

Katarzyna Kubuj

Instytut Nauk Prawnych PAN

Czy młodzi mogliby więcej? Obszary obywatelskiego zaangażowania w demokrację/i

1. Spór o kształt systemu demokratycznego jest jednym z najbardziej ożywczych w dziejach myśli politycznej. A twierdzenie, że współczesna demokracja przechodzi kryzys, nie jest dziś szczególnie odkrywcze. Jednym zaś ze skutków tego kryzysu, a mówiąc ściślej: systemu demokratycznego w takim kształcie, w jakim funkcjonuje on obecnie, jest postulat zwiększenia partycypacji obywateli w procesach politycznych¹. Zauważa się, że „jeśli demokracja jest sposobem zbiorowego działania, jej wszystkie reformy powinny iść w jednym zasadniczym kierunku: oddania kontroli nad działaniem tym, którzy je przeprowadzają i których ono dotyczy. Chodzi o kontrolę realną, a nie dokonującą się w domniemany sposób za pośrednictwem przedstawicieli”².

167

Postulaty dotyczące aktywności obywatelskiej rodzą wiele pytań, m.in. o to: Czy partycypacja to obowiązek, czy prawo (uprawnienie)? Czy powinno to być uprawnienie jednostkowe, czy grupowe? Które formy partycypacji obywatelskiej są najbardziej skuteczne? Jakie są zalety oraz wady charakteru rozstrzygnięć – wydawanych przez przedstawicieli lub bezpośrednio przez obywateli, wiążących bądź konsultacyjnych? Jednym z najbliższych obywatelowi jest zaś dylemat: Czy mogą mieć realny

¹ Sz. Wójcik, *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?*, [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014, s. 35. Zob. także S. Filipowicz, *Kryzys demokracji. Krok w kierunku diagnozy*, [w:] *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, red. J.G. Otto, Warszawa 2015; T. Snyder, *Droga do niewolności: Rosja – Europa – Ameryka*, Kraków 2019; F. Zakaria, *Przyszłość wolności. Nieliberalna demokracja w Stanach Zjednoczonych i na świecie*, Warszawa 2018.

² J. Sowa, *Ciesz się późny wnuku! Kolonializm, globalizacja i demokracja radykalna*, Kraków 2008, s. 449–450.

wpływ na rządzenie i na jakim poziomie wydaje się on najbardziej dostrzegalny? Problematyka ta zajmuje w dorobku naukowym Profesora Krzysztofa Skotnickiego znaczące miejsce. Jedynie tytułem przykładu można wskazać komentarze i analizy z zakresu prawa wyborczego czy dotyczące partii politycznych. W uznaniu wkładu Szanownego Jubilata w dziedzinę prawa konstytucyjnego oraz zachowując w pamięci wspólne lata pracy w Kancelarii Sejmu, dedykuję Panu Profesorowi niniejszy artykuł poświęcony wybranym aspektom udziału młodych ludzi we współdecydowaniu w państwie demokratycznym.

2. Świadomość praw obywatelskich nie jest dla młodzieży zagadnieniem abstrakcyjnym, wchodząc bowiem w wiek dorosłości rozszerza ona sposobność społecznego oddziaływania. Z demokratycznymi metodami spotyka się choćby na poziomie wyborów do samorządu szkolnego. Różne debaty, dyskusje i wydarzenia poświęcone tym problemom służą przybliżeniu środków oraz ożywieniu wyobrażeń obywatelskich. Stan zaangażowania młodych Polaków w demokrację obrazują wyniki licznych badań i analiz³, z których wyłania się kilka istotnych i dość wymownych kwestii. Pragnę jednak zastrzec, że nie jest intencją autorki szczegółowa analiza przytaczanych badań, stanowiących jedynie tło dla prezentacji wybranych zagadnień⁴.

Punktem wyjścia wielu prac badawczych jest ogólna konstatacja, że dla młodego pokolenia demokracja jest systemem zastanym, pewnym, a nie tym, o który trzeba walczyć na co dzień. Jest to dość oczywiste, skoro badana populacja to ludzie urodzeni już po okresie transformacji ustrojowej, a część z nich nawet po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Również

³ Zob. wnioski F. Pazderskiego, *Rozczarowani indywidualiści w poszukiwaniu nowej jakości w polityce. Demokracja i aktywność obywatelska oczami młodych Polaków*, Warszawa 2019. Ponadto opracowanie Instytutu Spraw Publicznych, idem, *Młodzi w Europie Środkowej 2020*, Projekt badawczy NDI (National Democratic Institute). Wyniki badania w Polsce lipiec 2020, Warszawa 2020; A. Kądziela, *Polityczny portret młodych Polaków*, Warszawa 2023; zob. także R. Marzęcki, *Młody obywatel we współczesnej demokracji europejskiej*, Warszawa 2013.

⁴ Z owym zastrzeżeniem wiąże się również fakt, że określenie „młodzi Polacy”, „młodzież”, „młode pokolenie”, nie stanowi odniesienia do konkretnych socjologicznych czy psychologicznych definicji traktujących tę grupę jako pewną kategorię społeczną (charakterystyczny jest brak jednoznaczności co do wskazania konkretnych granic wiekowych, zob. *Oblicza partycypacji obywatelskiej młodzieży*, red. K. Gomółka, I. Borucińska, Warszawa 2020, projekt South Baltic Youth Core Groups Network, s. 9–10, <https://sbycgn.eu/wp-content/uploads/2020/05/OBLICZA-PARTYCYPACJI-OBYWATELSKIEJ-M%C5%81ODZIE%C5%BBY.pdf> (dostęp: 3.06.2023). Chodzi o objęcie uwagami w sposób umowny ludzi zarówno niepełnoletnich (w wieku szkolnym), jak pełnoletnich (po ukończeniu 18 lat), którzy ze względu na swój młody wiek rozpoczynają lub są w początkowym etapie korzystania z pełni praw obywatelskich (np. w sondażach wyborczych grupą młodych określani są wyborcy przed ukończeniem 30. roku życia).

ewentualne sposoby wyrażania swojego niezadowolenia wydają się stanowić formę sprzeciwu w ramach obowiązującego systemu demokratycznego, a nie walkę o jego odzyskanie. Jednocześnie młodzi Polacy są niezadowoleni ze stanu debaty politycznej i oderwani od tradycyjnych instytucji demokracji przedstawicielskiej. Nie ufają instytucjom pośredniczącym, szczególnie partiom politycznym i tradycyjnym mediom, wykazując przy tym niewielką chęć, aby wziąć sprawy w swoje ręce i zmienić nieakceptowaną rzeczywistość⁵. W zmianie ich negatywnego nastawienia do życia publicznego nie pomaga fakt, że po upadku komunizmu to młodzi ludzie byli najmniej publicznie aktywną grupą w społeczeństwie. Do dziś nie zmieniło się to znacznie⁶. Sondaże opinii publicznej potwierdzają jednak ciągłe słabsze przywiązanie tego pokolenia do demokracji. Gdy w 2016 r. w całej populacji około 70% badanych zgadzało się ze stwierdzeniem, że „demokracja ma przewagę nad wszystkimi innymi formami rządów”⁷, podobnego zdania była już tylko połowa respondentów w wieku od piętnastu do dwudziestu czterech lat⁸. W 2020 r. zdecydowana większość młodych ludzi (71%) uważała system demokratyczny jako dobry lub bardzo dobry, ale był to spadek w stosunku do 2018 r. (89%). Wynik ten idzie w parze ze wzrostem uznania rządów silnego lidera (26% w 2020 r. wobec

⁵ Por. O. Gyárfásova, C. Molnár, P. Krekó, F. Pazderski, V. Wessenauer, *Youth, Politics, Democracy: Public Opinion Research in Hungary Poland and Slovakia*, NDI, Washington DC 2018, s. 4–6, <https://www.ndi.org/publications/youth-politics-democracy-public-opinion-research-hungary-poland-and-slovakia> (dostęp: 3.06.2023), cyt. za F. Pazderski, *Rozczarowani indywidualiści...*, s. 3. Porównanie postaw młodych ludzi w wieku 16–29 lat w 2018 i 2020 r. (F. Pazderski, *Młodzi w Europie Środkowej...*) pokazuje wzrost niezadowolenia z życia politycznego w kraju, a ponadto dowodzi, że najczęstszą formą aktywności politycznej jest głosowanie, po czym praktykowane są mniej wymagające formy działalności w Internecie. Nieznacznie wzrosło członkostwo w partiach politycznych, ale tendencja jest odwrotna we wszystkich innych formach zaangażowania (udział w demonstracji; kontakt z politykiem w konkretnej sprawie; podpisanie petycji – poza Internetem; głosowanie w wyborach ogólnokrajowych; głosowanie w wyborach lokalnych – trzeba przy tym zaznaczyć, że chodzi o deklaracje ankietowanych, a nie faktyczne wyniki wyborcze). Również w najnowszych badaniach zauważa się, że najbardziej demotywowującymi czynnikami wpływającymi na brak zaangażowania młodych w życie polityczne są niezmiennie: negatywny obraz życia politycznego (21,9%) i brak poczucia wpływu na rzeczywistość (17,3%). A. Kądziała, *Polityczny portret...*, s. 20.

⁶ B. Roguska, *Aktywność społeczno-polityczna Polaków. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2016, cyt. za F. Pazderski, *Rozczarowani indywidualiści...*, s. 3. Zob. także tego autora, *Odlegli obserwatorzy, niezadowoleni konformiści czy poszukujący obywatele? Postawy młodych Polek i Polaków wobec demokracji i polityki*, Warszawa 2018.

⁷ M. Feliksiak, *Opinie o demokracji. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2017; F. Pazderski, *Rozczarowani indywidualiści...*, s. 3.

⁸ J. Kucharczyk, A. Łada, *Akceptacja, reforma, rozstanie? Młodzież z sześciu państw członkowskich Unii Europejskiej wobec integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2017, s. 18–20; cyt. za F. Pazderski, *Rozczarowani indywidualiści...*, s. 3.

20% w 2018 r.). Warto przy tym zauważyć, że w ostatnich latach u młodych ludzi wzrosła świadomość trudności, jakie stawia przed nimi kapitalistyczny model społeczno-gospodarczy. W rezultacie zaczęli zwracać większą uwagę na komfort i materialne warunki pracy niż na prawa polityczne (warto wspomnieć choćby dyskusje dotyczące tzw. umów śmieciowych czy wydłużenia okresu urlopu macierzyńskiego)⁹.

Badania dowodzą, że młodzi ludzie decydują się przyjmować rolę raczej odległych obserwatorów niż samodzielnie angażować w życie publiczne, zwłaszcza w działania prowadzone przez partie polityczne. Ponieważ najważniejszym źródłem informacji o sprawach publicznych dla młodych ludzi jest sieć – Facebook i portale internetowe – są oni najbardziej narażeni na profilowanie i manipulowanie za pomocą treści internetowych przez ekspertów pracujących z dużymi pakietami danych (*big data*), a także na zamknięcie we własnych bańkach informacyjnych¹⁰.

Mniej więcej od dekady zwraca się uwagę na pewne zmiany w postawach wyborczych i sposobie głosowania młodych Polaków. W wyborach powszechnych jesienią 2015 r. osoby w wieku od osiemnastu do dwudziestu dziewięciu lat opowiedziały się głównie za kandydatami antysystemowymi i opozycyjnymi¹¹. Jednocześnie w tej samej grupie obywateli była największa absencja wyborcza. Nie głosowało 48,2% wyborców w wieku od osiemnastu do dwudziestu pięciu lat i 43,5% wyborców w wieku od dwudziestu sześciu do trzydziestu lat¹².

Interesująco na tym tle wygląda frekwencja wyborcza w ostatnim okresie. O ile bowiem w wyborach samorządowych w 2018 r. wzięło udział 34,8% uprawnionych Polaków w wieku 18–29 lat (przy 54,9% ogólnej frekwencji wyborczej), jeszcze mniej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. – 27,6% (przy ogólnej frekwencji 45,68%), to w wyborach parlamentarnych w 2019 r. zagłosowało 46,4% uprawnionych młodych Polaków (frekwencja wyniosła 61,7%), a w drugiej turze wyborów prezydenckich w 2020 r. rekordowo aż 64%, co tylko nieznacznie odbiegło od

⁹ Według najnowszych badań aż 71,2% respondentów oceniło, że w ciągu ostatnich 8 lat perspektywy życia w Polsce dla osób młodych się pogorszyły, A. Kądziała, *Polityczny portret...*, s. 46.

¹⁰ Zob. F. Pazderski, *Odlegli obserwatorzy...*

¹¹ Trzy czwarte zagłosowało przeciw rządzącej wtedy Platformie Obywatelskiej, która zdobyła jedynie 14,6% głosów najmłodszych Polaków. Ponad jedna czwarta osób z tej grupy – 25,8% – zagłosowała na Prawo i Sprawiedliwość, 19,9% poparło antysystemowy ruch Kukiz'15, a 16,8% – prawicową i eurosceptyczną partię KORWiN, która trzy czwarte swoich głosów zebrała w grupie najmłodszych wyborców. Ipsos, *Jak głosowali młodzi? Kto faworytem starszych?*, <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-wybory-parlamentarne-2015/aktualnosci/news-wybory-2015-ipsos-jak-glosowali-mlodsi-kto-faworytem-starszy,nId,190981> (dostęp: 25.10.2015).

¹² F. Pazderski, *Rozczarowani indywidualiści...*, s. 4.

ogólnej frekwencji ukształtowanej na poziomie 68,18%¹³. Na uwagę zasługuje jednak wysoki, kształtujący się na poziomie 72,2%, deklaracyjny poziom uczestnictwa osób poniżej 30. roku życia w głosowaniu w najbliższych wyborach parlamentarnych¹⁴.

Poza udziałem w wyborach wzrosło zaangażowanie młodych ludzi w szereg inicjatyw niezależnych społecznych ruchów protestu¹⁵. W 2012 r. był to ruch anty-ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA), przeciwstawiający się umowie handlowej między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi, dotyczącej zwalczania obrotu towarami naruszającymi prawa autorskie, którą postrzegano jako próbę cenzury Internetu. Od 2016 r. młodzi w Polsce byli obecni podczas manifestacji czarnego protestu, skierowanego przeciw zaostreniu prawa aborcyjnego. Wielu młodych Polaków uczestniczyło w manifestacjach w lipcu 2017 r., w sprawie kontrowersyjnych reform wymiaru sprawiedliwości zaproponowanych przez rządzące Prawo i Sprawiedliwość. Licznie ruszyli na ulice po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r. (sygn. K 1/20), który stał się bodźcem do wyrażenia sprzeciwu nie tylko w sprawie polityki aborcyjnej, ale także sposobu sprawowania władzy przez partię rządzącą. Jedną z najbardziej charakterystycznych inicjatyw jest zaś organizowany od kilku lat Młodzieżowy Strajk Klimatyczny. I chociaż w skali ogółu społeczeństwa zaangażowanie Polaków, i podobnie młodych ludzi, w ruchy i protesty uliczne to zjawisko o kilkuprocentowym zasięgu, trudno zaprzeczyć, że dla pewnej grupy charakterystyczne jest zapotrzebowanie na głośne i zauważalne wyrażanie niezadowolenia. W najbardziej newralgicznych kwestiach nie stanowiły przeszkody nawet szczególne okoliczności, uwarunkowane w ostatnim czasie pandemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2.

171

3. Jedną z ważniejszych sfer partycypacji młodych obywateli w życiu publicznym koncentruje się wokół praw wyborczych. Jak zauważa Profesor Krzysztof Skotnicki, określenie kręgu osób mogących wybierać

¹³ Dane z informacji PKW oraz Ipsos dla TVN24. Nie jest intencją autorki analizowanie preferencji wyborczych młodego pokolenia. Warto jednak zauważyć, że o wiele częściej niż w starszych grupach wiekowych wyborców młodzi są mniej podatni na wspieranie największych partii, rządzących czy opozycyjnych (PO v. PiS czy PiS v. PO), a chętnie darzą zaufaniem ugrupowania bądź polityków na scenie politycznej nowych lub z nowym/odnowionym programem, jak w swoim czasie Janusz Palikot, Paweł Kukiz, a ostatnio Szymon Hołownia czy Partia Razem albo Konfederacja. Zob. J. Szymczak, „Mową nienawiści polską młodzież zryto”, czyli przebudzenie młodych (rekord frekwencji i więcej), <https://oko.press/mowa-nienawisci-polska-mlodziez-zryto-czyli-przebudzenie-mlych-rekord-frekwencji-i-wiecej/> (dostęp: 3.06.2023).

¹⁴ A. Kądziała, *Polityczny portret...*, s. 32.

¹⁵ F. Pazderski, *Rozczarowani indywidualiści...*, s. 5.

i dokonywać innych czynności wyborczych oraz być wybieranymi to kwestia bardzo istotna dla funkcjonowania każdego kraju. Jest to materia niesłychanie żywa, dynamiczna, która na przestrzeni ponad dwustu lat podlega ciągłym przemianom, ewoluuje i wokół której stale toczy się ożywiona dyskusja polityków, przedstawicieli nauki (głównie prawników, politologów i socjologów), ale również społeczeństwa zainteresowanego życiem publicznym¹⁶. I w tym obszarze od wielu lat pojawia się pytanie, jakie kryterium wiekowe jest najbardziej odpowiednie dla przyznania praw wyborczych. W zakresie czynnego prawa wyborczego granica wieku w Konstytucji RP z 1997 r. została ustalona na poziomie 18 lat (art. 62), co w polskich warunkach odpowiada uzyskaniu pełnoletności i pełnej zdolności do czynności prawnych. W przypadku biernego prawa wyborczego cenzus wieku ukształtowany w sposób zróżnicowany i zależny od urzędu, o jaki stara się kandydat (np. 35 lat na urząd prezydenta, 21 lat w wyborach do Sejmu, 30 lat do Senatu)¹⁷.

172

I choć co do zasady spośród wszystkich cenzusów wyborczych ten dotyczący wieku budzi najmniejsze wątpliwości, temat obniżenia wieku w zakresie czynnego prawa wyborczego co jakiś czas powraca do dyskusji¹⁸. Konkretna propozycja oddania prawa do wybierania obywatelom, którzy ukończyli 16. rok życia, pojawiła się z inicjatywy ugrupowania Twój Ruch w 2013 r. w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego¹⁹. Niedawno deklaracje obniżenia czynnego prawa wyborczego do 16. roku życia w wyborach samorządowych, a w dalszej kolejności także parlamentarnych i prezydenckich, składał lider ruchu Polska 2050 Szymon Hołownia²⁰. Jeszcze bardziej radykalne poglądy ma w tej kwestii

¹⁶ K. Skotnicki, *W sprawie konieczności zmian konstytucyjnej regulacji cenzusów wyborczych*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 314; idem, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

¹⁷ K. Skotnicki zwraca uwagę, że uzależnienie posiadania czynnego i biernego prawa wyborczego od osiągnięcia pewnego wieku, z którym związane jest uzyskanie minimalnego doświadczenia życiowego, jest zrozumiałe, a przez niektórych przedstawicieli doktryny i polityków traktowane nawet nie jak cenzus wyborczy, lecz naturalne kryterium wykluczające niektóre osoby od możliwości głosowania czy kandydowania. K. Skotnicki, *W sprawie konieczności...*, s. 317.

¹⁸ Zob. raport przedstawiający ewolucję podejścia do problemu obniżania wieku wyborczego oraz związane z nim najważniejsze dylematy, dyskutowane na świecie i w Polsce: M. Waszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia wieku wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011; także *Europejskie wybory młodych*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2014.

¹⁹ Druk sejmowy 2110/VII. Projekt ustawy został odrzucony w pierwszym czytaniu.

²⁰ O deklaracjach Sz. Hołowni podczas pierwszego kongresu ruchu Polska 2050 zob. M. Jędrsyk, wywiad z prof. B. Michalakiem, M. Jędrsyk, *Czy 16-latki powinny głosować w wyborach? Hołownia mówi: tak. Politolog mówi: to skomplikowane*, <https://oko.press/czy-16-latki-powinny-glosowac-w-wyborach/> (dostęp: 20.09.2021).

były Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar, który jest za przyznaniem uprawnienia do głosowania nawet 15-latkom²¹.

Istnieje kilka przesłanek takiego podejścia do poszerzenia czynnego prawa wyborczego. Zauważa się dość dużą dojrzałość współczesnej młodzieży, która wydaje się coraz lepiej rozumieć rzeczywistość, ma dostęp do wiedzy, w tym wiedzy o polityce poprzez nowoczesne media, Internet, w którym młodzi ludzie są bardzo aktywni. Podkreśla się jednocześnie, iż skoro określenie wieku następuje w sposób arbitralny i uznaniowy, odpowiada temu umożliwienie głosowania również młodszym wyborcom. Nie ma natomiast dobrej odpowiedzi na pytanie, jakimi kryteriami powinno się kierować przy wyznaczeniu granicy wieku. Kolejny argument związany jest z frekwencją wyborczą i troską o jej zwiększenie. Patrząc jednak na tendencje wyborcze młodego pokolenia pojawia się istotna wątpliwość, czy wbrew założeniu, obniżenie granicy wieku wyborczego nie zmniejszyłoby w efekcie ogólnej frekwencji wyborczej (wszak do końcowego wyniku wlicza się także tych wyborców, którzy nie głosują wcale).

Jak widać, obok argumentów na rzecz uznania praw młodzieży do udziału w wyborach powszechnych, obawy są równie istotne. Przeciwnicy takich rozwiązań zwracają też uwagę, że nabywanie świadomości obywatelskiej nie jest wyznacznikiem dojrzałości społeczno-psychologicznej, w związku z czym istnieje ryzyko manipulacji i uległości demagogicznym hasłom²². Interesujący jest też fakt, że dla samej młodzieży przyspieszenie uzyskania czynnego prawa wyborczego nie stanowi priorytetu²³. Z obserwacji socjologów wynika, że do polityki trzeba dorosnąć, a dojrzewanie odbywa się w kilku wymiarach. Po pierwsze, młodzi ludzie muszą sprostać szeregowi wyzwań związanych z wchodzeniem w dorosłe życie: muszą ukończyć szkołę, znaleźć pracę, osiedlić się, założyć rodzinę itd. Przejście każdego z tych etapów sprawia, że polityczna gra dopiero z czasem zaczyna toczyć się dla nich o większą stawkę, a decyzje władz bardziej rzutują na ich życie²⁴.

²¹ Ł. Starzewski, *Młodzież ma prawo uczestniczyć w debacie publicznej*. Pierwsze spotkanie RPO w ramach Tygodnia Konstytucyjnego, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/mlodziez-ma-prawo-udzialu-debacie-publicznej-rpo-tydzien-konstytucyjny> (dostęp: 16.12.2020).

²² Zob. K. Skotnicki, *W sprawie konieczności...*, s. 318 wraz z cyt. tam literaturą.

²³ K. Skotnicki przytacza badania prowadzone przez SMG/KRC w 2010 r., pokazujące, że połowa respondentów była przeciwna takiemu rozwiązaniu, a jedynie 5,4% wyraziła aprobatę. *Ibidem*.

²⁴ Zob. M. Żerkowska-Balas, *Dlaczego młodzi nie głosują?*, <https://web.swps.pl/centrum-prasowe/informacje-prasowe/20040-dlaczego-mlodzi-nie-glosuja> (dostęp: 3.06.2023).

Pomimo wielu wątpliwości, wydaje się, że obniżenie granicy wieku, choćby w wyborach samorządowych, to tylko kwestia czasu, jest to bowiem tendencja ogólnoświatowa²⁵. Reforma nie odbędzie się jednak bez odpowiedniej zmiany konstytucji²⁶.

4. Biorąc pod uwagę stosunkowo słabe zainteresowanie młodych ludzi udziałem w polityce ogólnokrajowej, warto zwrócić uwagę na środki, jakie mają do wykorzystania na mniejszym polu oddziaływania. Młodzi mogą bowiem rozwijać swoją obywatelskość poprzez doświadczanie uczestnictwa w procesach w ważnych dla siebie przestrzeniach życia publicznego, w szczególności w szkole i w społeczności lokalnej²⁷. Może się do tego przyczynić przede wszystkim dobrze funkcjonujący samorząd uczniowski, zachęcając do debat, konsultacji czy referendum szkolnych dających uczniom możliwość współdecydowania o sprawach szkoły. Równie ważne jest jednak angażowanie młodzieży w kwestie związane z ich społecznością lokalną. Dotyczą one bowiem nie tylko ich partykularnych interesów, lecz także potrzeb innych osób i grup społecznych. Jak wskazują badania, rozwijanie umiejętności obywatelskich poprzez udział młodzieży w procesach partycypacyjnych jest w Polsce mało obecne²⁸. Doświadczenia innych państw pokazują natomiast, że „najbardziej efektywnymi programami są te, które łączą wiedzę i zrozumienie z działaniem, określanym jako podstawowa edukacja polityczna w działaniu, zastępująca zwyczajną wiedzę polityczną”²⁹. Możliwość realnego doświadczenia życia społecznego daje w warunkach polskich zaangażowanie w budżety partycypacyjne, czyli procesy, w trakcie których mieszkańcy bezpośrednio decydują o wydatkowaniu części budżetu gminy. Ich decyzja jest wiążąca dla władz lokalnych i realizowana w kolejnym roku budżetowym³⁰.

Zainteresowanie na świecie tą formą współdziałania władzy z obywatelami wynika z licznych procesów społecznych i politycznych, które na tle rozwiązań przyjętych w innych krajach należy postrzegać w szerszej perspektywie – jako skutek globalizacji oraz w perspektywie węższej

²⁵ Dotychczas w Europie najszerze czynne prawo wyborcze przyznano osobom 16-letnim w Austrii we wszystkich wyborach, a w niektórych landach także w Niemczech. Debaty prowadzone są na ten temat odnośnie do wyborów w Unii Europejskiej.

²⁶ Zob. K. Skotnicki, *W sprawie konieczności...*, s. 318.

²⁷ Zob. *Edukacja obywatelska w działaniu*, red. A. Kordasiewicz, P. Sadura, Warszawa 2013, s. 9–10, <http://poledialogu.org.pl/edukacja-obywatelska-w-dzialaniu> (dostęp: 3.06.2023).

²⁸ Zob. O. Napióntek, *Szkoła – przestrzeń obywatelskiego uczestnictwa*, [w:] *Edukacja obywatelska w działaniu...*

²⁹ Zob. J. Wood, *Edukacja na rzecz efektywnego obywatelstwa*, [w:] *Edukacja obywatelska w działaniu...*

³⁰ Zob. K. Tadeusiak-Jeznach, M. Szaranowicz-Kusz, M. Studzińska, *Młodzież i budżet partycypacyjny. Otwieranie drzwi do demokracji*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2016.

– jako dowód zainteresowania obywateli polityką lokalną i jako pochodną zniechęcenia polityką ogólnokrajową³¹.

Z teoretycznego punktu widzenia trzy elementy, stanowiące *differentia specifica* tego instrumentu prawnego, zwracają szczególną uwagę. Po pierwsze, jest to instytucja przynależna do demokracji deliberacyjnej, postrzegana jako publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi rozwiązaniami omawianych projektów. Chodzi więc o powrót do debaty i dialogu jako centralnego elementu demokracji. Po drugie, legitymizuje lokalne cele polityczne i przez to samą władzę lokalną; legitymizacja ta jest wielowymiarowa. Budżet z jednej strony pozwala zorientować się w realiach budżetowych, z drugiej – w potrzebach mieszkańców, a przez wybór celów wzmacnia identyfikację ze wspólnotą lokalną i rozwija postawy społeczeństwa obywatelskiego. Trzecim elementem wyróżniającym jest zapewnienie kontroli społecznej przez zwiększenie przejrzystości finansowania i funkcjonowania administracji³².

Instytucja budżetu partycypacyjnego jest w Polsce stosunkowo nowa. Konkretyzacja zasad na szczeblu ogólnokrajowym nastąpiła w 2018 r. w drodze nowelizacji art. 5a ustawy o samorządzie gminnym³³.

³¹ O genezie i uwarunkowaniach tego instrumentu demokracji uczestniczącej, którego tło wiąże się z kryzysem demokracji pośredniej w Brazylii zob. J. Sułkowski, *Budżet partycypacyjny – źródło inspiracji i przemian dla demokracji uczestniczącej (na przykładzie budżetu Porto Alegre)*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016, s. 336. Budżet partycypacyjny miał na celu włączenie wykluczonych grup społecznych w proces zarządzania sprawami lokalnymi, poprawę przejrzystości i efektywności redystrybucji wydatków, przywrócenie zaufania obywateli do władz oraz budowanie wśród mieszkańców współodpowiedzialności za miasto. Instrument ten szybko stał się popularnym narzędziem współdecydowania o wydatkowaniu środków publicznych w warunkach lokalnych. Zob. także A. Ryteł-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2007, nr 1, s. 97.

³² Zob. J. Sułkowski, *Budżet partycypacyjny...*

³³ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372, 1834. Nowelizacji dokonano ustawą z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130. Dodając w art. 5a ust. 3–7, wyraźnie stwierdzono, że budżet partycypacyjny jest szczególną formą konsultacji społecznych oraz określono ogólne zasady wnoszenia projektów budżetowych. Nie wchodząc w szczegóły nowych rozwiązań, nie mogą umknąć uwadze głosy w doktrynie wskazujące, iż jakkolwiek brak ustawowych regulacji powodował problemy praktyczne, wprowadzenie rozwiązań ustawowych wpływa na ograniczenie swobody samorządów w dostosowaniu kształtu takich narzędzi do specyfiki danej jednostki samorządu terytorialnego. Niewątpliwie stanowi to daleko idącą ingerencję w sferę samodzielności organizacyjnej samorządu, a tym samym jest wyrazem postępującego procesu centralizacji władzy w Polsce. Zob. P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, [w:] *Dookoła Wojtek...: księga*

Wcześniej przewidywał on w sposób ogólny możliwość przeprowadzania na terytorium gminy konsultacji z mieszkańcami w sprawach ważnych dla gminy. Nie było zatem jasnych regulacji dotyczących kryteriów składania wniosków, osób uprawnionych do występowania z nimi czy charakteru prawnego podejmowanych w tym trybie decyzji, toteż swobodę pozostawiono gminom do unormowania w swoich statutach. W tej sytuacji i ze względu na wagę środka służącego współdecydowaniu przez mieszkańców, w drodze swoistej umowy społecznej³⁴ zawartej pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami, przesądzono o wiążącym charakterze wyniku głosowania w sprawie budżetu partycypacyjnego. Umożliwiono ponadto udział w głosowaniu osobom niezamieszkałym na terenie gminy oraz niepełnoletnim³⁵.

176

Obserwatorzy i edukatorzy społeczni kładą nacisk na fakt, że „budżet partycypacyjny może pomóc w budowaniu postaw obywatelskich oraz pobudzać do refleksji nad tym, czym jest dobro wspólne i zaangażowanie na rzecz wspólnoty lokalnej. Efekty realizacji projektów służą zwykle szerokiemu gronu mieszkańców miast lub różnym kategoriom osób, a nie jednostkowym interesom. Wymyślanie projektów jest jedyną w swoim rodzaju okazją, aby skupić się na potrzebach innych ludzi. Z drugiej strony stanowi szansę na realizację śmiałych i nieszablonowych młodzieńczych koncepcji. Młode i zarazem – co ważne – niepełnoletnie osoby zyskują możliwość realnego wpływu na publiczne decyzje. Nie mogą głosować w wyborach lokalnych, lecz mogą decydować o finansach swojej dzielnicy, gminy czy całego miasta”³⁶.

Innym środkiem, jaki przewidział ustawodawca na szczeblu lokalnym, na który warto zwrócić uwagę, jest możliwość tworzenia młodzieżowych rad przy jednostkach samorządu terytorialnego (dalej także: JST). Rady te są organami o charakterze fakultatywnym, doradczym i inicjatywnym, reprezentującymi młodzież odpowiednio na poziomie gminy, powiatu lub województwa. Zaczęły powstawać w gminach już w 1990 r. (pierwsza

pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 218, s. 393–394.

³⁴ Takie ujęcie przedstawia T. Dębowska-Romanowska, *Budżet partycypacyjny. Drogi i rozdroża demokracji bezpośredniej*, „Kronika Miasta Łodzi” 2013, nr 4.

³⁵ Zdecydowana większość gmin wprowadzała pewne kryteria, wskazując dolną granicę wieku np. 15, 16 czy 17 lat. Niezgodność tych regulacji z ustawą o samorządzie gminnym podniosła Najwyższa Izba Kontroli. Zob. *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli*, LGD.430.001.2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf>, s. 12–13 (dostęp: 3.06.2005). Ograniczeń wieku, obywatelstwa czy meldunku nie wprowadzono m.in. w Warszawie, co dawało możliwość udziału nawet niepełnoletniej młodzieży i dzieciom.

³⁶ K. Tadeusiak-Jeznach, M. Szaranowicz-Kusz, M. Studzińska, *Młodzież i budżet partycypacyjny...*, s. 12.

w Częstochowie, a szacuje się, że do 2020 r. powstało ich w kraju około 500). Ustawowe podstawy do ich powoływania stworzono w 2001 r.³⁷, a od czerwca 2021 r. obowiązują przepisy dotyczące młodzieżowych rad, wprowadzające podobne rozwiązania na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego³⁸. Przepisy przyznają organowi stanowiącemu JST możliwość wyrażenia zgody na utworzenie młodzieżowej rady (sejmi-ku) z własnej inicjatywy lub na wniosek organu wykonawczego lub podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, a w szczególności organizacji pozarządowych, organizacji pożytku publicznego lub wolontariatu, samorządów szkolnych lub studenckich działających na terenie danej JST³⁹. Wybór członków młodzieżowych rad dokonywany jest na zasadach określonych w statucie przyznanym przez organ stanowiący JST w trakcie podjęcia uchwały powołującej radę. Do najważniejszych uprawnień młodzieżowych rad samorządu terytorialnego należą: możliwość inicjowania uchwał JST; opiniowania projektów uchwał dotyczących młodzieży i podejmowanych przez organ stanowiący JST; kierowania pytań i wniosków do organu wykonawczego JST; brania udziału w tworzeniu dokumentów strategicznych, które mogą oddziaływać na sytuację młodzieży na poziomie samorządowym i rządowym; podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej. Ustawa tworzy też podstawowe ramy i zasady pokrywania kosztów przejazdów i delegacji związanych z wykonywaniem zadań w ramach rad.

177

Nie da się zaprzeczyć korzyściom, jakie dają wskazane unormowania. Młodzież ma bowiem możliwość pozyskania realnego wpływu na kształt tworzonego prawa na szczeblu lokalnym, nabywania kompetencji i zdobywania doświadczenia od wcześniejszych lat. Uczy się współodpowiedzialności

³⁷ Do ustawy o samorządzie gminnym dodano art. 5b w drodze ustawy z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497.

³⁸ Ustawa z 20.04.2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2021 r., poz. 1038. Wcześniej brakowało przepisów dotyczących młodzieżowych rad powiatu i sejmików województw, a przepisy dotyczące młodzieżowych rad gmin regulowały te kwestie w sposób bardzo ogólny.

³⁹ Uwagę zwraca fakt fakultatywności powoływania młodzieżowej rady przez rady gmin, rady powiatów oraz sejmiki województw. Przepisy określają podstawowe zasady rozpatrywania wniosków w tej sprawie, termin na ich rozpatrzenie, ale nie wskazują kryteriów, jakimi powinny się kierować organy JST, wyrażając zgodę lub odmawiając utworzenia młodzieżowej rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa (art. 5b. ust. 2–4 ustawy o samorządzie gminnym; art. 3e. ust. 2–4 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920); art. 10b. ust. 2–4 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668).

i współdziału w kształtowaniu i promocji postaw obywatelskich. Zdobywa wiedzę na temat potrzeb poszczególnych grup społecznych oraz przekazuje władzy informacje na temat poglądów, interesów i potrzeb młodych ludzi. Działalność rad może również wpłynąć na transparentność i poprawę wizerunku władz lokalnych oraz zwiększenie zaufania obywateli do administracji lokalnej⁴⁰. Nadanie tym korzyściom realnego kształtu zależy jednak w dużej mierze tak od przychylności jednostek samorządu terytorialnego do współdziałania z przedstawicielami młodego pokolenia, jak od wiedzy oraz chęci zaangażowania się młodzieży w działalność władz lokalnych na rzecz lokalnej społeczności.

5. Problem społecznej i politycznej aktywności młodych ludzi to ważny element w dyskusji o stanie współczesnej demokracji. Działania obywatelskie można stymulować nie tylko obniżając wiek uprawniający do głosowania. Młodych ludzi można bowiem edukować w szkołach oraz lokalnych społecznościach. Dzięki temu młodzież uczy się, jak funkcjonuje system demokratyczny, a także nabiera przekonania o wpływie na rzeczywistość⁴¹. Jest to niezwykle ważne nie tylko z perspektywy dorastających młodych ludzi, ale także w trosce o przyszłość dojrzałych obywateli. W pełni zgadzam się z twierdzeniem, że sceptycyzm polskiej młodzieży nie pozostaje bez związku z niską jakością i nieskutecznością formalnej edukacji obywatelskiej. Jednym z jej objawów jest brak wystarczającego w szkołach środowiska, które byłoby wypełnione nie tylko wiedzą teoretyczną, ale także kulturą uczestnictwa, pozwalającą na rozwijanie od najmłodszych lat świadomości, że udział w życiu ich społeczności jest czymś naturalnym i ważnym⁴². W świetle przedstawionych uwag należy wyrazić uznanie dla tych osób i środowisk (lokalnych, szkolnych, wolontariatu czy organizacji pozarządowych), które angażują się w umacnianie w młodych ludziach poczucia sprawstwa oraz zachęcać do nieustannego promowania społecznych i obywatelskich aktywności.

⁴⁰ Poradnik – Jak założyć młodzieżową radę 2021?, <https://www.gov.pl/web/dlamlodych/mlodziezowerady> (dostęp: 3.06.2023).

⁴¹ Zob. M. Żerkowska-Balas, *Dlaczego młodzi...*

⁴² Zob. E. Bacia, F. Pazderski, S. Żmijewska-Kwireg, *Citizenship education in Poland. Analysis of the current situation, identified needs, opportunities and barriers to development*, ENGAGE, 2015, http://www.engage-edc.eu/download/6_ENGAGE_Poland.pdf (dostęp: 3.06.2023); cyt. za F. Pazderski, *Odlegli obserwatorzy...*, s. 7.