy of Poland (SDPL), Freedom and Equality, Feminist Initiative (IF), and the League of Polish Families. The Coalition adopted a parity basis on their lists, which guaranteed 50% of places to women. In May, the "Poland in Europe" march was organized, attended by European Council President D. Tusk (*Ulicami Warszawy przeszedł marsz* 18.05.2019).

In their Policy Program – Declaration. The Future of Poland. Great Choice – adopted on April 4, 2019, the European Coalition put forward the following postulates: restore Poland's position in the EU; improve Poland's relations with other EU members; strengthen the single market and equal competition policy in the EU; the EU's energy and climate solidarity; establish the European Oncological Program; equal opportunities for Polish agriculture; defend Union funds for Polish regions; acquire funding for climate protection measures; observe the rules of democracy, and law and order; equal rights for women and men; enhance the EU's defense cooperation; strengthen the alliances with the United States within NATO; enhance development opportunities for young people; secure appropriate road/railroad transport and telecommunications (Koalicja Europejska 2019).

The Electoral Committee of PiS was allotted no. 4. The Law and Justice postulates were listed in the European Declaration. They contained the following principles: a Europe of values, that is, the return to the European Community values promoted by its founders; a Europe of the family, entailing the right of parents to bring up their children; European support for the Polish countryside, entailing the defense of the interest of Polish farmers; the EU's budget good for Poland, that is, negotiation of the new budget should be advantageous for Poland; the European common free market, in which Polish firms are accorded equal treatment; the safe frontiers of Europe; an energy independent Europe; the same quality of products all over Europe; a Europe of equal opportunities (abolition of double

standards in the treatment of EU members); fair climate policy in Europe, taking Polish interests into account; sustainable development as the foundation of a strong EU; opposition against illegal immigration (*PiS program wyborczy* n.d.). Moreover, PiS declared its support for small and medium enterprises; a thorough reform of public finances; introduction of tax concessions depending on the number of children in the family; retention of diversified VAT rates with a simultaneous reduction of the basic rate; maintenance of state control over strategic companies; free education; introduction of the state-guaranteed housing credit system; support for Polish families through many social programs; opposition to the speedy adoption of Euro in Poland; and regulation by law of the problem of the so-called “frankowicze” – Swiss franc borrowers. As the Opposition sought to impose the narrative about PiS striving to withdraw Poland from the EU structures, PiS stressed that Poland would remain in the structures of the EU, which should contain more common market and democratic procedures and less protectionism and inequality. The postulate of conducting a pro-American policy was also repeated (*PiS program wyborczy* n.d.).

The so-called Kaczyński Five, containing the manifesto proposals of PiS announced by Jarosław Kaczyński at the party’s convention in February 2019: PLN 500 plus for the first child: “the thirteen” – annual bonus for pensioners; income tax exemption for those employed until they have attained the age of 26 years; reduction of personal income tax for employees; restoration of suspended bus connections (Bochen 18.03.2019; Gołdyn 6.04.2019). Jarosław Kaczyński’s idea of PLN 500 plus for each cow and 100 PLN for each fattening pig produced a significant response. The Law and Justice Electoral Committee adopted the concept of reaching the inhabitants of small towns and villages, that is, direct contact with residents. Law and Justice conducted the action “Defend Your Right” (*Akcja PiS “obroń swoje prawo”* 14.05.2019). The audience was told that if they did not vote for PiS, “someone would take away from them what they consider important, e.g., the European Coalition would take away the zloty from the Poles and replace it with the Euro, and then there would be high prices in Poland; or that ‘others’ would decide to take away ‘our rights’” (Mierzyńska 2019). In early 2019, a scandal broke in connection with the Srebrna Company. One of its aspects was the doubts about the involvement of PiS Chairman J. Kaczyński and other PiS activists in the operation of the company in the context of the Act on political parties. This law prohibits political parties from engaging in business activities.

The Electoral Committee 'The Left Together' – the Together Party, Union of Labor, RSS was allotted no. 5. This coalition was formed for the European Parliament elections. The parties that made up the coalition represented socialist, social democratic, and pro-European views. The first positions on the candidates' lists were occupied by seven women and six men (*Lewica Razem* 17.04.2019). The Committee's election catchphrase was "Europe. You are at home." The most important assumptions of the policy platform promoted by Left Together included: a social Europe, European working standards, European economy of the future, a solidary and just Europe, creation of the European Housing Fund, European health provision standards, a 35-hour working week, and extended vacation (*Lewica Razem* 17.04.2019).

Number 6 was held by the Electoral Committee Kukiz'15. The Committee leader P. Kukiz emphasized: "We must not disregard the elections to the European Parliament, because these decisions are a decision whether we are striving for the Republic of Poland's sovereignty within the EU, or we are condemning ourselves to a game of appearances played by PO-PiS, which has already lasted for three terms in the European Parliament" (*Kukiz* 18.05.2019). With regard to the electoral program, he said that Kukiz'15 opted for a "Europe of equal opportunities, in which the Polish and the German farmer will receive the same subsidies [...], in which a microentrepreneur will be appreciated and have an opportunity to develop" and "regardless of whether or not we believe in God, the Christian culture is our distinguishing characteristic, our heritage, and our path" (*Kukiz* 18.05.2019).

Number 7 was allotted to the Electoral Committee of Poland Fair Play Nonpartisan Gwiazdowski. This political movement was founded by a lawyer and economist, Robert Gwiazdowski, and some independent local government representatives in March 2019. Its candidate lists were registered in only six constituencies. The main postulates, termed Gwiazdowski's Six, were: reduce taxation on work; introduce citizens' pension; one-seat constituencies in the elections to the Sejm; introduction of decentralization and deglomeration; reforming the justice system; and a strong Poland in the structures of the EU (*Polska Fair Play* n.d.). In an interview, the movement leader Professor Gwiazdowski said that "the elections to the European Parliament are a springboard we have to take off from because we started in late January. We decided to take action. In the system, in which two main parties are trying to fill it with themselves so that there is this dichotomy" (*Ciastek* 17.05.2019).

Number 8 was given to the Electoral Committee the True Europe Movement – Europa Christi, which, after having registered their electoral lists, withdrew from participating in the elections. The movement was founded in November 2018 by Eurodeputy Mirosław Piotrowski, associated with Radio Virgin Mary. The leader of the movement announced that its aim was to strengthen and extend the Polish right wing: “Our party is Catholic, Christian, and we do not want the Catholics and Christians to be treated as second- or third-class citizens. We also want to act for Polish society, to strengthen our say, and refuse to let the EU outplay us, raise electricity prices, or impact our lives in disadvantageous ways” (*Komitet Ruch Prawdziwa Europa* 18.03.2019).

The Electoral Committee PoEXIT – Coalition was assigned no. 9. The party was established in January 2019 by the President of the Congress of the New Right, Stanisław Żółtek. Its election manifesto contained Eurosceptic themes: “We are going to maintain the principle of the free movement of people (the Schengen Agreement) and goods (EEA).” It said, “we don’t have to be a member of the EU to freely travel all over Europe with just an ID” (Program – kierunek zmian n.d.).

The last number, that is, 10, was allotted to the Electoral Committee Unity of Nation, a rightist, Eurosceptic party formed in 2015 by some activists of the League of Polish Families (Deklaracja Programowa – Jedność Narodu n.d.). Its election program stated that the just political system created in Poland would be offered to other European nations “for the mission of our nation is to revive Christian Europe proud of its heritage, radiating its culture and rich spiritual life to other nations and continents.” The main manifesto theses included: actions taken on behalf of the national interest; motherland treated as the family of families; restoration of the Polish school; increased spending on higher education and science; implementation of an appropriate program for exploitation of Poland’s natural resources; reform of State finances and maintenance of the zloty; dissemination of ownership; agriculture based on native family farms; reform of the Polish army; provision of energy security by building a network of regional power stations; the good of the nation as the foundation for the existence of the State; governments exercising power in the interest of Poland; cooperation with the countries that take Polish interests into account in their policies.

4. Results of the 2019 European Parliament Elections

Voter turnout reached 45.68% of eligible voters, the highest compared to the three previous European Parliament elections (Obwieszczenie 2019/989; Państwowa Komisja Wyborcza czerwiec 2019; Państwowa Komisja Wyborcza n.d.-a). It is important to note that in the May 26, 2019 vote, only three electoral committees exceeded the required electoral threshold, thus obtaining seats in the European Parliament (Table 2).

Table 2. European Parliament elections 2019: Votes cast and number of seats

Electoral committee	Votes cast	Votes cast in %	Seats
United Right (Law and Justice+)	6,192,780	45.38	26
European Coalition	5,249,935	38.47	22
Robert Biedroń Spring	826,975	6.06	3

Source: own compilation based on data from the National Electoral Commission (Państwowa Komisja Wyborcza n.d.-b).

The Law and Justice electoral committee received 45.38% of the vote, securing its first victory in the European Parliament elections (Obwieszczenie 2019/989; Państwowa Komisja Wyborcza czerwiec 2019). The committee received a total of 26 seats (or 27 after Brexit is finalized). The European Coalition received 38.47% of the votes, placing second. It won 22 MEP seats. Robert Biedroń's Spring committee received 6.06% of the vote, placing it in third place. The party won three seats in the MEP. The Confederation Committee received 4.55% of the vote, placing it in fourth place and failing to reach the required electoral threshold. The Eurosceptic and anti-EU Confederation exceeded the 5% support requirement in only two constituencies. The remaining eurosceptic parties achieved even lower levels of public support. This may indicate that PiS captured the majority of voters who were skeptical of the EU.

The number of candidates participating in the election was 866, including 463 men and 403 women. Only in the committee The Left Together did the number of female candidates exceed the number of male candidates. Two electoral committees, the European Coalition and Robert Biedroń's Spring, adopted a parity basis for their lists, guaranteeing 50% of places for women. Among the leaders topping the candidates lists in individual constituencies, the proportion of women to men was as follows: The Confederation KORWiN Braun Liroy Nationalists: one woman and 12 men; Robert Biedroń's Spring party: eight women and five men; European Coalition: three women and ten

men; PiS: five women and eight men; The Left Together: seven women and six men; Kukiz'15: four women and eight men; Poland Fair Play: six men; PolEXIT: two men; and the Unity of Nation: one man.

In Poland, the attitude toward the proposals of the Greens was ambivalent, which was reflected in comparatively weak voter support. The high activity of the Greens in public spaces before the Euro-elections did not seem to translate into electoral success.

Conclusions

The research conducted allowed us to verify the assumptions characteristic of Second-Order Election in relation to the elections held in Poland in 2019. First, it turned out that the electoral committees assigned a special, high priority to the European Parliament elections, striving to achieve the best possible electoral result. Widespread pre-election mobilization translated into a high level of voter participation in the elections. In this situation, it can be concluded that the first characteristic indicator of Second-Order Election, assuming low turnout in second-order elections, such as the European Parliament elections, was not confirmed for the 2019 European elections.

Second, document analysis revealed that domestic issues played a primary role in the campaign. There were also demands regarding Poland's place in the EU and the concept of the EU. Therefore, it can be concluded that electoral committees focused primarily on domestic issues, with European issues second.

Third, a decline in support for ruling parties has not been confirmed. The Second-Order Election model assumes that voters will use this type of election to express dissatisfaction with the government. It was expected that PiS would receive a red card in the European Parliament elections. The Law and Justice, in power since 2015, achieved success, breaking the previous winning streak of pro-European and pro-integration groups.

Fourth, the assumption that large political parties in power or in opposition are losing ground to smaller parties has not been fully confirmed in Poland's case. In Poland, the relevance of several main parties, first and foremost, PiS and PO, has developed in Parliament. Other political formations have been consistently marginalized.

Fifth, the influence of the electoral cycle on the results of European Parliament elections was confirmed. The 2019 European Parliament election

campaign was part of the electoral cycle in Poland: parliamentary elections took place in the fall of 2019, and presidential elections were scheduled for 2020. The 2019 European Parliament were characterized by sharp competition between PiS and anti-PiS blocs. They were treated like plebiscites before the parliamentary and presidential elections.

References

- Akcja PiS "obroni swoje prawo" przed wyborami do Parlamentu Europejskiego* [PiS Campaign "Defend Your Rights" Ahead of the European Parliament Elections] (14.05.2019), <https://www.tvp.info/42604798/akcja-pis-obron-swoje-prawo-przed-wyborami-do-parlamentu-europejskiego> (6.06.2019).
- Bochen, D. (18.03.2019), "*Piątka Kaczyńskiego*": *Jakie propozycje znalazły się w obietnicach PiS i kiedy zostaną wprowadzone?* ["Kaczyński's Five": What Proposals Are Included in the Law and Justice Party's Promises, and When Will They Be Implemented?], <https://www.money.pl/gospodarka/piatka-kaczynskiego-jakie-propozycje-znalazly-sie-w-obietnicach-pis-i-kiedy-zostana-wprowadzone-6360749894059649a.html> (7.06.2019).
- Carrubba, C., R.J. Timpone (2005), *Explaining Vote Switching Across First- and Second-Order Elections: Evidence from Europe*, "Comparative Political Studies" 38(3): 260–281. DOI:10.1177/0010414004272693.
- Ciastek, P. (17.05.2019), *Gościem Dnia DZ w Radiu Piekary był Robert Gwiazdowski lider ugrupowania Polska Fair Play* [Robert Gwiazdowski, Leader of the Poland Fair Play Group, Was the Guest of the Day on Radio Piekary], <https://dziennikzachodni.pl/gosciem-dnia-dz-w-radiu-piekary-byl-robert-gwiazdowski-lider-ugrupowania-polska-fair-play/ar/c1-14138271> (8.06.2019).
- Co z dostępem do broni? Grzegorz Braun o obowiązującej doktrynie powszechnego rozbrojenia* [What About Access to Weapons? Grzegorz Braun on the Current Doctrine of Universal Disarmament] (13.04.2018), <https://www.pch24.pl/co-z-dostepem-do-broni--grzegorz-braun-o-obowiazujacej-doktrynie-powszechnego-rozbrojenia,59569,i.html> (7.06.2019).
- Deklaracja Programowa - Jedność Narodu [Programme Declaration - Unity of the Nation] (n.d.), <https://jednoscnarodu.org.pl/o-nas/> (6.06.2019).
- Gołdyn, D. (6.04.2019), *Kaczyński przebija wszystkich: 500 plus na każdą krowę i 100 zł na tucznika* [Kaczyński Beats Everyone: 500 Plus for Every Cow and PLN 100 for Every Pig], <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Jaroslaw-Kaczynski-500-plus-na-kazda-krowe-i-100-zl-na-tuczniaka> (6.06.2019).

- Koalicja Europejska (2019), *Deklaracja. Przyszłość Polski. Wielki wybór* [Declaration: The Future of Poland – The Great Choice], <https://koalicjaeuropejska.pl/deklaracja> (8.06.2019).
- “Koalicja Europejska dla Polski”: *Apel byłych premierów i szefów dyplomacji* [“European Coalition for Poland”: Appeal by Former Prime Ministers and Foreign Minister] (1.02.2019), <https://www.tvn24.pl/apel-bylych-premierow-koalicja-europejska-dla-polski,905696,s.html> (6.06.2019).
- Komitet Ruch Prawdziwa Europa – Europa Christi ogłosił start w wyborach do PE [Real Europe Movement – Europa Christi Committee Has Announced Its Participation in the EP Elections] (18.03.2019), <http://www.radiomaryja.pl/informacje/komitet-ruch-prawdziwa-europa-europa-christi-oglosil-start-w-wyborach-do-pe/> (7.06.2019).
- Konfederacja: *Wyprowadzimy Polskę z UE, pozostając w strefie Schengen i EOG* [Confederation: We Will Take Poland Out of the EU While Remaining in the Schengen Area and the EEA] (9.04.2019), <https://medianarodowe.com/polexit-pozostajac-strefie-schengen/> (4.06.2019).
- Konfederacja ramię w ramię z AGROUnią: *Protest przed KPRM przeciwko ustawie 447* [Confederation Stands Shoulder to Shoulder with AGROUnia: Protest in Front of the Chancellery of the Prime Minister Against Bill 447] (11.05.2019), <https://wpolityce.pl/polityka/446158-marsz-przeciwko-ustawie-447-konfederacje-wspiera-agrounia> (6.06.2019).
- Kukiz: *te wybory to decyzja czy dążymy do suwerenności* [Kukiz: These Elections Are a Decision on Whether We Strive for Sovereignty] (18.05.2019), <https://www.tvn24.pl/wybory-do-europarlamentu-2019/wybory-do-parlamentu-europejskiego-pawel-kukiz-w-kozielowach,936792.html> (8.06.2019).
- Lewica Razem ogłosiła hasło i program z jakim startuje w wyborach [The Left Together Party Has Announced Its Slogan and Programme for the Elections] (17.04.2019), <https://www.wnp.pl/parlamentarny/spoleczenstwo/lewica-razem-oglosila-haslo-i-program-z-jakim-startuje-w-wyborach-do-pe,38636.html> (7.06.2019).
- Mierzyńska, A. (2019), *Obalamy mity: W sieci to Koalicja miała program, PiS tylko straszył, a Konfederację uwielbiali fejkowi użytkownicy* (Debunking Myths: Online, It Was the Coalition That Had a Programme, PiS Only Made Threats, and the Confederation Was Adored by Fake Users), <https://oko.press/tag/wybory-do-parlamentu-europejskiego-2019/> (7.06.2019).
- Obwieszczenie (2019/989) Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 maja 2019 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 989 [Announcement (2019/989) of the National Electoral Commission of May 27, 2019 on the Results of the Elections to the European Parliament Held on May 26, 2019, Journal of Laws of 2019 item 989].
- Państwowa Komisja Wyborcza [National Electoral Commission] (n.d.-a), *Frekwencja ostateczna* [Final Turnout], <https://pkw.gov.pl> (10.10.2019).


- Państwowa Komisja Wyborcza [National Electoral Commission] (n.d.-b), *Serwisy informacyjne wyborów i referendum ogólnokrajowych* [Information Services on National Elections and Referendum], <https://wybory.gov.pl> (10.10.2019).
- Państwowa Komisja Wyborcza [National Electoral Commission] (czerwiec 2019), *Sprawozdanie z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.* [Report on the Elections to the European Parliament Held on May 26, 2019], https://pkw.gov.pl/pliki/1560257676_Sprawozdanie_z_Wyborow_do_Parlamentu_Europejskiego_przeprowadzonych_w_dniu_26_maja_2019_r.pdf (10.10.2019).
- Państwowa Komisja Wyborcza [National Electoral Commission] (5.07.2019a), *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2019: Informacje o Komitecie Wyborczym* [2019 European Parliament Elections: Information on the Electoral Committee], <https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/pl/komitety/19905> (6.10.2019).
- Państwowa Komisja Wyborcza [National Electoral Commission] (5.07.2019b), *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2019: Komitety* [2019 European Parliament Elections: Committees], <https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/pl/komitety> (10.10.2019).
- Partyla, M. (oprac.). (1.05.2019), *“Precz z Unią Europejską”: Marsz Suwerenności w Warszawie* [“Down with the European Union”: Sovereignty March in Warsaw], <https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-precz-z-unia-europejska-marsz-suwerenności-w-warszawie,nId,2967364> (8.06.2019).
- Pięta, M. (18.04.2019), *Konfederacja odpowiada PIS: “Nie dla euro w Polsce”* [The Confederation Responds to PIS: “No to the Euro in Poland”], <https://medianarodowe.com/sejmowa-konferencja-prasowa-liderow-konfederacji/> (6.06.2019).
- PiS program wyborczy* [PiS Election Programme] (n.d.), <https://wiadomosci.radiozet.pl/Eurowybory-2019/Wiadomosci/Program-wyborczy-PiS-2019-wybory-do-Parlamentu-Europejskiego-PROGRAM-POLITYCZNY-PiS> (7.06.2019).
- Polska Fair Play [Poland Fair Play] (n.d.), https://polskafairplay.org/wcontent/uploads/2019/03/Broszura_SzostkaGwiazdowskiego.pdf (6.06.2019).
- Program dla Unii Europejskiej [Programme for the European Union] (n.d.), <https://wiosnabiedronia.pl/program> (6.06.2019).
- Program – kierunek zmian [Programme – Direction of Change] (n.d.), <https://www.partiapolexit.pl/program/> (4.06.2019).
- Rogacin, K. (27.02.2019), *Konfederacja KORWiN, Liroy, Braun, Narodowcy: Zaprezentowano nazwę i logo* [Confederation KORWiN, Braun, Liroy, Nationalists: Name and Logo Presented], <https://polskatimes.pl/konfederacja-korwin-liroy-braun-narodowcy-zaprezentowano-nazwe-i-logo-znamy-szczegoly/ar/13923215> (9.06.2019).
- Ulicami Warszawy przeszedł marsz pod hasłem “Polska w Europie”* [A March Under the Slogan “Poland in Europe” Took Place on the Streets of Warsaw] (18.05.2019), <https://tvn.warszawa.tvn24.pl/informacje,news,ulicami-warszawy-przeszedl-marsz-brpod-haslem-polska-w-europie,291105.html> (6.06.2019).
- Viola, D.M. (2016), *European Parliament Elections Theories*, [in:] D.M. Viola (ed.), *Routledge Handbook of European Elections*, series: Routledge Handbooks, (London–New York: Routledge): 39–48.

Biskup katolicki prezydentem państwa? Paragwajski przypadek Fernanda Lugo

A Catholic Bishop as President of the State? The Paraguayan Case of Fernando Lugo

DAWID PIENIĘŻNY

Dr, Uniwersytet Wrocławski, e-mail: dawid.pieniezny2@uwr.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-3528-1351>

Streszczenie: Sytuacja, w której w demokracji liberalnej XXI w. biskup katolicki zostaje prezydentem państwa, wydaje się abstrakcyjna. Niemniej jednak miała ona miejsce w Paragwaju, w drugiej dekadzie tego stulecia, za sprawą niezwyklej postaci życia publicznego – Fernanda Lugo. Celem niniejszego artykułu jest analiza możliwości prawnych i faktycznych objęcia urzędu prezydenta Paragwaju przez duchownego katolickiego na przykładzie F. Lugo. Problem badawczy zawiera się w następujących pytaniach: (1) Czy istnieje prawna możliwość objęcia urzędu prezydenta Paragwaju przez duchownego katolickiego? (2) W jaki sposób przepisy Stolicy Apostolskiej i Paragwaju regulują kwestię sprawowania funkcji politycznej przez duchownego? (3) Jak przebiegała kariera duchowna i polityczna F. Lugo? Analiza przypadku (*case study*) na tle uwarunkowań normatywnych potwierdza, że przypadek ten ma charakter precedensowy.

Słowa kluczowe: wybory prezydenckie, Paragwaj, Stolica Apostolska, analiza przypadku, Fernando Lugo

Abstract: The situation in which a Catholic bishop becomes president of a country in a 21st-century liberal democracy seems abstract. Nevertheless, it took place in Paraguay, in the second decade of this century, thanks to an unusual figure of public life – Fernando Lugo. The purpose of this article is to analyse the legal and factual possibilities of assuming the Office of President of Paraguay by a Catholic clergyman on the example of F. Lugo. The research problem is contained in the following questions: (1) Is it legally possible for a Catholic priest to assume the Office of President of Paraguay? (2) How do the laws of the Holy See and Paraguay regulate the exercise of political office by a clergyman? (3) How did F. Lugo's clerical and political career go? A case study against the backdrop of normative conditions confirms that this case is precedent-setting.

Keywords: presidential elections, Paraguay, Holy See, case study, Fernando Lugo

Sprawowanie funkcji publicznych przez duchowieństwo wydaje się być – zarówno w chrześcijaństwie, jak i w demokracjach liberalnych – reliktem przeszłości. O ile niemal do XX w., także w Polsce, zdarzały się sytuacje, w których duchowni pełnili istotne funkcje państwowe, nie tylko w parlamencie, ale i w zakresie władzy wykonawczej (Chylak 2017; Dębiński 2006, 2015; Piel 1992), o tyle w najnowszej historii demokratycznego świata sytuacje takie nie występują¹. Wynika to zarówno z przepisów Stolicy Apostolskiej (Kodeks Prawa Kanonicznego (dalej: KPK) 1983), jak i z zapisów prawnych różnych państw, w tym także analizowanego Paragwaju (Constitución (1992) de la República del Paraguay, dalej: Konstytucja 1992). Mimo to w drugiej dekadzie XXI w. miała miejsce sytuacja precedensowa, związana z analizowaną postacią biskupa, który – zanim Stolica Apostolska zdecydowała o przeniesieniu go do stanu świeckiego – został wybrany prezydentem Paragwaju (O’Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009).

Jak się zatem okazuje, odstępstwa są możliwe nawet od bardzo restrykcyjnie stosowanych, spisanych reguł, czego najlepszy dowód stanowi wyjątkowy przypadek Fernanda Lugo w Paragwaju (Nickson 2008). W związku z wyjątkowością tej sytuacji za cel badania uznano analizę możliwości prawnych i rzeczywistych objęcia urzędu prezydenta Paragwaju przez duchownego katolickiego na przykładzie F. Lugo.

Dla realizacji przyjętego celu badawczego sformułowano następujące pytania badawcze: (1) Czy istnieje prawna możliwość objęcia urzędu prezydenta Paragwaju przez duchownego katolickiego? (2) W jaki sposób przepisy Stolicy Apostolskiej i Paragwaju regulują kwestię sprawowania funkcji politycznej przez duchownego? (3) Jak przebiegała kariera duchowna i polityczna F. Lugo?

W niniejszej pracy wykorzystano cztery zasadnicze metody badawcze. Pierwsze z nich to analiza instytucjonalno-prawna połączona z analizą historyczną – w zakresie dokumentów Stolicy Apostolskiej oraz prawa

¹ Poza funkcją Współksięcia Episkopalnego w Andorze, którą razem z Prezydentem Republiki Francuskiej pełni każdorazowo biskup hiszpańskiej diecezji Urgell. Kościół uznaje jednak tę funkcję za historyczny wyjątek, który nie narusza przepisów kanonicznych, z dwóch zasadniczych powodów: (1) funkcja współksięcia nie jest aktywnym urzędem politycznym, tylko symboliczną i ceremonialną rolą, a realna władza leży w rękach parlamentu i rządu Andory; (2) funkcja ta wynika nie z osobistego wyboru biskupa, ale z urzędu biskupiego, więc nie łamie zakazu osobistego angażowania się w politykę. W związku z tym Stolica Apostolska toleruje tę sytuację jako unikalną i historyczną formę współlistnienia władzy świeckiej i kościelnej, która nie przynosi szkody misji Kościoła. Zob. szerzej.: Wiszowaty 2014.

wyborczego obowiązującego w Paragwaju. Wykorzystanie tych metod pozwoliło wskazać prawne uwarunkowania możliwości startu duchownego w wyborach prezydenckich z perspektywy obu podmiotów prawa międzynarodowego. Kolejno zastosowano krytyczną analizę literatury z zakresu szeroko rozumianej myśli teologicznej i politycznej, określanej mianem teologii wyzwolenia, która wywarła znaczący wpływ na działalność paragwajskiego biskupa, a następnie prezydenta. Artykuł wieńczy analiza przypadku (*case study*), w której przedstawiono niezwykle życiorys F. Lugo oraz przeanalizowano, w jaki sposób umożliwiono mu udział w wyborach prezydenckich mimo posiadania wówczas statusu duchownego.

1. Prawo kanoniczne wobec sprawowania funkcji publicznych przez osoby duchowne

Zakaz sprawowania funkcji państwowych i publicznych przez duchownych nie został wprowadzony nagle. Można wskazać na jego ewolucyjny charakter, który stopniowo rozwijał się aż do momentu oficjalnego ujęcia tej kwestii w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1917 r. (KPK 1917). Była to odpowiedź na sytuacje, w których duchowni przedkładali obowiązki świeckie nad duszpasterskimi.

Na początku XI w. władza biskupa obejmowała również władzę świecką, ponieważ często biskupi byli również książętami. Jednakże już w 1075 r. papież Grzegorz VII w dokumencie *Dictatus papae* zwrócił uwagę na konieczność niezależności Kościoła od państwa, sprzeciwiając się inwestyturze, czyli mianowaniu biskupów przez władców świeckich (Manteuffel 1994). Był to początek procesów, które po kilku stuleciach doprowadziły do wprowadzenia zakazu sprawowania funkcji państwowych przez duchownych.

W XVI w. istotną rolę odegrał Sobór Trydencki. W dokumentach soborowych naciskano na reformę życia duchownego, zakazując symonii, zaniedbywania obowiązków duszpasterskich i nadmiernych kontaktów ze świeckimi dworami. Sobór podkreślił również obowiązek zamieszkiwania w diecezjach, co pośrednio także przyczyniło się do ograniczania działalności politycznej przez duchownych (Głowa, Bieda 2000; O'Malley 2014; Schatz 2001).

Proces ten znacząco przyspieszył w XIX w. W encyklice *Immortale Dei* papież Leon XIII (1885) podkreślił, że Kościół nie jest organizacją polityczną i nie może ingerować w sprawy państwowe, w jakim państwo działa

w granicach swoich kompetencji. Jednocześnie zaznaczył, iż Kościół nie powinien rezygnować z prawa do wpływania na sumienia obywateli. Papież Pius X (1906) w encyklice *Vehementer nos* wzmocnił ten przekaz, wskazując, że duchowieństwo powinno trzymać się z dala od bieżącej polityki, aby móc w pełni wypełniać swoją misję duchową.

Przekaz ten uzyskał moc prawną i kanoniczną w 1917 r., gdy w podpisanym przez papieża Benedykta XV Kodeksie Prawa Kanonicznego wprowadzono wyraźny zakaz sprawowania funkcji publicznych związanych z pełnieniem władzy świeckiej przez osoby duchowne. W kan. 139 KPK 1917 wyraźnie zapisano, że duchowni nie mogą obejmować urzędów publicznych, które oznaczają udział w rządzeniu państwem. Wyjątek od tego zapisu stanowiła specjalna dyspensa ze strony Stolicy Apostolskiej (kan. 139 KPK 1917).

Kolejni papieże również nie zmieniali obranej linii myślenia. Pius XI (1930/1931) w encyklice *Quadragesimo anno* podkreślał, że kapłani powinni występować jako pasterze wszystkich, a nie rzecznicy jednej klasy społecznej czy partii politycznej. Paweł VI (1975) w adhortacji *Evangelii nuntiandi* stwierdził natomiast, że Kościół nie może angażować się w bieżącą politykę partyjną, ponieważ nie leży to w zakresie jego misji.

Zmianę w Kodeksie Prawa Kanonicznego przyniósł dopiero pontyfikat papieża Jana Pawła II. Nowy dokument, ogłoszony w 1983 r., stanowi do dziś podstawę prawną określającą możliwość sprawowania funkcji publicznych przez duchownych z perspektywy Stolicy Apostolskiej. Kanon 285 § 3 KPK 1983 wyraźnie stanowi, że „duchownym zabrania się przyjmowania publicznych urzędów, z którymi łączy się udział w wykonywaniu władzy świeckiej”. Z kolei kan. 287 § 2 KPK 1983 wskazuje, że duchowni „nie mogą brać czynnego udziału w partiach politycznych ani w kierowaniu związkami zawodowymi, chyba że – zdaniem właściwej władzy kościelnej – będzie wymagała tego obrona praw Kościoła albo promowanie dobra wspólnego”. Zapisy te są jednoznaczne, a ich wymowę dodatkowo wzmocniły wypowiedzi papieży oraz oficjalne dokumenty Watykanu z późniejszych lat. Jeszcze w 1988 r. Jan Paweł II w adhortacji *Christifideles laici* podkreślał, że to do świeckich należy działalność polityczna, gospodarcza i społeczna (Jan Paweł II 1988).

Stanowiska Kościoła nie zmieniły pontyfikaty dwóch kolejnych papieży. Benedykt XVI (2007) w adhortacji *Sacramentum caritatis* podkreślał, że kapłani nie mogą i nie powinni angażować się w politykę partyjną. Podobne stanowisko zajął papież Franciszek (2013), który w adhortacji *Evangelii*

gaudium, a także w wielu późniejszych przemówieniach wskazywał na konieczność skupienia się duchowieństwa na działalności duszpasterskiej.

Całość analizy stanowiska Kościoła katolickiego jednoznacznie wskazuje, że duchowni posiadają kanoniczny zakaz sprawowania funkcji publicznych oraz zaangażowania się w życie polityczne, który nie może zostać w żaden sposób uchylony (Grabowski 2018). Zarówno oficjalne dokumenty, jak i wypowiedzi kolejnych papieży potwierdzają to stanowisko, czyniąc je niezmiennym od ponad 100 lat.

2. Jak to się stało, że duchowny został prezydentem? Analiza specyfiki paragwajskiego prawa wyborczego

Wybory prezydenckie w Paragwaju reguluje Konstytucja z 1992 r. Paragwaj jest republiką prezydencką, w której prezydent pełni funkcję zarówno głowy państwa, jak i szefa rządu. Ustawa zasadnicza przewiduje również istnienie urzędu wiceprezydenta. Tryb wyboru głowy państwa określa Konstytucja, zgodnie z którą prezydent wybierany jest w wyborach bezpośrednich i powszechnych na pięcioletnią kadencję. Zgodnie z art. 229 Konstytucji Republiki Paragwaju nie istnieje możliwość walki o reelekcję: „Prezydent Republiki lub Wiceprezydent nie mogą być ponownie wybrani na to samo stanowisko, ani nawet w innej roli konstytucyjnej” (art. 229 Konstytucji 1992; tłum. własne).

System wyborczy we wskazanej elekcji opiera się na zasadzie większości względnej, co oznacza, że prezydentem zostaje kandydat, który otrzyma największą liczbę głosów, niezależnie od tego, czy przekroczy 50% poparcia. Zgodnie z art. 228–234 Konstytucji 1992 wybory odbywają się w jednej turze, a ich organizacją zajmuje się Trybunał Wyborczy – Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Bierne prawo wyborcze w wyborach prezydenckich w Paragwaju przysługuje wyłącznie obywatelom paragwajskim z urodzenia, którzy ukończyli 35 lat, przy czym osoby duchowne, wojskowi, sędziowie oraz wysocy urzędnicy państwowi muszą zrzec się urzędów lub funkcji na co najmniej sześć miesięcy przed terminem wyborów (art. 197 Konstytucji 1992). Właśnie ten ostatni punkt stanowi kwestię problematyczną w badaniu przypadku F. Lugo, który wygrał wybory prezydenckie w 2008 r., mimo że formalnie cały czas był duchownym katolickim.

Fernando Lugo, po zrzeczeniu się funkcji biskupich w styczniu 2005 r., ogłosił publicznie, że zamierza zaangażować się w działalność polityczną oraz wystąpić z kapłaństwa. Stolica Apostolska zdecydowała o przeniesieniu go w stan emerytalny oraz o jego suspendowaniu. W 2006 r. F. Lugo formalnie zwrócił się do Stolicy Apostolskiej z prośbą o przeniesienie do stanu świeckiego, jednak papież Benedykt XVI odmówił, argumentując, że sakra biskupia ma charakter nieusuwalny – zgodnie z nauczaniem Kościoła (Nickson 2008; O’Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009).

Fernando Lugo zdecydował się jednak ubiegać o urząd prezydenta w 2008 r. jako kandydat centrolewicowego Sojuszu Patriotycznego na rzecz Zmiany (Alianza Patriótica por el Cambio). Decyzja ta wywołała poważne kontrowersje natury konstytucyjnej. Choć początkowo odmawiano rejestracji jego kandydatury ze względu na przynależność do stanu duchownego, Sąd Wyborczy Paragwaju ostatecznie uznał, że *de facto* F. Lugo nie pełni już funkcji kościelnych. Dopuścił jego kandydaturę, powołując się na prawo obywateli do kandydowania oraz brak formalnego zakazu w przypadku duchownych przeniesionych w stan spoczynku (O’Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009).

To właśnie ta decyzja umożliwiła F. Lugo start w wyborach prezydenckich, które ostatecznie wygrał, uzyskując 42,3% głosów (O’Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009). Ponieważ sprawa ta wywołała poważne kontrowersje w Kościele katolickim, jednoznacznie naruszając przepisy Kodeksu Prawa Kanonicznego, Watykan jeszcze w trakcie kampanii wyborczej oświadczył, że F. Lugo nie jest upoważniony do sprawowania funkcji duchownych – choć formalnie wciąż posiadał sakrę biskupią. W 2008 r., jeszcze przed zaprzysiężeniem nowego prezydenta, papież Benedykt XVI postanowił nie ekskomunikować F. Lugo, lecz przenieść go do stanu świeckiego, powołując się na wyjątek zastosowany „dla dobra Kościoła” („*pro bono Ecclesiae*”; Katolicka Agencja Informacyjna 2008).

3. Najpierw katolicki biskup, później prezydent – niezwykły życiorys niezwykłego polityka

Życiorys F. Lugo, urodzonego w 1951 r. w San Solano, w paragwajskim departamencie Itapúa (O’Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009), początkowo przypominał biografie wielu katolickich duchownych i hierarchów. W wieku 19 lat wstąpił do Wyższego Seminarium Duchownego prowadzonego

przez werbistów (Zgromadzenie Słowa Bożego). Siedem lat później otrzymał święcenia kapłańskie i został skierowany do pracy misyjnej w Ekwadorze (O'Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009), gdzie zetknął się z teologią wyzwolenia (Brzeziński 2008; Smyrgała 2014; Stefański 2013; Tomaszewski 2016), która wywarła istotny wpływ na jego dalsze życie i decyzje – podobnie jak w przypadku wielu innych duchownych w Ameryce Południowej. Sam F. Lugo identyfikował się z tym nurtem, który został jednoznacznie odrzucony przez papieża Jana Pawła II jako niezgodny z nauczaniem Kościoła (Suchocka 2016).

W 1983 r. F. Lugo został skierowany na studia teologiczne i socjologiczne do Rzymu. Kształcił się na Papieskim Uniwersytecie Gregoriańskim. Po zakończeniu studiów w 1987 r. powrócił do Paragwaju, gdzie prowadził pracę duszpasterską (O'Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009). W 1994 r. decyzją Jana Pawła II został wyświęcony na biskupa i objął diecezję San Pedro, uznawaną za najbiedniejszą w całym Paragwaju. Ze względu na swoje zaangażowanie w pomoc najuboższym nazwano go „biskupem biednych” (Gott 2008). Funkcję tę pełnił do 2005 r., kiedy zdecydował się na działalność polityczną i złożył rezygnację z urzędu biskupa, jednocześnie zwracając się do Stolicy Apostolskiej z prośbą o przeniesienie do stanu świeckiego oraz zrzeczenie się godności biskupiej (Nickson 2008).

Choć papież Benedykt XVI przyjął rezygnację biskupa F. Lugo, odmówił przeniesienia go do stanu świeckiego – duchownego emerytował i suspendował (O'Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009). Mimo to F. Lugo nie porzucił planów politycznych i w 2007 r. ogłosił swój start w wyborach prezydenckich, które odbyły się rok później. Reprezentując centrolewicowy komitet, odniósł zwycięstwo, pokonując m.in. Blancę Ovelar z Partii Colorado (31,8%) oraz byłego generała Lino Oviedo (22,8%; Lambert 2008).

Fernando Lugo w swoim programie politycznym nawiązywał do teologii wyzwolenia oraz swoich biskupich doświadczeń, opierając swoją kampanię na hasłach i postulatach skierowanych do najbiedniejszych. Zapowiedział zdecydowaną walkę z korupcją oraz oczekiwaną przez jego wyborców gruntowną reformę rolną (Ezquerro-Cañete, Fogel 2017; Hatab 2023). Zapewne to właśnie program wyborczy oraz działalność F. Lugo jako biskupa najbiedniejszej diecezji w kraju miały większe znaczenie dla wyborców niż nieuregulowana kwestia jego stanu duchownego. Prezydentura F. Lugo była przede wszystkim naznaczona kontrowersjami związanymi z jego życiem prywatnym. W 2009 r., po skandalu obyczajowym, F. Lugo przyznał, że jest ojcem dwuletniego chłopca, który urodził się, gdy on jeszcze pełnił

posługę kapłańską. Rok później zdiagnozowano u niego nowotwór, który udało mu się pokonać w 2012 r. W tym samym roku na jaw wyszedł kolejny skandal obyczajowy – prezydent przyznał, że jest ojcem dziesięcioletniego chłopca, który przyszedł na świat, gdy F. Lugo był jeszcze biskupem diecezji San Pedro. Te doniesienia poważnie zdyskredytowały go jako duchownego (Szwako, Sivori 2021).

W obliczu tych wydarzeń, a przede wszystkim krwawych starć z 2012 r., parlament kontrolowany przez opozycję postawił prezydentowi zarzut odpowiedzialności politycznej za akcję eksmisji miejscowej ludności w departamencie Canindeyú, podczas której zginęło siedmiu policjantów i dziewięciu cywilów. Wobec prezydenta wszczęto procedurę impeachmentu, zakończoną usunięciem go z urzędu jeszcze w tym samym roku, choć sposób odwołania F. Lugo spotkał się ze znaczącą krytyką ze strony większości państw Ameryki Łacińskiej (Jatobá, Luciano 2018; Szucs 2014). Kariera polityczna F. Lugo jednak trwała dalej – w 2013 r. został wybrany do paragwajskiego Senatu, a w 2018 r. uzyskał reelekcję. Nie udało mu się jednak zdobyć mandatu w wyborach w 2023 r. Wydaje się więc, że ten niezwykle barwny życiorys polityczny nie doczeka się już kontynuacji.

Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwoliła w pełni zrealizować wyznaczony cel pracy, którym było zbadanie możliwości prawnych i rzeczywistych objęcia urzędu prezydenta Paragwaju przez duchownego katolickiego na przykładzie F. Lugo. Podjęte rozważania wskazują, że analizowany przypadek ma charakter wyjątkowy na tle sytuacji występujących w krajach demokratycznych XXI w. Sytuacja, w której biskup katolicki – choć suspendowany i emerytowany – startuje w wyborach prezydenckich i odnosi w nich sukces, wydaje się abstrakcyjna. Niemniej jednak miała ona miejsce w rzeczywistości.

Realizacja celu badań była możliwa dzięki udzieleniu odpowiedzi na pytania badawcze postawione we wstępie niniejszej pracy. Brzmiały one następująco: (1) Czy istnieje prawna możliwość objęcia urzędu prezydenta Paragwaju przez duchownego katolickiego? (2) W jaki sposób przepisy Stolicy Apostolskiej i Paragwaju regulują kwestię sprawowania funkcji politycznej przez duchownego? (3) Jak przebiegała kariera duchowna i polityczna F. Lugo?

Udzielając szczegółowej odpowiedzi na podstawie całości przeprowadzonych rozważań, należy wskazać, że choć prawo paragwajskie nie przewidywało możliwości objęcia urzędu prezydenta przez duchownego katolickiego, to jednak wyjątkowa interpretacja zapisów konstytucyjnych dokonana przez paragwajski Sąd Wyborczy umożliwiła taką sytuację. Sąd uznał, że skoro F. Lugo *de facto* nie sprawuje już żadnej funkcji kościelnej, jest uprawniony do startu w wyborach prezydenckich, które ostatecznie wygrał. W efekcie suspendowany biskup katolicki objął urząd prezydenta państwa.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że zapisy Kodeksu Prawa Kanonicznego, obowiązującego od 1983 r., jednoznacznie zakazują duchownym katolickim sprawowania funkcji publicznych. W związku z tym za uzasadnioną należy uznać decyzję papieża Benedykta XVI o przeniesieniu F. Lugo do stanu świeckiego – stanowiła ona precedensowy wyjątek podyktowany troską o dobro Kościoła. Z perspektywy czasu działalność duszpasterska F. Lugo budzi pewne wątpliwości. Wydaje się, że traktował on swoje stanowisko i powołanie przede wszystkim jako narzędzie do realizacji celów społecznych. Cała jego kariera wskazuje na niedociągnięcia w polityce personalnej Kościoła.

Choć kariera polityczna i prezydentura F. Lugo – podobnie jak jego życie duchowne i prywatne – były pełne komplikacji i trudności, które ostatecznie doprowadziły do jego odwołania w procedurze impeachmentu, przypadek tego katolickiego biskupa, który w XXI w. został prezydentem państwa w sposób w pełni demokratyczny, pozostaje zjawiskiem wyjątkowym. Z tego względu zasługuje on na wnikliwą analizę naukową.

Bibliografia

- Benedykt XVI (2007), *Posynodalna adhortacja apostolska „Sacramentum caritatis”* (22.02.2007), https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pl/apost_exhortations/documents/hf_ben-xvi_exh_20070222_sacramentum-caritatis.html (23.06.2025).
- Brzeziński, D. (2008), *Polityczny, ekonomiczny, społeczny i religijny kontekst latynoamerykańskiej teologii wyzwolenia*, „Teologia i Człowiek” 11: 159–184. DOI: 10.12775/TiCz.2008.009.
- Chylak, K. (2017), *Od spowiednika do społecznika. Transformacja roli społecznej duchownego w II Rzeczypospolitej*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 26(4): 165–182.

- Constitución (1992) de la República del Paraguay (20.06.1992), https://www.senado.gov.py/images/archivos/constitucion-nacional-2023/book_CN_2023.pdf (25.06.2025).
- Dębiński, J. (2006), *Księża diecezji włocławskiej postłami i senatorami w II Rzeczypospolitej*, „Studia Włocławskie” 9: 444–460.
- Dębiński, J. (2015), *Udział duchowieństwa katolickiego w życiu politycznym i społecznym Polski w latach 1918–1939 na przykładzie diecezji włocławskiej*, „Fides, Ratio et Patria. Studia Toruńskie” 2: 198–218. DOI: 10.56583/frp.1969.
- Ezquerro-Cañete, A., R. Fogel (2017), *A Coup Foretold: Fernando Lugo and the Lost Promise of Agrarian Reform in Paraguay*, „Journal of Agrarian Change” 17(2): 279–295. DOI: 10.1111/joac.12211.
- Franciszek (2013), *Adhortacja apostołska „Evangelii gaudium”* (24.11.2013), https://www.vatican.va/content/francesco/pl/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html (23.06.2025).
- Głowa, S., I. Bieda (oprac.). (2000), *Breviarium Fidei. Wybór doktrynalnych wypowiedzi Kościoła*, (Poznań: Księgarnia św. Wojciecha).
- Gott, R. (2008), *All Change in Paraguay: The Promise of Fernando Lugo*, „Global Dialogue” 10: 48–58.
- Grabowski, M. (2018), *Prawne aspekty działalności publicznej duchownych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 21: 51–74. DOI: 10.31743/spw.197.
- Hatab, S. (2023), *The Rise and Fall of Political Outsiders: Political Opportunity Structure and (De-)Mobilization in Paraguay (2008–2012)*, „International Journal of Comparative Sociology” 65(5): 579–613. DOI: 10.1177/00207152231196320.
- Jan Paweł II (1988), *Posynodalna adhortacja apostołska „Christifideles laici”* (30.12.1988), https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_30121988_christifideles-laici.html (23.06.2025).
- Jatobá, D., B.T. Luciano (2018), *The Deposition of Paraguayan President Fernando Lugo and Its Repercussions in South American Regional Organizations*, „Brazilian Political Science Review” 12(1): 1–26. DOI: 10.1590/1981-3821201800010006.
- Katolicka Agencja Informacyjna (2008), *Paragwaj: prezydent-elekt przeniesiony do stanu świeckiego*, <https://www.ekai.pl/paragwaj-prezydent-elekt-przeniesiony-do-stanu-swieckiego/> (26.06.2025).
- Kodeks (1917) Prawa Kanonicznego z dnia 27 maja 1917 r., <https://www.internetsv.info/Text/CIC1917.pdf> (25.06.2025).
- Kodeks (1983) Prawa Kanonicznego z dnia 25 stycznia 1983 r., https://episkopat.pl/files/24.bkt/08/28/10/834535_aB1m_zKEPnastronieKEP_17.08.20231.pdf (25.06.2025).
- Lambert, P. (2008), *A New Era for Paraguay*, „NACLA Report on the Americas” 41(4): 5–8. DOI: 10.1080/10714839.2008.11722265.
- Leon XIII (1885), *Encyklika „Immortale Dei”* (1.11.1885), https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/leon_xiii/encykliki/immortale_dei_01111885 (23.06.2025).


- Manteuffel, T. (1994), *Historia powszechna. Średniowiecze*, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Nickson, A. (2008), *An Opportunity for Paraguay: The Challenges for Fernando Lugo, „Nueva Sociedad”* 216: 58–70.
- O'Malley, J.W. (2014), *Trydent. Co się zdarzyło podczas soboru*, tłum. M. Chojnacki, (Kraków: Wydawnictwo WAM).
- O'Shaughnessy, H., E.V. Ruiz Diaz (2009), *The Priest of Paraguay. Fernando Lugo and the Making of a Nation*, (London: Zed Books).
- Paweł VI (1975), *Adhortacja apostolska „Evangelii nuntiandi”* (8.12.1975), https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pawel_vi/adhortacje/evangelii_nuntiandi.html (23.06.2025).
- Piela, M. (1992), *Udział księży-postów w obradach plenarnych Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1922, „Roczniki Teologiczne”* 38–39(4): 103–126.
- Pius X (1906), *Encyclical „Vehementer nos”* (11.02.1906), https://www.vatican.va/content/pius-x/en/encyclicals/documents/hf_p-x_enc_11021906_vehementer-nos.html (23.06.2025).
- Pius XI (1930/1931), *Encyklika „Quadragesimo anno”* (6.01.1930), https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pius_xi/encykliki/quadragesimo_anno_15051931 (23.06.2025).
- Schatz, K. (2001), *Sobory powszechne – punkty zwrotne w historii Kościoła*, tłum. J. Zakrzewski, (Kraków: Wydawnictwo WAM).
- Smyrgała, D. (2014), *Latynoamerykańska teologia wyzwolenia – wiara, rewolucja pasywna, nacjonalizm antykolonialny*, (Warszawa: Collegium Civitas Press).
- Stefański, R. (2013), *Idea et praxis. „Teologia wyzwolenia” a działanie i oficjalna doktryna Kościoła katolickiego, „Archiwum Historii Filozofii i Myśli Społecznej”* 58: 257–275.
- Suchocka, H. (2016), *Watykańska „rewolucja” papieża Franciszka a „rewolucja” Jana Pawła II, „Ethos. Kwartalnik Instytutu Jana Pawła II KUL”* 29(3): 301–317.
- Szucs, R. (2014), *A Democracy's „Poor Performance”: The Impeachment of Paraguayan President Fernando Lugo, „The George Washington International Law Review”* 46(2): 409–428.
- Szwako, J., H.F. Sívori (2021), *Performing Family in Fernando Lugo's and Dilma Rousseff's Impeachment Processes, Paraguay 2012 and Brazil 2016, „International Feminist Journal of Politics”* 23(4): 558–578. DOI: 10.1080/14616742.2021.1946415.
- Tomaszewski, J. (2016), *Powrót teologii wyzwolenia w jej katolickim charakterze, „Nurt SVD”* 2: 205–224.
- Wiszowaty, M.M. (2014), *Współksiężęta czy konprincepsi? Kilka uwag o statusie prezydenta Francji i biskupa Urgell jako głowy państwa andorańskiego w kontekście formy ustrojowej Andory, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”* 2(18): 327–345.

A Catholic Bishop as President of the State? The Paraguayan Case of Fernando Lugo

Biskup katolicki prezydentem państwa? Paragwajski przypadek Fernanda Lugo

DAWID PIENIĘŻNY

Ph.D., University of Wrocław, e-mail: dawid.pieniezny2@uwr.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-3528-1351>

Abstract: The situation in which a Catholic bishop becomes president of a country in a 21st-century liberal democracy seems abstract. Nevertheless, it took place in Paraguay, in the second decade of this century, thanks to an unusual figure of public life – Fernando Lugo. The purpose of this article is to analyse the legal and factual possibilities of assuming the Office of President of Paraguay by a Catholic clergyman on the example of F. Lugo. The research problem is contained in the following questions: (1) Is it legally possible for a Catholic priest to assume the Office of President of Paraguay? (2) How do the laws of the Holy See and Paraguay regulate the exercise of political office by a clergyman? (3) How did F. Lugo’s clerical and political career go? A case study against the backdrop of normative conditions confirms that this case is precedent-setting.

Keywords: presidential elections, Paraguay, Holy See, case study, Fernando Lugo

Streszczenie: Sytuacja, w której w demokracji liberalnej XXI w. biskup katolicki zostaje prezydentem państwa, wydaje się abstrakcyjna. Niemniej jednak miała ona miejsce w Paragwaju, w drugiej dekadzie tego stulecia, za sprawą niezwyklej postaci życia publicznego – Fernanda Lugo. Celem niniejszego artykułu jest analiza możliwości prawnych i faktycznych objęcia urzędu prezydenta Paragwaju przez duchownego katolickiego na przykładzie F. Lugo. Problem badawczy zawiera się w następujących pytaniach: (1) Czy istnieje prawna możliwość objęcia urzędu prezydenta Paragwaju przez duchownego katolickiego? (2) W jaki sposób przepisy Stolicy Apostolskiej i Paragwaju regulują kwestię sprawowania funkcji politycznej przez duchownego? (3) Jak przebiegała kariera duchowna i polityczna F. Lugo? Analiza przypadku (*case study*) na tle uwarunkowań normatywnych potwierdza, że przypadek ten ma charakter precedensowy.

Słowa kluczowe: wybory prezydenckie, Paragwaj, Stolica Apostolska, analiza przypadku, Fernando Lugo

The exercise of public office by the clergy seems to be – in Christianity as well as in liberal democracies – a relic of the past. While almost until the 20th century, also in Poland, there were situations in which clergy performed important state functions, not only in parliament, but also in the executive branch (Chylak 2017; Dębiński 2006, 2015; Piela 1992), such situations do not occur in the recent history of the democratic world.¹ This is due both to the provisions of the Holy See (Code of Canon Law (hereinafter: CCL) 1983) and to the legal provisions of various states, including Paraguay (Constitución (1992) de la República del Paraguay, hereinafter: Constitution 1992). Nevertheless, in the second decade of the 21st century, there was a precedent situation, connected with the analysed figure of the bishop, who – before the Holy See decided to transfer him to the secular state – was elected president of Paraguay (O’Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009).

As it turns out, derogations are possible even from very strictly applied, written rules, as best demonstrated by the exceptional case of Fernando Lugo in Paraguay (Nickson 2008). In connection with the uniqueness of this situation, the purpose of the study was to analyse the legal and real possibilities of assuming the office of President of Paraguay by a Catholic clergyman on the example of F. Lugo.

The following research questions have been formulated for the implementation of the adopted research objective: (1) Is it legally possible for a Catholic priest to assume the Office of President of Paraguay? (2) How do the laws of the Holy See and Paraguay regulate the exercise of political office by a clergyman? (3) How did F. Lugo’s clerical and political career go?

In this paper, four basic research methods are used. The first of these is an institutional and legal analysis combined with historical analysis – in the field of the documents of the Holy See and the electoral law in force in Paraguay. The use of these methods made it possible to indicate the legal

¹ In addition to the function of Episcopal co-priest in Andorra, which together with the president of the French Republic is performed each time by the bishop of the Spanish Diocese of Urgell. However, the Church recognizes this function as a historical exception, which does not violate canonical provisions, for two main reasons: (1) the function of co-priest is not an active political office, only a symbolic and ceremonial role, and the real power lies in the hands of the parliament and the government of Andorra; (2) this function does not result from the personal choice of the bishop, but from the episcopal office, so it does not violate the prohibition of personal involvement in politics. In this regard, the Holy See tolerates this situation as a unique and historical form of coexistence between secular and ecclesial Authority, which does not harm the Church’s mission. For more information, see, Wiszowaty 2014.

conditions for the possibility of a clergyman to run in the presidential elections from the perspective of both subjects of international law. This was followed by a critical analysis of the literature on broadly understood theological and political thought, known as liberation theology, which had a significant impact on the activities of the Paraguayan bishop and then president. The article concludes with a case study presenting the extraordinary life story of F. Lugo and analysing how he was allowed to participate in the presidential elections despite his status as a clergyman at the time.

1. Canon Law in Relation to the Exercise of Public Office by Clergy

The ban on the exercise of state and public functions by clerics was not introduced suddenly. It is possible to point to its evolutionary character, which gradually developed until the official inclusion of this issue in the Code of Canon Law of 1917 (CCL 1917). It was a response to situations in which clerics placed secular duties over pastoral ones.

At the beginning of the XI century, the power of the bishop also included secular power, since often bishops were also princes. However, as early as 1075, Pope Gregory VII, in his document *Dictatus papae*, drew attention to the need for the Church to be independent of the state, opposing investiture, i.e., the appointment of bishops by secular rulers (Manteuffel 1994). This was the beginning of the processes that, after several centuries, led to the introduction of a ban on the holding of state functions by clerics.

In the 16th century, the Council of Trent played an important role. The council documents insisted on the reform of spiritual life, forbidding simony, neglect of pastoral duties and excessive contacts with secular courts. The council also stressed the obligation to reside in dioceses, which also indirectly contributed to the curtailment of political activity by clergy (Głowa, Bieda 2000; O'Malley 2014; Schatz 2001).

This process accelerated significantly in the 19th century. In his encyclical *Immortale Dei*, Pope Leo XIII (1885) emphasised that the Church is not a political organisation and cannot interfere in state affairs within the limits of the state's competence. At the same time, he stressed that the church should not give up the right to influence the conscience of citizens. Pope Pius X (1906) reinforced this message in his encyclical *Vehementer nos*, pointing out that the clergy should stay away from current politics in order to be able to fully fulfil their spiritual mission.

This message gained legal and canonical force in 1917, when the Code of Canon Law signed by Pope Benedict XV explicitly prohibited the exercise of public functions related to the exercise of secular power by clergy. Canon 139 of the 1917 CCL clearly states that clergy may not hold public offices that involve participation in the government of the state. An exception to this provision was a special dispensation from the Holy See (Canon 139 of the 1917 CCL).

Successive popes have also not changed their line of thinking. Pius XI (1930/1931) emphasised in his encyclical *Quadragesimo anno* that priests should act as shepherds of all, and not as spokesmen for a single social class or political party. Paul VI (Pawel 1975), in his exhortation *Evangelii nuntian-di*, stated that the Church cannot engage in current party politics, as this is not part of its mission.

The change in the Code of Canon Law was brought only by the pontificate of Pope John Paul II. The new document, promulgated in 1983, still constitutes the legal basis for the possibility for clergy to exercise public functions from the perspective of the Holy See. Canon 285 § 3 of the 1983 CCL explicitly states that “clergymen are prohibited from assuming public offices which involve participation in the exercise of secular authority.” In turn, Canon 287 § 2 of the 1983 CCL indicates that clergy “cannot take an active part in political parties or in the management of trade unions, unless, in the opinion of the competent ecclesiastical authority, the defence of the rights of the Church or the promotion of the common good requires it.” These records are unambiguous, and their pronouncement was further strengthened by the statements of the popes and the official documents of the Vatican in later years. As recently as 1988, John Paul II emphasised in his exhortation *Christifideles laici* that political, economic and social activity is the responsibility of the laity (Jan Pawel II 1988).

The Church’s position did not change under the pontificates of two successive popes. In his exhortation *Sacramentum caritatis*, Benedict XVI (Benedykt XVI 2007) emphasised that priests cannot and should not engage in party politics. Pope Francis (Franciszek 2013) took a similar stance, pointing out in his exhortation *Evangelii gaudium*, as well as in many subsequent speeches, the need for the clergy to focus on pastoral activities.

The whole analysis of the position of the Catholic Church clearly indicates that clergy have a canonical ban on holding public functions and engaging in political life, which cannot be lifted in any way (Grabowski 2018). Both official documents and the statements of successive popes confirm this position, making it unchanged for more than 100 years.

2. How Did a Priest Become President? Analysis of Paraguay's Electoral Law

Paraguay's presidential elections are governed by the 1992 Constitution. Paraguay is a presidential republic in which the president serves as both head of state and head of government. The Constitution also provides for the office of the vice-president. The procedure for electing the head of state is determined by the Constitution, according to which the president is elected in direct and universal elections for a five-year term. According to Article 229 of the Constitution of the Republic of Paraguay, it is not possible to run for re-election: "The President of the Republic or the Vice-President may not be re-elected to the same office, nor even to another constitutional office" (Article 229 of the Constitution of 1992; own translation).

The electoral system in this election is based on the principle of a relative majority, which means that the candidate who receives the largest number of votes becomes president, regardless of whether he exceeds 50% of the support. According to Articles 228–234 of the Constitution of 1992 elections are held in one round, and their organization is handled by the Electoral Tribunal – Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Passive suffrage in presidential elections in Paraguay is granted only to Paraguayan citizens by birth who are over 35 years of age, with clergy, military, judges and high-ranking civil servants required to resign from office or position at least six months before the election date (Article 197 of the Constitution of 1992). It is this last point that is problematic in the case study of F. Lugo, who won the presidential election in 2008, although formally he was still a Catholic clergyman.

After resigning his episcopal office in January 2005, F. Lugo announced publicly that he intended to become involved in political activities and resign from the priesthood. The Holy See has decided to retire him and to suspend him. In 2006, F. Lugo formally appealed to the Holy See with a request to transfer to the secular state, but Pope Benedict XVI refused, arguing that the Bishop's Sacrament has an indelible character – according to the teaching of the Church (Nickson 2008; O'Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009).

However, F. Lugo decided to run for president in 2008 as the candidate of the centre-left Patriotic Alliance for Change (Alianza Patriótica por el Cambio). This decision has caused serious constitutional controversy. Although his candidacy was initially rejected on the grounds of his membership of the clergy, the Paraguayan Electoral Court ultimately ruled that F. Lugo no longer *de facto* held ecclesiastical office. The court allowed his

candidacy, citing the right of citizens to stand as candidates and the lack of a formal ban in the case of retired clergy (O'Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009).

It was this decision that allowed F. Lugo to run in the presidential election, which he eventually won, receiving 42.3% of the vote (O'Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009). Since this case caused serious controversy in the Catholic Church, clearly violating the provisions of the Code of Canon Law, the Vatican declared during the election campaign that F. Lugo was not entitled to perform clerical functions – although formally he still had the Bishop's Sacrament. In 2008, even before the new president was sworn in, Pope Benedict XVI decided not to excommunicate F. Lugo, but to transfer him to the secular state, citing an exception applied “for the good of the Church” (“*pro bono Ecclesiae*”; Katolicka Agencja Informacyjna 2008).

3. First a Catholic Bishop, Then a President – An Extraordinary Biography of an Extraordinary Politician

The biography of F. Lugo, born in 1951 in San Solano, in the Paraguayan department of Itapúa (O'Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009), initially resembled the biographies of many Catholic clergymen and hierarchs. At the age of 19, he entered a higher Theological Seminary run by the verbists (the Congregation of the Word of God). Seven years later, he was ordained a priest and sent to missionary work in Ecuador (O'Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009), where he encountered liberation theology (Brzeziński 2008; Smyrgała 2014; Stefański 2013; Tomaszewski 2016), which had a significant impact on his later life and decisions – as with many other clergy in South America. Fernando Lugo himself identified himself with this trend, which was unequivocally rejected by Pope John Paul II as incompatible with the teaching of the Church (Suchocka 2016).

In 1983, F. Lugo was sent to Rome to study theology and sociology. He was educated at the Pontifical Gregorian University. After completing his studies in 1987, he returned to Paraguay, where he carried out pastoral work (O'Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009). In 1994, by decision of John Paul II, he was ordained bishop and took over the Diocese of San Pedro, considered the poorest in all of Paraguay. Because of his commitment to helping the poorest, he has been called the “bishop of the poor” (Gott 2008). He held this position until 2005, when he decided to pursue

a political career and resigned from the office of bishop, at the same time asking the Holy See to transfer to the secular state and renounce the episcopal dignity (Nickson 2008).

Although Pope Benedict XVI accepted the resignation of Bishop F. Lugo, he refused to transfer him to the secular state – the priest retired and suspended (O’Shaughnessy, Ruiz Diaz 2009). Despite this, F. Lugo did not abandon his political ambitions and in 2007 announced his candidacy in the presidential elections, which took place a year later. Representing the centre-left committee, he won the election, defeating, among others, Blanca Ovelar from the Colorado Party (31.8%) and former general Lino Oviedo (22.8%; Lambert 2008).

In his political program, F. Lugo drew on liberation theology and his episcopal experience, basing his campaign on slogans and demands addressed to the poorest. He announced a decisive fight against corruption and a thorough agricultural reform expected by his voters (Ezquerro-Cañete, Fogel 2017; Hatab 2023). Probably, it was the electoral program and the activities of F. Lugo as bishop of the poorest diocese in the country that were of greater importance to voters than the unresolved issue of his clerical status. The presidency of F. Lugo was primarily marked by controversies related to his private life. In 2009, in the wake of the scandal, F. Lugo admitted that he was the father of a two-year-old boy who was born while he was still a priest. A year later, he was diagnosed with cancer, which he managed to overcome in 2012. In the same year, another scandal came to light – the president admitted that he was the father of a ten-year-old boy who was born when F. Lugo was still the bishop of the Diocese of San Pedro. These reports seriously discredited him as a clergyman (Shwako, Sivori 2021).

In the face of these events, and in particular the bloody clashes of 2012, the opposition-controlled parliament accused the president of political responsibility for the eviction of the local population in the Department of Canindeyú, during which seven policemen and nine civilians were killed. Impeachment proceedings were initiated against the president, culminating in his removal from office later that year, although the manner in which F. Lugo was dismissed met with significant criticism from most Latin American countries (Jatobá, Luciano 2018; Szucs 2014). However, the political career of F. Lugo continued – in 2013 he was elected to the Paraguayan Senate, and in 2018 he won re-election. However, he failed to win a seat in the 2023 elections. So it seems that this extremely colourful political resume will not be continued.

Conclusions

The analysis made it possible to fully realize the stated purpose of the work, which was to study the legal and real possibilities of assuming the Office of President of Paraguay by a Catholic priest on the example of F. Lugo. The considerations taken show that the analysed case has a unique character against the background of situations occurring in democratic countries of the 21st century. The situation in which a Catholic bishop – although suspended and retired – runs for and succeeds in presidential elections seems abstract. Nevertheless, it took place in reality.

The goal of the research was made possible by answering the research questions posed in the introduction of this paper. The questions are as following: (1) Is it legally possible for a Catholic priest to assume the Office of President of Paraguay? (2) How do the laws of the Holy See and Paraguay regulate the exercise of political office by a clergyman? (3) How did F. Lugo's clerical and political career go?

In giving a detailed answer on the basis of the totality of the considerations, it should be pointed out that, although Paraguayan law did not provide for the possibility of a Catholic priest assuming the Office of President, the exceptional interpretation of the constitutional provisions by the Paraguayan Electoral Court made such a situation possible. The court ruled that since F. Lugo *de facto* no longer held any ecclesiastical office, he was eligible to run in the presidential election, which he ultimately won. As a result, the suspended Catholic bishop assumed the Office of President of the state.

At the same time, it should be noted that the provisions of the Code of Canon Law, in force since 1983, explicitly prohibit Catholic clergy from holding public functions. In this regard, the decision of Pope Benedict XVI to transfer F. Lugo to the secular state should be considered justified – it was a precedent exception dictated by concern for the good of the Church. In retrospect, the pastoral activity of F. Lugo raises some doubts. It seems that he treated his position and vocation primarily as a tool for achieving social goals. His entire career points to shortcomings in the Church's personnel policy.

Although F. Lugo's political career and presidency – like his spiritual and private life – were fraught with complications and difficulties that ultimately led to his removal from office through impeachment proceedings, the case of this Catholic bishop who became president of a country in the 21st century in a fully democratic manner remains an exceptional phenomenon. For this reason, it deserves a thorough scientific analysis.

References

- Benedykt XVI (2007), *Posynodalna adhortacja apostolska "Sacramentum caritatis"* (22.02.2007) [Benedict XVI, Post-Synodal Apostolic Exhortation "Sacramentum Caritatis"], https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pl/apost_exhortations/documents/hf_ben-xvi_exh_20070222_sacramentum-caritatis.html (23.06.2025).
- Brzeziński, D. (2008), *Polityczny, ekonomiczny, społeczny i religijny kontekst latynoamerykańskiej teologii wyzwolenia* [The Political, Economic, Social and Religious Context of Latin American Liberation Theology], "Teologia i Człowiek" 11: 159–184. DOI: 10.12775/TiCz.2008.009.
- Chylak, K. (2017), *Od spowiednika do społecznika. Transformacja roli społecznej duchownego w II Rzeczypospolitej* [From Confessor to Social Activist: The Transformation of the Social Role of Clergy in the Second Polish Republic], "Łódzkie Studia Teologiczne" 26(4): 165–182.
- Constitución (1992) de la República del Paraguay (20.06.1992), https://www.senado.gov.py/images/archivos/constitucion-nacional-2023/book_CN_2023.pdf (25.06.2025).
- Dębiński, J. (2006), *Księża diecezji włocławskiej posłami i senatorami w II Rzeczypospolitej* [Priests of the Diocese of Włocławek as Deputies and Senators in the Second Polish Republic], "Studia Włocławskie" 9: 444–460.
- Dębiński, J. (2015), *Udział duchowieństwa katolickiego w życiu politycznym i społecznym Polski w latach 1918–1939 na przykładzie diecezji włocławskiej* [The Participation of the Catholic Clergy in the Political and Social Life of Poland in the Years 1918–1939, as Exemplified by the Diocese of Włocławek], "Fides, Ratio et Patria. Studia Toruńskie" 2: 198–218. DOI: 10.56583/frp.1969.
- Ezquerro-Cañete, A., R. Fogel (2017), *A Coup Foretold: Fernando Lugo and the Lost Promise of Agrarian Reform in Paraguay*, "Journal of Agrarian Change" 17(2): 279–295. DOI: 10.1111/joac.12211.
- Franciszek (2013), *Adhortacja apostolska "Evangelii gaudium"* (24.11.2013) [Francis, Apostolic Exhortation "Evangelii Gaudium"], https://www.vatican.va/content/francesco/pl/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html (23.06.2025).
- Głowa, S., I. Bieda (compilation). (2000), *Breviarium Fidei. Wybór doktrynalnych wypowiedzi Kościoła* [Breviarium Fidei: A Selection of Doctrinal Statements of the Church], (Poznań: Księgarnia św. Wojciecha).
- Gott, R. (2008), *All Change in Paraguay: The Promise of Fernando Lugo*, "Global Dialogue" 10: 48–58.

- Grabowski, M. (2018), *Prawne aspekty działalności publicznej duchownych* [Legal Aspects of Public Activity by Clergy], "Studia z Prawa Wyznaniowego" 21: 51–74. DOI: 10.31743/spw.197.
- Hatab, S. (2023), *The Rise and Fall of Political Outsiders: Political Opportunity Structure and (De-)Mobilization in Paraguay (2008–2012)*, "International Journal of Comparative Sociology" 65(5): 579–613. DOI: 10.1177/00207152231196320.
- Jan Paweł II (1988), *Posynodalna adhortacja apostolska "Christifideles laici"* (30.12.1988) [John Paul II, Post-Synodal Apostolic Exhortation "Christifideles Laici"], https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_30121988_christifideles-laici.html (23.06.2025).
- Jatobá, D., B.T. Luciano (2018), *The Deposition of Paraguayan President Fernando Lugo and Its Repercussions in South American Regional Organizations*, "Brazilian Political Science Review" 12(1): 1–26. DOI: 10.1590/1981-3821201800010006.
- Katolicka Agencja Informacyjna [Catholic Information Agency] (2008), *Paragwaj: prezydent-elekt przeniesiony do stanu świeckiego* [Paraguay: President-Elect Transferred to Secular Status], <https://www.ekai.pl/paragwaj-prezydent-elekt-przeniesiony-do-stanu-swieckiego/> (26.06.2025).
- Kodeks (1917) Prawa Kanonicznego z dnia 27 maja 1917 r. [Code (1917) of Canon Law of 27 May 1917], <https://www.internetsv.info/Text/CIC1917.pdf> (25.06.2025).
- Kodeks (1983) Prawa Kanonicznego z dnia 25 stycznia 1983 r. [Code (1983) of Canon Law of 25 January 1983], https://episkopat.pl/files/24.bkt/08/28/10/834535_aB1m_zKEPnastronieKEP_17.08.20231.pdf (25.06.2025).
- Lambert, P. (2008), *A New Era for Paraguay*, "NACLA Report on the Americas" 41(4): 5–8. DOI: 10.1080/10714839.2008.11722265.
- Leon XIII (1885), *Encyklika "Immortale Dei"* (1.11.1885) [Leo XIII, The Encyclical "Immortale Dei"], https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/leon_xiii/encykliki/immortale_dei_01111885 (23.06.2025).
- Manteuffel, T. (1994), *Historia powszechna. Średniowiecze* [General History: The Middle Ages], (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Nickson, A. (2008), *An Opportunity for Paraguay: The Challenges for Fernando Lugo, "Nueva Sociedad"* 216: 58–70.
- O'Malley, J.W. (2014), *Trydent. Co się zdarzyło podczas soboru* [Trent: What Happened at the Council], trans. M. Chojnacki, (Kraków: Wydawnictwo WAM).
- O'Shaughnessy, H., E.V. Ruiz Diaz (2009), *The Priest of Paraguay: Fernando Lugo and the Making of a Nation*, (London: Zed Books).
- Paweł VI (1975), *Adhortacja apostolska "Evangelii nuntiandi"* (8.12.1975) [Paul VI, Apostolic Exhortation "Evangelii Nuntiandi"], https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pawel_vi/adhortacje/evangelii_nuntiandi.html (23.06.2025).
- Piela, M. (1992), *Udział księży-postów w obradach plenarnych Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1922* [Participation of Priests-Members of

- Parliament in Plenary Sessions of the Legislative Sejm of the Republic of Poland, 1919–1922], "Roczniki Teologiczne" 38–39(4): 103–126.
- Pius X (1906), *Encyclical "Vehementer nos"* (11.02.1906), https://www.vatican.va/content/pius-x/en/encyclicals/documents/hf_p-x_enc_11021906_vehementer-nos.html (23.06.2025).
- Pius XI (1930/1931), *Encyklika "Quadragesimo anno"* (6.01.1930) [The Encyclical "Quadragesimo Anno"], https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pius_xi/encykliki/quadragesimo_anno_15051931 (23.06.2025).
- Schatz, K. (2001), *Sobory powszechne – punkty zwrotne w historii Kościoła* [Ecumenical Councils – Turning Points in the History of the Church], trans. J. Zakrzewski, (Kraków: Wydawnictwo WAM).
- Smyrgała, D. (2014), *Latynoamerykańska teologia wyzwolenia – wiara, rewolucja pasywna, nacjonalizm antykolonialny* [Latin American Liberation Theology – Faith, Passive Revolution, Anti-Colonial Nationalism], (Warszawa: Collegium Civitas Press).
- Stefański, R. (2013), *Idea et praxis. "Teologia wyzwolenia" a działanie i oficjalna doktryna Kościoła katolickiego* [Idea et Praxis: "Liberation Theology" and the Actions and Official Doctrine of the Catholic Church], "Archiwum Historii Filozofii i Myśli Społecznej" 58: 257–275.
- Suchocka, H. (2016), *Watykańska "rewolucja" papieża Franciszka a "rewolucja" Jana Pawła II* [Pope Francis' Vatican "Revolution" and John Paul II's "Revolution"], "Ethos. Kwartalnik Instytutu Jana Pawła II KUL" 29(3): 301–317.
- Szucs, R. (2014), *A Democracy's "Poor Performance": The Impeachment of Paraguayan President Fernando Lugo*, "The George Washington International Law Review" 46(2): 409–428.
- Szwako, J., H.F. Sívori (2021), *Performing Family in Fernando Lugo's and Dilma Rousseff's Impeachment Processes, Paraguay 2012 and Brazil 2016*, "International Feminist Journal of Politics" 23(4): 558–578. DOI: 10.1080/14616742.2021.1946415.
- Tomaszewski, J. (2016), *Powrót teologii wyzwolenia w jej katolickim charakterze* [The Return of Liberation Theology in Its Catholic Character], "Nurt SVD" 2: 205–224.
- Wiszowaty, M.M. (2014), *Współksiążęta czy konprincepsi? Kilka uwag o statusie prezydenta Francji i biskupa Urgell jako głowy państwa andorańskiego w kontekście formy ustrojowej Andory* [Co-Princes or Conprinceps? A Few Remarks on the Status of the President of France and the Bishop of Urgell as the Head of State of Andorra in the Context of Andorra's Political System], "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2(18): 327–345.


Wdrażanie budżetów obywatelskich w Polsce – analiza wybranych doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego

Implementation of Citizens' Budgets in Poland – Analysis of Selected Experiences of Local Government Units

KRZYSZTOF JUREK

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, Uniwersytet Jagielloński

e-mail: krzysztof.jurek@doctoral.uj.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-4154-6416>

Streszczenie: Budżet obywatelski – określany również jako budżet partycypacyjny – jest realizowany w Polsce od 2011 r., kiedy to po raz pierwszy został wprowadzony w mieście Sopot. Od tamtej pory mechanizm ten zyskał znaczną popularność i został zaadaptowany przez liczne jednostki samorządu terytorialnego. W 2018 r. nastąpiła istotna zmiana prawna, w wyniku której budżet obywatelski stał się obowiązkowym elementem zarządzania w miastach na prawach powiatu, tracąc swój dotychczas fakultatywny charakter. Niniejszy artykuł podejmuje próbę analizy zróżnicowania w organizacji i wdrażaniu budżetów obywatelskich w wybranych jednostkach samorządowych w Polsce. Przedmiot rozważań stanowią zarówno różnice proceduralne, jak i strukturalne, które wpływają na efektywność funkcjonowania tego instrumentu partycypacji społecznej. Wskazane zostaną czynniki determinujące odmienne praktyki implementacyjne, wynikające z uwarunkowań lokalnych oraz specyfiki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, samorząd terytorialny, partycypacja społeczna, implementacja, legislacja lokalna, jednostki samorządowe, zarządzanie publiczne

Abstract: The citizens' budget, also known as the participatory budget, has been implemented in Poland since 2011, when it was first introduced in the city of Sopot. Since then, this mechanism has gained considerable popularity and has been adopted by numerous local government units. In 2018, there was a significant legal change, as a result of which the citizens' budget became an obligatory element of management in cities with county rights, losing its hitherto optional character. This article attempts to analyse the differences in the organisation and implementation of citizens' budgets in selected local government units in Poland. Both procedural and structural differences that affect the effectiveness of this instrument of social participation are under consideration. Factors determining different implementation practices resulting from local conditions and the specifics of individual local government units are indicated.

Keywords: citizens' budget, local government, social participation, implementation, local legislation, local government units, public administration



Budżet obywatelski definiuje się jako proces, w którym mieszkańcy określonego obszaru, takiego jak miasto czy wieś, aktywnie uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji środków publicznych. Koncepcja włączania obywateli w procesy decyzyjne – określana współcześnie jako budżet obywatelski – została zainicjowana w 1989 r. w Porto Alegre i stanowiła wówczas rozwiązanie innowacyjne. W Europie instrument ten pojawił się na początku XXI w., gdzie zaczął być wdrażany m.in. w Hiszpanii, Niemczech, Francji, Portugalii oraz Szwajcarii. Idea budżetu obywatelskiego znalazła zastosowanie również w niektórych państwach afrykańskich, m.in. w Kamerunie (Sintomer, Röcke, Herzberg 2016). Zgodnie z opinią Darii Rybińskiej termin „budżet obywatelski” nie posiada jednolitej, powszechnie akceptowanej definicji (Rybińska 2018: 53–55). W Polsce jest on postrzegany jako forma innowacji w zarządzaniu lokalnym.

Istotnym elementem funkcjonowania budżetu obywatelskiego jest systematyczny monitoring, który umożliwia kontrolę oraz ocenę wprowadzanych stopniowo modyfikacji. Zaangażowanie mieszkańców w procesy partycypacyjne stanowi istotny wskaźnik pozytywnej oceny władz lokalnych. Należy podkreślić, że budżet obywatelski jest nie tylko efektywnym instrumentem partycypacji społecznej, ale także sprzyja wzrostowi aktywności mieszkańców, co stanowi jeden z jego fundamentalnych celów. Budżet obywatelski stwarza szerokie możliwości dla inicjatorów i działaczy społecznych, którzy mogą aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu lokalnej polityki. Mieszkańcy danego obszaru zyskują pewien poziom autonomii działania poprzez możliwość zgłaszania własnych projektów, które następnie podlegają pod głosowanie społeczności lokalnej, decydującej o ich akceptacji bądź odrzuceniu. Realizacja proponowanych inicjatyw jest jednak ograniczona określonym limitem finansowym, ustalonym na podstawie regulaminów obowiązujących w danej jednostce samorządowej. Zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego są ustalane indywidualnie przez poszczególne miasta i wsie oraz bazują na doświadczeniach i praktykach wypracowanych w poprzednich edycjach (Jurek 2023: 54–55).

Celem artykułu jest analiza procesu wdrażania budżetów obywatelskich w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce jako formy partycypacji społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem czynników wpływających na ich przebieg i efektywność. Artykuł odpowiada na pytania badawcze: jakie czynniki wpływają na sposób wdrażania budżetów obywatelskich w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce oraz ich skuteczność jako mechanizmu partycypacji społecznej?

Podstawę analizy stanowi przegląd literatury przedmiotu, dokumentów strategicznych oraz danych zastanych, w tym raportów dotyczących funkcjonowania budżetów obywatelskich, a także ich odmian w postaci budżetów młodzieżowych oraz zielonych, które stanowią alternatywne praktyki partycypacyjne w wielu miastach. W artykule odniesiono się do wybranych przykładów miast wprowadzających budżety obywatelskie, zróżnicowanych m.in. pod względem liczby ludności, roku wdrożenia mechanizmu oraz położenia geograficznego. Przypadki te potraktowano jako ilustracyjne studia przypadków, bez pogłębionej analizy. Służą one ukazaniu różnorodnych podejść do wdrażania budżetu obywatelskiego w Polsce oraz wskazaniu konkretnych rozwiązań organizacyjnych, społecznych i instytucjonalnych.

1. Ujęcie definicyjne

Na wstępie przedstawiono wybrane definicje budżetu partycypacyjnego sformułowane przez polskich i zagranicznych badaczy. Do najczęściej przywoływanych należą:

1. Budżet partycypacyjny to cykliczny proces, w którym mieszkańcy danej jednostki samorządowej aktywnie współdecydują o przeznaczeniu części środków publicznych, przy współpracy z władzami lokalnymi, w celu zwiększenia partycypacji oraz przejrzystości wydatkowania (Sintomer i in. 2012).
2. Budżet partycypacyjny to proces demokracji bezpośredniej, powszechny i dobrowolny, poprzez który ludność może dyskutować i współokreślać budżet publiczny (Cabannes 2004).
3. Budżet partycypacyjny to proces podejmowania decyzji, w ramach którego obywatele prowadzą deliberacje i negocjacje dotyczące podziału zasobów publicznych (Wampler 2012).
4. Budżet partycypacyjny rozumiany jest jako demokratyczna procedura, która umożliwia mieszkańcom decydowanie o alokacji części środków publicznych wyodrębnionych na ten cel z budżetu danej jednostki administracyjnej (Rytel-Warzocho 2010).
5. Budżetowanie partycypacyjne jest określane mianem instrumentu współuczestnictwa obywateli. Jest on rozumiany jako proces decyzyjny, w którym mieszkańcy współtworzą budżet miasta i współdecydują

o podziale określonej puli środków publicznych (zob. Michalska-Żyła, Brzeziński 2017: 210).

6. Budżet obywatelski to mechanizm partycypacyjny, który pozwala mieszkańcom danego samorządu współdecydować o przeznaczeniu części środków publicznych, z założeniem wzmocnienia ich pozycji obywatelskiej, rozwijania kompetencji demokratycznych i zwiększania wpływu obywateli na decyzje finansowe jednostki samorządowej (Podgórska-Rykała, Grygień 2025).
7. Budżet obywatelski jest procesem współdecydowania mieszkańców w zakresie realizacji ich bieżących potrzeb, który przejawia się w głosowaniu na projekty odpowiadające ich zainteresowaniom. Udział w tym procesie odzwierciedla zarówno gotowość, jak i potrzebę mieszkańców do współkształtowania alokacji środków publicznych poprzez demokratyczne mechanizmy wyboru projektów (Jurek 2025).

Budżet obywatelski od momentu wprowadzenia cieszy się dużą popularnością wśród mieszkańców. Przyczyn można upatrywać w naturalnej potrzebie społeczności lokalnych, by aktywnie wpływać na kształtowanie przestrzeni publicznej oraz decydować o inwestycjach finansowanych ze środków publicznych. Niemniej wdrażanie budżetu obywatelskiego napotyka na szereg barier, wśród których można wyróżnić: (a) obawy przedstawicieli władz przed ograniczeniem ich roli w procesie alokacji środków budżetowych; (b) konieczność zwiększonego zaangażowania zarówno polityków, jak i urzędników administracji; (c) wymóg przygotowania planów budżetowych z większym wyprzedzeniem czasowym (Sorychta-Wojczyk 2015: 424).

Charakter stosowania budżetów obywatelskich został trafnie zdefiniowany przez Agnieszkę Sobol, która podkreśla, że budżet obywatelski stanowi element mechanizmu współzrządzenia (*governance*), rozumianego jako proces zarządzania prowadzony w bieżącej współpracy z różnorodnymi partnerami społecznymi. Według autorki budżet obywatelski pełni rolę zaproszenia kierowanego przez władze lokalne do mieszkańców, zachęcając ich do aktywnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących podziału lokalnych środków budżetowych. Tym samym jest on narzędziem dialogu obywatelskiego – procesu, który zyskuje na znaczeniu zarówno w analizach nauk społecznych, jak i w praktyce politycznej (Sobol 2017: 177). Należy podkreślić, iż budżet obywatelski wymaga aktywnego zaangażowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Jako proces konsultacyjny umożliwia prowadzenie dialogu pomiędzy administracją a społecznością lokalną, co sprzyja wzajemnemu rozpoznaniu potrzeb i oczekiwań.

Warto również wspomnieć o szkolnym budżecie obywatelskim (SBO), który stanowi mechanizm partycypacyjny przeznaczony dla uczniów szkół podstawowych i średnich (Bartlett, Schugurensky 2024). Jest to wyodrębniona forma budżetu obywatelskiego, mająca na celu wprowadzenie młodzieży w praktykę demokracji uczestniczącej. Mechanizm ten umożliwia uczniom aktywny udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących wydatkowania części środków przeznaczonych na potrzeby szkoły, zarówno w sferze infrastruktury, wyposażenia, jak i inicjatyw kulturalnych, edukacyjnych czy społecznych (Bartlett, Schugurensky 2021). Głównym celem SBO jest nie tylko umożliwienie młodym ludziom realnego wpływu na funkcjonowanie ich środowiska edukacyjnego, ale także kształtowanie kluczowych kompetencji obywatelskich, takich jak odpowiedzialność społeczna, umiejętność argumentowania i negocjowania, zdolność do współpracy oraz świadomość znaczenia procedur demokratycznych. Dzięki procesowi zgłaszania projektów, ich merytorycznej ocenie i demokratycznemu głosowaniu uczniowie uczą się podejmowania decyzji w sposób przemyślany i sprawiedliwy. Dodatkowo SBO pełni funkcję edukacyjną – służy jako „praktyczna szkoła demokracji”, w której młodzież zdobywa doświadczenie w zakresie partycypacji społecznej, planowania i kontroli wydatków publicznych (Shybalkina, Nabatchi 2024). W konsekwencji SBO może przyczyniać się do budowania poczucia odpowiedzialności za wspólnotę, zwiększania świadomości potrzeb innych członków społeczności szkolnej oraz rozwijania postaw prospołecznych i proaktywnych, przygotowując uczniów do aktywnego uczestnictwa w życiu lokalnym i demokratycznym w dorosłym życiu.

2. Proces wdrażania budżetów obywatelskich

W literaturze przedmiotu można spotkać liczne wątpliwości dotyczące daty wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Polsce. Jak zauważa Bogusław Pytlik, istnieją trudności z jednoznacznym ustaleniem początku praktyk partycypacyjnych związanych z budżetem obywatelskim. Za jedno z pierwszych doświadczeń w tym zakresie uznaje się innowacyjny, jak na tamte czasy, projekt Funduszu Grantowego, który został wdrożony w Płocku w latach 2003–2005 (Pytlik 2017: 108–109). Jednakże Fundusz Grantowy nie spełnia w pełni kryteriów charakterystycznych dla budżetu

obywatelskiego. W związku z tym za moment rozpoczęcia stosowania tego instrumentu w Polsce uznaje się dopiero jego wdrożenie w Sopocie. Budżety obywatelskie wyróżniają się m.in. tym, że środki finansowe na realizację zgłoszonych i wybranych przez mieszkańców projektów pochodzą wyłącznie z budżetów własnych miast, co wyklucza udział innych podmiotów, takich jak organizacje pozarządowe.

Można więc postawić tezę, że jednym z kluczowych czynników rozwoju budżetu obywatelskiego w Polsce była i pozostaje niechęć społeczeństwa do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym oraz działalności społecznej (Krzeń 2014: 98). Pierwszą jednostką samorządową, która podjęła decyzję o wdrożeniu tego mechanizmu, był już wspomniany Sopot. W 2011 r. na realizację budżetu obywatelskiego przeznaczono 3 mln zł, co stanowiło ponad 1% całkowitego budżetu miasta. Wyjątkowość sopockiego budżetu obywatelskiego wynikała przede wszystkim z faktu, iż inicjatywa jego wdrożenia pochodziła z oddolnych działań społecznych. W przeciwieństwie do większości polskich miast, gdzie decyzje o uruchomieniu budżetu obywatelskiego zapadały na poziomie władz lokalnych, w Sopocie proces ten został zapoczątkowany przez Sopocką Inicjatywę Rozwojową, nieformalną grupę mieszkańców powołaną w 2008 r. Głównym celem tej organizacji było promowanie aktywności obywatelskiej i angażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym (Podgórska-Rykała 2019: 228–229). Tym samym budżet obywatelski Sopotu stał się przykładem oddolnej inicjatywy, co stanowiło istotną różnicę w porównaniu z praktykami obserwowanymi w innych jednostkach samorządu terytorialnego.

Budżet obywatelski umożliwia mieszkańcom uczestnictwo w podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji części środków finansowych gminy, pełni funkcję legitymizującą władzę lokalną oraz sprzyja promowaniu innowacyjności i przedsiębiorczości. Stanowi również instrument wspierający proces decentralizacji władzy i odpowiedź na narastający dystans pomiędzy organami władzy a społecznością lokalną. W związku z tym budżet obywatelski powinien być traktowany jako mechanizm służący zarówno mieszkańcom, jak i władzom samorządowym (Jaśkowiec 2021: 147). Niemniej nasuwa się pytanie o jego rzeczywiste funkcjonowanie w praktyce. W literaturze przedmiotu można znaleźć dane wskazujące, że w 2014 r. mechanizm budżetu partycypacyjnego został wdrożony w 35 miastach (Kraszewski, Mojkowski 2014: 20). Dwa lata później odnotowano, że liczba jednostek administracyjnych, które wprowadziły mechanizm budżetu partycypacyjnego, wzrosła do 210. W 2019 r. Paweł Pistelok wskazał, że

procedura budżetu obywatelskiego była realizowana w 320 miastach (Pistelok 2019: 19). Przedstawia to faktycznie bardzo duże zainteresowanie mieszkańców partycypacją lokalną oraz włączeniem się w proces decyzyjności.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele opracowań podejmujących dyskusję na temat istnienia jednego uniwersalnego lub wielu zróżnicowanych modeli budżetu obywatelskiego. Zwolennikiem pierwszego podejścia jest Wojciech Kęłowski, który zauważa różnice w szczegółowych rozwiązaniach, lecz jednocześnie podkreśla, że w przeważającej większości przypadków stosowane są bardzo podobne zasady, co pozwala na wyodrębnienie polskiego modelu budżetu partycypacyjnego (Kęłowski 2014). Niemniej częściej pojawiają się opinie przeciwnie, zgodnie z którymi brak jednoznacznych regulacji w ustawie o samorządzie gminnym sprawia, że poszczególne jednostki samorządowe dostosowują mechanizm budżetu obywatelskiego do lokalnych potrzeb. Warianty te różnią się pod względem kryteriów, takich jak sposób podziału środków na określone kategorie (np. projekty ogólnomiejskie oraz rejonowe/dzielnicowe), obecność tzw. zielonego budżetu oraz metoda głosowania, obejmująca zarówno liczbę głosów przypadających na poszczególne kategorie, jak i formę przeprowadzania głosowania – tradycyjną papierową lub elektroniczną.

3. Sukcesy oraz porażki budżetu obywatelskiego

Od czasu wdrożenia budżetu partycypacyjnego w Sopocie zaobserwowano zarówno sukcesy, jak i niepowodzenia związane z tym modelem alokacji środków publicznych na poziomie lokalnym. Adrian Misiejko w swoim opracowaniu *Budżet obywatelski w praktyce samorządów* podkreśla, że doświadczenia z realizacją budżetów obywatelskich są zróżnicowane. Obok dobrze zorganizowanych mechanizmów pojawiły się procedury, które można uznać za nieadekwatne wobec założeń budżetu obywatelskiego (Misiejko 2020: 142). W praktyce pojawiły się trudności w precyzyjnym określeniu kompetencji poszczególnych jednostek samorządowych, co wpływało na zakres możliwych do finansowania zadań. Często zwyciężały projekty o podobnym charakterze, takie jak dofinansowanie publicznych placówek oświatowych, mobilizujące aktywne grupy mieszkańców, np. rodziców. Ponadto zauważono, że niektóre inicjatywy, mimo zgodności z obowiązującym prawem,

pozostawały niewdrożone przez dłuższy czas, gdyż wyniki konsultacji społecznych nie miały charakteru wiążącego dla organów samorządowych.

Charakterystyka zgłaszanych projektów pełni istotną funkcję diagnostyczną, gdyż propozycje kierowane do administracji odpowiedzialnej za realizację mechanizmu budżetu obywatelskiego stanowią wskaźnik poziomu zaangażowania społeczności lokalnej. Proces zgłaszania projektów wiąże się bowiem z wysoką barierą uczestnictwa, wynikającą z konieczności poświęcenia znacznego nakładu pracy na przygotowanie stosownej dokumentacji. Jak podkreśla Misiejko, inicjatorzy projektów są kluczowym czynnikiem w funkcjonowaniu polskich budżetów obywatelskich, a nadmierne lub nieuzasadnione wymogi formalne stoją w sprzeczności z zasadami funkcjonowania tego mechanizmu. Ponadto zauważa, że wzrost restrykcji w procesie budżetu obywatelskiego może obniżyć motywację mieszkańców do aktywnego udziału, szczególnie w przygotowywaniu własnych propozycji.

Do 2018 r. brakowało szczegółowych regulacji prawnych dotyczących organizacji budżetów obywatelskich w Polsce. W literaturze podkreśla się, że brak ustawowych uregulowań skutkowało znaczną różnorodnością rozwiązań funkcjonujących w jednostkach samorządu terytorialnego, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Występowały istotne różnice dotyczące m.in. limitów środków finansowych, procedur zgłaszania projektów, metod głosowania oraz liczenia głosów, a także wymagań dotyczących wieku zarówno wnioskodawców, jak i osób uprawnionych do głosowania. Różniły się także terminy oraz sposób podziału jednostek na okręgi wyborcze (Podgórska-Rykała 2019: 230). Wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych przez ustawodawcę przyczyniło się do względnego ujednoczenia mechanizmu budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu, co wymusiło konieczność modyfikacji dotychczas funkcjonujących formuł znanych mieszkańcom. Do 2019 r. budżety obywatelskie funkcjonowały na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa 1990/16/95), gdzie były traktowane jako jedna z form konsultacji społecznych. Szczegółowe zasady ich realizacji określały odpowiednie uchwały rad gmin.

W ustawie o samorządzie gminnym wskazano, że to rada gminy ponosi odpowiedzialność za określenie m.in. wymogów formalnych dotyczących projektów, minimalnej liczby podpisów wymaganych do zgłoszenia inicjatywy oraz zasad ich oceny (Mucha 2018). Kolejny istotny zapis precyzuje sposób organizacji budżetów obywatelskich w kontekście podziału środków finansowych na poszczególne kategorie, przewidując możliwość

dzielenia środków na pule obejmujące zarówno całą gminę, jak i jej części, reprezentowane przez jednostki pomocnicze lub grupy takich jednostek. Ewa Serzysko podkreśla, że budżet obywatelski powinien być rozumiany przede wszystkim jako proces, a nie pojedynczy incydent. Poszczególne etapy tego procesu są ze sobą ściśle powiązane, a wyniki wcześniejszych faz wpływają na kształt kolejnych, tworząc spójną całość. Budżet partycypacyjny nie powinien mieć charakteru jednorazowego wydarzenia, lecz funkcjonować cyklicznie, wpisując się w standardowy rytm pracy samorządu – od dyskusji nad potrzebami i priorytetami na kolejny rok, przez wybór projektów i ich uwzględnienie w budżecie, aż do zakończenia realizacji zatwierdzonych inicjatyw (Sierzysko 2014). W świetle tych uwag istotne jest, aby zmiany legislacyjne i decyzje administracyjne wprowadzane były z rozważą, tak aby wspierały aktywność mieszkańców zamiast ją ograniczać. Nadmierna liczba modyfikacji oraz niewłaściwa komunikacja mogą bowiem obniżyć zainteresowanie mieszkańców zarówno głosowaniem, jak i składaniem wniosków.

4. Zróżnicowanie mechanizmów funkcjonowania budżetów obywatelskich

Niniejszy paragraf omawia nie tylko klasyczne budżety obywatelskie, lecz także inne formy partycypacji budżetowej, takie jak budżet młodzieżowy i budżet zielony. Mimo zbieżności z ideą budżetu partycypacyjnego literatura przedmiotu traktuje je jako odrębne warianty, które najczęściej funkcjonują równoległe z tradycyjnymi budżetami obywatelskimi. Ich specyfika i cele często różnią się od celów klasycznych budżetów obywatelskich.

W ostatnich latach gminy podejmowały liczne działania mające na celu wprowadzanie udogodnień i innowacyjnych rozwiązań w ramach budżetów obywatelskich, w celu zwiększenia zaangażowania mieszkańców zarówno w zgłaszanie projektów, jak i w procesie głosowania. Jednym z powszechnie stosowanych narzędzi ułatwiających dostęp do mechanizmu budżetu obywatelskiego było wdrożenie głosowania elektronicznego. W niektórych jednostkach samorządowych decyzja o jego zastosowaniu zapadała już na etapie implementacji, np. we Wrocławiu (Radzioch 2020), podczas gdy inne gminy wprowadzały tę formę głosowania w kolejnych edycjach, np. w Koninie.

Interesujący przykład innowacji w zakresie partycypacji stanowi tworzenie młodzieżowych budżetów obywatelskich, co miało miejsce w Malborku w 2017 r., gdzie część środków przeznaczono na Malborski Budżet Obywatelski Junior (MBOJ), umożliwiającą głosowanie uczniom powyżej 13. roku życia (Mucha 2018). Podobne rozwiązanie funkcjonuje od 2016 r. we Wrocławiu. Warto również zwrócić uwagę na specyfikę Dąbrowy Górniczej, gdzie równoległe działają dwie odrębne formuły partycypacji społecznej – budżet obywatelski oraz budżet partycypacyjny. To unikatowe rozwiązanie było efektem wieloletniej współpracy urzędników z mieszkańcami w celu wypracowania optymalnego modelu konsultacji społecznych, jednakże od 2018 r. wprowadzona nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym wymusiła utrzymanie dwóch równoległych systemów (Podgórska-Rykała 2019: 230–231).

Jedną z istotnych innowacji w zakresie budżetów obywatelskich było wprowadzenie tzw. zielonych budżetów obywatelskich, po raz pierwszy zrealizowanych w Lublinie w 2016 r. (Kociuba, Rabczewska 2019: 92). Model ten zyskał na popularności i był następnie adaptowany przez inne miasta, m.in. Poznań (Zielony Budżet 21.05.2020) oraz Gdańsk. Rozwiązanie to było również wdrażane w mniejszych gminach, np. w Bieruniu, gdzie zielone budżety obywatelskie funkcjonują samodzielnie lub w połączeniu ze standardową procedurą budżetu obywatelskiego (Zarządzenie Nr B.0050.7.2024). W miastach takich jak Poznań, Gdańsk czy Szczecin mieszkańcy, oddając głos w ramach budżetu obywatelskiego, mają dodatkowy głos przeznaczony wyłącznie na projekty z kategorii zielonych. Projekty te dotyczą zazwyczaj działań związanych z terenami zielonymi, takich jak nasadzenia i pielęgnacja roślinności, tworzenie nowych przestrzeni zielonych, budowa ogrodów deszczowych oraz renowacja i modernizacja istniejących terenów. Obejmują również działania edukacyjne, kulturalne i informacyjne oraz inwestycje infrastrukturalne o charakterze ekologicznym.

Przykład różnic w kategoryzacji projektów w ramach budżetów obywatelskich może stanowić Świebodzin, gdzie wyodrębniono cztery kategorie: zadania inwestycyjne duże, zadania inwestycyjne małe, projekty miękkie oraz projekty zielone. Do kategorii projektów miękkich zaliczono zadania nieinwestycyjne o charakterze prospołecznym, kulturalnym, oświatowym lub sportowym (Uchwała Nr XIX/277/2020: § 5). Kategoria ta odnosi się zatem do projektów o wymiarze edukacyjnym lub oświatowym. W Poznaniu natomiast nie wydzielono osobnej kategorii dla takich projektów, jednak wprowadzono wymóg ogólnodostępności, który nakłada obowiązek

zapewnienia nieodpłatnego korzystania z efektów realizacji projektów przez wszystkich mieszkańców. Podobne rozwiązanie przyjęto w Zielonej Górze, gdzie w dokumentach określono, iż projekt musi być zlokalizowany na terenie miejskim i dostępny dla każdego mieszkańca bez ograniczeń. W konsekwencji z puli realizowanych zadań wykluczono m.in. zakup sprzętu sportowego do zajęć wychowania fizycznego, zakup książek do biblioteki szkolnej czy renowację toalet i pomieszczeń lekcyjnych.

Kolejną kwestią różnicującą poszczególne miasta jest sposób weryfikacji głosów oddawanych przez mieszkańców. W Krakowie warunkiem oddania głosu jest podanie numeru PESEL, a w przypadku jego braku – specjalnego kodu identyfikacyjnego nadanego przez Urząd Miasta Krakowa. W przypadku głosowania elektronicznego konieczne jest również podanie numeru telefonu komórkowego, który służy do potwierdzenia głosu za pomocą wiadomości SMS (Uchwała 2020/1560: § 22). Takie rozwiązanie budzi wątpliwości co do przejrzystości procesu głosowania, ponieważ trudno sobie wyobrazić, aby dziecko w wieku roku lub młodsze samodzielnie oddało głos i w pełni zrozumiało jego sens oraz konsekwencje swoich wyborów. Sytuacja ta może rodzić obawy dotyczące nadużyć, np. głosowania rodziców w imieniu dzieci.

Problem związany z wiekiem osób uprawnionych do głosowania w ramach budżetu obywatelskiego został opisany w raporcie Najwyższej Izby Kontroli „Funkcjonowania budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)”. Na podstawie przeprowadzonego badania wskazano, że w 130 z 187 miast wprowadzone zostały formalne ograniczenia osób uprawnionych do głosowania, najczęściej w przedziale od 13. do 18. roku życia. W pozostałych badanych 57 miastach takie ograniczenia nie funkcjonowały. Najwyższa Izba Kontroli przeanalizowała przypadki, w których uchwały ustanawiające dolną granicę wieku uprawnionych do głosowania były sprzeczne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, która nie przewiduje żadnych ograniczeń wiekowych. W efekcie ograniczenie prawa do głosowania ze względu na wiek może zostać uznane za niezgodne z prawem (Najwyższa Izba Kontroli 2019).

Ogólnodostępność stanowi istotny element budżetu obywatelskiego, jednak wskazane jest wprowadzenie pewnych ograniczeń, np. dotyczących wieku osób uprawnionych do głosowania. W Poznaniu podanie numeru PESEL nie jest obowiązkowe – wystarczy numer telefonu komórkowego, na który przesyłany jest kod weryfikacyjny umożliwiający oddanie głosu za pośrednictwem strony internetowej Poznańskiego

Budżetu Obywatelskiego (Uchwała 2023/3539: § 5). Natomiast w Lublinie mieszkańcy mogą potwierdzić swój głos zarówno za pomocą kodu przesłanego SMS-em, jak i poprzez wiadomość e-mail (Regulamin Budżetu Obywatelskiego 2025).

Podsumowanie

Budżet obywatelski w Polsce powinien być analizowany według określonych kryteriów, które uwzględniają jego potencjał nie tylko jako narzędzia do wprowadzania niewielkich, prospołecznych zmian, lecz przede wszystkim jako elementu szerszej reformy samorządowej. W miarę upływu czasu mechanizmy budżetu obywatelskiego w różnych gminach ewoluowały, dając mieszkańcom nowe możliwości partycypacji. Warto zaznaczyć, że różnorodność rozwiązań funkcjonujących w ramach budżetów obywatelskich nie powinna być traktowana jedynie krytycznie. Wielokrotnie stanowią one wynik współpracy między lokalną administracją a mieszkańcami, co podkreśla lokalny charakter tego instrumentu. Z kolei zmiany legislacyjne w ustawie o samorządzie gminnym, mające na celu ujednoczenie zasad organizacji budżetów obywatelskich, mogą przyczynić się do ograniczenia tej lokalności. Przykładem jest Dąbrowa Górnicza, gdzie funkcjonują równoległe dwa odrębne budżety – obywatelski i partycypacyjny, a liczba takich przypadków może wzrastać. Wprowadzone zmiany miały na celu zwiększenie transparentności procedur budżetów obywatelskich, co jednak wiązało się z koniecznością licznych modyfikacji istniejących rozwiązań, a czasem nawet rezygnacji z dotychczasowych praktyk. Można stwierdzić, że ustawodawca powinien skupić się na ujednoczeniu bardziej uniwersalnych aspektów budżetu obywatelskiego, takich jak weryfikacja głosów czy udział placówek edukacyjnych, kulturalnych i wychowawczo-edukacyjnych w procesie głosowania, zamiast szczegółowo regulować indywidualne rozwiązania, np. listy poparcia czy wymagania dotyczące projektów miękkich.

Bibliografia

- Bartlett, T., D. Schugurensky (2021), *Reinventing Freire in the 21st Century: Citizenship Education, Student Voice and School Participatory Budgeting*, „Current Issues in Comparative Education” 23(2): 55–79. DOI: 0000-0002-7271-944X.
- Bartlett, T., D. Schugurensky (2024), *Inclusive Civic Education and School Democracy Through Participatory Budgeting*, „Education, Citizenship and Social Justice” 19(3): 362–380. DOI: 10.1177/17461979231160701.
- Cabannes, Y. (2004), *Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy*, „Environment and Urbanization” 16(1): 27–46. DOI: 10.1177/095624780401600104.
- Jaśkowiec, D. (2021), *Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 26(336): 141–149. DOI: 0000-0002-3492-2439.
- Jurek, K. (2023), *Dialog i partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym na przykładzie miasta Krakowa*, „Zeszyty Naukowe Collegium Witelona” 4(49): 49–59. DOI: 10.5604/01.3001.0054.5169.
- Jurek, K. (2025), *Modele wdrażania budżetów obywatelskich w Polsce jako przyczynę słuchania organizacyjnego potrzeb mieszkańców: różnorodność praktyk i konsekwencje legislacyjne*, „Management and Administration Journal” 65(4). DOI: 10.34739/maj.2025.04.02.
- Kębłowski, W. (2014), *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, (Warszawa: Instytut Obywatelski).
- Kociuba, D., K. Rabczewska (2019), *Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2(76). DOI: 10.7366/1509499527605.
- Kraszewski, D., K. Mojkowski (2014), *Budżet obywatelski w Polsce*, (Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego), <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D.-Kraszewski-K.-Mojkowski.pdf> (18.07.2025).
- Krześ, A. (2014), *Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 341: 93–103. DOI: 10.15611/pn.2014.341.08.
- Michalska-Żyła, A., K. Brzeziński (2017), *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współzrządzenia miastem*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 24(2): 205–223. DOI: 10.17951/k.2017.24.2.205.
- Misiejko, A. (2020), *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, (Warszawa: Wolters Kluwer).

- Mucha, A. (2018), *Zróżnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013–2016 w polskich miastach*, „Prace Geograficzne” 154: 55–70. DOI: 10.4467/20833113PG.18.009.8761.
- Najwyższa Izba Kontroli (2019), *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*. LGD.430.001.2019, Nr ewid. 20/2019/P/18/064/LGD, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/064/> (18.07.2025).
- Pistelok, P. (2019), *Dąbrowski budżet partycypacyjny – model 2.0*, [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna: raport o stanie polskich miast*, (Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów): 143–155.
- Podgórska-Rykała, J. (2019), *Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 19 (Tom Specjalny): 221–236. DOI: 10.5604/01.3001.0014.1029.
- Podgórska-Rykała, J., J. Grygieńć (2025), *Participation Disempowered: Polish Participatory Budgeting and a Missed Chance for Citizen Empowerment*, [w:] N. Kolleck, I.P. Karolewski (red.), *Rethinking Citizenship in Central and Eastern Europe: Insights from Education and Political Research*, seria: Bristol Studies in Comparative and International Education, (Bristol: Bristol University Press): 180–203.
- Pytlik, B. (2017), *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 4(1): 103–122. DOI: 10.33119/KSzPP.2017.1.6.
- Radzioch, J. (2020), *Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013–2019*, [w:] H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce*, (Elbląg: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej): 199–214.
- Regulamin Budżetu Obywatelskiego (2025), <https://decyduje.lublin.eu/pl/budzet-obywatelski-l/portal/regulamin-bo/> (14.06.2025).
- Rybińska, D. (2018), *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe” 1(17): 49–65. DOI: 10.18778/2391-6478.1.17.05.
- Rytel-Warzocho, A. (2010), *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 1(1): 93–102. DOI: 10.15804/ppk.2010.01.07.
- Shybalkina, I., T. Nabatchi (2024), *School Participatory Budgeting: An Emerging Governance Tool and Its Managerial Considerations*, „Administration and Society” 56(4): 419–445. DOI: 10.1177/00953997241236940.
- Serzysko, E. (red.). (2014), *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, (Warszawa: Fundacja Stocznia).
- Sintomer, Y., C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti (2012), *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Public Deliberation” 8(2). DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.141>.

- Sintomer, Y., A. Röcke, C. Herzberg (2016), *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*, (London–New York: Routledge).
- Sobol, A. (2017), *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 316: 172–182.
- Sorychta-Wojczyk, B. (2015), *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 78: 421–430.
- Uchwała (2020/1560) Nr XXXV/903/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa, Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2020 r. poz. 1560.
- Uchwała Nr XIX/277/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach Budżetu Obywatelskiego Gminy Świebodzin.
- Uchwała (2023/3539) Nr LXXI/1477/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie zasad i trybu Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2024, załącznik, Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2023 r. poz. 3539.
- Ustawa (1990/16/95) z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.
- Wampler, B. (2012), *Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts*, „Journal of Public Deliberation” 8(2). DOI: 10.16997/jdd.138.
- Zarządzenie Nr B.0050.7.2024 Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dot. wskazania zadań do Zielonego Budżetu miasta Bierunia.
- Zielony Budżet (21.05.2020), <https://budzet.um.poznan.pl/pbo21/zielony-budzet/> (14.06.2025).


Implementation of Citizens' Budgets in Poland – Analysis of Selected Experiences of Local Government Units

Wdrażanie budżetów obywatelskich w Polsce – analiza wybranych doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego

KRZYSZTOF JUREK

Doctoral School of Social Sciences, Jagiellonian University

e-mail: krzysztof.jurek@doctoral.uj.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-4154-6416>

Abstract: The citizens' budget, also known as the participatory budget, has been implemented in Poland since 2011, when it was first introduced in the city of Sopot. Since then, this mechanism has gained considerable popularity and has been adopted by numerous local government units. In 2018, there was a significant legal change, as a result of which the citizens' budget became an obligatory element of management in cities with county rights, losing its hitherto optional character. This article attempts to analyse the differences in the organisation and implementation of citizens' budgets in selected local government units in Poland. Both procedural and structural differences that affect the effectiveness of this instrument of social participation are under consideration. Factors determining different implementation practices resulting from local conditions and the specifics of individual local government units are indicated.

Keywords: citizens' budget, local government, social participation, implementation, local legislation, local government units, public administration

Streszczenie: Budżet obywatelski – określany również jako budżet partycypacyjny – jest realizowany w Polsce od 2011 r., kiedy to po raz pierwszy został wprowadzony w mieście Sopot. Od tamtej pory mechanizm ten zyskał znaczną popularność i został zaadaptowany przez liczne jednostki samorządu terytorialnego. W 2018 r. nastąpiła istotna zmiana prawna, w wyniku której budżet obywatelski stał się obowiązkowym elementem zarządzania w miastach na prawach powiatu, tracąc swój dotychczas fakultatywny charakter. Niniejszy artykuł podejmuje próbę analizy zróżnicowania w organizacji i wdrażaniu budżetów obywatelskich w wybranych jednostkach samorządowych w Polsce. Przedmiot rozważań stanowią zarówno różnice proceduralne, jak i strukturalne, które wpływają na efektywność funkcjonowania tego instrumentu partycypacji społecznej. Wskazane zostaną czynniki determinujące odmienne praktyki implementacyjne, wynikające z uwarunkowań lokalnych oraz specyfiki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, samorząd terytorialny, partycypacja społeczna, implementacja, legislacja lokalna, jednostki samorządowe, zarządzanie publiczne

Citizens' budget is defined as a process in which residents of a specific area, such as a city or village, actively participate in decisions regarding the allocation of public funds. The concept of involving citizens in decision-making processes – known today as the Citizens' Budget – was initiated in 1989 in Porto Alegre and it was an innovative solution back then. This instrument appeared in Europe at the beginning of the 21st century, where it began to be implemented in Spain, Germany, France, Portugal, and Switzerland, among others. The idea of participatory budgeting has also been implemented in some African countries, including Cameroon (Sintomer, Röcke, Herzberg 2016). According to Daria Rybińska, the term "citizens' budget" does not have a single, generally accepted definition (Rybińska 2018: 53–55). In Poland, it is seen as a form of innovation in local management.

An important element of the functioning of the citizens' budget is systematic monitoring, which enables the control and evaluation of gradually introduced modifications. The involvement of residents in participatory processes is an important indicator of the positive assessment of local authorities. It should be emphasised that the citizens' budget is not only an effective instrument of social participation, but also promotes the growth of citizens' activity, which is one of its fundamental goals. The citizens' budget provides ample opportunities for initiators and social activists who can actively participate in local policy-making. Residents of a given area gain a certain level of autonomy of action by being able to submit their own projects, which are then put to the vote of the local community, which decides whether to accept or reject them. However, the implementation of the proposed initiatives is limited by a certain financial limit, established on the basis of the regulations in force in the local government unit. The principles of the functioning of the citizens' budget are determined individually by individual cities and villages and are based on the experience and practices developed in previous editions (Jurek 2023: 54–55).

The aim of the article is to analyse the process of implementation of citizens' budgets in selected local government units in Poland as a form of social participation, with particular attention to the factors affecting their course and effectiveness. The article answers the research questions: What factors influence the way of implementation of citizens' budgets in local government units in Poland and their effectiveness as a mechanism of social participation? The analysis is based on a review of the literature on the subject, strategic documents, and data, including reports on the functioning of citizens' budgets, as well as their varieties in the form of youth and green

budgets, which are alternative participatory practices in many cities. The article refers to selected examples of cities introducing citizens' budgets, varying in terms of population size, year of implementation, and geographical location. These cases were treated as illustrative case studies, without in-depth analysis. They serve to show different approaches to the implementation of the citizens' budget in Poland and to indicate specific organisational, social and institutional solutions.

1. Definitional Approach

At the beginning, selected definitions of participatory budgeting formulated by Polish and foreign researchers are presented. The most frequently cited are:

1. Participatory budgeting is a cyclical process in which residents of a given local government unit actively co-decide on the allocation of part of public funds, in cooperation with local authorities, in order to increase participation and transparency of spending (Sintomer et al. 2012).
2. Participatory budgeting is a process of direct, universal and voluntary democracy through which the public can discuss and co-determine the public budget (Cabannes 2004).
3. Participatory budgeting is a decision-making process in which citizens debate and negotiate the allocation of public resources (Wampler 2012).
4. Participatory budgeting is understood as a democratic procedure that allows residents to decide on the allocation of part of the public funds allocated for this purpose from the budget of a given administrative unit (Rytel-Warzocho 2010).
5. Participatory budgeting is defined as an instrument of citizen participation. It is understood as a decision-making process in which residents co-create the city's budget and co-decide on the distribution of a certain pool of public funds (see Michalska-Żyła, Brzeziński 2017: 210).
6. The citizens' budget is a participatory mechanism that allows residents of a given local government to co-decide on the allocation of part of public funds, with the assumption of strengthening their civic position, developing democratic competencies and increasing the influence of citizens on financial decisions of a local government unit (Podgórska-Rykała, Grygienić 2025).

7. The citizens' budget is the process of citizens' co-decision in the implementation of their current needs, which is manifested in the vote on projects corresponding to their interests. Participation in this process reflects both the willingness and the need of citizens to co-shape the allocation of public funds through democratic mechanisms for project selection (Jurek 2025).

The citizens' budget since its introduction has enjoyed great popularity among the population. The reasons can be seen in the natural need of local communities to actively influence the shaping of public space and decide on investments financed from public funds. Nevertheless, the implementation of the citizens' budget faces a number of obstacles, among which are: (a) the fear of government representatives from limiting their role in the budget allocation process; (b) the need for increased involvement of both politicians and administration officials; and (c) the requirement to prepare budget plans more in advance (Sorychta-Wojczyk 2015: 424).

The nature of the use of citizens' budgets has been well defined by Agnieszka Sobol, who stresses that the citizens' budget is part of the coordination mechanism (*governance*), understood as a management process conducted in ongoing cooperation with a variety of social partners. According to the author, the citizens' budget acts as an invitation addressed by local authorities to residents, encouraging them to actively participate in decisions on the distribution of local budget funds. It is thus an instrument of civil dialogue, a process that is gaining importance both in social science analysis and in political practice (Sobol 2017: 177). It should be emphasised that the citizens' budget requires the active involvement of residents of a given local government unit. As a consultation process, it enables dialogue between the administration and the local community, which facilitates mutual recognition of needs and expectations.

It is also worth mentioning the citizens' school budget (SBO – *szkolny budżet obywatelski*), which is a participatory mechanism designed for primary and secondary school students (Bartlett, Schugurensky 2024). This is a separate form of citizens' budget, aimed at introducing young people to the practice of participatory democracy. This mechanism allows students to actively participate in the decision-making process regarding the expenditure of part of the funds allocated to the needs of the school, both in the sphere of infrastructure, equipment, as well as cultural, educational or social initiatives (Bartlett, Schugurensky 2021). The main objective of the SBO is not only to enable young people to have a real impact on the functioning of

their educational environment, but also to develop key civic competences such as social responsibility, the ability to argue and negotiate, the ability to cooperate and the awareness of the importance of democratic procedures. Through the process of submitting projects, their substantive evaluation and democratic voting, students learn to make decisions in a thoughtful and fair way. In addition, SBO has an educational function – it serves as a “practical school of democracy,” where young people gain experience in social participation, planning and control of public spending (Shybalkina, Nabatchi 2024). Consequently, SBO can contribute to building a sense of community responsibility, raising awareness of the needs of other members of the school community, and developing pro-social and proactive attitudes, preparing students for active participation in local and democratic life in adulthood.

2. The Process of Implementing Citizens' Budgets

In the literature of the subject you can find numerous doubts about the date of introduction of the citizens' budget in Poland. As noted by Bogusław Pytlik, there are difficulties in clearly establishing the beginning of participatory practices related to the citizens' budget. One of the first experiences in this area is considered to be an innovative, as for those times, Grant Fund project, which was implemented in Płock in the years 2003–2005 (Pytlik 2017: 108–109). However, the Grant Fund does not fully meet the criteria specific to the citizens' budget. Therefore, the moment of application of this instrument in Poland is only considered to be its implementation in Sopot. Citizens' budgets are distinguished, among other things, by the fact that the funds for the implementation of projects submitted and selected by residents come exclusively from the cities' own budgets, which excludes the participation of other entities, such as non-governmental organisations.

It can therefore be argued that one of the key factors in the development of the citizens' budget in Poland was and remains the unwillingness of society to actively participate in public life and social activities (Krześ 2014: 98). The first local government unit that decided to implement this mechanism was the already mentioned Sopot. In 2011, 3 million PLN was allocated for the implementation of the citizens' budget, which accounted for more than 1% of the total city budget. The uniqueness of the Sopot citizens' budget

was primarily due to the fact that the initiative to implement it came from grassroots social activities. In contrast to most Polish cities, where decisions on launching the citizens' budget were made at the level of local authorities, in Sopot this process was initiated by the Sopot Development Initiative, an informal group of residents established in 2008. The main goal of this organisation was to promote civic activity and involve residents in decision-making processes at the local level (Podgórska-Rykała 2019: 228–229). Thus, the citizens' budget of Sopot became an example of a grassroots initiative, which was a significant difference compared to the practices observed in other local government units.

The citizens' budget enables citizens to participate in decisions regarding the allocation of part of the municipality's financial resources, acts as a legitimizing local authority and promotes innovation and entrepreneurship. It is also an instrument supporting the decentralisation process and responding to the growing gap between authorities and the local community. Therefore, the citizens' budget should be considered as a mechanism to serve both residents and local governments (Jaśkowiec 2021: 147). However, the question arises as to its actual functioning in practice. In the literature of the subject, you can find data indicating that in 2014, the participatory budget mechanism was implemented in 35 cities (Kraszewski, Mojkowski 2014: 20). Two years later, it was reported that the number of administrative units that introduced the participatory budget mechanism increased to 210. In 2019, Paweł Pistelok pointed out that the civic budget procedure was implemented in 320 cities (Pistelok 2019: 19). This represents a very strong interest of the inhabitants in local participation and participation in the decision-making process.

In the literature of the subject, there are many studies that discuss the existence of one universal or many diverse models of the citizens' budget. Wojciech Kębłowski is a proponent of the first approach. He notes differences in specific solutions, but at the same time emphasises that in the vast majority of cases, very similar principles are applied, which allows for the identification of a Polish model of participatory budgeting (Kębłowski 2014). However, more often there are opinions to the contrary, according to which the lack of unambiguous regulations in the act on municipal local government makes individual local government units adapt the mechanism of the civic budget to local needs. These options differ in terms of criteria such as how the funds are allocated to specific categories (e.g., city-wide and zone/district projects), the presence of the so-called green budget and

the voting method, including both the number of votes per category and the form of voting – traditional paper or electronic.

3. Successes and Failures of the Citizens' Budget

Since the implementation of the participatory budget in Sopot, there have been both successes and failures related to this model of allocating public funds at the local level. In his study *Budżet obywatelski w praktyce samorządów* [Citizens' Budget in Local Government Practice], Adrian Misiejko emphasises that experiences with citizens' budgets vary. In addition to well-organized mechanisms, procedures have emerged that can be considered inadequate to the assumptions of the citizens' budget (Misiejko 2020: 142). In practice, there were difficulties in accurately defining the competences of individual local government units, which affected the scope of tasks that could be financed. Projects of a similar nature often won, such as funding for public educational institutions, mobilising active groups of residents, e.g., parents. In addition, it was noted that some initiatives, despite complying with the applicable law, were not implemented for a long time because the results of the public consultation were not binding on local authorities.

The characteristics of the submitted projects serve an important diagnostic function, since the proposals addressed to the administration responsible for the implementation of the citizens' budget mechanism are an indicator of the level of involvement of the local community. The process of submitting projects involves a high barrier to participation, resulting from the need to devote considerable effort to the preparation of relevant documentation. According to A. Misiejko, the initiators of the projects are a key factor in the functioning of Polish citizens' budgets, and excessive or unjustified formal requirements run counter to the principles of the functioning of this mechanism. In addition, he notes that the increase in restrictions in the process of the citizens' budget may reduce the motivation of residents to actively participate, especially in the preparation of their own proposals.

Until 2018, there was a lack of detailed legal regulations on the organisation of citizens' budgets in Poland. The literature emphasizes that the lack of statutory regulations resulted in a significant variety of solutions functioning in local government units, both in formal and substantive terms. There were significant differences concerning, among other

things, funding limits, project submission procedures, voting methods and vote counting, as well as age requirements for both applicants and those eligible to vote. The terms and method of division of units into constituencies also differed (Podgórska-Rykała 2019: 230). The introduction of appropriate legislative changes by the legislator contributed to the relative unification of the mechanism of the citizens' budget in cities on the rights of the district, which forced the need to modify the existing formulas known to residents. Until 2019, citizens' budgets functioned on the basis of Article 5a of the act on municipal local government (Ustawa 1990/16/95), where they were treated as one of the forms of public consultation. The detailed rules for their implementation were determined by the relevant resolutions of the municipal councils.

The municipal local government act stipulates that the municipal council is responsible for determining, among other things, the formal requirements for projects, the minimum number of signatures required to submit an initiative, and the rules for their evaluation (Mucha 2018). Another important provision specifies the way of organization of citizens' budgets in the context of the division of financial resources into individual categories, providing for the possibility of dividing funds into pools covering both the entire municipality and its parts, represented by auxiliary units or groups of such units. Ewa Serzysko emphasizes that the citizens' budget should be understood primarily as a process, and not a single incident. The individual stages of this process are closely related to each other, and the results of the previous stages influence the shape of the subsequent ones, forming a coherent whole. The participatory budget should not be a one-time event, but should function cyclically, following the standard rhythm of local government work - from the discussion of needs and priorities for the next year, through the selection of projects and their inclusion in the budget, until the completion of the implementation of approved initiatives (Serzysko 2014). In light of these observations, it is important that legislative changes and administrative decisions are introduced with care, so as to support the activity of the population instead of limiting it. An excessive number of modifications and poor communication can reduce the interest of residents in both voting and submitting applications.

4. Diversity of Mechanisms of Citizens' Budgets

This paragraph deals not only with classic citizens' budgets, but also with other forms of budgetary participation, such as the youth budget and the green budget. Despite the convergence with the idea of a participatory budget, the literature of the subject treats them as separate variants, which most often function in parallel with traditional civic budgets. Their specifics and goals often differ from the goals of classical citizens' budgets.

In recent years, municipalities have taken numerous actions to introduce amenities and innovative solutions within citizens' budgets, in order to increase the involvement of residents both in the submission of projects and in the voting process. One widely used tool to facilitate access to the citizens' budget mechanism was the implementation of electronic voting. In some local government units, the decision on its application was made already at the implementation stage, e.g., in Wrocław (Radzioch 2020), while other municipalities introduced this form of voting in subsequent editions, e.g., in Konin.

An interesting example of innovation in the field of participation is the creation of youth civic budgets, which took place in Malbork in 2017, where part of the funds was allocated to the Malbork Junior Citizens' Budget (MBOJ), which allows students over 13 to vote. A similar solution has been in place in Wrocław since 2016. It is also worth noting the specific nature of Dąbrowa Górnicza, where two separate forms of social participation operate in parallel – the citizens' budget and the participatory budget. This unique solution was the result of many years of cooperation between officials and residents to develop an optimal model for public consultation. However, since 2018, an amendment to the municipal local government act has forced the maintenance of two parallel systems (Podgórska-Rykała 2019: 230–231).

One of the significant innovations in citizens' budgets was the introduction of so-called green citizens' budgets, first implemented in Lublin in 2016 (Kociuba, Rabczewska 2019: 92). This model gained popularity and was subsequently adapted by other cities, including Poznań (Zielony Budżet 21.05.2020) and Gdańsk. This solution has also been implemented in smaller municipalities, e.g., in Bieruń, where green citizens' budgets function independently or in combination with the standard citizens' budget procedure (Zarządzenie Nr B.0050.7.2024). In cities such as Poznań, Gdańsk, and Szczecin, residents who vote within the citizens' budget have

an additional vote intended only for projects from the green category. These projects usually involve activities related to green areas, such as planting and maintaining vegetation, creating new green spaces, building rain gardens, and renovating and upgrading existing areas. They also include educational, cultural, and information activities and infrastructure investments of a green nature.

An example of the differences in the categorisation of projects within citizens' budgets can be found in Świebodzin, where four categories were distinguished: large investment tasks, small investment tasks, soft projects, and green projects. The category of soft projects includes non-investment tasks of a pro-social, cultural, educational, or sports nature (Uchwała Nr XIX/277/2020: § 5). This category therefore refers to projects with an educational or learning dimension. In Poznań, however, there was no separate category for such projects, but a public availability requirement was introduced, which imposes an obligation to ensure free use of the results of project implementation by all residents. A similar solution was adopted in Zielona Góra, where the documents specify that the project must be located in the urban area and accessible to every resident without restrictions. As a result, among other things, the purchase of sports equipment for physical education classes, the purchase of books for the school library, and the renovation of toilets and classrooms were excluded from the pool of tasks to be carried out.

Another issue that differentiates individual cities is how to verify the votes cast by residents. In Krakow, the condition for casting a vote is to provide a PESEL number, and in case of its absence – a special identification code given by the city of Krakow. In the case of electronic voting, it is also necessary to provide a mobile phone number that is used to confirm the vote by SMS (Uchwała 2020/1560: § 22). Such a solution raises doubts about the transparency of the voting process, since it is difficult to imagine that a child at the age of one year or younger will independently cast his vote and fully understand its meaning and the consequences of his choices. This situation may give rise to concerns about abuses, such as parental voting on behalf of children.

The problem related to the age of persons entitled to vote within the framework of the citizens' budget was described in the report of the Supreme Audit Office "Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)" [Functioning of Participatory (Citizens') Budgets]. The study showed that 130 out of 187 cities had introduced formal restrictions on who

could vote, most often between the ages of 13 and 18. In the remaining 57 cities surveyed, such restrictions did not function. The Supreme Audit Office examined cases in which resolutions establishing a lower limit on the voting age were contrary to the provisions of the act on municipal local government, which does not provide for any age restrictions. As a result, restricting the right to vote on the grounds of age may be considered illegal (Najwyższa Izba Kontroli 2019).

Public access is an important element of the citizens' budget, but it is advisable to introduce some restrictions, e.g., on the age of persons entitled to vote. In Poznań, the provision of a PESEL number is not mandatory – a mobile phone number is sufficient, to which a verification code is sent to allow voting through the website of the Poznań Citizens' Budget (Uchwała 2023/3539: § 5). In Lublin, on the other hand, residents can confirm their vote both with a code sent by SMS and by e-mail (Regulamin Budżetu Obywatelskiego 2025).

Conclusions

The citizens' budget in Poland should be analysed according to certain criteria that take into account its potential not only as a tool for introducing small, pro-social changes, but above all as an element of a broader local government reform. Over time, the mechanisms of the citizens' budget in different municipalities have evolved, giving residents new opportunities for participation. It is worth noting that the variety of solutions operating within the framework of citizens' budgets should not be treated only critically. They are often the result of cooperation between local authorities and residents, which underlines the local character of this instrument. In turn, legislative changes in the act on municipal local government, aimed at unifying the principles of organising citizens' budgets, may contribute to limiting this locality. An example is Dąbrowa Górnicza, where two separate budgets – citizens' and participatory – operate in parallel, and the number of such cases may increase. The changes introduced were aimed at increasing the transparency of citizens' budget procedures, which, however, entailed the need for numerous modifications to existing solutions, and sometimes even abandonment of existing practices. It can be argued that the legislator should focus on unifying more universal aspects of the citizens' budget,

such as the verification of votes or the participation of educational, cultural, and care institutions in the voting process, rather than regulating in detail individual solutions, such as support lists or requirements for soft projects.

References

- Bartlett, T., D. Schugurensky (2021), *Reinventing Freire in the 21st Century: Citizenship Education, Student Voice and School Participatory Budgeting*, "Current Issues in Comparative Education" 23(2): 55-79. DOI: 0000-0002-7271-944X.
- Bartlett, T., D. Schugurensky (2024), *Inclusive Civic Education and School Democracy Through Participatory Budgeting*, "Education, Citizenship and Social Justice" 19(3): 362-380. DOI: 10.1177/17461979231160701.
- Cabannes, Y. (2004), *Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy*, "Environment and Urbanization" 16(1): 27-46. DOI: 10.1177/095624780401600104.
- Jaśkowiec, D. (2021), *Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego* [Citizens' Budget in Local Government Units as a Specific Type of Local Referendum], "Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis: Studia Politologica" 26(336): 141-149. DOI: 0000-0002-3492-2439.
- Jurek, K. (2023), *Dialog i partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym na przykładzie miasta Krakowa* [Dialogue and Civic Participation at the Local Level: The Example of the City of Krakow], "Zeszyty Naukowe Collegium Witelona" 4(49): 49-59. DOI: 10.5604/01.3001.0054.5169.
- Jurek, K. (2025), *Modele wdrażania budżetów obywatelskich w Polsce jako przyczynek słuchania organizacyjnego potrzeb mieszkańców: różnorodność praktyk i konsekwencje legislacyjne* [Models for Implementing Citizens' Budgets in Poland as a Contribution to Organisational Listening to Residents' Needs: Diversity of Practices and Legislative Consequences], "Management and Administration Journal" 65(4). DOI: 10.34739/maj.2025.04.02.
- Kębłowski, W. (2014), *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja* [Participatory Budget: Evaluation], (Warszawa: Instytut Obywatelski).
- Kociuba, D., K. Rabczewska (2019), *Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina* [The Role of Participatory Budgets in the Development of Public Spaces in Polish Cities – A Case Study of Lublin], "Studia Regionalne i Lokalne" 2(76). DOI: 10.7366/1509499527605.

- Kraszewski, D., K. Mojkowski (2014), *Budżet obywatelski w Polsce* [Citizens' Budget in Poland], (Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego), <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D-Kraszewski-K-Mojkowski.pdf> (18.07.2025).
- Krześ, A. (2014), *Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego* [The Citizens' Budget as an Initiative Supporting Civic Engagement], "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 341: 93–103. DOI: 10.15611/pn.2014.341.08.
- Michalska-Żyła, A., K. Brzeziński (2017), *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współrządzenia miastem* [The Participatory Budget as an Initiative Supporting Civic Engagement], "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska: Sectio K" 24(2): 205–223. DOI: 10.17951/k.2017.24.2.205.
- Misiejko, A. (2020), *Budżet obywatelski w praktyce samorządów* [Citizens' Budget in Local Government Practice], (Warszawa: Wolters Kluwer).
- Mucha, A. (2018), *Zróżnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013–2016 w polskich miastach* [Diversity of Winning Citizens' Budget Projects in Polish Cities Between 2013 and 2016], "Prace Geograficzne" 154: 55–70. DOI: 10.4467/20833113PG.18.009.8761.
- Najwyższa Izba Kontroli [Supreme Audit Office] (2019), *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*. LGD.430.001.2019, Nr ewid. 20/2019/P/18/064/LGD [Information on Audit Results: *Functioning of Participatory (Citizens') Budgets*. LGD.430.001.2019, Ref. No. 20/2019/P/18/064/LGD], <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/064/> (18.07.2025).
- Pistelok, P. (2019), *Dąbrowski budżet partycypacyjny – model 2.0* [Dąbrowski Participatory Budget – Model 2.0], [in:] P. Pistelok, B. Martela (eds.), *Partycypacja publiczna: raport o stanie polskich miast* [Public Participation: Report on the State of Polish Cities], (Warszawa-Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów): 143–155.
- Podgórska-Rykała, J. (2019), *Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego* [Citizens' Budget Versus Participatory Budget: Two Solutions for One City as a Consequence of the Amendment to Local Government Law], "Roczniki Administracji i Prawa" 19 (Special Issue): 221–236. DOI: 10.5604/01.3001.0014.1029.
- Podgórska-Rykała, J., J. Grygieńć (2025), *Participation Disempowered: Polish Participatory Budgeting and a Missed Chance for Citizen Empowerment*, [in:] N. Kolleck, I.P. Karolewski (eds.), *Rethinking Citizenship in Central and Eastern Europe: Insights from Education and Political Research*, series: Bristol Studies in Comparative and International Education, (Bristol: Bristol University Press): 180–203.
- Pytlik, B. (2017), *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy* [Participatory Budgeting in Poland: Evolution and Dilemmas], "Studia z Polityki Publicznej" 4(1): 103–122. DOI: 10.33119/KSzPP.2017.1.6.

- Radzioch, J. (2020), *Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013–2019* [The Functioning of Participatory Budgeting in Wrocław in 2013–2019], [in:] H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak (eds.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce* [Economic and Social Aspects of Local Government Development in Poland], (Elbląg: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej): 199–214.
- Regulamin Budżetu Obywatelskiego [Citizens' Budget Regulations] (2025), [https://decyduje.lublin.eu/pl/budzet-obywatelski-1/portal/regulamin-bo/\(14.06.2025\)](https://decyduje.lublin.eu/pl/budzet-obywatelski-1/portal/regulamin-bo/(14.06.2025)).
- Rybińska, D. (2018), *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego* [The Institution of the Citizens' Budget as a Tool for Local Government Development], "Finanse i Prawo Finansowe" 1(17): 49–65. DOI: 10.18778/2391-6478.1.17.05.
- Rytel-Warzocho, A. (2010), *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich* [Public Participation in Budgetary Matters: The Porto Alegre Model as a Prototype for European Solutions], "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 1(1): 93–102. DOI: 10.15804/ppk.2010.01.07.
- Shybalkina, I., T. Nabatchi (2024), *School Participatory Budgeting: An Emerging Governance Tool and Its Managerial Considerations*, "Administration and Society" 56(4): 419–445. DOI: 10.1177/00953997241236940.
- Serzysko, E. (ed.). (2014), *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce* [Standards for Participatory Budgeting Processes in Poland], (Warszawa: Fundacja Stocznia).
- Sintomer, Y., C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti (2012), *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, "Journal of Public Deliberation" 8(2). DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.141>.
- Sintomer, Y., A. Röcke, C. Herzberg (2016), *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*, (London–New York: Routledge).
- Sobol, A. (2017), *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego* [Citizens' Budget as a Tool for Local Development], "Studia Ekonomiczne: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 316: 172–182.
- Sorychta-Wojczyk, B. (2015), *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce* [Conditions for the Use of Citizens' Budgets in Public Administration in Poland], "Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej: Organizacja i Zarządzanie" 78: 421–430.
- Uchwała (2020/1560) Nr XXXV/903/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa, Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2020 r. poz. 1560 [Resolution 2020/1560 No. XXXV/903/20 of the Krakow City Council of February 12, 2020 on the Citizens' Budget Regulations of the City of Krakow, Official Journal of the Lesser Poland Voivodeship of 2020 item 1560].


- Uchwała Nr XIX/277/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach Budżetu Obywatelskiego Gminy Świebodzin [Resolution No. XIX/277/2020 of the Świebodzin City Council of June 29, 2020 on the Requirements to Be Met by the Draft Citizens' Budget and the Rules and Procedure for Conducting Public Consultations on the Citizens' Budget Within the Framework of the Citizens' Budget of the Świebodzin Municipality].
- Uchwała (2023/3539) Nr LXXI/1477/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie zasad i trybu Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2024, załącznik, Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2023 r. poz. 3539 [Resolution 2023/3539 No. LXXI/1477/VIII/2023 of the Poznań City Council of March 28, 2023 on the Principles and Procedure of the Poznań Citizens' Budget 2024, annex, Official Journal of the Greater Poland Voivodeship of 2023 item 3539].
- Ustawa (1990/16/95) z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 [Act 1990/16/95 of March 8, 1990 on Municipal Local Government, consolidated text Journal of Laws of 2025 item 1153].
- Wampler, B. (2012), *Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts*, "Journal of Public Deliberation" 8(2). DOI: 10.16997/jdd.138.
- Zarządzenie Nr B.0050.7.2024 Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dot. wskazania zadań do Zielonego Budżetu miasta Bierunia [Ordinance No. B.0050.7.2024 of the Mayor of Bieruń of January 15, 2024 on Conducting Public Consultations Regarding the Identification of Tasks for the Green Budget of the Town of Bieruń].
- Zielony Budżet [Green Budget] (21.05.2020), <https://budzet.um.poznan.pl/pbo21/zielony-budzet/> (14.06.2025).

The Growing Public Visibility of Yezidis in Germany: Strategies for Gaining Public Institution Status

Rosnąca widoczność jezydów w przestrzeni publicznej w Niemczech: strategie
na rzecz uzyskania statusu instytucji publicznej

ORAL ORPAK

Doctoral School of Social Sciences, Maria Curie-Skłodowska University
e-mail: oralorpak@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-6579-4516>

Abstract: Germany has Europe's largest and most organized Yezidi diaspora. However, their pursuit of legal religious recognition as a minority religious sect faces several unique challenges: the country's decentralized federal system and the lack of a formal constitution for the Yezidi religion and society. Unlike countries with uniform integration policies, Germany leaves religious recognition up to its federal states, resulting in varying approaches. This lack of unity makes it more difficult for the Yezidi community, as they must adapt strategies to suit regional legal frameworks. To gain official recognition from the German federal states, e.g., the Yezidi community and its religion need to be more institutionalized within the Yezidi German diaspora. Understanding how they navigate this fragmented system of integration and how they preserve their traditions amid institutional pressures is therefore essential to assessing their progress toward official recognition. In this study, I aim to highlight the latest developments in the Yezidi society of Germany and outline their strategies for achieving official recognition.

Keywords: Yezidis, Yezidi diaspora in Germany, official recognition, institutionalized Yezidism

Streszczenie: Niemcy są krajem o największej i najlepiej zorganizowanej diasporze jezydzkiej w Europie. Mimo to dążenia jezydów do uzyskania prawnego uznania jako mniejszościowej wspólnoty religijnej napotykają istotne wyzwania wynikające ze zdecentralizowanego systemu federalnego oraz braku formalnej konstytucji religii jezydzkiej. W Niemczech uznanie religijne należy do kompetencji krajów związkowych, co z kolei prowadzi do zróżnicowanych rozwiązań i utrudnia formułowanie spójnych strategii. W konsekwencji społeczność jezydka musi dostosowywać swoje działania do odmiennych ram prawnych poszczególnych regionów. Aby uzyskać oficjalne uznanie, zarówno diaspora, jak i sama religia wymagają dalszej instytucjonalizacji. Zrozumienie, w jaki sposób jezydzi poruszają się w tym rozproszonym systemie integracji oraz jak zachowują swoje tradycje w warunkach presji instytucjonalnych, jest kluczowe dla oceny ich postępów na drodze do oficjalnego uznania. Celem artykułu jest przedstawienie najnowszych

przemian w społeczności jezydzkiej w Niemczech oraz omówienie strategii, które podejmują na rzecz osiągnięcia oficjalnego uznania.

Słowa kluczowe: jezydzi, diaspora jezydзка w Niemczech, oficjalne uznanie, instytucjonalizacja jezydystwu

Yezidis, a religious minority from West Asian or Middle Eastern cultural regions, practice their religion, Yezidism, mainly in Kurdish languages. They are one of the heterodox communities within Kurdish society, alongside Kaka'is (Yarsan) and Alevis (Qizilbash) (Bruinessen 2000; Dulz 2016).

According to the statistics from the Non-Governmental Organization (NGO) Religious Studies Media and Information Service (REMID), there are one hundred thousand Yezidis in Germany.¹ They have become somewhat visible within German society, especially since the 2000s, and have taken part in public institutions across the country. Based on the data I collected from face-to-face interviews conducted in 2023 in Germany, Yezidis are afraid of losing their traditional Yezidism due to "the pressures of assimilation,"² while also seeking to gain status in public institutions or official religious recognition in Germany.

Despite historical limitations – such as the lack of an organized community and dedicated spaces – Yezidis in Germany have maintained their religious practices and rituals, mainly in private settings. Over the past twenty years, however, they have increasingly brought these traditions into the public sphere, marking a major shift in their religious and cultural expression. Their visibility now extends beyond cultural centers. The following quote from a Yezidi individual I met in 2023 supports this point:

I1MO³: The Yezidi population in Germany has increased significantly in recent years. In some schools, Yezidi students now make up fifty to sixty percent of the students. German authorities understand that this demographic change could lead to specific demands from the community in the future.

¹ According to the latest data shared at a symposium of the center of Gesellschaft Ezidischer AkademikerInnen The Yezidi population in Germany is reported to be 300,000. See GEA 17.09.2014.

² The decline in traditional Yezidi practices is often considered a result of assimilation. Many Yezidis in Germany describe this as a form of social pressure, an idea I have encountered frequently. Some of them call this "the pressure of assimilation" directly during our conversations.

³ I1 (Informant 1), M (Male), O (Oldenburg).

Yezidis plan to establish a fixed methodology for teaching their religion in public schools due to the increasing number of Yezidi students in recent years. Such situations bring the need to develop strategies to be officially recognized in different federal states of Germany. From this quote, we clearly understand that Yezidis expect several developments from federal states to make their lives easier in German public schools.

Their recent advocacy through newly established institutions helps shift Germany's societal discussion on religious groups. In this context, Jürgen Habermas' concept of "communicative rationality" offers a theoretical framework for understanding the potential role of religion in societal change in this study. The philosopher argues that modern, communicative reason alone is not enough to achieve social integration; religious sources can provide the cohesion needed for society (Habermas 1984). Additionally, J. Habermas suggests that religion should not be confined to the private sphere; instead, it can assist individuals in developing their moral intuitions by engaging with broader public discourse and societal traditions (Habermas 1996).

In the case of the Yezidis, their efforts to obtain official religious status in Germany are influenced by the frustration of assimilation, often occurring in environments where there are few spaces for religious practices. This situation prompts questions about the neutrality of the German State(s) and its approach to recognizing religious diversity.

1. Methodological Section, and the Conceptualization and Operationalization of the Study

This study employs a qualitative research design, utilizing empirical data gathered through ethnographic methods. The primary data collection techniques consisted of in-depth, semi-structured interviews and focus group discussions, guided by a schedule of open-ended questions. Participants were managers or heads of Yezidi cultural centers and associations, selected via purposive sampling to ensure they possessed comprehensive knowledge of community relations and public visibility. Data were collected through face-to-face engagements and observations in four German cities: Bielefeld, Celle, Hannover, and Oldenburg. To foster a trusting environment and enhance the authenticity of responses, all interactions were conducted in naturalistic settings.

Given the sensitive nature of the research topic within the Yezidi community, obtaining informed consent was a carefully managed process. In accordance with ethical research standards and participant requests, all respondents have been guaranteed anonymity. They are referred to by pseudonymous codes (e.g., I1MO, denoting the first Informant, Male, from Oldenburg).

The research impetus emerged during preliminary fieldwork for the author's doctoral dissertation in Germany in 2023. Initial observations indicated a pronounced community focus on strategies for institutionalization and a strong desire to accelerate the process of gaining official religious recognition. This prompted a targeted investigation into how institutionalization is perceived as a mechanism for enhancing public visibility.

Moreover, this study is grounded in several key concepts. First, institutionalization is operationalized as the initiatives undertaken to establish formal, structured organizations for the Yezidi religion and community, enabling it to function within a modern societal framework. Second, the analysis of institutionalization is situated within the broader context of integration. This study adopts a multidimensional understanding of this concept. For Rinus Penninx (2004: 3), integration is "the process of becoming an accepted part of society," encompassing legal, socio-economic, and cultural-religious dimensions. Similarly, Alastair Ager and Alison Strang (2008) provide a convergent framework, defining integration through key domains: achievement and access in employment; knowledge and practices of citizenship and rights; social connections between groups; and structural barriers to such connections related to the local environment, culture, and language.

Finally, the concept of official religious recognition is central, referring to the formal legal status granted to religious communities by the German state, a process with significant implications for integration policy. The interplay of these concepts – institutionalization as a community-driven strategy, integration as a state-level policy framework, and official recognition as a pivotal goal – forms the analytical core of this study.

2. German Federal States' Approaches to Religious Groups

Germany's 16 federal states (Bundesländer) have significant autonomy in regulating the registration of religious organizations. Unrecognized religious

communities are excluded from state-administered tax benefits, which are reserved for officially recognized religious entities under public law (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*). Federal law gives authorities the power to classify certain non-traditional religious movements as “sects” and to distribute publicly accessible information – including advisories or warnings – about their activities.⁴ The current relationship between the state and religious institutions in Germany is governed by the system called *Staatskirchenrecht* (religious law; Seiwert 2003). Under German law, federal states (*Länder*) and religious institutions work as cooperative partners. The German Constitution (Article 4)⁵ guarantees freedom of religion while maintaining state neutrality in matters of faith, ideology, and worldview. Although the state remains neutral, it actively collaborates with religious communities, as shown through church taxes (*Kirchensteuer*) and religious education in public schools. However, such cooperation requires a religious group to have official recognition. Major faith communities – including Catholic, Protestant, Jewish, and Muslim organizations, and Alevi (from 2020 onwards)⁶ can attain the status of a “corporation under public law” (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*). This designation grants them specific privileges, such as the right to collect church taxes and to provide confessional instruction in schools.

For the Yezidis, obtaining this status would not only confirm their legal standing but also support their integration into Germany’s organized religious community. The massacre of Yezidis by Islamic State (IS) in Iraq was recognized as “genocide” by the German parliament in 2023. The decision of Germany’s parliament, the Bundestag, is seen as a significant step by a large portion of Yezidi German society toward achieving institutional recognition soon. Consequently, Yezidis accelerated their efforts to become more visible within German society. Jürgen Habermas’s approach of communicative action is definitely suitable for the contemporary efforts of Yezidis. So, to navigate the complex relationship between the State and religion and to achieve official recognition from the German government, the Yezidis are expected to have strategies in harmony with the existing legal frameworks.

⁴ See U.S. Department of State 2021.

⁵ See The German Constitution n.d.

⁶ See *Alevism Gains Public Institution Status* 10.12.2025.

3. Increased Public Visibility and the Strategies That Were Developed

The Yezidi faith has generally not followed a formal daily routine. Instead, it has maintained a systematically organized social structure. In contrast, other religious groups in German society have well-established social and professional spheres. The Yezidi community, however, has lacked such formal arrangements. Additionally, religious instruction is provided irregularly, based on the leaders' convenience, rather than through a standardized system. Consequently, there is no formal institutionalization of religious education within the Yezidi diaspora in Germany. So, one of the most needed strategies is supposed to be concerning a formal Yezidism. Nonetheless, in recent years, the Yezidi community in Germany has developed strategies to establish a comparable system of structured religious education and increase public visibility. To achieve this, Yezidis have established institutions that might be considered as institutions of religion.



Figure. A constructed “prayer room” (*qub*) at Nordfriedhof Cemetery, Augsburg, representing the first Yezidi initiative of this kind in Germany. This gathering place for prayer represents the first effort by Yezidis, and such sites could help increase visibility of Yezidism in Germany
Source: Alt 8.08.2019.

The Qoba Ezi, is now considered as the place of gathering all Yezidis in Germany once a year. This structure made many Yezidis thinking about much more visibility. A head of a cultural center in Bielefeld, e.g., explains why they need the visibility of Yezidis as follows:

I2MB: Many Yezidis now hold German citizenship, and some residential areas have become predominantly Yezidi. Given these developments, local authorities may soon face increased expectations regarding cultural, religious, and social integration policies.

The vulnerability of cultural centers and organizations is evident in their efforts to achieve their goals. Being an organized religious group makes them more noticeable, which helps Yezidis develop more strategies in Germany. To gain institutional status, they first create plans for building gathering places for parents. Then they run newly opened cultural centers and humanitarian aid organizations. Below, I list several organizations established immediately after the 2014 genocide. It is noteworthy that there are over a hundred institutions and cultural centers within the German diaspora, and they are listed below. However, many of these organizations are inactive. They are actively working to increase the visibility of Yezidi society in Germany. Such efforts help Yezidis become a more organized and institutionalized community. But the first cultural centers were founded in the cities of Leer and Oldenburg in the 1990s (Wettich 2022). At that time, a few cultural centers were established in Germany in the 1990s. But today, the number of them is over one hundred.

Table. The latest Yezidi cultural centers in Germany

Cities	The names of cultural centers	Year of founded
Neuss/Dormagen	Rojnas Institution für ezidische Solidarität e.V	2021
Neunkirchen	Ezidische Jugend e.V in Saarland	2018
Düsseldorf	Ezidische Jugend Deutschland e.V	2011
Köln	Jezidische Kultur Köln e.V	2016
Köln	Jesiden Zentrum Köln e.V	2006
Köln	Ezdina Organization	2017
Bochum	Gemeinde der Eziden Bochum e.V	2015
Dortmund	Gemeinde der Yeziden in Dortmund und Umgebund e.V	2015
Münster	Ezidische Gemeinde in Münster e.V	2014
Bielefeld	Lalish Zentrum Deutschland	2007
Bielefeld	Deutsch-Ezidische Freundschaft e.V	2016
Unknown	Zentralrat der Eziden in Deutschland (aims to be federation)	2017
Unknown	Internationalen Unabhängiger Ezidischen Vereinigungen (aims to be federation)	2021

Source: Rojnas Foundation for Ezidi Solidarity n.d.

However, with institutionalization, developments in the Yezidi community are expected in two main areas in Germany. The first concern is about “assimilation.” The idea that traditional Yezidism is being absorbed is a worry raised by nearly every Yezidi. On this issue, many Yezidis have a pessimistic outlook. The second concern is that, with institutionalization, the Yezidi community might enter a new phase and reconnect with the younger generation regarding traditional knowledge. Artur Rodziewicz (2025) frames this issue in the context of Georgia as follows:

The initiatives undertaken by the Yezidi Spiritual Council of Georgia (YSCG) and the founding of the Yezidi Academy have allowed the Yezidi community to enter a sphere traditionally controlled by institutionalized religions. By developing their religious institutions, formal theologies, and textual hermeneutics, the Yezidis are positioning themselves to gain recognition as a world religion on equal footing with more established faiths. This institutional growth could be especially important for engaging younger Yezidis who have previously shown weak religious ties (Rodziewicz 2025).

Based on interviews I conducted with Yezidi individuals, Yezidis in Germany aim to have formal theologies, religious institutions and textual hermeneutics. In this case, a Yezidi theology department will likely be established in Germany soon. This development would significantly advance the institutionalization of the Yezidi religion, and the situation A. Rodziewicz referred to may also soon apply to the German context. However, the fear of assimilation remains common among Yezidis. A Yezidi informant explains it as follows:

I3MC: European state systems adopt a more individual-focused rather than a collectivist approach in their governance structures. These systems emphasize personal autonomy and integration, prioritizing individual development and participation over group affiliations. The state encourages individual achievement, ensuring that success and labor contributions support the institutional order rather than promoting communal solidarity. As a result, individuals become more oriented toward systemic goals – focusing on personal growth and operational conditions – while gradually distancing themselves from their original group identity. This detachment and redirection process marks the initial stage of assimilation.

Besides the efforts of institutionalization, the Yezidi community in Germany has pursued multiple strategic paths to gain public institutional

recognition. These strategies include religious simplification, which involves deliberately shifting how religious knowledge is transmitted and sourced, making theological concepts more accessible and standardized. Additionally, they aim to accelerate the formalization of religious structures, including codified practices, centralized authority, and organizational frameworks that align with societal expectations of institutional religion. They also strive to remain politically neutral. They maintain a conscious distance from Kurdish political movements to preserve communal autonomy. Many Yazidi stakeholders argue that such affiliations hinder pan-Yezidi solidarity in Germany, as articulated by one institutional leader. Another Yazidi head of a cultural center I met in 2023 highlights his opinion regarding political issues preventing the Yazidis from achieving official recognition in Germany as follows:

I4MH: In 2017, representatives from all Yazidi households in Niedersachsen (Lower Saxony) gathered in a series of large assemblies to establish a central administrative body. During these meetings, they obtained the necessary permits and drafted plans to create a central council (Zentralrat) along with a unified community center. However, some Yazidi associations affiliated with the PKK (Kurdistan Workers' Party) refused to join the Zentralrat, as they maintained independent organizational structures. Their reluctance was due to political concerns, mainly the potential loss of influence within the community. Despite these divides, many households supported the Zentralrat, allowing two years of coordinated effort before political disagreements ultimately hampered the consolidation process.

Conclusion

The pursuit of official recognition for Yazidism in Germany potentially risks exacerbating intra-communal fragmentation. This stems from the fact that distinct Yazidi groups, shaped by divergent socio-political and economic backgrounds in their homelands, have historically constituted their own discrete institutions and organizations. As illustrated in Table, initiatives such as the establishment of the Zentralrat in 2017 aimed to consolidate these factions under a unified representative body. However, as qualitative data from a Yazidi informant suggests, this objective remains formidable, notwithstanding the religion's underlying theological coherence.

What is evident is that the Yezidi community in Germany is currently navigating a critical juncture of institutional modernization. Contemporary endeavors are focused on the development of formal religious structures, the codification of a sacred textual canon, and the systematic articulation of doctrine. These processes represent significant strides toward the formalization and codification of Yezidi religious practice. It is crucial to note, however, that these internal developments are fundamentally mediated by the external German political context.

Consequently, two primary challenges could adversely affect the long-term presence and visibility of Yezidis in Germany. The first is the imperative to resolve the internal crisis of unity. A reduction in internal divisions and political polarization is a prerequisite for the community's societal integration and sustainable visibility. The second, more external challenge, is the ascendancy of right-wing populism, a force that has gained significant traction in German political discourse since 2015. The long-term implications of this trend for the Yezidi community remain uncertain. While thus far the rhetoric of parties such as the Alternative für Deutschland (AfD) has predominantly targeted Muslims and Islam – whom the party frames as a central “concept of the enemy” (Beuter, Kortmann 2023) – the broader climate of ethnoreligious nationalism presents a complex and evolving challenge. This is exemplified paradoxically by the AfD's own 2022 parliamentary motion (hib 275/2022) calling for therecognition and condemnation of the genocide against the Yezidis.” In summary, while the Yezidi community is actively engaged in strategies to enhance its societal visibility, it has not yet formulated a coherent or public strategy to mitigate the potential threats posed by the rise of right-wing populism, leaving it potentially vulnerable to shifts in the political landscape.

References

- Ager, A., A. Strang (2008), *Understanding Integration: A Conceptual Framework*, “Journal of Refugee Studies” 21(2): 166–191. DOI: 10.1093/jrs/fen016.
- Alevism Gains Public Institution Status in Germany in Major Victory for Alevis* (10.12.2025), Duvar English, <https://www.duvarenglish.com/alevism-gains-public-institution-status-in-germany-in-major-victory-for-alevis-news-55415> (18.06.2025).

- Alt, A. (8.08.2019), *Augsburger Jesiden bauen ersten Gebetsort in Deutschland*. Augsburg Allgemeine, <https://www.augsburger-allgemeine.de/augsburg/Augsburger-Augsburger-Jesiden-bauen-ersten-Gebetsort-in-Deutschland-id55133916.html> (28.05.2025).
- Beuter, C., M. Kortmann (2023), *Similar Yet Not the Same: Right-Wing Populist Parties' Stances on Religion in Germany and the Netherlands*, "Politics and Religion" 16(2): 374–392. DOI: 10.1017/S1755048322000062.
- Bruinessen, M. van (2000), *Kürtlük, Türklük, Alevilik: etnik ve dinsel kimlik mücadeleleri* [Being a Kurd, a Turk, an Alevi: Ethnic and Religious Identity Struggles], (Istanbul: İletişim Yayınları).
- Dulz, I. (2016), *The Displacement of the Yezidis After the Rise of ISIS in Northern Iraq*, "Kurdish Studies Archive" 4(2): 131–147. DOI: 10.1163/9789004506138_004.
- The German Constitution ("Basic Law") (n.d.), https://legislationline.org/sites/default/files/documents/66/Germany_Constitution_excerpts_en.pdf (21.06.2025).
- GEA (Gesellschaft Ezidischer AkademikerInnen) (17.09.2014), *Über die GEA*, <https://www.gea-ev.net/%C3%BCber-die-gea/> (10.05.2025).
- Habermas, J. (1984), *The Theory of Communicative Action*, (Boston: Beacon Press).
- Habermas, J. (1996), *Postmetaphysical Thinking: Philosophical Essay*, transl. W.M. Hohengarten, (Cambridge: MIT Press).
- Penninx, R. (2004), *Integration Processes of Migrants in the European Union and Policies Relating to Integration*. Presentation at the Conference on Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union, Istanbul, October 11–12, 2004, (Istanbul: Turkish Family Health and Planning Foundation): 1–19, <https://www.esiweb.org/pdf/turkeynetherlands/RinnusPenninx.pdf> (24.06.2025).
- Rodziewicz, A. (2025), *Towards the Institutionalization of Yezidism: The Akhtiarate of Georgia and the Yezidi Theological Academy*, "Kurdish Studies Journal" 3(1): 38–66. DOI: 10.1163/29502292-bja10009.
- Rojnas Foundation for Ezidi Solidarity e.V. [n.d.], *Rojnas Foundation for Ezidi Solidarity* [Facebook profile] (27.06.2025).
- Seiwert, H. (2003), *Freedom and Control in the Unified Germany: Governmental Approaches to Alternative Religions Since 1989*, "Sociology of Religion" 64(3): 367–375. DOI: 10.2307/3712490.
- U.S. Department of State (2021), *2021 Report on International Religious Freedom: Germany*, <https://www.state.gov/reports/2021-report-on-international-religious-freedom/germany/> (27.06.2025).
- Wettich, T. (2022), *Transformation Processes in the Yezidi Community in Germany*, [in:] Ph. Kreyenbroek, K. Omarkhali (eds.), *Yezidism: Between Continuity and Transformation*, (Wiesbaden: Harrassowitz): 223–250.

Jan Ryszard Sielezin, *Wybrane zagadnienia z metodologii badań. Kontekst historyczny i aktualne problemy*. Acta Universitatis Wratislaviensis. Nauki o Komunikacji Społecznej i Mediach, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2024, ss. 184

ANNA SZWED-WALCZAK

Dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: anna.szwed-walczak@mail.umcs.pl

Książka autorstwa Jana Ryszarda Sielezina ukazała się w 2024 r. nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego. Jest to kolejne opracowanie Autora dotyczące metodologii badań społecznych¹. Tym samym kontynuuje on pracę naukową w zakresie popularyzacji wiedzy metodologicznej i przedkładania wskazówek dla adeptów nauki. Mimo licznych publikacji na ten temat² książka ma charakter innowacyjny – łączy w sobie zarówno komponent wiedzy teoretycznej, jak i elementy praktyki badawczej w zakresie nauk społecznych. Opracowanie adresowane jest przede wszystkim do osób przygotowujących prace magisterskie, doktorskie lub habilitacyjne w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych. Warto dodać, że nauki społeczne mają specyficzny charakter ze względu na przedmiot badań, co wymaga szczególnego podejścia metodologicznego. Można je określić mianem nauk nomotetycznych, podstawowych i stosowanych (Łabędź 2024: 10). Jak pisał Stefan Ossowski, „zjawiska, procesy i rzeczy, którymi zajmują się nauki społeczne, stanowią przedmioty tych nauk wyłącznie, jako korelaty świadomości” (Ossowski 1967: 343).

Jan Ryszard Sielezin podkreśla, że współcześni badacze w szczególny sposób zmagają się z trudnościami w zachowaniu obiektywizmu oraz niezależności od wpływów politycznych i ideologicznych. Wynika to m.in. ze wzmożonego fałszowania źródeł, ułatwionego przez rozwój technologii,

¹ Zob. Sielezin 2010, 2013, 2015, 2018, 2020, 2021.

² Zob. np. Babbie 2004; Surmaczyński 2010; Sztumski 2010 i dalsze wyd. uzup.; Nowak 2012; Zieliński 2012; Bäcker i in. 2016; Janeczek, Walczak, Starościc 2019a, 2019b; Król-Kumor 2019; Johnson, Reynolds, Mycoff 2020; Domańska, Pomorski 2022.

np. poprzez wykorzystanie sztucznej inteligencji (AI)³, ale także z celowych działań podejmowanych przez instytucje, państwa czy grupy nieformalne w ramach wojny informacyjnej. Dodatkowym problemem jest specyficzne budowanie polityki historycznej, w której agresywne działania bywają usprawiedliwiane „krzywdą dziejową” lub „potrzebą wyrównania rachunków”⁴. Wreszcie trudności te wynikają z braku odpowiedniego dystansu badacza wobec przedmiotu lub podmiotu badań (Szacki 2006: 872).

W recenzowanej monografii za przykład niewłaściwego postępowania w procedurze badawczej – w kontekście niewłaściwej weryfikacji źródeł i konfrontacji z innymi źródłami – uznaje się antypolską politykę historyczną Rosji i Niemiec (s. 9). Jak zauważa Autor, „zdolność i umiejętność logicznego i krytycznego myślenia jest jedną z najważniejszych cech przydatnych w badaniach naukowych i ocenie innych” (s. 7). Myślenie krytyczne jest bowiem „procesem aktywnego i umiejętnego konceptualizowania, stosowania, analizowania, syntetyzowania i/lub oceniania informacji zebranych lub wygenerowanych przez obserwację, doświadczenie, refleksję, rozumowanie lub komunikację [...]” (Sanders, Moulenbelt 2011: 42–43; zob. *What Is Critical Thinking* 2024). Autor zaproponował katalog umiejętności, które powinien posiadać badacz. Wśród nich wyróżnił m.in. wnioskowanie, indukcję, dedukcję, egzegezę źródeł oraz rozpoznawanie poziomu ich informacyjności i wiarygodności (s. 8). Na przykładach omówił również typowe błędy metodologiczne popełniane przez osoby przygotowujące rozprawy doktorskie i habilitacyjne.

Książka składa się z czterech rozdziałów opatrzonych wstępem i zakończeniem. W rozdziale pierwszym zaprezentowano specyfikę źródeł w badaniach historyczno-politologicznych. Autor zwrócił uwagę na to, jak istotne w naukach społecznych jest korzystanie ze źródeł o różnej proveniencji. Dokonał przeglądu kategoryzacji źródeł, zaczynając od ich typologii zaproponowanej przez Johanna Gustava Droysena (pozostałości, źródła właściwe: pisemne i ustne, pomniki; s. 16), jej modyfikacji dokonanej przez Ernsta Bernheima, a następnie Marcellego Handelsmana, który wyróżnił źródła opisowe oraz źródła aktowe lub dokumentowe. Zaprezentował również klasyfikacje źródeł Stanisława Kościałkowskiego (dokumentalne, narracyjne, epistolarne), Gerarda Labudy (ergotechniczne, socjotechniczne, psychotechniczne) oraz Jerzego Topolskiego (bezpośrednie i pośrednie oraz pisane i niepisane).

³ Zob. np. Albright 2017: 87–89; Walecka-Rynduch 2024: 28–30; Sobek 2024: 70–71, 74–85.

⁴ Zob. Łódzki 2017: 21–24; Żoch 2021: 220–223; Barclay 2018; Palczewski 2017; Makowiec 10.05.2024; Musiał-Karg, Łukasik-Turecka 2023: 13–38.

Wskazał, że dla badaczy nauk społecznych i humanistycznych szczególnie ważne powinny być źródła opisowe (biografie, czasopisma, gazety codzienne, kroniki, opisy zdarzeń, pamiętniki, wspomnienia, relacje), aktowe (korespondencja prywatna i publiczna, noty, protokoły), pisemne (dokumentalne: akta parlamentarne, sądowe, kościelne, skarbowe, wojskowe, zrzeczeń kulturalnych i społecznych), narracyjne (autobiografie, czasopisma, dedykacje, kroniki, dzienniki, pamiętniki, wspomnienia) oraz dokumenty epistolarne. Nie pominął także źródeł ustnych i obrazowych (s. 28–29).

Jan Ryszard Sielezin ukazał konieczność wdrożenia krytyki źródeł, ich weryfikacji i konfrontacji z innymi źródłami, a także zastosowania hermeneutyki, znajomości uwarunkowań powstawania źródeł, języka epoki, w której powstały, oraz specyfiki instytucji, która je wytworzyła. Za niezbędne we współczesnych badaniach uznał również zgłębienie logiki formalnej oraz znajomość podstaw informatyki. Przedstawił przykłady błędów popełnianych na etapie gromadzenia i weryfikacji źródeł, wynikających m.in. z obecności w archiwach falsyfikatów, luk i błędów faktograficznych. Zwrócił także uwagę na konieczność klasyfikacji źródeł elektronicznych, co wymaga jednoznacznych definicji poszczególnych ich kategorii.

Rozdział drugi poświęcono trudnościom w procedurze badawczej, związanym z ustalaniem faktów, konstruowaniem definicji i formułowaniem hipotez oraz etapami ich weryfikacji. Autor niejako „prowadzi czytelnika za rękę”, wskazując, że przed przystąpieniem do realizacji zamysłu badawczego należy określić przedmiot i zakres badań oraz ustalić faktografię. Przedłożył autorowski schemat procesu wyodrębniania z faktu ogólnego innych faktów. Dokonał klasyfikacji faktów na proste, złożone i dziejowe (s. 56). Za konstruktywny element postępowania badawczego uznał odpowiednio skonstruowaną definicję. Zwrócił uwagę na różnice pomiędzy definicjami sprawozdawczymi a projektującymi. Za szczególną trudność na tym etapie uznał chaos semantyczny i mylenie przez adeptów nauki dogmatów z paradygmatem naukowym.

Pomocna dla magistrantów oraz doktorantów jest część dotycząca formułowania hipotez badawczych. Autor wskazał potencjalne źródła hipotez, a także wyjaśnił, jakie cechy powinna spełniać prawidłowa hipoteza badawcza. Wśród nich wyróżnił: objaśnianie faktów, możliwość zweryfikowania, „moc teoriiwórczą”, szczegółowość, prawdopodobieństwo, nieprzeczenie faktom naukowym (s. 72–73).

W rozdziale trzecim Autor odniósł się do najczęściej popełnianych w procedurze badawczej błędów: metodologicznych, interpretacyjnych i logicznych. Wykazał, że głównie wynikają one z braku krytycyzmu

względem źródeł. Krytycznie odniósł się do jakości prasy w XXI w., wskazując, że źródła prasowe zawierają *fake newsy*, błędy interpretacyjne, fakto-graficzne i logiczne, a nierzadko bywają również zmanipulowane. Wskazał techniki dezinformacyjne obecne we współczesnej prasie (s. 83). Zaznaczył też, że „źródła historyczne są również błędnie interpretowane w kontekście jednoczesnego traktowania źródła jako faktu historycznego i przekazu o faktach” (s. 89). Konkluzja dotyczyła dokumentów o różnej proveniencji.

Ostatni, czwarty rozdział zgłębia meandry wybranych metod empirycznych i technik badawczych: obserwacji, wywiadu, relacji, badań statystycznych. W rozdziale tym sprecyzowano reguły i specyfikę wymienionych metod i technik. Wskazano, w jaki sposób prawidłowo wykorzystać je w procedurze badawczej.

Każdy rozdział zawiera przykłady prawidłowo i błędnie realizowanych etapów w postępowaniu badawczym. Autor podpowiada też, w jaki sposób unikać „pułapek” metodologicznych. Dodatkowo – w kontekście przygotowania projektu badawczego – przedstawiono studium przypadku (*case study*) relacji polsko-rosyjskich oraz analizę logiczno-historyczną polityki historycznej Niemiec wobec Polski.

Język opracowania naukowego jest zrozumiały i przystępny. Poszczególne etapy postępowania badawczego zostały jasno sprecyzowane. Warto byłoby jednak dodać skrótowe, graficzne schematy przedstawiające działania związane z przygotowaniem procedury badawczej (z uwzględnieniem właściwej kolejności), a następnie także samej procedury. Dobrym uzupełnieniem książki byłby również indeks rzeczowy dotyczący elementów postępowania naukowego. Z kolei na podkreślenie zasługuje zamieszczenie indeksu nazwisk.

W przygotowywaniu monografii wykorzystano bogatą literaturę przedmiotu, w tym również źródła zagraniczne i materiały o różnej proveniencji. Publikacja zawiera streszczenia w językach angielskim, niemieckim i rosyjskim.

Recenzowana książka jest godna polecenia uczestnikom seminariów magisterskich oraz doktorantom, ponieważ może być szczególnie pomocna w przygotowaniu i realizacji projektów badawczych.

Bibliografia

- Albright, J. (2017), *Welcome to the Era of Fake News*, „Media and Communication” 5(2): 87–89. DOI: 10.17645/mac.v5i2.977.
- Babbie, E. (2004), *Badania społeczne w praktyce*, tłum. W. Betkiewicz i in., red. A. Klo-skowska-Dudzińska, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Bäcker, R., L. Czechowska, G. Gadomska, J. Gajda, K. Gawron-Tabor, M. Giedz, D. Kasproicz i in. (2016), *Metodologia badań politologicznych*, (Warszawa: Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych).
- Barclay, D. (2018), *Fake News, Propaganda, and Plain Old Lies: How to Find Trustworthy*, (Lanham: Rowman & Littlefield).
- Domańska, E., J. Pomorski (red.). (2022), *Wprowadzenie do metodologii historii*, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Janeczek, S., M. Walczak, A. Starościc (red.). (2019a), *Metodologia nauk*, cz. 1. *Czym jest nauka?*, seria: Dydaktyka Filozofii 9, red. S. Janeczek, (Lublin: Wydawnictwo KUL).
- Janeczek, S., M. Walczak, A. Starościc (red.). (2019b). *Metodologia nauk*, cz. 2. *Typy nauk*, seria: Dydaktyka Filozofii 9, red. S. Janeczek, (Lublin: Wydawnictwo KUL).
- Johnson, J.B., H.T. Reynolds, J.D. Mycoff (2020), *Political Science Research Methods*, (Thousand Oaks: CQ Press, an imprint of SAGE Publications, Inc.).
- Król-Kumor, M. (2019), *Dyskurs nauk humanistycznych*, (Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego).
- Łabędź, K. (2024), *Wprowadzenie*, [w:] K. Łabędź (red.), *Socjologia i psychologia polityki*, seria: Słowniki Społeczne, (Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Ignatianum w Krakowie): 9–11.
- Łódzki, B. (2017), *Fake News – dezinformacja w mediach internetowych i formy jej zwalczania w przestrzeni międzynarodowej*, „Polityka i Społeczeństwo” 15(4): 19–30. DOI: 10.15584/polispol.2017.4.2.
- Makowiec, P. (10.05.2024), *Rosyjska dezinformacja ewoluuje. AI w służbie fake newsów*, CyberDefence24, <https://cyberdefence24.pl/cyberbezpieczenstwo/rosyjska-dezinformacja-ewoluuje-ai-w-sluzbie-fake-newsow> (1.06.2025).
- Musiał-Karg, M., A. Łukasik-Turecka (2023), *Disinformation in the Media Space During the War in Ukraine: How Did Kremlin’s Fake News Blame Ukraine, the USA and NATO for the Invasion*, [w:] M. Musiał-Karg, N. Lubik-Reczek (red.), *The War in Ukraine: (Dis)Information – Perception – Attitudes*, seria: International Relations in Asia, Africa and the Americas 17, (Berlin: Peter Lang): 13–38.
- Nowak, S. (2012), *Metodologia badań społecznych*, seria: Biblioteka Socjologiczna, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Ossowski, S. (1967), *Zoologia społeczna i różnicowanie kulturowe. Dzieła*, t. 4, (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe).

- Palczewski, M. (2017), *Fake News: A Continuation or Rejection of the Traditional News Paradigm?*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Litteraria Polonica” 5(43): 23–34. DOI: 10.18778/1505-9057.43.02.
- Sanders, M., J. Moulénbelt (2011), *Defining Critical Thinking: How Far Have We Come?*, „Inquiry Critical Thinking Across the Disciplines” 26: 38–46.
- Sielezin, J.R. (2010), *Badania źródłoznawcze w politologii: wybrane zagadnienia metodologiczne*, seria: Acta Universitatis Wratislaviensis 3235, (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego).
- Sielezin, J.R. (2013), *Krytyka naukowa, ale jaka? O rzemiośle recenzenta nauk humanistycznych*, [w:] J. Juchnowski, R. Wiszniowski (red.), *Współczesna teoria i nauka badań społecznych i humanistycznych*, t. 2, (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek): 296–309.
- Sielezin, J.R. (2015), *Biografistyka – perspektywy rozwoju i ograniczenia. Aspekt metodologiczny i źródłoznawczy*, [w:] J.R. Sielezin (red.), *W kręgu historii i archiwistyki*, (Jelenia Góra: Wydawnictwo Poligrafia Ad Rem): 21–35.
- Sielezin, J.R. (2018), *Wieloznaczność pojęcia „fakt” jako wyznacznik przedmiotu badań w naukach społecznych i humanistycznych*, [w:] J.R. Sielezin (red.), *Studia metodologiczne z nauk społecznych*, (Wrocław: Oficyna Wydawnicza Arboretum): 91–129.
- Sielezin, J.R. (2020), *Post-prawda jako element polityki historycznej Rosji wobec Polski – kontekst międzynarodowy*, „Facta Simonides” 1(13): 5–17.
- Sielezin, J.R. (2021), *Metodologia badań społecznych: definicje, terminy, pojęcia*, (Jelenia Góra: Wydawnictwo Poligrafia Ad Rem).
- Sobek, J.B. (2024), *Treści generowane przez sztuczną inteligencję w kontekście ochrony przed dezinformacją*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 33(3): 69–90. DOI: 10.37055/sbn/188916.
- Surmaczyński, M. (2010), *Podstawowe problemy metodologiczne nauk społeczno-politycznych*, seria: Acta Universitatis Wratislaviensis 3242, (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego).
- Szacki, J. (2006), *Historia myśli socjologicznej*, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Sztumski, J. (2010), *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, (Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”).
- Walecka-Rynduch, A. (2024), *Media immersyjne a kompozycja i dekompozycja sfery publicznej*, [w:] M. Łosiewicz, A. Ryłko-Kurpiewska, K. Knoch (red.), *Komunikacja w erze mediów cyfrowych: kreacja, wizerunek, dyskurs*, (Wrocław: Polskie Towarzystwo Komunikacji Społecznej; Gdańsk: Instytut Mediów, Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Gdańskiego): 15–35.
- What Is Critical Thinking* (2024), <https://louisville.edu/ideastoaction/about/criticalthinking/what> (1.06.2025).
- Zieliński, J. (2012), *Metodologia pracy naukowej*, (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR).
- Żoch, M. (2021), *Fake news jako narzędzie dezinformacji*, „Cywilizacja i Polityka” 19(19): 219–234. DOI: 10.15804/cip202113.

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawo cywilne i rodzinne wobec wyzwań XXI wieku: perspektywa międzynarodowa” 9 maja 2025 roku

KRZYSZTOF JUREK

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, Uniwersytet Jagielloński
e-mail: krzysztof.jurek@doctoral.uj.edu.pl

Dnia 9 maja 2025 r. o godzinie 9:00 na platformie MS Teams odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawo cywilne i rodzinne wobec wyzwań XXI wieku: perspektywa międzynarodowa” zorganizowana przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu (UMK). Celem konferencji było zgłębienie wyzwań, przed którymi stoi prawo cywilne i rodzinne w XXI w., z uwzględnieniem międzynarodowych perspektyw i doświadczeń. Uczestnicy analizowali wpływ globalnych zmian społecznych, technologicznych oraz demograficznych na regulacje prawne, w tym zmieniające się struktury rodzinne i nowe formy relacji międzyludzkich. Wydarzenie to służyło wymianie wiedzy i najlepszych praktyk w zakresie dostosowywania prawa do współczesnych realiów, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Podczas forum naukowego omawiane były kwestie harmonizacji przepisów prawnych między różnymi systemami prawnymi oraz wyzwań związanych z migracjami i transgranicznymi rodzinami. Istotnym zadaniem było również rozważenie wpływu nowych technologii na prawo cywilne i rodzinne, zwłaszcza w kontekście ochrony danych osobowych i praw rodziców. Konferencja pozwoliła na wymianę doświadczeń dotyczących ochrony praw człowieka w aspekcie prawa rodzinnego, szczególnie w odniesieniu do międzynarodowych umów i standardów. Uczestnicy mieli okazję zidentyfikować obszary, w których konieczne są zmiany legislacyjne i dostosowanie przepisów do potrzeb współczesnych społeczeństw. Spotkanie stanowiło platformę do refleksji nad przyszłością prawa cywilnego i rodzinnego w globalnym kontekście.

Doktor Tomasz Jasiakiewicz, przewodniczący konferencji, serdecznie powitał gości i prelegentów, podkreślając radość z możliwości wspólnego uczestnictwa w wydarzeniu, które skupia specjalistów z różnych dziedzin

prawa cywilnego i rodzinnego. Podkreślił, jak ważne jest, by w obliczu wyzwań XXI w. wspólnie zastanowić się nad przyszłością prawa w kontekście globalnych zmian i dynamicznych procesów społecznych. Ponadto zaznaczył, że wymiana wiedzy i doświadczeń w międzynarodowej perspektywie pozwala na wypracowanie rozwiązań, które będą mogły odpowiedzieć na współczesne problemy w obszarze regulacji prawnych. Wyraził nadzieję, iż konferencja stanie się przestrzenią do owocnych dyskusji, które przyczynią się do rozwoju prawa cywilnego i rodzinnego w kontekście międzynarodowym.

Pierwszym prelegentem był dr Piotr Wojnicz z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Jego wystąpienie koncentrowało się na problematyce *Transgranicznego uprowadzenia rodzicielskiego w kontekście zagrożeń dla praw dziecka*. Omówił sytuacje, w których jedno z rodziców bezprawnie wywozi dziecko do innego kraju. Transgraniczne uprowadzenia rodzą poważne ryzyko naruszenia podstawowych praw dziecka. Szczególnie istotne w tym kontekście są prawo do kontaktu z obojgiem rodziców oraz prawo do stabilnego środowiska życia. Temat objął także analizę mechanizmów prawnych służących przeciwdziałaniu takim sytuacjom. Autor wystąpienia zwrócił uwagę na konieczność współpracy międzynarodowej i szybkich działań w celu ochrony dzieci. Wykład ukazał także, jak poważnym wyzwaniem dla prawa i praktyki są transgraniczne uprowadzenia rodzicielskie.

Kolejnym prelegentem był mgr Michał Ochociński ze Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych UMK – Academia Rerum Socialium. Temat jego wystąpienia brzmiał: *Czy prowadzenie konta w social mediach może skutkować odmową udzielenia kredytu konsumenckiego? W swoim referacie poruszył zagadnienia związane z wykorzystywaniem danych z mediów społecznościowych w procesach oceny zdolności kredytowej. Zwrócił uwagę na ryzyko naruszenia prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Omówił także potencjalne mechanizmy profilowania klientów na podstawie ich aktywności internetowej. Przedstawił przykłady sytuacji, w których informacje z social mediów mogłyby negatywnie wpłynąć na decyzję kredytową. Podkreślił, że obecne przepisy nie zawsze nadążają za rozwojem technologii i praktykami instytucji finansowych. Wskazał na potrzebę wyraźniejszych regulacji chroniących konsumentów przed nieuprawnionym wykorzystaniem ich danych.*

Z odczytem *Przyszłość użytkowania wieczystego i innych praw emfiteutycznych w Europie* wystąpił Kacper Nowacki z Uniwersytetu Warszawskiego, który wyjaśnił historyczne korzenie instytucji emfiteuzy oraz jej ewolucję w różnych systemach prawnych. Omówił znaczenie prawa wieczystego użytkowania w kontekście gospodarowania nieruchomościami. Zwrócił

także uwagę na różnice w regulacjach między państwami europejskimi oraz na tendencje do ograniczania lub przekształcania takich praw. Ponadto wskazał na praktyczne skutki prawne dla właścicieli i użytkowników nieruchomości. Prelegent podkreślił, że ubezwłasnowolnienie wieczyste może prowadzić do ograniczenia swobody dysponowania własnością. W tym aspekcie przedstawił przykłady sporów i problemów wynikających z przestarzałych form użytkowania wieczystego. Zasygnalizował potrzebę reformy i dostosowania prawa do współczesnych realiów gospodarczych. Wystąpienie spotkało się z dużym zainteresowaniem, zwłaszcza w kontekście aktualnych zmian legislacyjnych w Polsce i Europie.

Kolejny referat należał do Krzysztofa Olszewskiego z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Tematem jego wystąpienia były *Prześlanki rozwodowe w porządkach prawnych państw Unii Europejskiej*. Prelegent przedstawił różnorodność podejść do kwestii rozwodów w krajach UE, zwracając uwagę na różnice w regulacjach prawnych. Omówił, jak poszczególne państwa definiują przyczyny rozwodów, w tym np. winę jednej ze stron, brak zgody małżonków czy długotrwałe rozdzielanie. Autor wystąpienia poruszył także temat wpływu tradycji kulturowych i religijnych na prawo rozwodowe w różnych krajach UE. Zauważył, że unijne regulacje próbują harmonizować przepisy dotyczące międzynarodowych rozwodów, ale w praktyce wciąż istnieją istotne różnice. Ponadto podkreślił, iż różnorodność w prawodawstwach wpływa na skomplikowanie procesu rozwodowego, szczególnie w przypadkach transgranicznych. Wystąpienie skłoniło uczestników konferencji do refleksji nad potrzebą większej harmonizacji przepisów rozwodowych w UE.

Następnie głos zabrała Weronika Klecha z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (UMCS). Temat jej wystąpienia był następujący: *Prawa dziecka do wolności wyznania na przykładzie państw Unii Europejskiej*. W swojej prezentacji omówiła, w jaki sposób różne systemy prawne chronią swobodę wyznania dzieci, zwracając szczególną uwagę na rolę rodziców w kształtowaniu przekonań religijnych małoletnich. Podkreśliła, że prawo dziecka do wolności sumienia musi być równoważone z prawem rodziców do wychowania zgodnie z własnymi przekonaniami. W odczycie prelegentka przywołała konkretne przykłady rozwiązań stosowanych w wybranych państwach UE. Zaznaczyła także, że ochrona wolności wyznania dziecka różni się w zależności od kultury i tradycji danego kraju. Wystąpienie zachęciło uczestników do refleksji nad granicami autonomii dziecka w sferze religii.

Małgorzata Michalska z UMK przedstawiła wykład *Ochrona dóbr osobistych w dobie globalizacji oraz perspektywa międzynarodowa*, w którym

podkreśliła, że globalizacja stawia nowe wyzwania przed tradycyjnym rozumieniem dóbr osobistych. Omówiła wpływ Internetu, mediów społecznościowych i nowych technologii na prawo do prywatności i ochronę wizerunku. Zwróciła uwagę, że naruszenia dóbr osobistych mogą mieć charakter transgraniczny i trudniej je skutecznie ścigać. Prelegentka porównała różne systemy ochrony dóbr osobistych, wskazując na istotne różnice między krajami europejskimi a państwami spoza UE. Podkreśliła rolę międzynarodowych organizacji w kształtowaniu standardów ochrony prywatności. Ponadto przeanalizowała wyzwania związane z egzekwowaniem wyroków sądowych w sprawach o naruszenie dóbr osobistych na arenie międzynarodowej, zaznaczając, że ochrona musi uwzględniać nie tylko prawo krajowe, ale również konwencje międzynarodowe. Wskazała na znaczenie współpracy państw w przeciwdziałaniu naruszeniom w sieci. Małgorzata Michalska podkreśliła również konieczność edukowania społeczeństwa w zakresie ochrony własnych praw. Wystąpienie spotkało się z dużym zainteresowaniem i stało się impulsem do ożywionej dyskusji.

Elżbieta Michalewska z Uniwersytetu Śląskiego w wystąpieniu *Międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka a obecne prawo unijne* przedstawiła, jak rozwój prawa UE wpłynął na implementację międzynarodowych norm praw człowieka. Prelegentka zwróciła uwagę na rolę Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Podkreśliła, że choć prawo unijne często wzmacnia ochronę praw jednostki, to nie zawsze w pełni realizuje standardy międzynarodowe. Prelegentka omówiła przykłady rozbieżności między europejskim a międzynarodowym systemem ochrony praw człowieka. Wskazała na wyzwania wynikające z napięcia między autonomią prawa UE a zobowiązaniami międzynarodowymi państw członkowskich. Wystąpienie zachęciło uczestników konferencji do refleksji nad potrzebą dalszej harmonizacji standardów ochrony praw człowieka w Europie.

Kolejną prelegentką była Jolanta Andrzejewska z UMCS, a temat jej wystąpienia stanowił *Problem przymusowego małżeństwa na gruncie prawa międzynarodowego*. Mówczyni omówiła, jak różne systemy prawne traktują kwestię przymusowych małżeństw oraz jakie mechanizmy prawne mają na celu ich eliminację. Zwróciła uwagę na międzynarodowe konwencje, takie jak Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, które zakazują tego typu praktyk. Autorka przeanalizowała również wyzwania związane z egzekwowaniem tych przepisów w różnych krajach, zwłaszcza tam, gdzie tradycje kulturowe sprzyjają tego

rodzaju praktykom. Wskazała na rolę organizacji międzynarodowych w promowaniu edukacji i świadomości na temat praw człowieka, w tym prawa do wyboru małżonka. Podkreśliła, że problem przymusowych małżeństw wymaga współpracy państw oraz organizacji pozarządowych na poziomie globalnym. Zauważyła również, iż w niektórych państwach przymusowe małżeństwa wciąż są postrzegane jako norma społeczna, co znacząco utrudnia walkę z tym zjawiskiem. Wystąpienie prelegentki wywołało liczne pytania oraz ożywioną dyskusję na temat skutecznych narzędzi ochrony praw osób zagrożonych przymusowym małżeństwem.

Kolejny wykład zatytułowany *Prawo do życia rodzinnego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* przedstawiła Natalia Foik z UMK. W swoim referacie prelegentka omówiła, w jaki sposób Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) interpretuje i chroni prawo do życia rodzinnego, będące jednym z podstawowych praw człowieka. Przedstawiła, jak orzecznictwo Trybunału wpływa na legislację państw członkowskich Rady Europy w zakresie ochrony rodzin. Zaprezentowała również przykłady spraw, w których ETPC musiał wyważyć prawo do poszanowania życia rodzinnego wobec innych wartości, takich jak bezpieczeństwo publiczne czy interes państwa. Zwróciła też uwagę na wyzwania wynikające z odmiennych interpretacji tego prawa w poszczególnych krajach. Podkreśliła, że orzecznictwo Trybunału często prowadzi do redefinicji granic ingerencji w życie rodzinne, uwzględniając dynamiczne zmiany społeczne. Szczególny nacisk położyła na znaczenie tego prawa w kontekście migracji, rozbitych rodzin oraz prawa do utrzymywania kontaktu z dziećmi. Jej wystąpienie stało się forum wymiany myśli na temat granic ingerencji w życie rodzinne w świetle ochrony praw człowieka.

Ostatni referat zatytułowany *Efektywność Konwencji haskiej w sprawach uprowadzeń rodzicielskich oraz wyzwania, jakie stają przed nią w XXI wieku* należał do Julii Grochowskiej z UMK. Prelegentka omówiła, jak Konwencja haska dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę z 1980 r., mająca na celu przeciwdziałanie międzynarodowym uprowadzeniom dzieci przez rodziców, funkcjonuje w dzisiejszych realiach prawnych. Zwróciła uwagę na sukcesy, jakie Konwencja osiągnęła w zakresie szybkiej repatriacji dzieci, ale również na liczne trudności związane z jej stosowaniem. Wskazała także, że wiele krajów nie przestrzega terminów przewidzianych w Konwencji, co wpływa na opóźnienia w rozstrzygnięciu spraw. Podkreśliła również, iż różnice w interpretacji przepisów w różnych państwach powodują trudności w skutecznej realizacji jej celów. Przedstawiła

wyzwania związane z postępem technologicznym, który wprowadza nowe problemy, takie jak uprowadzenia za pośrednictwem mediów cyfrowych czy przenoszenie dzieci przez jednego z rodziców bez fizycznego przekroczenia granicy. Zasugerowała także potrzebę dostosowania dokumentu do nowych okoliczności, aby lepiej odpowiadał na współczesne zagrożenia. Autorka wystąpienia mówiła także o roli organów centralnych w monitorowaniu i egzekwowaniu postanowień Konwencji oraz o konieczności poprawy współpracy międzynarodowej. Prelegentka zasygnalizowała, że edukacja i świadomość prawna społeczeństw oraz pracowników sądów mają kluczowe znaczenie dla skuteczności ochrony dzieci. W wystąpieniu pojawiły się również sugestie dotyczące możliwych reform i modernizacji Konwencji haskiej. Prezentacja zakończyła się dyskusją o przyszłości międzynarodowego prawa ochrony dzieci.

Na zakończenie konferencji przewodniczący zachęcił wszystkich uczestników do aktywnego udziału w kolejnych wydarzeniach naukowych, które stanowią doskonałą okazję do pogłębiania wiedzy, wymiany doświadczeń oraz rozwijania współpracy – zarówno naukowej, jak i międzynarodowej – w obszarze zaangażowania obywatelskiego. Warto podkreślić, że tego rodzaju inicjatywy odgrywają istotną rolę w rozwoju nauki i praktyki społecznej, szczególnie w obliczu wyzwań współczesnego świata.

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Introduction	9

ARTYKUŁY

Krystyna LESZCZYŃSKA-WICHMANOWSKA, Rządy solidarnościowe w Polsce (1989–1993)	11
Krystyna LESZCZYŃSKA-WICHMANOWSKA, Solidarity Governments in Poland (1989–1993)	31
Maria MARCZEWSKA-RYTKO, Motivating Polish Voters: Political Campaign Before European Elections in Poland in 2019	53
Dawid PIENIĘŻNY, Biskup katolicki prezydentem państwa? Paragwajski przypadek Fernanda Lugo	69
Dawid PIENIĘŻNY, A Catholic Bishop as President of the State? The Paraguayan Case of Fernando Lugo	81
Krzysztof JUREK, Wdrażanie budżetów obywatelskich w Polsce – analiza wybranych doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego	93
Krzysztof JUREK, Implementation of Citizens’ Budgets in Poland – Analysis of Selected Experiences of Local Government Units	109
Oral ORPAK, The Growing Public Visibility of Yezidis in Germany: Strategies for Gaining Public Institution Status	125

RECENZJE

Jan Ryszard Sielezin, <i>Wybrane zagadnienia z metodologii badań. Kontekst historyczny i aktualne problemy. Acta Universitatis Wratislaviensis. Nauki o Komunikacji Społecznej i Mediach</i> , Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2024, ss. 184 (Anna Szwed-Walczak)	137
---	-----

SPRAWOZDANIA

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawo cywilne i rodzinne wobec wyzwań XXI wieku: perspektywa międzynarodowa”, 9 maja 2025 roku (<i>Krzysztof Jurek</i>)	143
---	-----

